Andreas Rosner
Peter Bußjäger
(Herausgeber)

Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates

Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer

SCHRIFTENREIHE 112

BRAUMÜLLER

Institut für Föderalismus

Andreas Rosner
Peter Bußjäger
(Herausgeber)

Im Dienste der Länder –
im Interesse des Gesamtstaates

Festschrift
60 Jahre Verbindungsstelle
der Bundesländer

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 112

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

Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates

Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer

von
Andreas Rosner / Peter Bußjäger
(Herausgeber)

BRAUMÜLLER

Zitiervorschlag: *Rosner/Bußjäger* (Hg), FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) [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.

© 2011 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1090 Wien

ISBN: 978-3-7003-1787-6

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



Grußwort des Herrn Bundespräsidenten

Der österreichische Bundesstaat steht derzeit aus vielen Gründen im Mittelpunkt vielfältiger Diskussionen. Das Spektrum der Meinungen reicht von der Forderung nach weniger Zentralismus und mehr Föderalismus bis zur Forderung nach dem Abbau von „überholten und kostspieligen föderalistischen Doppel- und Mehrfachstrukturen". Dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern reformbedürftig ist, wird kaum bestritten; beim „wie" aber scheiden sich die Geister.

Dieses Phänomen ist nicht neu.

Das Spannungsfeld zwischen mehr Föderalismus und mehr Zentralismus war schon bei der Diskussion über die Bundesverfassung im Jahre 1920 erkennbar. Dieses Spannungsverhältnis hat sich durch die gesamte Geschichte der Ersten und Zweiten Republik gezogen. Die Tatsache, dass eine Mehrzahl der Bundesländer lange Zeit bürgerliche Mehrheiten hatte, gleichzeitig aber Wien in der Ersten und Zweiten Republik ausnahmslos eine „rote" Mehrheit hatte, trug zu unterschiedlichen Sichtweisen ebenso bei, wie die Tatsache, dass sich in der Zweiten Republik bürgerliche und sozialdemokratische Bundeskanzler abwechselten.

Eine Diskussion auf der Basis parteipolitischer Überlegungen muss daher in eine Sackgasse führen und nur auf der Grundlage rein sachlicher Argumente wird man – vielleicht – brauchbare Ergebnisse erzielen.

Eine wichtige Rolle bei der Erfüllung der Aufgaben der Bundesländer und auch bei der Formulierung ihrer Standpunkte spielt die 1951 gegründete Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer.

Zu ihren Aufgaben zählt die Vorbereitung und die Abwicklung der Länderkonferenzen, im Besonderen der Landeshauptleutekonferenzen, der Landtagspräsidentenkonferenzen und Landesamtsdirektorenkonferenzen.

Auch sehr viel sachliche Detailarbeit wird in der Verbindungsstelle der Bundesländer geleistet. Dafür ist ein hohes Maß an Sachkunde, Detailwissen und Kommunikationsfähigkeit erforderlich.

Ich gratuliere der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer zu ihrem 60-Jahr-Jubiläum. Mit diesen Glückwünschen möchte ich auch meinen Dank für die Jahrzehnte lange verdienstvolle Tätigkeit aussprechen und der Hoffnung Ausdruck verleihen, dass die Verbindungsstelle auch in Zukunft ihren Beitrag zum Funktionieren unseres Bundesstaates leisten wird nach der bewährten Devise: unauffällig nach außen, aber unentbehrlich für eine gute Zusammenarbeit im Bundesstaat.

Heinz Fischer

Dr. Heinz Fischer
Bundespräsident



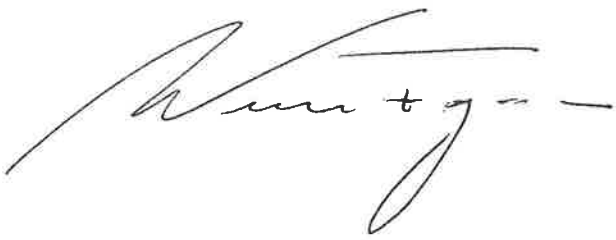
Grußwort des Herrn Bundeskanzlers

Die vor 60 Jahren gegründete Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ist der zentrale administrative Apparat der Koordination der Positionen der neun Länder, die die Republik Österreich konstituieren, gegenüber dem Bund. Die Verbindungsstelle leistet die – nach außen oft nicht sichtbare, aber wesentliche – Hintergrundarbeit, damit die Koordination der Länder untereinander und zwischen Ländern und Bund gut und effektiv funktionieren kann.

In einem föderal aufgebauten Staatswesen wie Österreich, das zwangsläufig einen entsprechenden Koordinationsaufwand zwischen seinen verschiedenen Gliedern aufweist, kann der Wert einer derartigen Funktion nicht hoch genug eingeschätzt werden. Ihrer Aufgabe, einen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen den Ländern einerseits und dem Bund und den Ländern andererseits zu gewährleisten, einen regelmäßigen Meinungsaustausch zwischen den genannten Körperschaften zu garantieren und die Koordinierung der Ländermeinungen gegenüber den Bund vorzunehmen, sind die Verbindungsstelle und ihre BeamtInnen in fachlich hervorragender und vorbildhafter Weise in den langen Jahrzehnten ihres Bestehens gerecht geworden. Der Bund, der mit den Ländern in vielfältiger Weise und zu zahlreichen Themen kooperiert, ist ein besonderer Nutznießer dieser gut funktionierenden Koordinationsstelle.

Eine wesentliche Ausweitung erfuhr die Tätigkeit der Verbindungsstelle durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Dadurch, dass der Verbindungsstelle der Bundesländer eine wesentliche Rolle bei der Wahrnehmung der Rechte und Interessen der Länder in Fragen der Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union zukommt, wurde es auch erforderlich, eine Expositur bei der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union in Brüssel einzurichten, die unter anderem die für föderalistische Mitgliedstaaten wichtige Tätigkeit des Ausschusses der Regionen intensiv verfolgt und die Ergebnisse für die Länder auswertet und analytisch aufbereitet.

Die vorliegende umfangreiche Festschrift stellt in sehr anschaulicher Weise die Vielfalt der Tätigkeit der Verbindungsstelle und damit letztlich die Vielfalt heutiger gesellschaftlicher, rechtlicher und politischer Herausforderungen für das föderalistische Staatsgebilde Österreich dar. Ich gratuliere der Verbindungsstelle ganz herzlich zu ihrem Jubiläum und danke der Leitung und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dieser Einrichtung sehr für ihre engagierte Arbeit. Ich darf Ihnen für die Zukunft alles Gute und weiterhin viel Erfolg in ihrer Arbeit für die Pflege und Weiterentwicklung des österreichischen Föderalismus wünschen.



Werner Faymann
Bundeskanzler



Grußwort des Herrn Landeshauptmannes von Niederösterreich

Als Landeshauptmann von Niederösterreich ergreife ich sehr gerne die Gelegenheit zu Grußworten in dieser Festschrift zum 60-jährigen Bestehen der Verbindungsstelle der Bundesländer, weil es eine gute Gelegenheit ist, darauf zu verweisen, dass der Föderalismus im Geiste des Miteinander und des gegenseitigen Respekts ebenso Tradition wie Zukunft hat.

Die Republik ist ja aus den Bundesländern entstanden: Die Geschichte der Länder zeigt, dass sie bereits eigenständige Gebiete mit eigener Identität, einem funktionierenden Gemeinwesen und einer politischen Idee waren – lange, bevor es den Staat gab, ja zum Teil lange vor der ersten urkundlichen Erwähnung Österreichs.

Ebenso wie der Föderalismus in der Entwicklung der Republik eine wichtige Grundlage gewesen ist, ebenso wichtig ist natürlich auch die Republik für die Bundesländer. Entscheidend dabei ist stets der Bürger – Maßstab muss sein, bei all dem, was wir tun, an die zu denken, für die wir es tun. Föderalismus und Bürgernähe gehen solcherart Hand in Hand mit Subsidiarität und weniger Bürokratie.

An dieser Stelle möchte ich auch einmal mehr davor warnen, den Föderalismus zu diffamieren: je mehr Zentralismus, umso größer der Wunsch nach Regionalisierung. Und in der Tat können die kleinen Ein-

heiten vieles effizienter besorgen, wenn es darum geht, die Interessen der Bürger vor Ort zu vertreten. Föderalismus in Gesetzgebung und Vollziehung bedeutet klare Rahmenbedingungen, klare Zuständigkeiten und klare, vorhersehbare Entscheidungen.

So möchte ich abschließend der Verbindungsstelle der Bundesländer für ihre wichtige Arbeit in den letzten sechs Jahrzehnten danken und zum 60. Geburtstag alles Gute wünschen. Die Bundesländer werden immer konstruktive Partner sein, wenn es darum geht, Stabilität am Weg in die gemeinsame Zukunft zu erreichen.



Dr. Erwin Pröll
Landeshauptmann von Niederösterreich



Grußwort des Herrn Landeshauptmannes von Oberösterreich

Das besondere Verdienst dieser Festschrift liegt darin, dass die Verbindungsstelle, ihre Aufgaben, die Erfüllung dieser und das Umfeld, in dem dies geschieht, näher analysiert und betrachtet werden können. Zu dieser umfassenden und gleichzeitig detailreichen Dokumentation möchte ich den Herausgebern, den Autorinnen und den Autoren aufrichtig gratulieren!

Gratulieren aber möchte ich auch im Besonderen der Verbindungsstelle der Bundesländer zu ihrem Jubiläum! Ich tue dies persönlich auch und vor allem aus oberösterreichischer Sicht: Oberösterreich führt im ersten Halbjahr 2011, genau sechzig Jahre nach der Gründung der Verbindungsstelle der Bundesländer, den Vorsitz in der Landeshauptleutekonferenz und der Landesamtsdirektorenkonferenz.

Wenn man die Vorbereitungs- und Gründungsphase der Verbindungsstelle näher betrachtet, ist zudem erkennbar, dass gerade Oberösterreich – verbunden mit der Person von Landesamtsdirektor *Dr. Otto Richter* in den späten Vierziger- und frühen Fünfzigerjahren – entscheidende und wesentliche Impulse für eine verbesserte Zusammenarbeit der Bundesländer gesetzt hat. Impulse, die in der Folge von Niederösterreich und hier vor allem von Landesamtsdirektor

Dr. Hans Vanura aufgenommen wurden und mit Wohlwollen und Unterstützung aller Länder zur Einrichtung der Verbindungsstelle der Bundesländer im Jahr 1951 geführt haben.

Aus Sicht der Länder nimmt die Verbindungsstelle eine Sonderstellung ein: Als ein Kommunikationszentrum auf höchstem Niveau. Formal beim Amt der NÖ Landesregierung angesiedelt, leistet sie doch ihre Dienste ausnahmslos für alle neun Länder gleichartig:

- Alle Länder können auf die Dienste der Verbindungsstelle zurückgreifen,
- die Verbindungsstelle unterstützt alle Länder in gleicher Weise,
- alle Länder tragen den Aufwand der Verbindungsstelle gemeinsam
- und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind jeweils Bedienstete der Länder und haben daher selbst wichtige Kenntnis und Erfahrung über interne Inhalte und Abläufe.

Die Gründungsväter der Verbindungsstelle haben als nach wie vor und auch künftig gültige Hauptaufgabe der Verbindungsstelle vorgegeben, die Eigenständigkeit und Einheit jedes Landes zu unterstützen sowie Verbindungen im bundesstaatlichen Zusammenwirken herzustellen und zu fördern. Die Art und Weise, wie die Verbindungsstelle mit ihren bewusst sparsam gehaltenen Ressourcen den Spagat zwischen diesen – wohl manchmal nicht leicht zu vereinbarenden – Polen immer wieder schafft, verdient ausdrücklich Anerkennung und Dank!



Dr. Josef Pühringer
Landeshauptmann von Oberösterreich

Vorwort der Herausgeber

Der Geburtszeitpunkt der Verbindungsstelle der Bundesländer ist auf den Tag genau bestimmt. Mit Schreiben vom 1. Mai 1951 informierte der Landeshauptmann von Niederösterreich *Johann Steinböck* die Bundesregierung über die übereinstimmenden Beschlüsse aller Landesregierungen zur Errichtung einer „Verbindungsstelle der Bundesländer". Der niederösterreichische Landesamtsdirektor *Dr. Hans Vanura* nahm dies zum Anlass, seinen Amtskollegen in den Ländern ebenfalls am 1. Mai 1951 mitzuteilen, die Verbindungsstelle der Bundesländer habe „mit heutigem Tage ihre Tätigkeit aufgenommen".

Dieses Datum jährt sich im Jahre 2011 zum sechzigsten Male. Ein sechzigster Geburtstag ist nach wissenschaftlichen Gepflogenheiten oft Anlass zur Zueignung einer Festschrift. In Analogie dazu haben die Herausgeber Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Praxis gebeten, Beiträge zu gestalten, die nunmehr in diesem Band versammelt sind.

Die AutorInnen waren eingeladen, unter den Rubriken „Woher wir kommen – Geschichtliches", „Wer wir sind – Organisatorisches", „Was wir tun – Inhaltliches", „Was andere tun – Vergleichbares" und „Wohin wir gehen – Zukünftiges" verschiedene Aspekte der Arbeit der Verbindungsstelle im Besonderen, aber auch der Koordination im Bundesstaat im Allgemeinen zu beleuchten. Grundsatz war es, Einseitigkeiten zu vermeiden und auch und vor allem der Außensicht auf die Arbeit der Verbindungsstelle Raum zu geben. Sämtliche Beiträge geben ausschließlich die persönliche Ansicht der AutorInnen wieder.

Für die Gestalt, die diese Festschrift nunmehr aufweist, ist zunächst eben jenen AutorInnen ausdrücklich zu danken. An dieser Stelle sollen nicht einzelne Beiträge, sondern vielmehr die erwünschte Vielfalt hervorgehoben werden, welche die Beiträge sowohl in formaler als auch in inhaltlicher Hinsicht aufweisen.

Die Länder haben die Herausgabe dieser Festschrift durch einen Druckkostenbeitrag unterstützt, wofür die Herausgeber ausdrücklich danken. Unser Dank gilt weiters Herrn *MMag. Dr. Robert Gmeiner* von der Verbindungsstelle der Bundesländer, der das Projekt von Beginn an unterstützt und sich in allen Phasen, insbesondere aber bei der aufwändigen Redaktion der Beiträge, um diese Festschrift verdient gemacht hat. Frau *Claudia Zung* ist schließlich für die Bewältigung der herausfordernden Arbeit der Einrichtung der Beiträge für den Druck herzlich zu danken.

Personenbezogene Bezeichnungen in dieser Publikation umfassen – auch dort, wo dies aus Gründen der leichteren Lesbarkeit und Kürze nicht ausdrücklich angeführt ist – jeweils Frauen und Männer gleichermaßen.

Wien/Innsbruck, im April 2011

Andreas Rosner

Peter Bußjäger

Inhaltsverzeichnis

Grußwort des Bundespräsidenten

Grußwort des Bundeskanzlers

Grußwort des Landeshauptmannes von Niederösterreich

Grußwort des Landeshauptmannes von Oberösterreich

Vorwort der Herausgeber V

Inhaltsverzeichnis VII

Woher wir kommen – Geschichtliches

Willibald Rosner
„Der Rütli-Schwur in der Herrengasse" – Die Länderkonferenzen im Herbst 1945 3

Gerhart Wielinger
Zur Frage einer verfassungsrechtlichen Grundlage der Schaffung der Verbindungsstelle der Bundesländer 15

Gernot Meirer
Die Entstehung der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer 25

Peter Brand
Die Entwicklung der Verbindungsstelle ab 1970 41

Wer wir sind – Organisatorisches

Andreas Rosner
Die Verbindungsstelle der Bundesländer 53

Klemens H. Fischer
Die Verbindungsstelle der Bundesländer in Brüssel – Das föderale Doppelhutmodell 67

Hans-Dietmar Schweisgut
Die Abteilung Länderangelegenheiten an der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union – Föderalismus auf europäischer Ebene 77

Katharina Königswieser-Maca
Die Verbindungsstelle der Bundesländer in der österreichischen Rechtsordnung 83

Andreas Rosner / Robert Gmeiner
Die Länderkonferenzen 93

Johannes Müller / Thomas Nesensohn
Der Landesamtsdirektor nach Bundesrecht und Vorarlberger Landesrecht 109

Dieter Platzer / Edmund Primosch
Die Landesamtsdirektoren von Kärnten und die Verbindungsstelle der Bundesländer 135

Georg Lienbacher
Die Landeshauptleutekonferenz, die Landesamtsdirektoren-konferenz und das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst 147

Karl W. Edtstadler
Die Landtagspräsidentenkonferenz – Versuch einer Auswertung 163

Susanne Bachmann
Bundesrat und Landtage 193

Fritz Staudigl / Harald Bürger
Die österreichische Delegation im Ausschuss der Regionen der EU 205

Robert Hink
Säulen eines gelebten Föderalismus 249

Was wir tun – Inhaltliches

Allgemeines

Anna Gamper
Koordination im Bundesstaat – ein „ungeschriebenes" Verfassungsprinzip? 257

Gerhard Holzinger
Verfassungsrechtliche Aspekte der Bundesstaatsreform 269

Jürgen Weiss
Forderungsprogramme – Bundesstaatsreform – Staatsreform 283

Werner Seif
Deregulierung von Bundesrechtsvorschriften – eine NÖ Initiative 2010. Die Rolle der Verbindungsstelle für Projekte der Verwaltungsreform 301

Ferdinand Karlhofer
Gestaltungskraft und Vetomacht. Funktion und Praxis der Landeshauptleutekonferenz 311

Peter Filzmaier
Jugend und Politik: Mythen und Halbwahrheiten 327

Peter A. Ulram
Szenen einer politischen Vernunftehe 345

Walter Obwexer
Auswirkungen des Vertrages von Lissabon auf die Bundesländer Österreichs 361

Christian Ranacher
Rechtliche Aspekte der Subsidiaritätskontrolle unter Berücksichtigung der Lissabon-Begleitnovelle 387

Andreas Kiefer
Mehr Länderzusammenarbeit durch die Subsidiaritäts-kontrolle: das arbeitsteilige Modell im Rahmen bestehender Kooperations- und Beteiligungsstrukturen 413

Thomas Weninger
Subsidiaritätskontrolle in Europa – Städte und Gemeinden auf ihrem Weg nach Brüssel? 433

Gerhard Lehner
Finanzielle Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften 449

Egon Mohr
Der Finanzausgleich und die Verbindungsstelle 465

Ernst Theimer
Verwaltungsmodernisierung am Beispiel Wien 473

Karl Irresberger
Das RIS als gesamtstaatliches Rechtsportal 493

Was wir tun – Inhaltliches

Spezielles

Wolf Okresek
Die Durchsetzung von Verpflichtungen aus EMRK und Gemeinschaftsrecht vor europäischen Gerichten – dargestellt anhand von zwei Beispielen 511

Peter Bußjäger
Rechtsprobleme um den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) 525

Martina Büchel-Germann / Harald Kraft
Länderbeteiligungsverfahren dargestellt an der Patienten-mobilitätsrichtlinie. Ein Beispiel für die Mitgestaltung der Europapolitik durch die Länder 539

Christoph Kleiser
Art 14b B-VG und die Vereinheitlichung des Vergaberechts 573

Paul Sieberer
EU-Dienstleistungsrichtlinie und Gemeinsamer Ländervertreter – Einige rechtliche Problemfelder aus der Praxis 583

Gerold Glantschnig
Die Alpenkonvention – ein Modell für eine effizientere Ländermitwirkung an der auswärtigen Gewalt 601

Benno Fuxjäger
Der Tierzuchtrat als gemeinsame Sachverständigenkommission der Länder 613

Robert Gmeiner
Korruptionsprävention und -bekämpfung – eine Herausforderung für die Koordination der Länder 625

Ferdinand Opll
Städtische Kultur – Stadtkultur – Kulturstadt.
Eine Fallstudie am Beispiel Wiens 639

Was andere tun – Vergleichbares

Rainer Mikulits
Das Österreichische Institut für Bautechnik 653

Markus Seidl
Kooperative Planung im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz: Auf dem Weg zu einem Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 665

Hansjörg Teissl
Die Gesellschaft bzw die Zeitschrift für das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 679

Gerhard Stahl / Manfred Degen
Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen 693

Annegret Eppler
Die Kultusministerkonferenz in Deutschland – ein Mikrokosmos des deutschen Föderalismus? 707

Francesco Palermo / Jens Woelk
Die Ständige Konferenz von Staat, Regionen und autonomen Provinzen in Italien 731

Canisius Braun
Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in der Schweiz 757

Wohin wir gehen – Zukünftiges

Gerald Grabensteiner / Eduard Pesendorfer / Wolfgang Steiner
Die Verbindungsstelle der Bundesländer aus „Kundensicht" 773

Helmut Hirt
Zukünftige Aufgabenfelder der Verbindungsstelle 789

Engelbert Rauchbauer / Robert Tauber
Die Verbindungsstelle der Bundesländer als Shared Service Center 795

Karl Lengheimer
Demokratie und regionaler Parlamentarismus 803

Zeittafel 813

AutorInnenverzeichnis 815

Woher wir kommen – Geschichtliches

Willibald Rosner

„Der Rütli-Schwur in der Herrengasse"[1] – Die Länderkonferenzen im Herbst 1945

I.

Als am 29. März des Jahres 1945 die ersten alliierten Soldaten, sowjetische Infanteristen des IX. Garde-Mechanisierten Korps, die Grenze des Reiches und damit die ehemalige und bald wieder österreichische Grenze überschritten, war die Zukunft des Landes eine höchst unsichere. Die Moskauer Deklaration vom 30. Oktober 1943 hatte zwar die Wiedererrichtung Österreichs als Alliiertes Kriegsziel festgestellt[2], viel mehr als eine Propagandamaßnahme war die Ankündigung allerdings zunächst nicht gewesen. Sie hatte im Wesentlichen drei Punkte festgeschrieben: Österreich sei als erstes freies Land von Hitler-Deutschland überfallen worden, der Anschluss sei daher nichtig. Österreich sei zweitens zu befreien und als Staat wieder zu errichten. Es habe aber drittens für die Mitwirkung am Angriffskrieg des Dritten Reiches Verantwortung zu tragen, weshalb sein Anteil an der Befreiung in Rechnung gestellt werden würde. Bei all dem blieb aber ungeklärt, in welchen Grenzen und unter welchen Voraussetzungen diese Wiedererrichtung stattfinden sollte, denn schon die Teheraner Konferenz im Dezember 1943 hatte die Alliierten in durchaus kontroversen Positionen gezeigt[3]. Abgesehen von den mehr als diffusen, um nicht zu sagen eigenartigen Vorstellungen der Amerikaner, hatten vor allem die Briten Pläne gehabt, die in Richtung einer Donauföderation gingen und die der sich immer deutlicher abzeichnenden sowjetischen Expansion einen Riegel vorschieben sollten. Bemerkenswerterweise war es *Stalin* gewesen, der aus welchen Gründen immer die Wiederentstehung Österreichs forcierte hatte. Da sich die Vereinigten Staaten zumindest nicht direkt engagieren wollten, sah es also zunächst danach aus, als würden Moskau und London,

---

1 *Neck*, Innenpolitische Entwicklung, in: Weinzirl/Skalnik (Hg), Österreich. Die zweite Republik (1975) 155.

2 *Hanisch*, Der lange Schatten des Staates, in: Wolfram (Hg), Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert = Österreichische Geschichte 1890 bis 1990 (1994) 399.

3 *Rauchensteiner*, Der Krieg in Österreich '45 (1995) 14 ff.

gestützt auf ihre konkreten Vorstellungen von Nachkriegseuropa, in Österreich als künftige Besatzungsmächte agieren[4]. In den Beratungen der European Advisory Commission (EAC)[5] wurde schließlich doch eine Vierzonen-Teilung vereinbart, an der sich auch die USA und Frankreich beteiligen sollten. Dass die Moskauer Deklaration schließlich dennoch eine der bedeutendsten Ikonen der österreichischen Geschichte wurde, war in den späten Märztagen des Jahres 1945 allerdings noch völlig unklar. Vielmehr herrschte zwischen den Westalliierten und der UdSSR bereits tiefes Misstrauen. Erstere hatten gehofft, Österreich von Süden her noch vor den Sowjets zu erreichen und großteils zu besetzen. Nun aber kam alles anders.

Der Krieg war inzwischen in seine finale Phase eingetreten. Dem zusammenbrechenden Deutschen Reich näherten sich im Südosten zwei sowjetische Armeegruppen (Fronten). Die strategische Absicht des sowjetischen Oberkommandos in Bezug auf Österreich war es, das Prestige-Objekt Wien zu nehmen, in der Folge aber eine Linie zu gewinnen, die nördlich der Alpen durch die Traisen, südlich davon aber etwa von Bruck an der Mur über Graz bis Marburg (Maribor) laufen sollte. Danach aber sollten der Schwerpunkt nach Norden verlagert werden und durch die Mährische Pforte eine „Prager Angriffsaktion" eingeleitet werden, deren Ziel es war, das für die künftigen politischen Absichten Moskaus ungleich wichtigere Prag noch vor dem sich immer rascher abzeichnenden Zusammenbruch des Dritten Reiches in die Hand zu bekommen. Die Hauptrolle bei der „Wiener Angriffsaktion" spielte zunächst die Dritte Ukrainische Front des Marschalls *Tolbuchin*. Sie hatte die Ödenburger Pforte geöffnet und näherte sich der Stadt von Süden. Der operative Ansatz der Front sah eine Westumfassung, und zwar durch die Wienerwaldeingänge an der Thermenlinie, vor. Die Zweite Ukrainische Front unter Marschall *Malinowskij* hatte in dieser Operation zunächst die Brucker Pforte zu öffnen und gleichzeitig die March zu überschreiten, um Wien auch von Norden her einzuschließen. Die Westumfassung gelang, die Nordumfassung nicht, was den Verteidigern Wiens die Gelegenheit bot, über Floridsdorf aus dem Kessel zu entkommen. Am 13. April 1945 war die Schlacht um Wien zu Ende. Der Krieg war damit natürlich nicht entschieden, er sollte noch fast vier Wochen dauern.

---

4 Zur sowjetischen Österreichpolitik siehe *Aichinger,* Sowjetische Österreichpolitik 1943 bis 1945 = Materialien zur Zeitgeschichte I (1977).

5 *Rauchensteiner,* Der Sonderfall. Die Besatzungszeit in Österreich 1945 bis 1955 (1995) 22.

II.

Die Absichten der Alliierten in Bezug auf Österreich waren, wie eingangs schon erwähnt, durchaus nicht einheitlich gewesen, sondern erheblich voneinander abgewichen. Im Konkreten aber war die Causa Österreich vor allem eine sowjetisch-britische Frage geblieben. Dabei waren die Sowjets im Vorteil: Sie standen bereits auf österreichischem Boden, hatten am 13. April 1945 die Hauptstadt eingenommen, und sie hatten zwar keinen konkreten Plan[6], aber sie orientierten sich mangels anderer Vorgaben an der Moskauer Deklaration. „Wiedererrichtung Österreichs" bedeutete daher für die beiden Frontkommandanten *Malinowskij* und *Tolbuchin*, dass die Österreicher möglichst schnell die zivile Verwaltung übernehmen sollten, während die sowjetische Militärverwaltung lediglich Kontrollfunktionen ausüben würde[7]. In diesem Sinne ergingen auch sofort entsprechende Befehle an die lokalen Militärkommandanturen auf österreichischem Gebiet. Was für die Gemeinden galt, war für die Sowjets auch auf Landes- und letztlich auch auf Staatsebene verbindlich. Auch hier sollten die Österreicher die Administration möglichst rasch selbst in die Hand nehmen. Sofort nach dem Durchbruch durch die „Reichsschutzstellung" begannen sowjetische Politoffiziere daher in höherem Auftrag, *Karl Renner* zu suchen. Bis heute ist nicht ganz klar, warum *Stalin* dies so entschieden hatte. *Renner* war ihm jedenfalls bekannt. Der „Gründervater" der Ersten Republik hatte den Krieg – dank seiner durchaus opportunistischen Haltung gegenüber dem NS-Regime! – relativ unbehelligt in Gloggnitz verbracht. Er sah in den frühen Apriltagen des Jahres 1945 die Chance, ein weiteres Mal eine entscheidende politische Rolle zu spielen, und versuchte seinerseits mit den Sowjets in Kontakt zu kommen. Am 3. April 1945 kam es schließlich zu dem bekannten Treffen mit dem Kommandanten der 9. Garde-Panzerarmee in Hochwolkersdorf, bei dem sich *Renner* einmal mehr als brillanter Taktiker erwies. Er schrieb zwar eine „anbiedernde" Note an den sowjetischen Staatschef, aber er ging keinerlei politische Verpflichtungen gegenüber den Sowjets ein, vor allem keine, die eine Vereinigung mit den Kommunisten zu einer Art Volksfront betrafen. Die folgenden Tage auf

---

6 *Mulley*, Staatsgründung 1945. Bemerkungen zur personellen und föderalen Rekonstruktion der Republik Österreich im Jahre 1945, in: Die Länderkonferenzen 1945. Dokumente und Materialien = Studien und Forschungen aus dem NÖ Institut für Landeskunde. Sonderband 1995 (1995) 18 f.

7 *Mulley*, Staatsgründung 12.

Schloss Eichbüchel nützte *Renner*, um einen ersten Verfassungsentwurf zu erstellen und die weitere Vorgangsweise zu klären[8].

Mittlerweile war auch *Leopold Figl* in Wien von den Sowjets gefunden worden[9]. Er nahm Kontakt mit der seit 1944 aktiven österreichischen Widerstandsbewegung O5 auf, die sich im Palais Auersperg etabliert hatte. Trotz ihrer Verdienste und Opfer konnte sich dieser eher lose Zusammenschluss von verschiedensten Personen und Gruppierungen in der Folge im Wiederkonstituierungsprozess der Republik Österreich nicht durchsetzen. Das war zum einen in der personellen Zusammensetzung begründet, zum anderen im schlechten Organisationsgrad. Dazu kam noch, dass die Sowjets eindeutig die „alten" politischen Eliten der Zeit vor 1938 bevorzugten[10]. Die O5 war ihnen sichtlich suspekt, was nicht zuletzt am bürgerlich-konservativen Schwergewicht in dieser Bewegung zu liegen schien, darüber hinaus waren ihre Vertreter zumeist politisch unerfahren, ja galten sogar als naiv. Dennoch fungierte das Palais Auersperg in den Wochen nach dem 13. April 1945 als „Anlaufstelle" für die Kontakt suchenden österreichischen Politiker[11].

Festzuhalten bleibt, dass mit *Renner* und *Figl* die für die weitere Entwicklung bedeutendsten Persönlichkeiten die Szene betreten hatten. *Figl* etablierte sich im Niederösterreichischen Landhaus und bekam auch die ehemaligen Räumlichkeiten der Landes-Landwirtschaftskammer und des Niederösterreichischen Bauernbundes wieder unter Kontrolle. Die Sowjets versprachen sich davon eine Verbesserung und Sicherung der Ernährungslage.

Sehr rasch konstituierten sich nun die beiden traditionellen Lager der österreichischen Vorkriegsgesellschaft wieder zu politischen Parteien. Die Sozialdemokraten vereinigten sich am 14. April 1945 im Wiener Rathaus zur SPÖ, die ÖVP folgte am 17. April 1945 mit einer offiziellen Neugründung im Wiener Schottenstift. Bemerkenswert ist jedenfalls, dass sich diese Vorgänge zunächst an die wiedererstehenden Länder Niederösterreich und Wien banden, deren Landesverwaltungen mit Hilfe der Sowjets rasch wieder errichtet wurden[12]. Schon am 18. April 1945 wurde *Figl* als Provisorischer Landeshaupt-

8 *Mulley*, Staatsgründung 13 f; *Aichinger*, Sowjetische Österreichpolitik 122 ff.
9 *Mulley*, Staatsgründung 14.
10 *Mulley*, Staatsgründung 15; *Rauchensteiner*, Sonderfall 66.
11 *Mulley*, Staatsgründung 16.
12 *Aichinger*, Sowjetische Österreichpolitik 208 ff.

mann tätig[13]. Ihm gegenüber stand zunächst *Adolf Schärf* als provisorischer Vorsitzender der SPÖ.

In gewisser Beziehung blieb Wien aber zunächst eine Art befreite Insel. In den übrigen Bundesländern wurde noch gekämpft oder amtierten noch die Behörden des Dritten Reiches. Wie schon erwähnt, waren die sowjetischen Divisionen am 15. April 1945 an der Traisen stehen geblieben, während sich die Kämpfe in das nördliche Weinviertel und schließlich nach Südmähren verlagerten. Im Süden in der Steiermark hatte die Rote Arme hingegen die erwünschte Linie nicht erreicht. Hier hielten die Kämpfe im Wechselgebiet und in der Oststeiermark an. Im Westen überschritten als erste die Amerikaner am 28. April 1945 bei Steinach in Tirol die österreichische Grenze, am Tag darauf die Franzosen bei Hohenweiler die Vorarlberger Landesgrenze. Die Briten erreichten Kärnten erst am 7. Mai 1945, wobei aber nicht vergessen werden darf, dass Tito-Partisanen im Lande bereits aktiv waren. In Oberösterreich hatten die Amerikaner nördlich der Donau am 26. April 1945, südlich des Flusses erst am 3. Mai 1945 die Grenze erreicht und gingen bis 6. Mai 1945 bis an die Westgrenze Niederösterreichs vor. In Tirol war ein Zusammenschluss der verschiedenen Widerstandsgruppen unter dem jungen *Karl Gruber* erfolgt, und diese hatten ab dem 1. Mai 1945 die Macht zumindest in Innsbruck übernehmen können. Die Amerikaner marschierten also in eine bereits „selbst befreite" Stadt ein.

Inzwischen war *Renner* nach Wien gekommen, wo ihm die sowjetische Besatzungsmacht in Hietzing eine Wohnung zur Verfügung stellte. Dort fanden auch die ersten Gespräche der Parteienvertreter statt, die letztlich zur Bildung der Provisorischen Staatsregierung am 27. April 1945 führten[14]. Ihr gehörten zehn Sozialisten, neun Vertreter der Volkspartei, sieben Kommunisten und drei unabhängige Experten an. Das höchste Organ dieser Regierung war der Kabinettsrat, der aus *Renner*, der den Vorsitz führte, *Figl*, *Schärf* und *Koplenig* bestand. Die von Marschall *Tolbuchin* sofort anerkannte Regierung erließ noch am nämlichen Tag eine Unabhängigkeitserklärung, mit der der Anschluss von 1938 für „null und nichtig" und die Wiederherstellung der demokratischen Republik Österreich auf Basis der Verfassung von 1920 erklärt wurde. Zunächst aber war dies nicht mehr als eine Absichtserklärung[15], denn die Regierung konnte zu diesem Zeitpunkt weder ihre Kompetenzen auf das ganze Staatsgebiet ausdehnen, noch sich

13 Er sah sich als Platzhalter für den noch abwesenden *Josef Reither*.

14 *Mulley*, Staatsgründung 23.

15 *Mulley*, Staatsgründung 23.

auch auf die Anerkennung der Westalliierten berufen. Zunächst aber war das Kriegsende abzuwarten.

Ab dem 7. Mai 1945 erfolgte dann auch in den westlichen Bundesländern eine sukzessive Übernahme der Verwaltung durch österreichische Repräsentanten. Die Vorzeichen waren jedoch vor allem im amerikanischen Besatzungsbereich deutlich andere. Die Westalliierten beabsichtigten zunächst nur lokale Selbstverwaltung zuzulassen und die regionalen Kompetenzen in die Hände der Militärverwaltung zu legen. Diese durch das Fraternisierungsverbot noch verschärfte Situation bereitete vor allem in Salzburg und Oberösterreich einige Probleme.

Mit der Befreiung und Besetzung durch die Siegermächte veränderte sich die Lage der Wiener Regierung vorerst nur wenig. Die Westalliierten hielten das Kabinett *Renner* ohnehin für eine sowjetische Marionettenregierung, und es sollte bis Juli 1945 dauern, ehe sich die Alliierten selbst im Klaren waren, wie die künftige Besetzung des Landes geregelt werden sollte. Die Regelungen des so genannten Ersten Kontrollabkommens[16], das den Alliierten Rat als Gegenüber der österreichischen politischen Verwaltung installierte, bestimmte für fast ein Jahrzehnt das Leben im Lande. Die erste Sitzung fand am 11. September 1945 statt und bestätigte das bisher Geschehene; vor allem wurde die Bildung der politischen Parteien erst jetzt offiziell anerkannt.

III.

Die Österreicher waren jedoch in diesen fünf Monaten nicht untätig gewesen. Für die Wiener Regierung war die institutionelle Zusammenführung der Bundesländer eine Frage der Zukunft des österreichischen Staates schlechthin. Nur der Konsens der Länder war imstande, die staatliche Einheit nachhaltig zu sichern. Angesichts der vehementen Zweifel, die man in Tirol an der Aktionsfreiheit der Wiener Regierung hatte, war jedoch Gefahr im Verzug[17]. Beide großen Parteien suchten nun, möglichst rasch mit ihren Freunden im Westen in Kontakt zu kommen. Eine erste von *Julius Raab* versuchte Erkundung scheiterte an der Zonengrenze. Schließlich schwamm *Herbert Braunsteiner*, ein enger Mitarbeiter des Mitgründers und Generalsekretärs der Volkspartei *Felix Hurdes*, durch die Enns und

16 Siehe *Rauchensteiner*, Sonderfall 339 ff, Anhang 1.

17 *Hanisch*, Schatten 403.

kam so endlich mit den Westösterreichern in Kontakt. Er konnte den skeptischen *Gruber* davon überzeugen, dass jegliche Separationstendenzen nur den Sowjets in die Hände spielten. Bei den Sozialdemokraten waren die Verhältnisse klarer. *Ernst Lemberger* konnte *Renner* und *Schärf* im Mai von den „Loyalitätserklärungen" der westösterreichischen Repräsentanten von SPÖ und KPÖ informieren. Als einziges Bundesland erklärte Salzburg am 24. Mai 1945 in einer „Grußbotschaft" ihre Hoffnung, dass die Regierung gemeinsam mit den Siegermächten den Wiederaufbau der Republik Österreich erreichen werde. Das mag allerdings auch in einem gewissen Zusammenhang mit der paternalistischen Einstellung der Amerikaner zu sehen sein.

Im Sommer wurden die Verbindungen nach Westösterreich etwas stabiler. Man konnte nun, wenn auch unter Schikanen und oftmals unverständlichen Entscheidungen durch die Sowjets, die Zonengrenze überqueren. *Renner* sah darin die Chance, endlich eine stabile Basis für die weitere Entwicklung der politischen und administrativen Verhältnisse zu schaffen. Ursprünglich hatte er die Absicht, die Mitglieder des letzten demokratisch legitimierten Nationalrates von 1933 zusammenzurufen[18]. Das dürfte er aber bald verworfen haben, und wenn es auch Indizien dafür gibt, dass er schon früher an so genannte Länderkonferenzen dachte, so brachte er diese Idee erstmals am 3. Juli 1945 im Kabinettsrat zur Sprache. Die Idee war keineswegs neu. *Renner* orientierte sich dabei ganz offensichtlich am Beispiel von 1919/20, als man unter anderem in den Konferenzen von Salzburg und Linz das Verhältnis von Bund und Ländern und andere Fragen geregelt hatte. War es damals um das Prozedere in einem zumindest in seiner Existenz unbestrittenen Staat gegangen, so stand im Sommer 1945 zweifelsohne die Sorge um den Bestand Österreichs im Vordergrund[19]. Voraussetzung dafür war, dass es eine einheitliche Rechtslage und klare administrative Strukturen gab, die über die Zonengrenzen hinaus für das gesamte Bundesgebiet gelten mussten.

Das Hauptproblem schien immer noch Tirol zu sein. *Gruber* ließ *Renner* im Juli die Botschaft zukommen, dass die westlichen Bundesländer die Zusammensetzung der Staatsregierung als inadäquat erachteten und daher am 29. Juli 1945 in Salzburg eine Konferenz stattfinden sollte, die unter anderem ein Komitee bestimmen sollte, das die strittigen Punkte in Wien verhandeln sollte. Tatsächlich war dies eine Parteikonferenz der westlichen ÖVP-Organisationen, also ohne Wien, Niederösterreich, Steiermark und auch Kärnten, die eine Reihe von

18 *Rauchensteiner*, Sonderfall 70.

19 *Mulley*, Staatsgründung 26.

programmatischen Beschlüssen fasste, die sowohl die Volkspartei selbst, als auch ihr Verhältnis zur Zentralregierung betrafen. Schon am 19. August 1945 folgte dieser eine zweite Konferenz, wiederum in Salzburg, auf der nun erstmals alle Länder, aber in der Person des geschäftsführenden Obmannes *Hans Pernters* auch die Gesamtpartei vertreten waren. Am 23. September 1945 gab es letztlich eine dritte Konferenz, wieder in Salzburg, die jedoch den vornehmlichen Zweck hatte, die Bundesländer im Hinblick auf die bereits einberufene erste Länderkonferenz in Wien auf den Kurs der Gesamtpartei einzuschwören[20]. Dennoch oder gerade deshalb beschloss auch diese Konferenz einen Forderungskatalog an die Staatsregierung, der weit über rein personelle Änderungen hinausging. So forderte man unter anderem die Beseitigung der Demarkationslinien, die Wiedereinführung der Verfassung von 1929/30, Neuwahlen, die Vertretung der Bundesländer in der Regierung und die Errichtung eines Länderrates. Letzterer sollte bis zu den Neuwahlen die Rolle eines provisorischen gesetzgebenden Gremiums spielen.

Die SPÖ hatte als Reaktion auf die beiden ersten Salzburger Konferenzen der ÖVP am 13. und 14. September 1945 ihrerseits eine Tagung nach Salzburg einberufen, auf der Funktionäre der Landesorganisationen von Kärnten, Steiermark, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg erschienen. Einig war man sich mit der ÖVP in der Frage der Aufhebung der Demarkationslinien und der Rückgliederung Südtirols. Man forderte aber auch die Verstaatlichung von Großindustrie und Banken.

Zunächst aber bereitete die Organisation der beabsichtigten Konferenzen enorme Schwierigkeiten, weil sich die Westalliierten sträubten, die Konferenzen zuzulassen. Erst am 20. September 1945 gab der alliierte Rat, der ja nur mit Einstimmigkeit Beschlüsse fassen konnte, sein Placet. *Renner* konnte damit die erste Länderkonferenz auch offiziell einberufen[21]. Die Frage war allerdings, ob die Länderkonferenzen sich nunmehr als Ersatz für eine gesetzgebende Körperschaft sehen konnten. *Renner* verneinte dies entschieden und versuchte auch seine Regierungskollegen auf diese Linie zu bringen[22]. Seiner Meinung nach waren ausschließlich die Parteien selbst legitimiert, Einfluss auf die Zusammensetzung der Staatsregierung zu nehmen. Er maß daher den Ergebnissen der Konferenzen im Vorhinein

20 *Mulley*, Staatsgründung 28 f.

21 ÖStA AdR, Staatskanzlei, Auswärtige Angelegenheiten, GZ 1163-pol ex 1945, Zl 1205-pol ex 1945; Druck in: Länderkonferenzen 69 f, Dokument 7.

22 *Mulley*, Staatsgründung 29 ff.

lediglich den Charakter von „Wohlmeinungen" zu, die die Regierung aber gegenüber den Besatzungsmächten entsprechend vertreten werde, um die Anerkennung ihrer selbst und die Wirksamkeit von Administration und Gesetzgebung auf dem gesamten Gebiet der Republik zu erreichen. Wichtig waren in diesem Zusammenhang nicht nur die eben genannten Absichten, sondern auch die Feststellung, dass am föderalen Aufbau des Staates keine Änderungen eintreten sollten, was die Länder in ihrer Existenz bestätigte, ferner, dass die Länder am Aufbau und an der Etablierung bundesstaatlicher Vorhaben wie Ernährung und Güterversorgung, Wahlvorbereitungen und nicht zuletzt der Entnazifizierung einen entsprechenden Anteil haben sollten.

So gingen also sowohl die Provisorische Staatsregierung, aber auch die Parteien mit klaren Vorstellungen in die erste Länderkonferenz.

IV.

Die erste Länderkonferenz fand von 24. bis 26. September 1945 im Niederösterreichischen Landhaus statt[23]. Eingeladen waren die Obleute der Landesparteien von ÖVP, SPÖ und KPÖ, die Landeshauptleute und beigezogene Landesräte und die Staatsregierung. Wegen wetterbedingter Schwierigkeiten konnte man erst abends eröffnen – das Flugzeug mit den Salzburger Delegierten musste umkehren und die Anreise erfolgte dann mit dem Auto und über die Zonengrenzen! Aus Oberösterreich kam eine Delegation ohne Landeshauptmann, denn der provisorische Amtsinhaber *Eigl* war wegen seiner NS-Belastung von den Amerikanern verhaftet worden[24]. Hingegen kam aus dem in Wiederentstehung begriffenen Burgenland der designierte Landeshauptmann *Ludwig Leser*. Als *Renner* die Konferenz eröffnete, waren die Tiroler und Vorarlberger Teilnehmer immer noch nicht eingetroffen. Der Staatskanzler begrüßte die Delegierten daher am zweiten Tag ein weiteres Mal.

Die Ziele dieser ersten Konferenz waren klar formuliert. Am ersten Konferenztag, dem 24. September 1945, war nur die Eröffnung und die Bildung dreier Kommissionen geplant, und zwar einer politischen Kommission, die über die Verfassung, die Zusammensetzung der Regierung und die nächstdringenden politischen Ziele beraten sollte,

23 Zu den Länderkonferenzen siehe ua *Feichtenberger*, Die Länderkonferenzen 1945. Die Wiedererrichtung der Republik Österreich (Phil Diss 1965).

24 *Rauchensteiner*, Sonderfall 123 f.

einer juridischen Kommission, die die Probleme der Rechtswirksamkeit der Gesetze auch für die westlichen Bundesländer, der Vereinheitlichung der Administration und allfällige Gesetzgebungsanträge verhandeln sollte, und zuletzt einer ökonomischen Kommission, die die dringendsten Fragen der österreichischen Volkswirtschaft, nämlich Transport, Ernährung und industriellen sowie landwirtschaftlichen Wiederaufbau klären sollte[25]. Eine finale Plenarsitzung, die entsprechende Resolutionen fassen sollte, war für den 26. September 1945 nachmittags anberaumt.

Das Ergebnis dieser ersten Konferenz war, dass die westlichen Bundesländer die provisorische Staatsregierung anerkannten und künftig auch durch Staatssekretäre und Unterstaatssekretäre in ihr vertreten waren[26]. Wesentlich war, dass *Gruber* als Unterstaatssekretär für Äußeres in die Regierung eintrat, was wohl als stärkstes Zeichen für den Willen der Westösterreicher zur Einheit der Republik gewertet werden kann. *Gruber* hatte ein Staatssekretariat gefordert und letztlich doch der geringeren Position eines Unterstaatssekretärs zugestimmt. Um das Innenressort, das der Kommunist *Honner* besetzte, kam es schließlich doch zu einer heftigen Kontroverse zwischen *Gruber* und *Renner*, in deren Verlauf ersterer mit der unverzüglichen Abreise drohte[27]. Man zimmerte einen Kompromiss, der *Honner* im Amt beließ, was mit Rücksicht auf die Sowjets auch angeraten war, ihm aber die Kompetenzen für die Durchführung der Wahlen entzog und einem eigenen Unterstaatssekretär zuwies. Die abschließende Plenarsitzung war öffentlich und fasste ihre Beschlüsse einstimmig. Das sollte nicht zuletzt den Alliierten den starken Willen zur Einheit demonstrieren[28].

Die Alliierten wiederum verstanden dieses Zeichen sehr wohl. Letztlich schlugen die westlichen Oberbefehlshaber ihren Regierungen die Anerkennung der Regierung *Renner* vor. Am 20. Oktober 1945 wurde *Renner* vom Alliierten Rat vorgeladen, und man teilte ihm das Einverständnis zur Ausdehnung der Regierungsgewalt auf das gesamte österreichische Staatsgebiet mit. Eine formelle Anerkennung der Provisorischen Staatsregierung war das allerdings nicht, bestenfalls eine Zurkenntnisnahme ihrer Existenz[29]. In der Folge kam es auch zu

---

25 ÖStA AdR, Staatskanzlei, Auswärtige Angelegenheiten, GZ 1163-pol ex 1945, Zl 1205-pol ex 1945; Druck in: Länderkonferenzen 69 f, Dokument 7, Tagesordnung.

26 ÖStA AdR, Staatskanzlei, Auswärtige Angelegenheiten, GZ 1163-pol ex 1945, Zl 1305-pol ex 1945; Druck in: Länderkonferenzen 75 f, Dokument 8, Schreiben Renners an den Alliierten Rat vom 28.9.1945.

27 *Gruber*, Ein politisches Leben (1976) 72.

28 *Rauchensteiner*, Sonderfall 125.

29 *Rauchensteiner*, Sonderfall 126; *Hanisch*, Schatten 404.

einer verschärften Kontrolle und zu Eingriffen in die Kompetenzen der Regierung. So verlangte man etwa kategorisch die Beseitigung des Unterstaatssekretariates für Heerwesen. Und die Österreicher bekamen auch den nun wiederbelebten sowjetisch-britischen Gegensatz deutlich zu spüren[30].

Die zweite Länderkonferenz fand von 9. bis 10. Oktober 1945 statt und war vor allem den Vorbereitungen der Wahlen gewidmet. Auch sie tagte wieder in den drei bereits bekannten Kommissionen und fasste mehrere Resolutionen, von denen hier vor allem jene der Politischen Kommission von Bedeutung sind. Die erste richtete sich direkt an die Besatzungsmächte[31]. Sie forderte eine Wiederherstellung der Versammlungs- und Pressefreiheit im gesamten Staatsgebiet. Dann wurde die Provisorische Staatsregierung aufgefordert, bei den Besatzungsmächten die erforderlichen Schritte zur Sicherstellung der ungehinderten Wahlwerbung und Wahlvorbereitung im gesamten Staatsgebiet gleichermaßen zu ermöglichen. Die dritte Resolution behandelte Fragen zum Wahlgesetz, dessen Beschluss allerdings dem Kabinettsrat vorbehalten blieb[32]. Von erheblicher Bedeutung war, dass ehemaligen Nationalsozialisten das Wahlrecht entzogen wurde, ausgenommen Mitgliedern des NSKK und des NSFK, die nicht Parteimitglieder gewesen waren. Ihnen billigte man zu, dass sie Mitglieder dieser Formationen gewesen waren, um einen Parteieintritt zu vermeiden. Ebenso sollten NSDAP-Mitglieder, die selbst Verfolgte des Dritten Reiches geworden waren, wählen dürfen. Zu dieser Resolution gab es auch Erklärungen der einzelnen Parteien, wobei die SPÖ ihre Zustimmung damit begründete, dass sie nur um der angestrebten Einstimmigkeit willen Kompromisse gemacht hätte, während ÖVP und KPÖ zwar den Ausschluss der Nationalsozialisten von den ersten Wahlen begrüßten, aber betonten, dass dieser keinesfalls auf Dauer sein könnte.

Die juridische und die ökonomische Kommission berieten eine Fülle von Materien, die sich vor allem mit der Verfassung, der Wirksamkeit der Gesetze in den Ländern und der Schaffung und Anpassung von Finanz- und Wirtschaftsgesetzen beschäftigen.

---

30 *Rauchensteiner*, Sonderfall 128.

31 ÖStA AdR, Staatskanzlei, Staatskanzlei, GZ 8570-Präs ex 1945, Zl 8803-Präs ex 1945; Druck in: Länderkonferenzen 77 ff, Dokument 9, Resolutionen.

32 StGBl Nr 198/1945, Verfassungsgesetz über die erste Wahl des Nationalrates, der Landtage und des Wiener Gemeinderates (Wahlgesetz) vom 19.10.1945.

Für den 25. Oktober 1945 wurde die dritte und letzte Konferenz einberufen[33]. Sie sprach zu Beginn der Staatsregierung und den Alliierten den Dank für die erwähnte „Anerkennung" vom 20. Oktober 1945 aus. Die Ausdehnung der Regierungskompetenzen auf das Gesamtgebiet sei vor allem auch eine ökonomische Notwendigkeit. Die Versorgungs- und Ernährungslage blieb also eine Konstante aller drei Konferenzen. Eine der durchaus problematischen Entschließungen dieser Konferenz war allerdings eine erste „Aufweichung" des Verbotsgesetzes[34]. Die Vorschläge präzisierten zwar die Gruppe der so genannten „Illegalen", aber sie verwässerten die Registrierungspflicht durch die Streichung bestimmter Gruppen. Bisher war nur Einzelnachsicht möglich gewesen. Dass diese Vorschläge nur Empfehlungen an den Kabinettsrat waren, ändert nichts am Grundsätzlichen. Die Ökonomische Kommission wiederum sah sich angesichts des kommenden Winters veranlasst, eine Resolution, die schon eher den Charakter eines Appells trägt, zu beschließen. Man ersuchte vor allem die Westmächte dringend um Hilfe. Österreich werde von einer *„dreifache[n] Katastrophe des Hungers, des Frostes und der Seuchen bedroht"*[35]. In diesem Sinne stimmte man auch den vorgeschlagenen Maßnahmen der Regierung zur Wirtschaftslenkung zu, die ohnehin Forderungen der Gewerkschaften und Arbeiterkammern entsprachen[36].

V.

Am 25. November 1945 fand die Phase der Provisorischen Staatsregierung und die der Länderkonferenzen mit den ersten demokratischen Wahlen der 2. Republik ihr Ende. Die Länderkonferenzen waren zwar keinesfalls jener Parlamentsersatz, den *Renner* unbedingt vermeiden wollte, aber ihre Entschlüsse und Resolutionen konnte der Kabinettsrat natürlich nicht ignorieren. Ihre Bedeutung erhielten sie nach *Renner* dadurch, dass durch sie „neun Bundesländer eins geworden sind."[37] Diese sehr emotionelle Äußerung scheint allerdings tatsächlich den Kern der Sache zu treffen.

---

33 ÖStA AdR, Staatskanzlei, GZ 1163-pol ex 1945, Zl 1624-pol ex 1945; Druck in: Länderkonferenzen 91 ff, Dokument 11, Resolutionen der dritten Länderkonferenz.

34 StGBl Nr 13/1945.

35 Länderkonferenzen 95, Dokument 11, Resolutionen der dritten Länderkonferenz.

36 *Mulley,* Staatsgründung 31.

37 *Mulley,* Staatsgründung 32.

Gerhart Wielinger

Zur Frage einer verfassungsrechtlichen Grundlage der Schaffung der Verbindungsstelle der Bundesländer

I. Worum geht es?

Vor nunmehr 60 Jahren haben sich die Länder darauf geeinigt, die „Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung" einzurichten. Alle Erfahrung bestätigt, dass sich diese Einrichtung bestens bewährt hat und für die Länder unverzichtbar geworden ist. Die Verbindungsstelle wird als Ausdruck eines der Spezifika österreichischer Bundesstaatlichkeit verstanden, nämlich der Tatsache, dass jene Einrichtungen zur Wahrnehmung von Länderinteressen, die nicht ausdrücklich in der Bundesverfassung vorgesehen sind, wie zB die Landeshauptleutekonferenz oder eben auch die Verbindungsstelle, wesentlich effektiver sind als jenes Organ, das nach dem Text des B-VG, also gleichsam nach der „Papierform", eigentlich die Funktion haben sollte, gemeinsames Sprachrohr der Länder zu sein. Bemerkenswerter Weise ist die Verbindungsstelle in keiner der Diskussionen über eine Reform die Bundesstaatlichkeit Österreichs und der Verwaltung, die seit geraumer Zeit, mit mehr oder minder – meist minder – großem Sachverstand geführt werden, in Frage gestellt worden.

Es ist jedoch die Frage zu stellen, wie diese von den Ländern geschaffenen, effektiven Instrumente der Interessenvertretung rechtlich zu qualifizieren sind. Handelt es sich dabei um Phänomene, die faktisch bestehen, als Ergebnisse von politischen Konventionen[1] Ausdruck der tatsächlichen Machtverhältnisse sind, die nicht geradezu rechtswidrig sind, aber doch gleichsam in einem rechtsfreien Raum existieren; oder können sie als Ergebnisse der Ausübung verfassungsrechtlicher Ermächtigungen verstanden werden.

Dazu sind zunächst zwei Fragen zu stellen, die auf den ersten Blick banal erscheinen mögen. Zunächst ist zu klären, was unter einer „verfassungsrechtlichen Ermächtigung" verstanden werden kann und

1 Zu diesem Phänomen siehe *Wielinger*, Poltische Konventionen als Bedingungen einer funktionierenden Demokratie, in: Krawietz/Schelsky/Winkler (Hg), Theorie der Normen. Festgabe für Ota Weinberger (1984) 211.

dann ist zu fragen, wie es um die einschlägigen Ermächtigungen der Bundesländer und ihrer Organe bestellt ist.

Diese Fragen sind aber nur dann banal, wenn man die Ermächtigungsfunktion der Verfassung ausschließlich als Ermächtigung zur Setzung formeller Akte im Prozess der Erzeugung von Rechtsakten[2] versteht. Ein solches Verständnis von der Funktion der Verfassung ist geeignet, eine der wesentlichsten Funktionen einer Verfassung klar zu legen. Es darf aber nicht dazu verleiten, die „politische" Ermächtigungsfunktion der Verfassung zu übersehen, nämlich die Funktion der Verfassung, Ermächtigungen zu jenen Handlungen zuzuweisen, die im Vorfeld des eigentlichen Prozesses der Rechtserzeugung unerlässlich sind, damit Rechtsakte inhaltlich vorbereitet werden und faktische Rahmenbedingungen für Erzeugung und Wirksamkeit von Rechtsakten geschaffen werden können. Freilich kann sich eine im eben dargelegten Sinn verstandene Ermächtigungsfunktion der Verfassung stets nur auf das Handeln staatlicher Organ beziehen. Eine durch die Verfassung erteilte Ermächtigung kann stets ausschließlich bedeuten, dass Organe eines von der Verfassung eingerichteten Rechtsträgers rechtmäßig Handlungen setzen können, die diesem Rechtsträger zuzurechnen sind. Ob der Inhalt dieser Handlungen als Teilakt eines bestimmten Rechtserzeugungsprozesses zu qualifizieren ist, ist hingegen nicht dafür relevant, ob die Handlungen als Wahrnehmung einer Ermächtigung durch die Verfassung verstanden werden können. So sind zB auch Akte der protokollarischen Repräsentation, die Namens des Bundes oder eines Landes gesetzt werden, grundsätzlich als Wahrnehmung einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung zu qualifizieren.

II. Die Ermächtigungsfunktion des B-VG

A. Allgemeines

Das B-VG von 1920 ist bekanntlich das Ergebnis eines mühsam ausgehandelten Kompromisses gewesen, der in hohem Maße durch den Druck äußerer Rahmenbedingungen, auf deren Gestaltung Österreich keinen Einfluss gehabt hat, bewirkt worden ist.

Sein Inhalt und seine Gestaltung sind auch durch die Vorstellungen über die Funktion einer Verfassung, welche den an ihrer Erarbeitung

2 So könnte der Begriff „ Zwangsnormerzeugungsregel" bei *Walter*, Der Aufbau der Rechtsordnung[2], (1984) 29 ff und 35 ff, missverstanden werden.

Beteiligten aus der Zeit der Monarchie vertraut waren, bestimmt worden aber auch durch Erfahrungen, welche diese Personen im Hinblick auf die höchst komplexe Verfassungsordnung des cisleithanischen Reichsteils der Monarchie und die Auseinandersetzungen um deren Anwendung gemacht hatten. Und es kann angenommen werden, dass den an der Auseinandersetzung um das B-VG Beteiligten jenes Verständnis vom „Wesen" der Verfassung gemeinsam war, das *Georg Jellinek* mit folgenden Worten umschrieben hat: „Das Wesen der constitutionellen Verfassung besteht in der Abgrenzung der Machtsphäre der staatlichen Elemente: einerseits der Organe, durch welche die Staatsgewalt sich als wollend und handelnd bethätigt, andererseits der Individuen, welche das Objekt der Staatsthätigkeit bilden."[3] *Jellinek* lässt keinen Zweifel daran, dass er die „wollende Staatsgewalt" als Ausdruck politischer Macht versteht und damit als Verkörperung des Herrschaftswillens von Interessensträgern, die mit anderen Interessensträgern konkurrieren. So ist es kein Zufall, dass er von einer „Abgrenzung von Machtsphären" und nicht von „Grenzen von Zuständigkeitsbereichen" spricht. Die Verfassung hatte demnach ihre Funktion der Abgrenzung von Machtsphären zu erfüllen, indem sie normiert, welche Staatsorgane es geben soll und wie sie bestellt werden, welche Zuständigkeiten die Staatsorgane haben sollen, welche inhaltlichen Schranken der Ausübung der Zuständigkeit gezogen sein sollen, wie die Grenzziehung zwischen Zuständigkeitsbereichen und wie die inhaltlichen Schranken gewahrt werden sollen und schließlich, ob und wie die Organe für ihr Tun zur Verantwortung gezogen werden können. Die Verfassung sollte formell durchaus als „Rechtserzeugungsregel" konzipiert sein und wirken, aber eben dadurch zentrale Bedeutung für die Sphäre des Politischen haben. Dies indem sie durch die Umschreibung des Inhalts und der Grenzen der Zuständigkeiten von Staatsorganen, die Machtchancen jener Interessensträger, die in den Staatsorganen rechtlich verkörpert sind, begrenzt. So war die Verfassungsordnung der Monarchie verstanden worden, denn um die Zuweisdung von Machtchancen durch die Zuweisung und Begrenzung von Zuständigkeitsbereichen der Staatsorgane war es in der seit 1848 geführten Auseinandersetzung um eine „Konstitutionalisierung" der Monarchie gegangen.

---

3 *Jellinek*, Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich (1885) 2.

Daher ist das B-VG von 1920 nicht trotz sondern gerade wegen seiner Nüchternheit und Technizität und seiner Beschränkung auf Normen über Staatsorgane, deren Bestellung und deren Zuständigkeiten und über die Kontrolle der Tätigkeit der Staatsorgane als zentrale Regel für den Bereich des Politischen gedacht gewesen und verstanden worden: Es sollte Regel über die Zuweisung und Begrenzung jener Machtchancen sein, deren Nutzung sich letztlich in Gestalt von Rechtsakten manifestieren kann. Weil es aber durch Kompetenzregeln, Verfahrensregeln und Bestimmungen über verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte grundsätzlich nur formelle und materielle Grenzen für den Inhalt von Organhandeln normiert, diesen Inhalt aber ansonsten nicht determiniert, erteilt es für das Handeln der Organe der von ihm eingerichteten Rechtsträger sehr weite Ermächtigungen. Es ermächtigt zur Entscheidung über Handeln oder Nicht-Handeln und es ermächtigt inhaltlich zu jeglichem Handeln, das sich innerhalb der durch Zuständigkeitsregeln, Verfahrensregeln und Grundrechte bestimmten Grenzen abspielt. Dies darf nicht übersehen werden, wenn die Frage gestellt wird, welche Ermächtigungen das B-VG ursprünglich zugewiesen hat und heute zuweist.

B. Die für die Bundesländer relevante Ermächtigungsfunktion des B-VG als „Antwort" auf Fragen und Erfüllung von Forderungen

Bei der Frage nach dem Inhalt von Ermächtigungen durch das B-VG darf Folgendes nicht übersehen werden:

Viele Regelungen im B-VG 1920 hatten den von *Schäffer* beschriebenen „Antwortcharakter"[4] (und viele später geschaffene Regelungen haben dies ebenso). Das heißt, sie hatten die spezifische Funktion, Fragen und Probleme zu lösen, die als aktuell und wesentlich angesehen wurden. Dabei ging es in vielen Fällen um Fragen und Probleme, die sich in der Zeit der Monarchie ergeben hatten, aber auf Grundlage der Dezemberverfassung nicht hatten bewältigt werden können, oder darum, politischen Forderungen Rechnung zu tragen, deren Erfüllung die Dezemberverfassung entgegen gestanden war. Der Wunsch, durch eine Regelung in der Verfassung eine aus der untergegangenen Verfassungsordnung geläufige Frage zu lösen oder alte Forderungen zu erfüllen, ist insbesondere für jene Teile des B-VG bestimmend gewesen, die das Verhältnis des Bundes zu den Ländern oder das Verhältnis der Länder zueinander betreffen.

---

4 *Schäffer*, Verfassungsinterpretation in Österreich (1971) 30 f.

Dass die an der Auseinandersetzung um die Schaffung einer Bundesverfassung Beteiligten der Lösung derartiger Fragen besondere Bedeutung beigemessen haben und welche Themen dabei in ihrem Blickfeld gelegen sind, wird verständlich, wenn man sich die verfassungsrechtliche Situation in Erinnerung ruft, die zur Zeit der Monarchie im Verhältnis zwischen Gesamtstaat und Ländern, aber auch im Verhältnis der Länder zueinander, bestanden hat. Dabei springen zwei Punkte ins Auge, nämlich die Kompetenzverteilung und die Stellung der Landesvertretungen. Auf diese sei im Folgenden kurz eingegangen:

In der für den Gesamtstaat der „im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder" geltenden Verfassungsordnung war die Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzbereiche des Reichsrates und der Landtage in höchstem Maße unklar gewesen. Dieser Mangel ist schon im ersten einschlägigen Verfassungsgesetz, dem „Oktoberdiplom", angelegt und wird durch alle weiteren Verfassungsgesetze vergrößert.[5]

Nach Punkt I. des „Oktoberdiploms" von 1860[6] sollte die Gesetzgebung vom Kaiser *„unter Mitwirkung der gesetzlich versammelten Landtage, beziehungsweise des Reichsrates"* ausgeübt werden. Punkt II. legte fest, welche dort genannten *„Gegenstände der Gesetzgebung"* unter Mitwirkung des Reichsrates geregelt werden sollten. Nach Punkt III. sollten *„ alle anderen Gegenstände der Gesetzgebung, welche in der vorherigen Punkten nicht enthalten sind"*, in den Landtagen *„ im Sinne und in Gemäßheit ihrer Landesordnungen verfassungsmäßig erledigt werden."* Es war jedoch vorgesehen, das sich der Kaiser vorbehalten konnte, *„in betreff solcher Gegenstände der Gesetzgebung, welche nicht der ausschließlichen Kompetenz des gesamten Reichsrates zukommen, seit einer langen Reihe von Jahren für Unsere übrigen Länder eine gemeinsame Beratung und Entscheidung stattgefunden hat, [...] „mit gemeinsamer verfassungsmäßiger Mitwirkung des Reichsrates unter Zuziehung der Reichsräte dieser Länder behandeln zu lassen."*

Diese Regelung konnte zwar im Sinn einer grundsätzlich bestehenden subsidiären Allzuständigkeit der Landtage verstanden werden, eröffnete aber durch den letzten Teil des Punktes III. die Möglichkeit für eine ganz andere Praxis. Dazu kam, dass die im Oktoberdiplom angesprochenen Landtage tatsächlich nicht einge-

---

5 Eine prägnante Darstellung der Rechtslage in der Spätphase der Monarchie, ihrer Entwicklung und ihrer Komplexität findet sich bei *Kelsen*, Österreichisches Staatsrecht, Ein Grundriss, entwicklungsgeschichtlich dargestellt (1923) 10 ff.

6 RGBl Nr 226/1860.

richtet wurden. Es waren nämlich nur für vier Länder[7] (im Wesentlichen gleichlautende) „Landesstatute" erlassen worden und auch diese sind nicht wirksam geworden. Landtage sind erst nach dem „Februarpatent"[8] geschaffen worden, als dessen Anhang 15 Landesordnungen – mit Ausnahme jener für Triest im Wesentlichen gleichlautend – erlassen worden sind. Diese werden im Punkt III. des „Februarpatents" als für das jeweilige Land wirksame „Staatsgrundgesetze" bezeichnet.

Das „Februarpatent" von 1861 hat den im Oktoberdiplom normierten Grundsatz für die Zuständigkeitsverteilung in sein Gegenteil verkehrt: Es enthielt keine Klausel über eine subsidiäre Allzuständigkeit der Landtage, ja überhaupt keine Regelung über deren Zuständigkeiten. Diese wurden in den Landesordnungen taxativ aufgezählt.

In der „Dezemberverfassung" von 1867 und zwar im geänderten Grundgesetz über die Reichsvertretung[9], ist diese Reglung wiederum umgestoßen und die Verteilung der Zuständigkeiten abermals in (grundsätzlich) gleicher Weise geregelt worden wie im Oktoberdiplom: Die Angelegenheiten, die in die Kompetenz des Reichsrates fallen sollten, wurden im § 11 aufgezählt. Die Zuständigkeit der Landtage zur Gesetzgebung wurde im § 12 in einer Form geregelt, die nach ihrem Wortlaut als Festlegung einer subsidiären Allzuständigkeit hätte verstanden werden können.[10] Aber – wie das Oktoberdiplom – enthielt auch dieses Gesetz eine Stelle, die geeignet war, Verwirrung zu stiften: Der Einleitungssatz zu § 11 lautete: *„Der Wirkungskreis des Reichsrates umfasst alle Angelegenheiten, welche sich auf Rechte, Pflichten und Interessen beziehen, die allen im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern gemeinsam sind ...".*

Dazu kam, dass keineswegs klar war, ob durch diese Regelungen den Bestimmungen in den als Anhang zum Februarpaten erlassenen Landesordnungen, in welchen die Zuständigkeiten der Landtage taxativ aufgezählt waren derogiert worden war. Es war nämlich nicht klar, ob diese jeweils nur durch Landesgesetz abgeändert werden können,

---

7 Steiermark, RGBl Nr 227/1860; Kärnten, RGBl Nr 232/1860; Salzburg, RGBl Nr 238/1860; Tirol RGBl Nr 254/1860.

8 RGBl Nr 20/1861.

9 RGBl Nr 141/1867.

10 § 12: *„Alle übrigen Gegenstände der Gesetzgebung, welche in diesem Gesetze dem Reichsrate nicht ausdrücklich vorbehalten sind, gehören in den Wirkungskreis der Landtage ...".*

oder ob eine Änderung durch ein vom Reichsrat beschlossenes Gesetz möglich sein sollte.

Die Handlungsmöglichkeiten der gewählten Landesorgane, nämlich der „Landesvertretungen", das waren die nach dem Kurienwahlrecht gewählten Landtage und die von diesen gewählten Landesausschüsse, waren zudem erheblich beschränkt: Sie durften sich ausschließlich mit Angelegenheiten befassen, die das jeweilige Land selbst betreffen. Den Landtagen war es durch § 41 der jeweiligen Landesordnung verwehrt, mit der Landesvertretung eines anderen Kronlandes *„in Verkehr"* zu treten. Sie durften zudem *„keine Kundmachung erlassen."* Nach dem jeweiligen § 43 der Landesordnungen durfte der Landesausschuss *„nur mit dem Landtage aus dem er hervorgegangen, in Verkehr treten und nur in den ihm übertragenen Verwaltungsangelegenheiten Kundmachungen erlassen."*

Aber trotz der Beschränkungen, die ihnen durch die Verfassung auferlegt waren, haben die Landesvertretungen in der politischen Wirklichkeit der Spätphase der Monarchie große Bedeutung erlangt. Die Phänomene des Parteienstaates sind in Österreich weitgehend in den einzelnen Ländern und nicht auf gesamtstaatlicher Ebene entstanden. So sind die Landesvertretungen zu einem wichtigen institutionellen Kristallisationspunkt „moderner" politischer Kultur geworden. Auf Ebene der Länder haben sich handlungsfähige politische Formationen gebildet. Diese waren 1918 nach dem Zerfall der Monarchie in der Lage zu bewirken, dass die Länder bzw die politischen Kräfte, die in Ländern ihre Basis und Machtgrundlage hatten, bestimmend an der Gestaltung der Verfassung der Republik mitzuwirken konnten. Und daher war es naheliegend, dass bei der Erarbeitung einer Verfassung für die Republik der Beseitigung von Schranken für Handlungsmöglichkeiten der Länder, welche die Verfassung des untergegangenen Staates normiert hatte und der Schaffung einer Möglichkeit zur Lösung von Problemen im Verhältnis von Gesamtstaat und Ländern, die in dieser Verfassungsordnung rechtlich nicht lösbar gewesen waren, große Bedeutung beigemessen wurde.

Als ein Beispiel für Regelungen des B-VG 1920, die der Bewältigung eines aus der Vergangenheit vertrauten, im Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und den Ländern bestehenden, aber ehedem rechtlich nicht lösbaren Problems dienen sollten, seien die Bestimmungen über die Verfassungsgerichtsbarkeit genannt. In der Stammfassung des B-VG waren diese nämlich, soweit sie Entscheidung von Kompetenzkonflikten und die Gesetzesprüfung (aber auch die Kreation der Mitglieder des Gerichtshofs) betrafen, weitgehend eine legistische

Umsetzung des von *Georg Jellinek* 1885 entwickelten Konzepts[11] zur gerichtsförmigen Lösung von Konflikten zwischen dem Gesamtstaat und den Ländern über den Inhalt ihrer jeweiligen Kompetenzen. Augenscheinlich wurde erwartet, dass derartige Konflikte auch in der Bundesstaatskonstruktion der Republik auftreten werden und so sollte im B-VG ein rechtsstaatliches Instrumentarium zu deren Lösung geschaffen werden.

Das politische Gewicht der Länder in der Zeit der Auseinandersetzung um eine Bundesverfassung ist bestimmend dafür gewesen, dass trotz des Wunsches der überwiegenden Mehrheit der politischen Kräfte, dass diese Verfassung ein möglichst kurzlebiges Provisorium sein und nur für eine Übergangszeit bis zu einem Anschluss an das Deutsche Reich Geltung haben möge, die Republik als Bundesstaat eingerichtet wurde, obwohl klar sein musste, dass damit die staatsrechtliche Durchführung eines Anschlusses erschwert werden würde.[12] So wurde im B-VG in völliger Abkehr vom Konzept der Staatsorganisation der für die im „Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder" geltenden Verfassung, das für einen Bundesstaat entscheidende rechtliche Element normiert: die relative Verfassungsautonomie[13]. Konsequenter Weise wurde als Grundregel über die Kompetenzverteilung die subsidiäre Allzuständigkeit der Länder „ohne und aber" und kein Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht, sondern die Gleichrangigkeit der Teilrechtsordnungen normiert. Zudem wurden die vorhin beschriebenen Beschränkungen der Möglichkeit der Verständigung zwischen den Ländern beseitigt.

C. *Die verfassungsrechtliche Ermächtigung der Länder zur politischen Artikulation*

Der verfassungspolitische Gestaltungsspielraum der Länder wurde freilich durch manche Bestimmungen im B-VG 1920, insbesondere in dessen viertem Hauptstück, sehr beschränkt. Aber diese Beschränkungen betreffen nicht die Ermächtigung der Länder zur politischen Artikulation und zur Verständigung untereinander. In der Stammfassung des B-VG fand sich als Art 107[14] eine Bestimmung, deren

11 *Jellinek,* Verfassungsgerichtshof 52 ff.

12 Dazu *Kelsen,* Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich, ZÖR 1927, 329.

13 So schon *Kelsen,* ZÖR 1927, 333 ff.

14 In der heute geltenden Fassung des B-VG findet sich diese Bestimmung bekanntlich als Art 15a Abs 2.

Wortlaut dies erkennen lässt; sie lautete nämlich: *„Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen."* Durch die Textierung, dass die Länder *„nur"* in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches Vereinbarungen schließen können, ist diese Regelung nicht in Form einer Ermächtigung sondern in Form einer Beschränkung formuliert – dies als Konsequenz des Konzeptes von selbständigen Ländern, die nur jenen Beschränkungen unterliegen sollen, denen sie die Bundesverfassung unterwirft. Es mag zwar schwer vorstellbar sein, in welch anderen Angelegenheiten als solchen aus ihrem selbständigen Wirkungsbereich die Länder, kraft ihrer relativen Selbständigkeit, ohne eine solche Beschränkung untereinander hätten Vereinbarungen schließen können. Durch die Formulierung des Art 107 B-VG 1920 wurde aber dem Prinzip der relativen Selbständigkeit Rechnung getragen. Die durch die B-VG-Novelle BGBl Nr 444/1974 geschaffene Bestimmung über Verträge zwischen dem Bund und den Ländern ist demgegenüber – konsequenter Weise – als ausdrückliche Ermächtigung formuliert. Denn nach dem Konzept des B-VG 1920 sind die Teilrechtsordnungen Bund und Länder zwar gleichrangig, aber hinsichtlich der wechselseitigen Möglichkeiten, durch Rechtsakte auf die Gestaltung der jeweils anderen Wirkungsbereiche Einfluss zu nehmen, auf das suspensive Veto des Bundesrates nach Art 42 bzw auf den Einspruch der Bundesregierung nach Art 98 B-VG beschränkt gewesen.

Oben wurde dargelegt, dass das B-VG die Organe der von ihm eingerichteten Rechtsträger inhaltlich zu jeglichem Handeln innerhalb der durch Zuständigkeitsregeln, Verfahrensregeln und Grundrechte gezogenen Grenzen ermächtigt. Dies bedeutet, bezogen auf die Länder, Folgendes:

Die Länder sind durch die Bundesverfassung ermächtigt, Aktivitäten zur Artikulierung und zur Vertretung ihrer Interessen zu entfalten. Diese können sich auf jeden Gegenstand beziehen, der die Interessen eines Landes, mehrerer oder aller Länder gemeinsam berührt. (Dies betrifft auch jenen Bereich, der als „regionale Außenpolitik" bezeichnet wird und welcher über das hinausgeht, was in den Art 16 und 23c bis 23i B-VG ausdrücklich geregelt ist.[15]) Konsequenter Weise ist anzunehmen, dass die Länder auch ermächtigt sind, gemeinsame

15 Zu diesem Thema siehe insgesamt *Hammer/Bußjäger* (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007).

Instrumente zu schaffen, die eine Entfaltung von einschlägigen Aktivitäten ermöglichen und erleichtern sollen.

Die Einrichtung der „Verbindungsstelle der Bundesländer" ist daher als Akt der Wahrnehmung einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung der Bundesländer zu verstehen.

Gernot Meirer

Die Entstehung der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer

Hans Vanura, der Landesamtsdirektor von Niederösterreich, schrieb 1950 an seinen Kollegen *Otto Richter* in Oberösterreich, er verfolge eine *Angelegenheit, die aber so heikel sei, dass nur mit Zartgefühl vorgetastet werden dürfe.* Richter unterstützte *Vanura* in dieser *Angelegenheit*, aus der die Verbindungsstelle entstand. Der vorliegende Beitrag geht dieser Entstehungsgeschichte der Verbindungsstelle nach: Wie kam es dazu und was wurde daraus?[1]

I. Für den Staatsgedanken gefährlich oder im gesamtösterreichischen Interesse?

Leopold Figl und *Oskar Helmer* stellten *Hans Vanura*, der 1938 aus dem niederösterreichischen Landesdienst entlassen worden war, im April 1945 wieder ein, dies gleich als Landesamtsdirektor, mit dem Auftrag: *Bauen Sie die Verwaltung wieder auf!* Er erlebte dabei, wie eingeschränkt die Kontakte mit den anderen Ländern waren und wie schwierig es war, einheitliche Länderstandpunkte zu vertreten. Auch trachteten die Bundesministerien, Angelegenheiten der Länder an sich zu ziehen. *Vanura* verfolgte daher die Idee, die Länder könnten durch eine *ständige Länderkonferenz* eher ihre Rechte wahren. Die anderen Länder waren skeptisch, meinten aber, ein gemeinsames Büro könnte nützlich sein. Es wurde eingerichtet, begann seine Arbeit am 1. Mai 1951, und am selben Tag teilte Landeshauptmann *Johann Steinböck* von Niederösterreich der Bundesregierung mit, dass alle Landesregierungen die *Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der Bundesländer* beschlossen hätten. Sie habe ihre Tätigkeit aufgenommen, sie werde die Information und die Koordination der Länder unterstützen, die Kontakte zu den Bundesministerien stärken und Sekretariat der Landeshauptleutekonferenz sein. Ziel sei Vereinfachung und Verbilligung *im gesamt-österreichischen Interesse*.

---

1 Vgl ausführlicher und mwN *Meirer*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder (2003).

Bundeskanzler *Figl* legte diesen Antrag dem Ministerrat am 22. Mai 1951 vor. Vizekanzler *Adolf Schärf* wandte aber ein, damit werde ein *Keim geschaffen, der für den Staatsgedanken gefährlich werden kann.* Nur der Bundesregierung stehe es zu, Einigung unter den Ländern herzustellen, und nur der Bundeskanzler habe das Recht, die Landeshauptleutekonferenz einzuberufen.

Die Verbindungsstelle wurde somit von der Bundesregierung zuerst nicht zur Kenntnis genommen, sie entwickelte jedoch ihre Tätigkeit. Die Landeshauptleutekonferenz begann aber erst dann regelmäßig zu tagen, als die Verbindungsstelle anerkannt war und Bundeskanzler *Bruno Kreisky* ab 1970 an ihren Tagungen teilnahm.

Hat *Vanura* mit der Zusammenarbeit der Länder und der Länderkonferenz etwas Neues erfunden? Und ist heute diese Länderkonferenz, so wie *Adolf Schärf* es sah, *für den Staatsgedanken gefährlich* oder, so wie *Johann Steinböck* hoffte, im *gesamt-österreichischen Interesse*?

II. Zusammenarbeit der Länder verboten?

Nach den vom Kaiser dekretierten Landesordnungen von 1861 war es den Kronländern verboten, untereinander Kontakt zu nehmen, trotzdem bildeten sie ab 1893 eine *Konferenz der Landesausschüsse*. Das führte 1904 zur Idee eines *Centralamtes des Länderrates* und später zu einer *Vermittlungsstelle*.

1918 fielen diese Verbote weg. Die Landesversammlungen beschlossen ihre Landesverfassungen und verlangten, auch die Bundesverfassung mitzugestalten. Staatskanzler *Karl Renner* lud daher die Länder 1918 zur Mitarbeit ein. Bis 1920 fanden auch, obwohl *Renner* es verhindern wollte, von den Ländern selbst initiierte Konferenzen statt. *Vanura* sammelte Unterlagen über diese Konferenzen. Teilgenommen hat er dann an der Ersten Länderkonferenz im Herbst 1945. Die dabei einvernehmlich mit allen Ländern umbesetzte Staatsregierung wurde von den Alliierten anerkannt, und die ersten Wahlen nach dem Krieg wurden vorbereitet. Teilgenommen hat er auch an Landeshauptleutekonferenzen, zu denen Bundeskanzler *Figl* von 1946 bis 1949 eingeladen hatte, im Wesentlichen um die Ernährung der Menschen in den Städten zu sichern.

So legten Bund und Länder gemeinsam die Geleise für die Lebensgrundlagen, die Demokratie und für den Bundesstaat. Offen jedoch war noch, wie die Länder ihre Aufgaben finanzieren. Dazu sandte

Finanzminister *Georg Zimmermann* im Februar 1946 den Entwurf für einen Finanzausgleich aus. Der knüpfte aber an Regelungen des NS-Regimes an. Dieses hatte die Stellung der Länder als Gliedstaaten eines Bundesstaates aufgehoben und ihre Nachfolger, die Reichsgaue, zu Gemeindeverbänden ohne eigenes Steuerrecht mit finanzieller Abhängigkeit von Berlin abgewertet.

Adolf Schemel, Landeshauptmann-Stellvertreter von Salzburg, lud daher die Landesfinanzreferenten ein, den Entwurf zu beraten. Die Konferenz forderte, der Finanzausgleich müsse zwischen den Gebietskörperschaften vereinbart und nicht vom Bund dekretiert werden. Die Länder müssten selbständige Besteuerungsrechte und Beteiligungen am Ertrag gemeinschaftlicher Abgaben so erhalten, wie sie ihnen vor 1938 zustanden. Sie trugen dies dem Finanzminister im Oktober 1946 vor. In der Folge zögerten aber einige Länder, Einnahmenverantwortung zu fordern. Sogar eine Teilung Österreichs wurde befürchtet: Die Steuerhoheit der Länder würde den am Eisernen Vorhang liegenden Osten vom finanzstarken Westen trennen. Vorarlberg pochte aber auf Eigenverantwortung. Wegen dieser Uneinigkeit erlangten die Länder nicht wieder eine nennenswerte Steuerhoheit. Einheitlich jedoch erhoben die Landesfinanzreferenten dann Einspruch, wenn der Bund den Finanzausgleichspakt nicht einhielt, wenn er Zuschläge nur für sich beschloss, und wenn Belastungen nur Länder und Gemeinden trafen.

Otto Richter empfahl, die Länder sollten nicht nur von Fall zu Fall in Finanzangelegenheiten, sondern ständig Kontakt halten, besonders in Verfassungsfragen und bei der Begutachtung von Entwürfen für Bundesgesetze. Die Landesamtsdirektoren müssten regelmäßig tagen.

Am 22. Oktober 1948 fand daher die erste Landesamtsdirektorenkonferenz in Linz unter Vorsitz von *Richter* statt. Landeshauptmann *Heinrich Gleißner* empfahl, Vorsorge zu treffen, dass der Bund die Kompetenzgrenzen zwischen Bund und Ländern beachte, dass die Einheit der Verwaltung jedes Landes zu sichern sei, und dass Bausteine für die Verwaltungsreform gesammelt werden. *Fritz Schneider* von Vorarlberg und *Viktor Krischa* von Wien trugen vor, der Bund habe die Tendenz, seine Befugnisse auszudehnen. Er richte in den Ländern immer wieder Sonderverwaltungsbehörden ein, das schaffe Doppelgleisigkeiten. Auch werde die Bundesverfassung ständig geändert und durch Verfassungsregelungen außerhalb des Bundes-Verfassungsgesetzes zulasten der Länder untergraben. In den Stellungnahmen zu Entwürfen für Bundesgesetze sollte dem einheitlich begegnet werden.

In der Tagung der Landesamtsdirektoren am 4. Dezember 1949 in Innsbruck hob *Richter* in Anwesenheit der beiden Landeshauptmann-Stellvertreter besonders die Einheit des Amtes der Landesregierung hervor. Man müsse auf diese Einheit achten, denn die Zersplitterung des Amtes der Landesregierung gehe Hand in Hand mit den Zentralisierungstendenzen.

Ab 1948 tagten die Landesamtsdirektoren halbjährlich. Die Vertreter des Bundeskanzleramtes nahmen immer teil. Sie traten stets für eine Balance zwischen Bund und Ländern ein.

III. Ein Länderbüro als erster Schritt

Im Mai 1950, nach zwei Jahren Erfahrung, trug *Vanura* seinen Kollegen vor, dass die Konferenz der Landesamtsdirektoren gute Erfolge gezeitigt habe, sie sei aber nicht genügend fundiert. Die Länder sollten daher eine ständige Länderkonferenz mit einem Büro in Wien bilden.

Dies wurde am 2. Juni 1950 von den damals der ÖVP zugehörigen Landeshauptleuten von Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und der Steiermark mit dem Ergebnis beraten, dass vorerst nur ein gemeinsames Länderbüro eingerichtet werden soll.

Vanura ersuchte am 14. Juni 1950 alle Länder, dem zuzustimmen. Er schlug auch gleich als Leiter des Büros *Rudolf Buchsbaum*, den Vorstand der niederösterreichischen Legistik, vor. Die erste Aufgabe sei, die Länder zu unterstützen, Bundesgesetz-Entwürfe möglichst einheitliche zu begutachten.

Die Länder äußerten dazu:

Vorarlberg und Wien befürworteten ein Länderbüro, das nach einvernehmlich getroffenen Regeln arbeitet.

Oberösterreich verlangte, ein isoliertes Länderbüro dürfe nicht entstehen. Ein Amt einer Landesregierung solle diese *Verbindungsstelle* führen. Es dürfe weder ein neuer Amtsapparat noch ein Länderbund geschaffen werden. Das Interesse des Gesamtstaates sei zu beachten.

Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und die Steiermark stimmten grundsätzlich zu. Der Apparat müsse aber klein gehalten werden und rasch und sparsam arbeiten.

Tirol jedoch teilte mit, es werde sich vorläufig nicht beteiligen. Von einem für alle Länder tätigen Einheitsbüro könne kaum eine so

vorteilhafte Vertretung für das einzelne Land erwartet werden wie durch einen eigenen Verbindungsmann. Tirol habe in Person eines Beamten im Unterrichtsministerium einen Vertreter für Interventionen bei den Zentralstellen.

Die skeptischen Stimmen hinderten aber *Vanura* nicht daran fortzufahren. Er lud die Landesamtsdirektoren zu einer Beratung im Jänner 1951 nach Wien ein. Dort betonte er, die Verbindungsstelle sei in erster Linie ein Hilfsorgan, grundsätzliche Angelegenheiten blieben jedoch den einzelnen Ländern vorbehalten. Tirol war in dieser Beratung durch den Beamten aus dem Unterrichtsministerium vertreten. Dieser erklärte, Tirol verpflichte sich nun doch zur Teilnahme an der Verbindungsstelle für ein Jahr.

Die Konferenz beschloss hierauf die Grundsätze für Organisation und Aufgaben der Verbindungsstelle und beauftragte *Buchsbaum*, eine Geschäftsordnung auszuarbeiten. Sie wurde den Ländern im Februar 1951 vorgelegt. Alle Landesregierungen stimmten zu auch dem, dass die Verbindungsstelle beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung eingerichtet wird. So begann am 1. Mai 1951 *Rudolf Buchsbaum* seine Arbeit im damaligen Amtsgebäude der Niederösterreichischen Landesregierung in Wien am Minoritenplatz.

IV. Tätigkeit der Verbindungsstelle

Buchsbaum erbat von den Ländern Erstbegutachtungen der Bundesgesetzentwürfen. Er erstellte daraus Gesamtaussagen als Grundlage für die endgültigen Stellungnahmen der Länder und zeigte dabei auch die zu erwartenden finanzielle Nachteile für Länder und Gemeinden auf. Vorarlberg, insbesondere der spätere Landesamtsdirektor *Elmar Grabherr*, unterstützte, dass die Verbindungsstelle auch Finanzierungsfragen aufgriff. *Vanura* aber, der das Länderbüro faktisch leitete, wandte ein, Finanzangelegenheiten seien Aufgabe der Landesfinanzreferenten, nicht der Verbindungsstelle.

Dieser Vorgang der Begutachtung lief nicht schnell genug. Er schien auch mehreren Ländern bald zu kompliziert zu sein. Tirol nahm die Hilfe nicht in Anspruch.

Als Kommunikationskanal war die Verbindungsstelle den Ländern jedoch nützlich, denn Umfragen waren nur über sie durchzuführen, und zwar dann, wenn sie von einem Landesamtsdirektor angeordnet waren. Damit sollten die Kapazitäten der Fachabteilungen in die Ge-

samtinteressen des Landes eingeordnet, die Kräfte gesammelt und die Einheit des Amtes gewahrt werden.

Gleich im September 1951 beschlossen die Landesamtsdirektoren, dass nur die Verbindungsstelle Geschäftsstelle für Länderkonferenzen ist, und dass Tagungen in Landesangelegenheiten nur durch die Verbindungsstelle anberaumt werden. Dadurch sollten unnötige Sitzungen vermieden werden. Auch den Bundesministerien sollte damit verwehrt werden, unkontrolliert Beratungen in Landesangelegenheiten durchzuführen. Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit waren dabei ebenso das Ziel wie die Abwehr von Eingriffen in Länderbefugnisse.

Besonders Vorarlberg beobachtete dies. Wenn daher von einer Fachabteilung eines Landes in Umgehung der Verbindungsstelle eine Einladung zu einer Länderkonferenz in Vorarlberg eingelangt war, beauftragte *Grabherr* die Verbindungsstelle, auf diese Regelwidrigkeit hinzuweisen. Schon zwei Monate nach ihrer Errichtung sandte die Verbindungsstelle dazu das erste Mahnschreiben aus. Landeshauptmann *Johann Steinböck* unterzeichnete es, nicht *Vanura*, der ebenso wie *Grabherr* darauf achtete, dass Sitzungen auf das unbedingt notwendige Maß reduziert und bestmöglich vorbereitet wurden. Die Verbindungsstelle hatte nach Möglichkeit daran teilzunehmen und den Landesamtsdirektoren zu berichten.

Das galt auch gegenüber den Bundesministerien. So kündigte Vorarlberg dem Landwirtschaftsministerium 1954 zweimal wirkungsvoll Boykott an: Es werde zu Beratungen, wenn diese nicht über die Verbindungsstelle ausgeschrieben werden, oder wenn die Kompetenz des Bundes überschritten werde, keine Vertreter entsenden. Dem schlossen sich auch andere Länder an.

Somit gab schon die Existenz der Verbindungsstelle die Möglichkeit, in den Ländern die Fachkapazitäten zu bündeln, die Anzahl der Tagungen und der Dienstreisen einzuschränken und nicht zuletzt, Eingriffe in Länderrechte eher abzuwehren.

Buchsbaum stand daher in vielen Punkten zwischen widersprüchlichen Interessen:

So führte er in seinem Tätigkeitsbericht von 1952 zum Beispiel an, er habe erfolglos versucht, die Kollegen der Land- und Forstwirtschaftsinspektionen und der Landesveterinärabteilungen einzubinden.

Die Aufsicht über die Verbindungsstelle führte ein Arbeitsausschuss. Nach Auffassung von *Grabherr* hätte dies ständig geschehen

sollen, nach Auffassung von *Vanura* nur in Anlassfällen. *Buchsbaum* stand dazwischen.

Schwierig für *Buchsbaum* war auch, Länderanliegen den Ministerien wirkungsvoll vorzutragen. Denn der Bundeskanzler hatte im Dezember 1951 allen Zentralstellen das Ergebnis der Beratung im Ministerrat bekanntgegeben, es sei daher mit den Ländern direkt und nicht über die Verbindungsstelle dienstlich zu verkehren. Die Bundesministerien konnten somit *Buchsbaum* ausrichten, für sie existiere eine Verbindungsstelle nicht. Anders verhielt sich das Finanzministerium, mit welchem etwa ab 1956 Informationen ausgetauscht werden konnten.

Wenn sich bei Beratungspunkten der Landesamtsdirektorenkonferenz Hinweise auf finanzielle Nachteile für die Länder ergaben, zeigte *Grabherr* dies auf und beantragte, dass alle Länder sich dagegen wehren sollten. Vorarlberg wollte auch – eine entsprechende Finanzhoheit vorausgesetzt – die Kosten der Landeslehrer selbst tragen. *Vanura* hielt dem entgegen, es müsse den anderen Ländern überlassen bleiben, ob sie sich anschließen. *Buchsbaum* und *Grabherr* stimmten überein, dass die Tätigkeit der Verbindungsstelle ohne Mitwirkung in Finanzangelegenheiten unvollständig sei. *Vanura* dagegen berücksichtigte, dass mehrere Landeshauptleute, so *Heinrich Gleißner, Josef Klaus, Ulrich Ilg* und *Josef Krainer*, und andere maßgebliche Politiker, wie *Adolf Schemel, Norbert Horvatek* und *Johann Resch*, in der Landesfinanzreferentenkonferenz tätig waren, und dass *Johann Holzfeind* aus der Finanzabteilung Niederösterreichs diese Konferenz fallweise betreute.

Das noch größere Manko aber war, dass die Landeshauptleute nur mit den Finanzreferenten, nicht aber als eigene Konferenz tagten. Vorarlberg bemühte sich darum, allerdings vergeblich. Auch Länder mit ÖVP-Mehrheit, wie etwa Tirol, reagierten distanziert. Die Länder mit SPÖ-Mehrheit waren wegen der Bedenken der SPÖ in der Bundesregierung zurückhaltend. Der Verbindungsstelle gegenüber bestanden Vorbehalte wegen Sitz, Personalbesetzung und Leitung in Händen von Niederösterreich.

Buchsbaum hatte die neuen Aufgaben im Alter von 65 Jahren übernommen und trotz einiger Hürden die Verbindungsstelle aufgebaut. Der Landesamtsdirektor von Wien sprach ihm daher in seinen jährlichen Berichten an die Wiener Landesregierung von 1951 bis 1954 immer auch Anerkennung aus. Die Verbindungsstelle habe sich in der Beziehung aller Länder zu den Bundeszentralstellen bewährt. *Buchsbaum* habe seine überragende fachliche Erfahrung mit sehr geringem

Personal- und Sachaufwand in den Dienst gestellt. Die Zusammenarbeit zwischen Wien und der Verbindungsstelle sei zufriedenstellend. Die Wiener Landesregierung hielt daher an der Vereinbarung über die Verbindungsstelle fest.

V. Austritt von Tirol und Neuorganisation

Anders beurteilte Tirol die Verbindungsstelle. Ihre Tätigkeit sei überwiegend eine Erschwernis und nur eine Aktenschieberei. Notwendig wäre eine energische Vertretung der Länderinteressen gegenüber den Zentralstellen. Die Tiroler Landesregierung beschloss daher am 14. Oktober 1954, *ihre Beitrittserklärung zur Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer zu widerrufen und mit Ende des Jahres 1954 die Beitragszahlungen einzustellen.*

Ist der Austritt auch nur eines Landes schon das Ende der Verbindungsstelle? fragte Kärnten. Nein, sagte *Grabherr*, auch acht Länder könnten eine gemeinsame Stelle unterhalten. Ihre Vorteile seien überwiegend. Wegen des außerordentlichen Übergewichtes des Bundes und der Kraft der Gemeindeorganisationen müsse eher daran gedacht werden, diese Stelle auszubauen als sie zu beseitigen. Richtig sei, dass sie die Erwartungen nicht voll erfüllt habe, aber gewisse Interventionen seien erfolgreich gewesen, und die Tagungsflut sei eingedämmt worden. Als Geschäftsstelle der Landesamtsdirektorenkonferenz habe sie gute Dienste geleistet. Es stimme, dass sie nicht schöpferisch tätig sei, bei der Besetzung mit nur einem Mann sei dies jedoch unmöglich. Auch die Landesfinanzreferenten hätten beschlossen, die Verbindungsstelle auszubauen. Zu überlegen sei ein Wechsel im Vorsitz. Oberösterreich wäre dafür geeignet.

Johann Hirsch, Richters Nachfolger als Landesamtsdirektor von Oberösterreich, war auch überzeugt, *dass die Verbindungsstelle doch evolutionär in mühevoller Kleinarbeit und daher leicht übersehbar Beachtliches geleistet hat.* Sie solle fortgeführt werden. Er schlug vor, die Geschäftsordnung zu verbessern. *Hirsch* erreichte, dass es zu einer Aussprache darüber am 4. Februar 1955 in Linz kam. *Vanura* ließ sich durch *Johann Holzfeind* vertreten. Landeshauptmann *Gleißner* nahm teil und ersuchte, dafür einzutreten, dass die Landeshauptleutekonferenz *reaktiviert werde.* Ihr *komme nämlich im Interesse der gesamten öffentlichen Verwaltung und der Bewahrung des föderalistischen Staatsaufbaues besondere Bedeutung zu.*

Für Niederösterreich legte *Johann Holzfeind* dar, dass die Geschäftsordnung der Verbindungsstelle unter Beachtung der vollen Selbständigkeit der einzelnen Länder erstellt worden sei und dass es für die Verbindungsstelle nicht leicht gewesen sei, sich mangels Anerkennung durchzusetzen. Der bescheidene Hilfsapparat habe unnötige Kosten vermieden und doch zielstrebig gearbeitet. Die Anregung Tirols, die Landesamtsdirektorenkonferenz wechselnd zu betreuen, sei undurchführbar. Wolle man diese Konferenz, dann brauche man die Verbindungsstelle.

Die Landesamtsdirektoren beschlossen hierauf: Erstens sollen alle Länder in die Aufsicht über die Verbindungsstelle eingebunden werden, wozu ihre Geschäftsordnung geändert werden soll, zweitens soll gebeten werden, dass die Landeshauptleute regelmäßig tagen, und drittens möge Tirol seinen Beschluss auszutreten überprüfen.

Die Geschäftsordnung wurde so geändert, dass der Verbindungsstelle keine koordinierende Aufgabe zufällt, dass im Arbeitsausschuss abwechselnd alle Länder mitwirken und dass Beschlüsse der Länderkonferenzen nur stimmeneinhellig zustande kommen. Alle Landesregierungen stimmten der so geänderten Geschäftsordnung zu, auch Tirol, das damit wieder beitrat.

Die geänderte Ländervereinbarung wurde der Bundesregierung zugeleitet. In der Ministerratssitzung am 19. Februar 1957 erhob Vizekanzler *Schärf* den Einwand, *Österreich ist ein Bundesstaat, und die Einführung einer Zwischeninstanz entspricht in keiner Weise dem Geist der Verfassung*. Bedenken hatte er aber zweifellos auch aus parteipolitischer Sicht, denn Sitz, Personal und Leitung der Verbindungsstelle lagen im mehrheitlich von der ÖVP regierten Niederösterreich, und von den Landeshauptleuten gehörten damals weit mehr der ÖVP als der SPÖ an. Bundeskanzler *Raab* schloss die Beratung: *Also gut, die gewerkschaftliche Organisierung der Länder wird nicht zugelassen.*

VI. Finanzangelegenheiten als Aufgabe der Verbindungsstelle

Trotzdem beschloss die Landesfinanzreferentenkonferenz, sich der Verbindungsstelle zu bedienen. Sie soll finanzstatistische Unterlagen liefern, dazu sei ihr ein Experte für Finanzangelegenheiten zuzuteilen. Mehrere Länder schlugen Kandidaten vor. *Grabherr* lenkte es so, dass *Adolf Teißl* von Tirol, der mit einer Dissertation über den Finanzausgleich promoviert worden war, im Juni 1956 zur Verbindungsstelle

entsandt wurde. *Teißl* überzeugte die Landesfinanzreferenten durch Sachkenntnis und Einsatz. Schwerpunkte seiner Arbeit waren der *Finanzausgleich,* die *Neuordnung des Förderungswesens,* das *Forderungsprogramm der Bundesländer* und die *Finanzierung der Krankenanstalten.*

Im Finanzausgleich wurde die Position der Länder durch die Arbeit der Verbindungsstelle wesentlich verbessert, denn bis 1956 fehlten Unterlagen, die von allen Ländern anerkannt wurden. Demgegenüber verfügten der Finanzmister und der Städtebund über gesicherte Daten. Die Berechnungen, welche die Verbindungsstelle ab 1956 vorlegte, wurden von allen Ländern akzeptiert. Das umfangreiche Material, das *Teißl* teils auch in Abstimmung mit dem Finanzministerium lieferte, ermöglichte den Ländern, im Finanzausgleich einheitlich und wirkungsvoll vorzugehen. Die Verbindungsstelle regte auch an, die Steuerhoheit der Länder wieder herzustellen. Das wurde aber nicht von allen Ländern unterstützt und so kam es nicht wieder zu einer entsprechenden *Einnahmen*verantwortung der Länder.

Aber auch die *Ausgaben*verantwortung war den Ländern zum Teil schon entzogen, und zwar durch das Förderungswesen. Mehrere Landtage forderten daher Abhilfe gegen junktimierte Förderungen. Dies trugen die Landesfinanzreferenten Finanzminister *Reinhard Kamitz* 1958, gestützt auf die Landtagsbeschlüsse, vor: Die Budgethoheit der Landtage dürfe nicht weiter eingeengt werden. Der Bund dürfe Förderungsaktionen nicht mehr von finanziellen Beiträgen der Länder abhängig machen. Es müsse klargestellt werden, welche Pflichtaufgaben dem Bund nach der Bundesverfassung zukommen. Über den dadurch frei werdenden Teil des staatlichen Steueraufkommens müsse im Finanzausgleich verfügt werden. Wenn nicht anders, müssten den Ländern Förderungsmittel als zweckgebundene Zuschüsse überantwortet werden. Wesentliche Vereinfachungen und Einsparungen könnten dadurch erreicht werden.

Minister *Kamitz* zeigte Verständnis für diese Forderungen. Ja, es gebe Aufgaben, die teilweise zweckmäßiger allein vom Bund, und solche, die zweckmäßiger allein von den Ländern gefördert werden. Auf dem Gebiet der Verwaltungsvereinfachung könnte dabei viel geschehen. Es sei nicht einzusehen, dass jedes Projekt auch vom Ministerium begutachtet werde. Grundsätzlich könne das Finanzministerium mit der Absicht, die Förderungsmittel in zweckgebundene Zuschüsse umzuwandeln, einverstanden sein. Dies würde die Verwaltung vereinfachen und beim Bund viele Schreibtische freimachen, aber auf starken Widerstand der Ressorts stoßen.

Als Ausweg sahen die Finanzreferenten daher, die Förderungen zumindest zu koordinieren. Die Verbindungsstelle wurde beauftragt, angelehnt an die Kompetenzen im Hoheitsbereich, für Sport, Tourismus und Landwirtschaft einen Überblick über diese Förderungen zu schaffen und dazu vom Bund dessen Richtlinien zu erbitten. Mit viel Mühe wurde teilweise Überblick über die Förderungen im Sport und im Tourismus geschaffen. Das Landwirtschaftsministerium aber gab keine Daten bekannt. So kam es damals noch nicht zu einer *Transparenzdatenbank*.

Als weiteren Ausweg empfahl die Verbindungsstelle, die Länder sollten die Bundesförderungen in ihren Budgets erfassen. Eine Expertengruppe aus Vertretern des Rechnungshofes, des Finanzministeriums und der Verbindungsstelle entwarf Vorschläge.

Trotz des sehr großen Einsatzes wurde nur in zwei Bereichen ein wesentlicher Fortschritt erzielt:

Die Mittel für die entwicklungsbedürftigen Gebiete und für die Wohnbauförderung konnten dem jährlichen Aufteilungsgezerre und der doppelten Administration entzogen und als Quoten im Finanzausgleich fixiert werden. Nachdem für beide Bereiche die Verbindungsstelle mehrere Dutzend Vorschläge ausgearbeitet hatte, konnten nach langen Verhandlungen der Landeshauptleute und Finanzreferenten mit den Ministern *Vinzenz Kotzina* und *Reinhard Kamitz* diese Finanzmittel als Zweckzuschüsse im Finanzausgleich festgeschrieben und ihr Einsatz besser planbar gemacht werden.

Das Forderungsprogramm der Bundesländer, aus in dem in der Folge Vorschläge für die Bundesstaatsreform hervorgingen, entstand 1956 als Reaktion auf Verfassungsänderungen zu Ungunsten der Länder. Die Verbindungsstelle war Sammel- und Koordinationsstelle der Vorgänge zum Forderungsprogramm. Dies brachte viele Verhandlungen zusätzliche Aufgaben. *Vanura* ersuchte daher 1961 die Länder um Zustimmung, dass der Verbindungsstelle ein Mitarbeiter im Finanzbereich zugeteilt werde. Wien, dessen Interessen im Finanzausgleich mehr zu Gunsten der Gemeinden neigen, bezweifelte, *ob alle Angelegenheiten, die von der Verbindungsstelle erledigt werden, wirklich von entsprechender Wichtigkeit seien*, stimmte aber so wie alle anderen Länder zu.

Die von Finanzangelegenheiten nicht immer klar trennbaren Agenden der allgemeinen Verwaltung erledigte bis 1957 *Rudolf Buchsbaum*. Als dieser mit mehr als 70 Jahren in den Ruhestand trat, stellte *Vanura*

zuerst *Josef Holler* und 1959 nach dessen Pensionierung *Leonhard Riemer*, beide Juristen aus Niederösterreich, ein.

VII. Anerkennung der Verbindungsstelle

Für die Länder blieb hinderlich, dass die Verbindungsstelle durch die Bundesregierung nach wie vor nicht anerkannt war. Auf *Teißls* Intervention ersuchten Landeshauptmann *Gleißner* und Landeshauptmann-Stellvertreter *Schachner-Blazizek* Bundeskanzler *Josef Klaus*, er möge im Ministerrat die Anerkennung beantragen. Der Bundeskanzler brachte den Antrag am 14. Dezember 1965 dem Ministerrat vor. Weil Vizekanzler *Pittermann* und Minister *Broda* Einwände erhoben hatten, tat *Klaus* dies in abgeänderter Form am 21. Dezember 1965 noch einmal, wiederum vergeblich.

Nach den Wahlen zum Nationalrat vom März 1966 bildete *Josef Klaus* eine ÖVP-Alleinregierung. Über seinen Antrag nahm der Ministerrat am 17. Mai 1966 die Ländervereinbarung über die Geschäftsordnung der Verbindungsstelle gemäß Artikel 107 Bundes-Verfassungsgesetz zur Kenntnis.

Das Bundeskanzleramt lud darauf alle Ministerien zur Zusammenarbeit mit der Verbindungsstelle ein. Ihre Geschäftsordnung wurde von den Ländern nach den Anregungen der Bundesregierung geändert. Niederösterreich beanspruchte weiterhin Sitz und Leitung. Die meisten der Finanzreferenten favorisierten jedoch *Teißl* als Leiter. *Grabherr* regte wieder an, die Verbindungsstelle nach Oberösterreich zu verlegen. Wien bot an, sie im Wiener Rathaus aufzunehmen. Erst nach vielen Vorgesprächen entschied die Landeshauptleutekonferenz am 28. Juni 1968, dass der Sitz der Verbindungsstelle bis auf weiteres bei Niederösterreich bleibt, dass der Leiter von ihr bestellt und abberufen wird, dass die Zuteilung von A-Bediensteten ihrer Genehmigung bedarf, und schließlich bestellte sie *Adolf Teißl* zum Leiter.

Die Anerkennung durch den Bund und die Leitung in Hand eines anerkannten Fachmannes ließen die Voraussetzungen für konzentrierte Arbeit erhoffen. Doch nur drei Monate später verunglückte *Adolf Teißl* auf einer Dienstfahrt tödlich. Mehrere Länder schlugen Nachfolger vor.

Die Tagung der Landeshauptleutekonferenz am 10. April 1969 in Eisenstadt unter Vorsitz von Landeshauptmann *Theodor Kery* wurde auch genützt, die Vorsitzfolge in der Konferenz und die Leitung der Verbindungsstelle zu besprechen. Nachträglich genehmigt wurde

auch, dass der Autor, entsandt von Tirol, seinen Dienst bei der Verbindungsstelle mit Jahresbeginn angetreten hatte.

Am 12. Juni 1969 bestellte die Landeshauptleutekonferenz *Alfred Korn* aus Niederösterreich zum Leiter und beschloss, dass es den Ländern Burgenland, Kärnten und Wien zustehe, einen weiteren Juristen zu entsenden. *Peter Brand* trat daher Anfang Juni 1969, entsandt von Wien, seinen Dienst in der Verbindungsstelle an.

In der Tagung in Klagenfurt am 18. September 1969 hob der Vorsitzende Landeshauptmann *Hans Sima* hervor, dass der halbjährliche Wechsel im Vorsitz nun vereinbart sei, und begrüßte *Alfred Korn* als den neuen Leiter der Verbindungsstelle. *Korn* erklärte, dass er mit diesem Amt keine persönlichen Ambitionen verbinde, *sondern lediglich der Idee der Verbindungsstelle, der Stärkung der Länder und damit Österreich dienen wolle.*

Unter der Leitung von *Korn* gelang es, das unzutreffende Bild, die Verbindungsstelle hänge zu sehr an Niederösterreich, durch Übersiedlung und räumliche Trennung vom niederösterreichischen Mutterhaus zu korrigieren. In der Folge entsandten auch verschiedene Länder wechselnd Mitarbeiter in die Verbindungsstelle.

Die Folge war, dass die Informations- und Koordinationshilfe durch die Verbindungsstelle von den Ländern zunehmend genutzt wurde, und dass auch der Bund begann, sie als Länderadresse anzusehen. Die Verbindungsstelle wurde mehr und mehr als Geschäftsstelle auf exekutiver, aber auch auf legislativer Ebene, später auch der unabhängigen Verwaltungssenate, der Landeskontrolleinrichtungen und anderer Ländereinrichtungen in Anspruch genommen. Themen aus diesen Bereichen waren je nach Antrag der Länder den Fachgremien, allenfalls auch aufsteigend der Landeshauptleutekonferenz vorzulegen.

VIII. Die ständige Länderkonferenz

Dadurch dass der halbjährliche Wechsel im Vorsitz und Stimmeneinhelligkeit für die Beschlüsse festgelegt worden sind, und durch die Bindung des Sekretariates an das jeweilige Vorsitzland, welches auch außerhalb von Tagungen Entscheidungen namens aller Länder treffen konnte, wurde schrittweise der Plan *Vanuras* von der *ständigen Länderkonferenz mit Büro* verwirklicht.

Als schließlich Bundeskanzler *Bruno Kreisky* am 27. September 1970 und sodann öfter an Tagungen der Landeshauptleutekonferenz teilnahm, wurden auch die anfänglichen Vorbehalte der SPÖ zerstreut.

Dem Gedanken *Vanuras* aber, *dass dieser ständige Länderrat sich nur mit den autonomem Angelegenheiten der Länder befaßt,* trug die Landeshauptleutekonferenz nicht Rechnung. Sowohl Landesangelegenheiten als auch den Bund berührende Agenden wurden in den Tagungen der Landeshauptleutekonferenz aufgegriffen und mit den dazu eingeladenen Mitgliedern der Bundesregierung beraten.

Auch der Bund lud zu Länderkonferenzen, um Anliegen wie Raumordnung etc gemeinsam zu lösen. Schon 1949 erreichte Finanzminister *Eugen Margaretha* mit der Länderkonferenz der Finanzreferenten, dass die Besatzungskosten bundesstaatlich getragen wurden, und 1995 ähnlich Finanzminister *Ferdinand Lacina*, dass Österreichs Leistungen im Rahmen der Europäischen Union auch gemeinsam bestritten werden. Gemäß dem Gleichheitsgebot des § 4 Finanz-Verfassungsgesetz ist auch zum Finanzausgleich jeweils Konsens in Verhandlungen herzustellen.

Und schließlich unterstützte von sich aus die Landeshauptleutekonferenz den Bund in dessen Aufgabenbereich, so zum Beispiel im November 1987 mit dem Anstoß, die Bundesregierung möge das EU-Beitrittsansuchen stellen, sowie im Mai 1994 mit der Empfehlung zu einem Ja bei der EU-Volksabstimmung.

IX. Eine Zwischenbilanz

Ob die *ständige Länderkonferenz dem Staatsgedanken gefährlich werden kann,* oder ob diese Einrichtung *im gesamtösterreichischen Interesse* liegt, wird weiter beobachtet werden. Anlass für diese Festschrift ist aber, dass das Sekretariat dieser Länderkonferenz, die Verbindungsstelle, seit sechzig Jahren besteht.

In einer Zwischenbilanz können ihre ersten zwanzig Jahre mit Fug und Recht als Jahre der Bewährung bezeichnet werden. Die Verbindungsstelle hatte den Ländern den Nachweis zu erbringen, dass eine solche Einrichtung für die Länder sinnvoll und nutzbringend ist. Die Verbindungsstelle musste sich dazu organisatorisch und personell entwickeln.

Zu Beginn lehnte der Großteil der Bundesdienststellen, nicht aber das Bundeskanzleramt, dienstliche Kontakte mit der Verbindungsstelle ab. In den Folgejahren ergab sich eine Annäherung, insbesondere mit dem Finanzministerium. Nach der formalen Anerkennung kam es schrittweise zu einer tragfähigen Zusammenarbeit mit allen Zentralstellen.

Peter Brand stellt in seinem Beitrag in dieser Festschrift die weitere Entwicklung dar.

Peter Brand

Die Entwicklung der Verbindungsstelle ab 1970

I. Die Organisationsentwicklung

Die wesentliche Rechtsgrundlage bildet seit 1951 die Vereinbarung der neun Landesregierungen *Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der Bundesländer* (GO-VSt). Diese Vereinbarung war gemäß dem damaligen Art 107 B-VG der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen; die Anerkennung der Verbindungsstelle (VSt) durch die Bundesregierung erfolgte aber erst mit Beschluss vom 17.5.1966.

Der Ausbau der organisatorischen und personellen Strukturen führte ab 1970 zu einer wachsenden institutionellen Stellung der Landeshauptmännerkonferenz und ihrer Geschäftsstelle, der VSt.

Seit 2004 wird die Bezeichnung *Landeshauptleutekonferenz* (LHK) geführt. Sie ist nun als ständiges Organ der österreichischen Realverfassung anerkannt, obwohl die Bundesverfassung keine entsprechende Bestimmung enthält.

Aus der GO-VSt ergibt sich, dass der VSt keine eigene Rechtspersönlichkeit zukommt. Die mangelnde Rechtsfähigkeit wurde im Lauf der Jahrzehnte immer wieder thematisiert. Für den Abschluss privatrechtlicher Verträge hat sich die Auffassung herausgebildet, dass die zuständigen Organe der Länder sich durch den Leiter der VSt vertreten lassen können.

Die *Kostentragung* für die VSt erfolgt ausschließlich durch die Länder. Ein Aufteilungsschlüssel war in § 4 GO-VSt enthalten: Niederösterreich und Wien trugen je 10% des Gesamtaufwandes, die übrigen Länder 80% nach dem Verhältnis ihrer Volkszahl. Dieser nicht mehr zeitgemäße Schlüssel wurde durch den Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 22.3.2001 dahingehend geändert, dass seither die Gesamterfordernisse zu je 40% paritätisch und zu je 60% nach der Volkszahl aufgebracht werden. Die VSt legt jeweils bis zum Sommer einen Budgetentwurf für das Folgejahr und einen Rechnungsabschluss für das Vorjahr den Ländern vor.

Für die *Rechnungs- und Gebarungskontrolle* fasste die Landesamtsdirektorenkonferenz am 19.11.1984 den Beschluss, alle drei Jahre eine

Prüfung der VSt abwechselnd durch die Kontrolleinrichtungen von Niederösterreich und Wien vorzusehen. Bei den seither regelmäßig durchgeführten Prüfungen wurden keine wesentlichen Mängel festgestellt, wohl aber Verbesserungen vorgeschlagen. Auf Grund einer derartigen Empfehlung hat die Landesamtsdirektorenkonferenz am 6.11. 1985 *Richtlinien für die Organisation und Gebarung der VSt* vorgegeben, die von der LHK zur Kenntnis genommen wurden.

Die *Standorte* der VSt waren bisher folgende:

1951 – 1975:	1010 Wien, Herrengasse 11 (ehemaliger Sitz der NÖ Landesregierung)
1975 – 1979:	1010 Wien, Teinfaltstraße 1
Seit 1979:	1010 Wien, Schenkenstraße 4

II. Die Aufgabenentwicklung

In den §§ 5 und 6 GO-VSt finden sich Bestimmungen über die Aufgaben der VSt:

- Meinungsaustausch in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder,
- Koordinierung der Meinungen und Mitwirkung bei Begutachtungsverfahren,
- Geschäftsstelle der LHK, der Landesamtsdirektorenkonferenz und von Länderexpertenkonferenzen.

Bereits im ersten Jahrzehnt wurde der Aufgabenkreis ausgeweitet, teils auf Grund von Beschlüssen von Länderkonferenzen, teils aus Eigeninitiativen. Schwerpunkte der Aufgabenerweiterung waren

- in den 70er Jahren Angelegenheiten der Raumordnung,
- in den 80er Jahren Angelegenheiten des Natur- und Umweltschutzes,
- in den 90er Jahren Angelegenheiten der europäischen Integration.

Erst ab 1967 fungierte die VSt als *Geschäftsstelle* der LHK. Nach und nach entwickelte sich die LHK zu einem ständigen Organ, welches nicht nur handlungs- und beschlussfähig ist, wenn es zu einer Tagung einberufen wird. Umlaufbeschlüsse können in einem schriftlichen Verfahren zustande kommen. Die LHK hat am 23.11.1990 festgelegt, dass ihr Vorsitz, welcher halbjährlich parallel mit dem Bundesrat wechselt, sie nach außen vertreten und seine Autorität zum Schutz der Länderinteressen auch über die Medien einsetzen soll.

Mit der Zeit bestimmten alle politischen Länderkonferenzen die VSt zu ihrer Geschäftsstelle, offenbar aus der Erkenntnis, dass dadurch ihre eigene Bedeutung nachhaltig gesichert würde. Bei dieser Entwicklung stand am Beginn die Landesfinanzreferentenkonferenz (1956), an deren Ende die Landtagspräsidentenkonferenz (1975).[1] Für die VSt eröffnete sich dadurch die Möglichkeit, als Informationsdrehscheibe zwischen den verschiedenen Länderkonferenzen zu agieren und auf nicht divergierende Beschlüsse hinzuwirken.

Ab 1956 hatte die VSt auch die Sekretariatsarbeiten für die *Forderungsprogramme der Bundesländer* auszuführen, eine Aufgabe, die sich über viele Jahre erstreckte und ihre Fortsetzung fand in den Tätigkeiten für eine *Bundesstaatsreform*.

Mit der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1975 konnte ein Teilerfolg für die *Forderungsprogramme der Bundesländer* erreicht werden, insbesondere durch die Schaffung des Instruments der staatsrechtlichen *Vereinbarungen* zwischen dem Bund und den Ländern, Art 15a Abs 1 B-VG, sowie zwischen den Ländern untereinander, Art 15a Abs 2 B-VG. In den zahlreichen Ländervereinbarungen wird als Depositar regelmäßig die VSt bestimmt.

Die Vorbereitung gemeinsamer *Länderpositionen,* dh die Vorlage entsprechender Vorschläge an die Länder und deren Koordinierung, obliegt der VSt. Nach Vorliegen einer Übereinstimmung oder eines Beschlusses einer Länderkonferenz hat die VSt die gemeinsame Länderstellungnahme auftragsgemäß an die zuständigen Bundesorgane oder an andere Rechtsträger zu richten.

III. Die Personalentwicklung

Die VSt besitzt keine Rechtspersönlichkeit, sie kann daher nicht selbst Personal anstellen. Das erforderliche Personal wird von den Ländern zur Verfügung gestellt. Auf die in der VSt tätigen Bediensteten aus verschiedenen Ländern findet ihr jeweiliges Dienst- und Besoldungsrecht Anwendung. Die Personalkosten, einschließlich eines Pensionskostenanteils, werden von den Dienstgeberländern jährlich für das Budget der VSt bekanntgegeben.

In der Praxis bedeutet dies: Die in der VSt tätigen Landesbediensteten unterliegen unterschiedlichen Gehalts-, Zulagen-, Beförderungs- und Urlaubsregelungen, sie erleben also Föderalismus haut-

1 Vgl den Beitrag von *Karl Edtstadler* im vorliegenden Band.

nah. Dieser Umstand hat bisher kaum zu Problemen geführt, weil die Abordnung eines/einer Landesbediensteten zur VSt nur mit seiner/ihrer Zustimmung erfolgt. Überdies kann der jeweilige Leiter der VSt, dem die Dienstaufsicht zukommt, nur erfolgreich sein, wenn er gegenüber den Personalinteressen der Länder und den Interessen der Mitarbeiter mit Fingerspitzengefühl vorgeht.

Der *Personalstand* hat sich mit der Aufgabenentwicklung vergrößert. In den ersten Jahren stellte nur Niederösterreich Personal zur Verfügung und die VSt stand unter der Leitung des Landesamtsdirektors von Niederösterreich. Nach der Anerkennung der VSt fasste die LHK am 28.6.1968 folgenden Beschluss, der bis heute grundlegend ist (Auszug):

a) Der Leiter der VSt wird von der LHK bestellt und abberufen.
b) Akademiker können nur mit Zustimmung der LHK der VSt zugeteilt werden.
c) Dem Leiter der VSt kommt die gesamte Vertretung derselben nach außen, insbesondere auch die Unterschriftsbefugnis, zu, es sei denn, dass die LHK, die Landesamtsdirektorenkonferenz oder deren Arbeitsausschuss im Einzelfall etwas anderes beschließt.
d) Der Leiter ist Vorgesetzter des gesamten Personals der VSt.

In den folgenden Jahren wurde die Arbeitskapazität der VSt kontinuierlich ausgebaut; Akademiker aus verschiedenen Ländern wurden zur VSt abgeordnet. Seit den 90er Jahren ist der *Personalstand* jedoch weitgehend stabil geblieben, nämlich etwas über 20 Bedienstete, einschließlich Kanzlei- und Hilfspersonal. Aufgabenvermehrungen konnten seither durch Vereinfachungen und den Einsatz der EDV aufgefangen werden.

In qualitativer Hinsicht ist hervorzuheben: Die in der VSt tätigen Landesbediensteten haben für die Interessen *aller* Länder zu arbeiten. Es gibt zwar einen Arbeitsverteilungsplan, aber jeder/jede muss auch bereichsübergreifend tätig sein können. Das Anforderungsprofil umfasst neben fachlichem Können vor allem Verlässlichkeit, Unparteilichkeit und diplomatische Fähigkeiten.

Leiter der VSt waren seit 1969:

Dr. Alfred Korn (1.9.1969 – 30.6.1984)
Dr. Gernot Meirer (1.7.1984 – 31.8.1997)
Dr. Peter Brand (1.9.1997 – 31.12.2006)
Dr. Andreas Rosner (seit 1.1.2007)

IV. Die Europäische Union und die Verbindungsstelle

Die LHK hat die Überlegungen für eine Beteiligung Österreichs an der europäischen Integration von Anfang an aktiv unterstützt. Der wichtigste Beschluss einer ganzen Reihe war der vom 13.11.1987:

Die LHK ersucht die Bundesregierung, die Teilnahme Österreichs am gemeinsamen Markt mit dem Ziel der vollen Mitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben.

Als die Beitrittsverhandlungen endlich aufgenommen wurden, bedeutete dies für die VSt eine große Arbeitsvermehrung. Nicht nur Länderkompetenzen waren zu verteidigen, sondern auch verfassungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten für die Mitwirkungsrechte der Länder auszuarbeiten. Dies war ohne Personalvermehrung nicht zu bewältigen. Mit Länderexperten erarbeitete die VSt eine Zusammenstellung jener Angelegenheiten, bei denen die Anpassung an den EG-Rechtsbestand Länderkompetenzen oder Länderinteressen berühren würde.

Die EG-Rechtsvorschriften tangierten in vielen Bereichen Kompetenzen und Interessen sowohl des Bundes wie auch der Länder. Bei den Beitrittsverhandlungen musste Österreich mit einer Stimme agieren, daher war eine laufende gesamtösterreichische Koordination erforderlich. Für diesen Zweck gründeten das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten die *Arbeitsgruppe für europäische Integration,* in welcher die VSt die Länder zu vertreten hatte. Die VSt musste daher laufend um eine Koordination der Länder bemüht sein. Infolge der manchmal extrem kurzen Fristen konnten die Länder gar nicht Stellung nehmen und die VSt musste dann nach eigenem Wissen agieren. In bestimmten Untergruppen, zB Transitverkehr, Liegenschaftsverkehr, wirkten allerdings ständige Länderexperten mit.

Auf Grund eines Beschlusses der LHK vom 9.11.1989 sowie einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und der VSt wurde eine *Außenstelle der VSt* in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel eingerichtet. Die Mitarbeiter sind Landesbedienstete und Sachbearbeiter der Mission vorwiegend in Länderangelegenheiten, sie unterstehen hinsichtlich ihrer Tätigkeit dem Missionschef, in dienstrechtlichen Belangen aber dem Leiter der VSt. Diese Konstruktion hat sich nicht nur während der Beitrittsverhandlungen bewährt, sie gewährleistet

gleichzeitige und gleichartige Informationen für alle Länder über die VSt in Wien auch im Rahmen der EU-Mitgliedschaft.[2]

Die frühzeitige Unterstützung eines EU-Beitritts war eine Grundlage für die Länder, auf die Absicherung des bundesstaatlichen Prinzips zu drängen. Dies gelang weitgehend durch die B-VG-Novelle 1992, deren Inhalte in das *EU-Begleit-BVG*, BGBl Nr 1013/1994, im Wesentlichen übernommen wurden. Parallel dazu schlossen Bund und Länder gemäß Art 15a Abs 1 B-VG die *Vereinbarung über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration*, BGBl Nr 775/1992. In dieser Vereinbarung wurde insbesondere die Vorgangsweise für die Bindung des Bundes an einheitliche Stellungnahmen der Länder in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung festgelegt, die VSt zur Informationsdrehscheibe zwischen Bund und Ländern bestimmt sowie die Außenstelle der VSt rechtlich abgesichert.

In der *Vereinbarung* zwischen den Ländern gemäß Art 15a Abs 2 B-VG über die *gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration* wurde die VSt zur Geschäftsstelle der Integrationskonferenz der Länder sowie zum Depositar bestimmt.

Nach dem positiven Ausgang der Volksabstimmung am 12.6.1994 über den Beitritt Österreichs zur EU fasste die LHK mehrere grundlegende Beschlüsse. Für die VSt waren folgende Beschlüsse von Bedeutung (Auszüge):

9.11.1994 Eppan/Südtirol:
Die Wahrnehmung der gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Interessen aller Bundesländer, insbesondere die gleichmäßige Information aller Bundesländer, ist Aufgabe der gemeinsamen Ländervertretung in der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften.

1.2.1995 Brüssel:
Die LHK hält es für erforderlich, vor jeder Plenartagung des Ausschusses der Regionen eine Ländervorberatung durchzuführen, zu der die Vertreter des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes einzuladen sind.

Die Sekretariatsarbeit für die österreichischen Vertreter im Ausschuss der Regionen obliegt der VSt, die im Einvernehmen mit dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund vorzugehen hat.

---

2 Vgl dazu die Beiträge von *Hans-Dietmar Schweisgut* und *Klemens H. Fischer* im vorliegenden Band.

Die organisatorische Mitwirkung der VSt erfolgt bei Vorberatungen für den Ausschuss der Regionen auf Beamtenebene in Österreich, bei Vorberatungen auf politischer Ebene in Brüssel.

Im Hinblick auf die Verhandlungen für eine Verfassung für Europa setzte die LHK am 3.5.2006 eine Arbeitsgruppe für das Modell einer wirksamen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle ein, in welcher die VSt als Geschäftsstelle fungiert. Wegen des Inkrafttretens des Lissabon-Vertrages Ende 2009 hat diese Arbeitsgruppe ihre Tätigkeit intensiviert und mittlerweile 2010 abgeschlossen.

V. Die Verbindungsstelle auf dem Weg zu mehr Selbständigkeit

Nach der Anerkennung der VSt durch die Bundesregierung begann ab 1970 eine stetige Aufwärtsentwicklung, die auf der *politischen Ebene* der Länder von der Erkenntnis beeinflusst wurde, dass Bemühungen um gemeinsame Länderpositionen und deren wirkungsvolle Vertretung eher dann erfolgreich sind, wenn Parteiinteressen hintangestellt werden.

Das in § 7 GO-VSt festgelegte Prinzip der Stimmeneinhelligkeit für das Zustandekommen von Beschlüssen bedeutet, dass nicht alle Länder zustimmen müssen, aber Stimmenthaltung möglich ist und kein Land überstimmt werden darf. Dies zwingt geradezu zur Suche nach Kompromissen, weil andernfalls kein gemeinsamer Standpunkt erzielt werden kann. Freilich kommt manchmal nur ein kleinster gemeinsamer Nenner zustande.

Für die Formulierung und Adressierung von Beschlüssen entwickelte die VSt gleich- bleibende Formen, um in dieser Hinsicht Kontinuität zu gewährleisten.

In den letzten Jahrzehnten haben alle Landeshauptleute und Landesregierungsmitglieder mehr oder weniger erkannt, dass die Bedeutung der Länder und damit ihre eigene Stellung als Landespolitiker auch vom Ausmaß ihrer Kooperation abhängen. Eine derartige Zusammenarbeit hat sich ungeachtet politischer Veränderungen kontinuierlich entwickelt, wobei die VSt einen offenbar passenden organisatorischen Rahmen bieten konnte.

In der LHK kam es zu folgenden Veränderungen der *politischen Gewichtungen:*

	ÖVP	SPÖ	FPÖ/BZÖ/FPK
1964	6	3	-
1989	6	2	1
1991	7	2	-
1999	6	2	1
2004	5	3	1
2005	4	4	1

Bundeskanzler *Bruno Kreisky* hatte 1970 begonnen, an Tagungen der LHK als Gast teilzunehmen, eine Anerkennung dieses Organs, die seither fallweise vom jeweiligen Bundeskanzler erneuert wird. Von den einzelnen Bundesregierungen mit unterschiedlichen politischen Zusammensetzungen wurde die VSt als neutrale Plattform der Länder akzeptiert, besonders dann, wenn die Innenpolitik schwierige Phasen durchlebte. Zum Beispiel hat Bundeskanzler *Wolfgang Schüssel* nach Bildung der Kleinen Koalition im Jahr 2000 den Vorsitzenden der LHK, LH *Michael Häupl*, und den Leiter der VSt zu einem Mittagessen eingeladen, um eine gute Gesprächsbasis mit den Ländern anzustreben.

Ungeachtet der Nähe zur Politik oder gerade deswegen hat die VSt *keine Öffentlichkeitsarbeit* zu leisten. Diesbezügliche Überlegungen wurden verworfen, weil die VSt, vor allem ihr Leiter, bei unterschiedlichen Interessen und politischen Zielen einzelner Länder in Schwierigkeiten geraten könnte. Problematische Erfahrungen aus früheren Jahren haben zur Einsicht geführt, Medienkontakte der VSt überhaupt zu vermeiden und Anfragen von Medienvertretern an Landesorgane weiterzuleiten. Außerdem wird eine zu große Selbständigkeit der VSt, die mit einer eigenen Öffentlichkeitsarbeit verbunden wäre, von den Ländern gar nicht gewünscht. Daher ist die VSt der breiten Öffentlichkeit kaum bekannt.

Die zweimaligen *Übersiedlungen* der VSt, 1975 und 1979, brachten kleine Schritte zur Verselbständigung mit sich, weil jeweils autarke Lösungen für den Kanzleibetrieb gefunden werden mussten. Die Übersiedlung des Amtes der NÖ Landesregierung nach St. Pölten im Jahr 1996 erforderte größere Veränderungen: Die VSt musste eine eigene Kanzlei einrichten und eine eigene Buchhaltung beginnen. Die Anknüpfung der VSt an das Amt der NÖ Landesregierung wurde faktisch dünner, aber vom Grundsatz nicht in Frage gestellt.

Als ein Zeichen der Etablierung ist die Feier des *50-Jahr-Jubiläums* der VSt anzusehen. Am 15.5.2001 fand im Parlamentsgebäude in Wien ein Festakt statt, zu dem der Präsident des Bundesrates eingeladen hatte und zahlreiche Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens erschienen waren. Der Vorsitzende der LHK, LH *Jörg Haider*, würdigte in seiner Festansprache die VSt als eine stille Institution des österreichischen Föderalismus, die ganz und gar nicht unbedeutend sei. Die VSt leiste als Drehscheibe zwischen Bund und Ländern wertvolle Dienste, dies gelinge, weil bei dieser Plattform die Länder mit einer Stimme beschließen und auftreten.

Diese Worte mögen auch bei der Feier des *60-Jahr-Jubiläums* der VSt zutreffend sein.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Meirer Gernot, Die Verbindungsstelle der Bundesländer, Wien 2003

Rosner Andreas, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000

Archiv der Verbindungsstelle der Bundesländer

Persönliche Aufzeichnungen

Wer wir sind – Organisatorisches

Andreas Rosner

Die Verbindungsstelle der Bundesländer

I. Rechtsgrundlagen

Die Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt) wurde im Jahre 1951 durch eine Vereinbarung aller Länder gemäß Art 107 B-VG in der damals geltenden Fassung[1] gegründet und eingerichtet[2]. Die Vereinbarung trägt den Titel „Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der Bundesländer" und enthält grundlegende Bestimmungen über Organisation und Tätigkeit der VSt sowie die Aufsicht über sie[3]. § 2 dieser Geschäftsordnung (GO-VSt) bestimmt, dass die VSt bei jedem Amt der LReg eingerichtet werden kann. Die Länder haben sich von Anfang an für das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung entschieden und dies seither beibehalten. Der Sitz der VSt war somit von Anfang an in Wien, das damals Sitz des Amtes der NÖ LReg war. Auch nach der Übersiedlung des Amtes der NÖ LReg in die neue niederösterreichische Landeshauptstadt St. Pölten 1997 wurde dies wegen der erforderlichen räumlichen Nähe der Verbindungsstelle zu den Zentralstellen des Bundes beibehalten.

Die Ländervereinbarung über die VSt wurde von der Bundesregierung erst fünfzehn Jahre später, also im Jahre 1966, zur Kenntnis genommen, wodurch erst offizielle Kontakte zwischen der VSt und den Bundesdienststellen ermöglicht wurden.

Neben der genannten Vereinbarung gibt es keine bundes- oder landesgesetzlichen Organisationsnormen für die VSt. Das Bundesrecht

---

1 „Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen." Vgl Art 15a Abs 2 B-VG idgF.

2 Zur Geschichte der Verbindungsstelle siehe die Beiträge von *Peter Brand* und *Gernot Meirer* im vorliegenden Band sowie *Meirer,* Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder (2003) passim. Eine kurze Darstellung der Verbindungsstelle aus ihren Anfangsjahren findet sich bei *Riemer,* Zehn Jahre Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer, Amtliche Nachrichten der niederösterreichischen Landesregierung 1960, 245; vgl auch *Holzinger,* Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 255 f.

3 Die Geschäftsordnung ist abgedruckt bei *Rosner,* Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) A1.

und zahlreiche Vereinbarungen gem Art 15a B-VG anerkennen aber die VSt durch Erwähnung oder Aufgabenzuweisung[4].

II. Organisation

Die VSt ist keine Behörde, da sie keine Hoheitsakte setzen kann. Die VSt ist nicht als juristische Person eingerichtet und besitzt daher auch keine Rechtspersönlichkeit. Dies unterscheidet sie etwa vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund, die als Vereine Rechtspersönlichkeit besitzen und bundesverfassungsgesetzlich berufen sind, „die Interessen der Gemeinden zu vertreten"[5].

A. Personal

Die VSt ist vielmehr eine bloße Dienststelle, bei der zugewiesene Bedienstete der Länder arbeiten. Diese Bediensteten können aus jedem Land stammen und müssen nicht etwa, wie man aus der offiziellen Bezeichnung „Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung" vermuten könnte, dem Personalstand des Landes Niederösterreich angehören. Diese zugewiesenen Bediensteten verbleiben im Personalstand des sie entsendenden Landes; die VSt selbst könnte mangels Rechtspersönlichkeit gar keine direkten dienstrechtlichen Beziehungen mit ihren Bediensteten aufnehmen. Dementsprechend werden die Bediensteten der VSt von den sie entsendenden Ländern besoldet, und zwar je nach dem Dienstrecht des entsendenden Landes. Allerdings findet über diese Aufwendungen ein länderinterner finanzieller Ausgleich statt (siehe dazu gleich unten).

Zum Stichtag 1. Oktober 2010 waren insgesamt 22 Personen der VSt dienstzugeteilt, die aus dem Personalstand der Länder Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien stammen. Der Leiter der VSt wird von der Landeshauptleutekonferenz ernannt. Ihm obliegt im Innenverhältnis die Leitung der VSt, also insbesondere die Erteilung von Weisungen an die Bediensteten der VSt und die dienstliche Aufsicht. Er vertritt die VSt nach außen.

---

4 Dazu ausführlich der Beitrag von *Katharina Königswieser-Maca* im vorliegenden Band.

5 Art 115 Abs 3 B-VG.

Ein Mitarbeiter der VSt ist in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union in Brüssel tätig und bildet dort gemeinsam mit einer Assistentin die VSt-Brüssel[6]. Insoweit ist er dem Leiter der VSt weisungsgebunden wie jeder andere Mitarbeiter der VSt auch. Zusätzlich jedoch ist er auch als Sachbearbeiter der Ständigen Vertretung und insoweit unter der Weisung des Missionschefs tätig. Diese Doppelverwendung hat sich in der Praxis bewährt und ist für die Länder vorteilhaft.

Die VSt-Brüssel besteht seit Mai 1990 und beruht auf einer zwischen dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und der VSt unmittelbar vorher geschlossenen Vereinbarung. Mittlerweile besteht als Rechtsgrundlage Art 9 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl Nr 775/1992, in dem es unter der Überschrift „Ländervertreter bei der österreichischen Mission" heißt: „Die Länder sind berechtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten auf ihre Kosten Vertreter und sonstiges Personal an die österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften zu entsenden."

B. Kostentragung

Die Kosten für die VSt werden von allen Ländern getragen. In Abweichung von § 4 GO-VSt hat die Landesfinanzreferentenkonferenz im Jahr 2001 für diese Kostentragung einen besonderen Aufteilungsschlüssel festgelegt[7]. Demnach werden die „durch die Tätigkeit der Verbindungsstelle der Bundesländer entstehenden Kosten" von den Ländern „zu 40% paritätisch und zu 60% nach der Volkszahl aufgebracht".

---

6 Siehe dazu die Beiträge von *Klemens H. Fischer* und *Hans-Dietmar Schweisgut* im vorliegenden Band.

7 VST-15/839 vom 28.3.2001.

Das ergibt unter Berücksichtigung der aktuellen Bevölkerungsstatistik für das Jahr 2011 folgenden Kostentragungsschlüssel für die VSt:

Burgenland	6,48%
Kärnten	8,46%
Niederösterreich	15,98%
Oberösterreich	14,57%
Salzburg	8,24%
Steiermark	13,11%
Tirol	9,50%
Vorarlberg	7,08%
Wien	16,58%

Das Budget der VSt wird somit von den Ländern nach diesen Anteilen getragen. Andere Finanzierungsquellen gibt es nicht. Diejenigen Länder, die Bedienstete zur VSt entsenden, schießen deren Personalkosten zunächst vor und verlangen sodann von der VSt eine Refundierung oder kompensieren mit dem von ihnen zu leistenden Budgetanteil.

III. Aufgaben und Verfahren

A. Geschäftsordnung der VSt

Der GO-VSt können als Aufgaben und Verfahrensregeln der VSt entnommen werden[8]:

- Herstellung und der Sicherung einer ständigen Verbindung
  - sowohl der Länder untereinander
  - als auch der Länder zur Bundesregierung[9];
- Herbeiführung eines Meinungsaustausches zwischen den Ländern auf Antrag eines Landes;
- Förderung der Koordinierung der Ländermeinungen bei einem derartigen Meinungsaustausch;
- Übermittlung von Begutachtungsentwürfen des Bundes an die Länder;

---

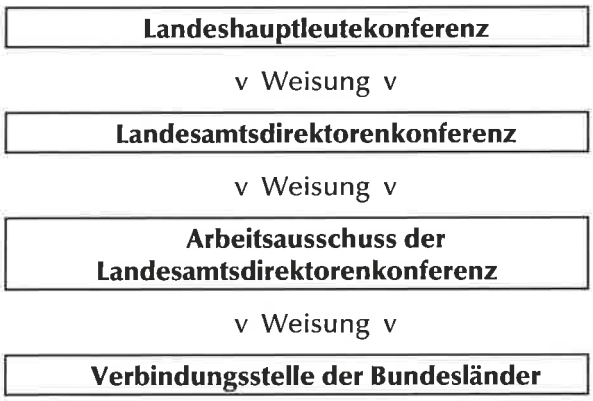
8 §§ 1, 5 und 6 GO-VSt.

9 Die Verbindungsstelle wird daher von *Pernthaler*, Bundesstaatsreform und Föderalismusforschung in Österreich, in: Pernthaler (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus (1997) 13 FN 34, als „Stabsstelle des kooperativen Föderalismus in Österreich" bezeichnet.

- Interventionen zur Fristerstreckung für die Stellungnahme zu Begutachtungsentwürfen des Bundes;
- Unzulässigkeit der Abgabe einer Stellungnahme zu Begutachtungsentwürfen „aus eigenem", dh ohne Auftrag der Länder;
- Entgegennahme von Einladungen an die Länder zu Stellungnahmen und Äußerungen in anderen Angelegenheiten, Weiterleitung dieser Einladungen an die Länder;
- Geschäftsstelle, Tagungsvorbereitung und Sitzungsteilnahme für
  - die Landeshauptleutekonferenz[10],
  - die Landesamtsdirektorenkonferenz und
  - die Länderexpertenkonferenzen;
- „Interventionen" bei Zentralstellen im Auftrag eines Landes;
- Verpflichtung, bei „Interventionen" den Auftraggeber zum Ausdruck zu bringen.

Weiters legt die GO-VSt fest, dass die VSt bei Wahrnehmung dieser Aufgaben unmittelbar einem Arbeitsausschuss der Landesamtsdirektorenkonferenz untersteht, dieser wiederum der Landesamtsdirektorenkonferenz selbst, und diese wiederum der Landeshauptleutekonferenz[11].

Graphisch lässt sich dieser Sachverhalt wie folgt veranschaulichen:



Neben der GO-VSt bestehen „Richtlinien über Organisation und Gebarung der Verbindungsstelle", die von der Landesamtsdirektoren-

10 In der GO-VSt dem damaligen Sprachgebrauch entsprechend als „Landeshaupt**männer**konferenz" bezeichnet.

11 § 6 vierter Absatz GO-VSt.

konferenz beschlossen wurden. In Ausführung aller genannten Grundlagen erlässt der Leiter der VSt einen Arbeitsverteilungsplan sowie allgemeine Dienstanweisungen.

B. Weitere Richtlinien

Auch die Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen[12] (RL-LEK) und die Richtlinien für gemeinsame Ländervertreter[13] (RL-GLV) enthalten Aufgabenzuordnungen und Verfahrensvorschriften für die VSt.

1. Länderexpertenkonferenzen

Länderexpertenkonferenzen dienen dem Informationsaustausch unter den Ländern, der Vorbereitung gemeinsamer Länderstellungnahmen sowie dem sonstigen Koordinieren von Ländermaßnahmen. Folgende Aufgaben kommen der VSt im Hinblick auf die Tätigkeit der Länderexpertenkonferenzen (LEK) zu:

- Die LEK sind über die VSt abzuwickeln.
- Die VSt hat die Länder um Zustimmung zur Abhaltung einer LEK zu ersuchen.
- Die VSt hat nach Zustimmung aller Länder eine Tagungsunterlage auszuarbeiten und diese sowie die endgültige Einladung fristgerecht allen Ländern vorzulegen.
- Das Empfehlungsprotokoll ist im Wege der VSt zu versenden.
- Die Empfehlungen aus LEK sind nach einwandslosem Ablauf von vier Wochen ab Versendung des Empfehlungsprotokolls durch die VSt zu vollziehen[14].

2. Gemeinsame Ländervertreter

Gemeinsamer Ländervertreter ist, wer durch Auftrag aller neun Länder im Voraus bestellt wurde, die gemeinsamen Länderinteressen in einem österreichinternen oder internationalen Gremium zu vertreten. Folgende Aufgaben kommen der VSt im Hinblick auf die Tätigkeit der gemeinsamen Ländervertreter (GLV) zu:

---

12 *Rosner,* Koordinationsinstrumente A11.

13 *Rosner,* Koordinationsinstrumente A13.

14 Beispiele aus der Praxis von LEK bieten die Beiträge von *Robert Gmeiner* und *Andreas Kiefer* im vorliegenden Band.

- GLV, die nicht Landesbedienstete sind, haben vor jedem Tätigwerden das Einvernehmen mit den Ländern im Wege der VSt herzustellen;
- Die von den GLV durchzuführende Akkordierung der Länderstandpunkte ist grundsätzlich im Wege der VSt herzustellen;
- Die Berichte über ihre Tätigkeit sind von den GLV im Wege der VSt vorzulegen;
- Die Reisegebühren für GLV sind bei der VSt geltend zu machen.

Ohne dass dies explizit in den RL-GLV so geregelt wäre, geschieht auch die Bestellung GLV in der Praxis ausschließlich über die VSt. Die VSt nimmt also entsprechende Vorschläge entgegen, holt die Zustimmung aller Länder dazu ein und nominiert schließlich. Über sämtliche GLV wird von der VSt eine Gesamtsliste geführt, die regelmäßig aktualisiert den Ländern vorgelegt wird. Schließlich werden auch einmal jährlich die Reisegebühren für GLV zusammengefasst und darüber ein länderinterner finanzieller Ausgleich durchgeführt[15].

C. *Hauptaufgaben der VSt*

Insbesondere aus der GO-VSt (siehe oben III.A.) lassen sich als Hauptaufgaben der VSt zusammenfassend ableiten:

- Informationsschnittstelle und
- Sekretariat der Länderkonferenzen.

1. Informationsschnittstelle

Die VSt ist Informationsschnittstelle sowohl zwischen den Ländern selbst als auch zwischen den Ländern einerseits und Nicht-Länder-Organisationen andererseits. Dafür kommen in erster Linie in Frage der Bund und seine Organe Bundesregierung und Bundesminister, im Einzelfall auch Organe der Legislative des Bundes, aber auch etwa die bundesverfassungsgesetzlich eingerichteten Interessenvertretungen der Gemeinden, der Österreichische Gemeindebund[16] und der Öster-

15 Einblick in die praktische Tätigkeit gemeinsamer Ländervertreter gewähren zB die Beiträge von *Gerold Glantschnig, Christoph Kleiser* und *Paul Sieberer* im vorliegenden Band.

16 Siehe den Beitrag von *Robert Hink* im vorliegenden Band.

reichische Städtebund[17]. Fallweise können auch Nicht-Regierungsorganisationen an diesem Informationsaustausch teilnehmen[18].

Bei der Wahl der Adressaten solcher Informationen achtet die Verbindungsstelle auf Symmetrie der Rangordnung zwischen Absender und Empfänger. Beschlüsse von Länderkonferenzen auf politischer Ebene werden also zB den Präsidenten des Nationalrates oder des Bundesrates, der Bundesregierung oder einzelnen Bundesministern vorgelegt. Demgegenüber werden Informationen über Vorgänge auf nicht-politischer Ebene (zB genehmigte Ergebnisse von LEK) etwa der Parlamentsdirektion, dem Bundeskanzleramt oder einzelnen Bundesministerien übermittelt.

Informationen an die Länder richtet die VSt grundsätzlich und jedenfalls an die Landesamtsdirektoren[19]. Diese sind bundesverfassungsgesetzlich als beamtete Spitze der Ämter der Landesregierungen eingesetzt[20]. Der Landesamtsdirektor stellt dadurch das geeignete Instrument zur landesinternen Koordination auf beamteter Ebene dar[21]. Er ist nämlich einerseits – soweit es die Leitung des inneren Dienstes betrifft – dem gesamten Beamtenapparat des Amtes der Landesregierung übergeordnet, andererseits aber diesbezüglich dem Landeshauptmann untergeordnet[22]. Dadurch ist sichergestellt, dass ein Ausgleich allenfalls divergierender Interessen innerhalb des Amtes der Landesregierung hergestellt werden kann und auch die politischen Vorgaben entsprechend Berücksichtigung finden. Somit ist sichergestellt, dass erstens das Land nach außen hin einheitlich auftritt und zweitens eine landesinterne Koordination bei übergreifenden Themen stattfindet.

---

17 Siehe den Beitrag von *Thomas Weninger* im vorliegenden Band.

18 Ausführlich *Rosner,* Koordinationsinstrumente 172 ff.

19 Siehe dazu die Beiträge von *Johannes Müller/Thomas Nesensohn* und *Dieter Platzer/Edmund Primosch* im vorliegenden Band.

20 Art 106 B-VG; § 1 Abs 1 und 3 Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl Nr 289/1925; § 8 Abs 5 lit a UG 1920; *Pernthaler,* Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337.

21 Vgl auch *Holzinger,* Verfassungswirklichkeit 244.

22 Zum Verhältnis Landeshauptmann – Landesamtsdirektor siehe *Pesendorfer,* Der Landeshauptmann (1986) 173 sowie den bereits genannten Beitrag von *Johannes Müller/Thomas Nesensohn.*

2. *Sekretariat der Länderkonferenzen*

Die VSt ist das zentrale Sekretariat der Länderkonferenzen[23]. Ihr kommen dabei folgende Aufgaben zu:

a) Vor der Sitzung einer Länderkonferenz

- Terminkoordination;
- Organisatorische Vorarbeiten bzw Unterstützung des Vorsitzes dabei;
- Sammlung der von den Ländern angemeldeten Tagesordnungspunkte;
- Erhebung des relevanten Sachverhalts, zB der Rechtsgrundlagen und der bisherigen Beschlüsse in der Sache;
- Erforderlichenfalls Ausarbeitung von Beschlussempfehlungen oder Veranlassung der Ausarbeitung von Beschlussempfehlungen, zB im Wege einer LEK;
- Zusammenfassung von Thema, Sachverhalt und gegebenenfalls Beschlussempfehlung in einer Tagungsunterlage;
- Versendung dieser Tagungsunterlage;
- Erforderlichenfalls Erstellung und Versendung von Nachträgen zur Tagungsunterlage;
- Erforderlichenfalls Vorbereitung, Betreuung und Nachbereitung der Vorkonferenz.

b) In der Sitzung einer Länderkonferenz

- Regelmäßige Anwesenheit (Ausnahmen mitunter bei fachspezifischen LEK);
- Erforderlichenfalls Berichterstattung;
- Anfertigung einer Mitschrift zur Erstellung des Protokolls (Ausnahmen mitunter bei fachspezifischen LEK).

c) Nach der Sitzung einer Länderkonferenz

- Ausfertigung der Beschlüsse;
- Erstellung des Sitzungsprotokolls (Ausnahmen mitunter bei fachspezifischen LEK);

---

23 Ausführlich zu den Länderkonferenzen der Beitrag von *Andreas Rosner/Robert Gmeiner* im vorliegenden Band.

- Versendung des Sitzungsprotokolls;
- Einholung der Zustimmung der Länder zum Sitzungsprotokoll (bei LEK);
- Beobachtung der Reaktionen auf die Beschlüsse;
- Information der Konferenz über die Reaktionen.

d) Außerhalb der Sitzung einer Länderkonferenz

Da die Länderkonferenzen grundsätzlich ständige Einrichtungen[24] sind, können sie auch außerhalb von Sitzungen agieren und einen Willen bilden. Der VSt kommen dabei folgende Aufgaben zu:

- Übermittlung relevanter Informationen;
- Vertretung bereits gefasster Beschlüsse;
- Herbeiführung von Umlaufbeschlüssen.

IV. Werte und Grundsätze

Die VSt orientiert sich bei ihrer Arbeit insb an folgenden Werten und Grundsätzen:

A. Gleichbehandlung der Länder

Alle Länder sind gleich zu behandeln, insb gleichartig und gleichzeitig zu informieren. Die Loyalität zu den Ländern ist unteilbar.

B. Koordinierung der Länder

Die Länder sind dabei zu unterstützen, mit einer Stimme zu sprechen. Eine entsprechende Koordinierung ist anzustreben, nicht jedoch aufzuzwingen (siehe auch den folgenden Punkt).

---

24 Es gibt bestehen daneben auch für einen konkreten Anlassfall eingerichtete nichtständige LEK, deren Tätigkeit mit der Erfüllung ihres Auftrags zu Ende geht. So wurden gemeinsame Länderpositionen etwa in Fragen der Staats- und Verwaltungsreform wiederholt durch einmalig tagende LEK der Verfassungsdienste der Länder inhaltlich vorbereitet. Auch zu Fragen der Umsetzung der Regelungen des EVTZ – siehe den Beitrag von *Peter Bußjäger* im vorliegenden Band – hat eine nichtständige LEK mehrmals getagt.

C. Bindung an die Länder

Die VSt hat nicht zu vertreten, was sie selbst will, sondern das, was die Länder wollen. Entwürfe, Vorschläge oder Empfehlungen für gemeinsame Länderpositionen durch die VSt sind jedoch zulässig und werden von den Ländern gegebenenfalls auch erwartet.

D. Einheit des Amtes der Landesregierung

Die Einheit des Amtes der Landesregierung ist zu stärken. Die Kommunikation mit den Ländern ist daher grundsätzlich über den Landesamtsdirektor zu führen. Allfällige Versuche zu Eigenmächtigkeiten in den Abteilungen der Ämter der Landesregierungen können zu länderintern unkoordinierten Positionen führen und sind daher nicht zu unterstützen.

E. Subsidiarität und Solidarität

Als Richtschnur für die Aufteilung von Verantwortungsbereichen im Bundesstaat ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Insbesondere sind Lösungen anzustreben, die die Länder in die Lage versetzen, in eigener Verantwortung, selbständig, sowie mit einer der Aufgabe adäquaten Mittelausstattung zu entscheiden. Interessen des Gesamtstaates (Solidarität) sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

F. Wahrung der Finanzkraft der Länder

Politische Gestaltungsspielräume können nur mit entsprechenden finanziellen Gestaltungsspielräumen genutzt werden. Die Länder finanziell belastende Lösungen sind daher nicht zu unterstützen.

G. Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit

Die Länderkoordination ist effizient zu gestalten; unnötige Aufwendungen sind zu vermeiden. Beispiel: Länderexpertenkonferenzen zum selben Fachbereich sollen nur einmal jährlich und nur eintägig stattfinden.

H. Generalisierung statt Spezialisierung

Aufgabe der VSt ist es, den Überblick zu bewahren, Vernetzungen herzustellen und Querverbindungen aufzuzeigen. Details sind Details und als solche, dh nicht vorrangig, zu behandeln.

V. Zusammenfassung

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ist der zentrale Hilfsapparat der Länderkoordination. Bei ihr sind die Hintergrundarbeit für die gleichmäßige und gleichzeitige Information aller Länder sowie die Sekretariatstätigkeiten für die Länderkonferenzen konzentriert.

Die Verbindungsstelle wurde bald nach Gründung der Zweiten Republik von allen Ländern eingerichtet, um über eine gemeinsame Plattform vor allem gegenüber dem Bund zu verfügen. Die rechtliche Verfestigung der Verbindungsstelle ist sehr gering; trotzdem anerkennen sie Bundesrecht und 15a-Vereinbarungen durch Erwähnung oder Aufgabenzuweisung.

Als Hauptaufgabe der Verbindungsstelle ergibt sich aus ihrer Geschäftsordnung die Funktion als Informationsschnittstelle sowie als einheitliches Sekretariat der Länderkonferenzen. Auch aus den Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen und den Richtlinien für gemeinsame Ländervertreter lassen sich konkrete Aufgaben der Verbindungsstelle ableiten.

Werte und Grundsätze für die Arbeit der Verbindungsstelle sind die Gleichbehandlung der Länder, Koordinierung der Länder, Bindung an die Länder, Einheit des Amtes der Landesregierung, Subsidiarität, Solidarität, Wahrung der Finanzkraft der Länder, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Generalisierung.

Literaturverzeichnis

Holzinger Gerhart, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien 1997, 235 – 274

Meirer Gernot, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder, Wien 2003

Pernthaler Peter, Bundesstaatsreform und Föderalismusforschung in Österreich, in: Pernthaler (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus, Wien 1997, 6 – 35

Pernthaler Peter, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337 – 347

Pesendorfer Wolfgang, Der Landeshauptmann, Wien, New York, 1986

Riemer Leonhard, Zehn Jahre Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer, Amtliche Nachrichten der niederösterreichischen Landesregierung 1960, 245 – 246

Rosner Andreas, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000

Klemens H. Fischer

Die Verbindungsstelle der Bundesländer in Brüssel – Das föderale Doppelhutmodell

Sechzig Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer Wien bedeuten zugleich zwanzig Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer Brüssel. Beide Einrichtungen entstanden parallel zu für die Geschichte der Republik Österreich entscheidenden Phasen und nahmen so nicht nur aktiv an der weiteren Entwicklung teil, sondern wurden dadurch gleichsam ein Teil dieser Entwicklung. Der folgende Beitrag versucht, die Entwicklung der österreichischen EU-Mitgliedschaft aus zweierlei Sicht nachzuzeichnen: einerseits mit dem generellen Ansatz der österreichischen Mitgliedschaft, andererseits mit dem Focus auf die Entwicklung der Länderbeteiligung und vor allem der Entwicklung der Verbindungsstelle Brüssel.[1]

Die Republik Österreich überreichte am 17. Juli 1989, vertreten durch den damaligen Außenminister *Dr. Alois Mock*, den für ihre weitere Geschichte so bedeutenden Antrag auf Mitgliedschaft bei den Europäischen Gemeinschaften, der als *Brief nach Brüssel* in die Geschichte eingehen sollte, an den turnusmäßigen EG-Vorsitzenden *Roland Dumas*.[2] Dieser Brief war aber nicht nur das Ergebnis von Beratungen auf Bundesebene gewesen, sondern der – vorläufige – Höhepunkt der Bund-Länder-Kooperation in internationalen Angelegenheiten. Die österreichischen Bundesländer, namentlich die Landeshauptleutekonferenz, hatten schon Jahre zuvor eine Vollmitgliedschaft

---

1 Der Autor hatte das Glück, direkt zu Beginn der Beitrittsverhandlungen im März 1993 der Verbindungsstelle Brüssel (= VSt Brüssel) und somit der damaligen Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften dienstzugeteilt zu werden und so den gesamten Beitrittsprozess, die Mitgliedschaft, beide Präsidentschaften, die Sanktionen, und den formellen Umbau von der VSt Brüssel zur Abteilung Länderangelegenheiten der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU zuerst als stellvertretender Leiter und seit 2000 als Abteilungsleiter aktiv zu begleiten. Die VSt Brüssel weist naturgemäß Parallelen mit der VSt Wien auf, besonders deutlich wird dies aber bei der Kontinuität des Personals. Während des zwanzigjährigen Bestehens arbeiteten drei A-Beamte und vier Assistentinnen für die VSt Brüssel, auch die Leitungsfunktion wird über viele Jahre hinweg ausgeübt (Dr. Stephan Hradil von Mai 1990 bis Ende Juli 1995, *Dr. Klemens H. Fischer* von August 1995 bis März 1996 (Interimsleitung), *Dr. Wolfgang Burtscher* von April 1996 bis Ende Jänner 2000, *Priv.Doz. Dr. Klemens H. Fischer* seit April 2000).

2 Zur Gesamtchronologie cf. insbesondere *Brandstetter*, Chronologie.

Österreichs bei den Europäischen Gemeinschaften angestrebt und den Bund bei den dementsprechenden Aktivitäten unterstützt.

Der weitere Weg Österreichs in die EG nach Übergabe des Beitrittsantrags ist rasch dargestellt. Schon am 28. Juli 1989 beschloss der EG-Rat einstimmig, das Verfahren zu den Beitrittsverhandlungen mit Österreich gemäß Artikel 98 EGKS-Vertrag, Artikel 237 EWG-Vertrag und Artikel 205 EAG-Vertrag einzuleiten und beauftragte die Europäische Kommission, den *avis* zu Österreichs Beitrittsantrag zu erarbeiten.[3] Die Kommission nahm am 1. August 1991 das Dokument SEC(91)1590 an und übermittelte es dem Rat.[4] Nach reiflicher Prüfung und den dementsprechenden Vorarbeiten begannen die Beitrittsverhandlungen mit Österreich am 1. Februar 1993. Die Länder hatten diesen Zeitraum nicht ungenutzt verstreichen lassen und am 12. März 1992 mit dem Bund eine Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration geschlossen.[5] Ein für die Länder wesentlicher Punkt dieser Vereinbarung – neben den umfangreichen Informationspflichten des Bundes – war die Möglichkeit der Entsendung eines Ländervertreters an die österreichische Mission in Brüssel.[6] Länderintern wurde vereinbart, dass das Personal, das unter diesem Rechtstitel nach Brüssel entsandt würde, der Verbindungsstelle der Bundesländer angehört.[7]

Eben diese Entsendemöglichkeit unterscheidet die Mitarbeit der österreichischen Länder maßgeblich von der EU-Vertretung subnationaler Gebietskörperschaften anderer, ebenfalls föderal strukturierter Mitgliedstaaten. Die deutschen Länder beispielsweise hatten sich nicht durchringen können, einen ihrer Beamten – wenn auch nur indirekt – dem deutschen auswärtigen Amt zu unterstellen und verstellten sich damit den Weg in die deutsche Ständige Vertretung bei der EU. Die deutschen Länder eröffneten in Brüssel ein Büro für den so genannten Länderbeobachter, wobei die Betonung wohl auf Beobachter zu liegen kommen muss. Im Gegensatz zu diesem Länderbeobachter ist die VSt

3 cf. Europäische Kommission: Avis, 7.

4 Veröffentlicht ua in: Europäische Kommission: Avis. In diesem Avis hatte die Kommission als mögliches Haupthindernis für einen Beitritt Österreichs immerwährende Neutralität identifiziert.

5 Der Text dieser Vereinbarung ist ua abgedruckt in *Fischer*, Positionierung 138 ff.

6 Die VSt Brüssel besteht seit Mai 1990 und beruht auf einer zwischen dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und der Verbindungsstelle der Bundesländer unmittelbar vorher geschlossenen Vereinbarung (cf. *Rosner*, Koordinationsinstrumente 168).

7 Zur Einbindung des Personals in die Verbindungsstelle der Bundesländer cf. *Rosner*, Koordinationsinstrumente 168.

Brüssel von Anfang an ein integraler Bestandteil der österreichischen Mission (nach dem Beitritt: Ständige Vertretung) gewesen und hatte damit nicht nur Pflichten übernommen, sondern sich sämtliche Rechte eines Angehörigen einer EU-Botschaft erworben.[8]

Wie bereits eingangs erwähnt, existiert die VSt Brüssel seit nunmehr zwanzig Jahren und hat somit alle Schritte der österreichischen EU-Integration auf Brüsseler Boden aktiv mitgemacht. Die erste Phase von Mai 1990 bis März 1993 war der Vorbereitung der Beitrittsverhandlungen gewidmet. Dieser Phase wird in der Literatur zwar kaum Beachtung geschenkt, sie hatte jedoch einen wichtigen Anteil am späteren Verhandlungserfolg, wurden in dieser Zeit doch gerade diejenigen Kontakte mit der Kommission geknüpft, die in kritischen Verhandlungsphasen so manchen Durchbruch ermöglichen sollten. Nachdem die österreichische Mission ursprünglich in einem zwar geräumigen, jedoch ursprünglich für private Zwecke errichteten *Maison de Maître* im Zentrum Brüssels untergebracht war, übersiedelte sie noch vor Verhandlungsbeginn in ein neues Gebäude. Mit dieser Übersiedlung in das EU-Viertel war man damit auch körperlich näher an Rat und Kommission gerückt. Eine weitere Neuerung betraf die Missionsleitung. Botschafter *Dr. Manfred Scheich* kehrte nach Brüssel zurück und übernahm von Botschafter *Dr. Wolfgang Wolte* die Missionsführung und damit den Posten des österreichischen Chefverhandlers.[9] Zu Beginn der Verhandlungen wurde die VSt Brüssel durch einen zweiten A-Beamten verstärkt und nahm gemeinsam mit den in der Mission vertretenen Bundesministerien die Verhandlungen auf. Neben anderen Politikbereichen – wie beispielsweise der Frage der Zweitwohnsitzregelung – standen für die Länder vor allem die Regional- und Struk-

8 Die Einrichtung der VSt Brüssel wird in vergleichenden Studien stets als Beispiel dafür angeführt, dass föderale Vertretungen keineswegs Kompetenzen abgeben, wenn sie in einer Ständigen Vertretung integriert sind, sondern vielmehr sich erst dadurch in die Lage versetzen, vollinhaltlich an den Arbeiten der EU teilzunehmen (cf. *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen 129). Gerade dieser Aspekt wird durch den Länderbeobachter in keinster Weise abgedeckt (cf. *Burgsmüller*, Deutsche Länderbüros 3). Für die Schweizer Kantone würde sich diese Frage erst bei einem Beitritt konkret stellen, dementsprechende Vorarbeiten lassen aber den Schluss zu, dass hier das österreichische Modell Pate stehen könnte (cf. *Aubert*, Mitwirkung der Kantone, und *Sturny*, Thesen der Kantone).

9 *Dr. Manfred Scheich* war bereits von 1983 bis 1986 österreichischer EG-Botschafter gewesen und sollte in weiterer Folge von 1993 bis 1999 Österreich bei der EG/EU vertreten. In seiner als politische Memoiren zu bezeichnenden Veröffentlichung aus dem Jahre 2005 schildert *Manfred Scheich* eindrucksvoll und mit einem umfassenden Beilagenapparat den Verhandlungsverlauf. Er verweist unter anderem auch auf die sehr frühzeitige Einbindung der Verbindungsstelle der Bundesländer in die vorbereitenden Schritte, wie beispielsweise die Arbeitsgruppe für Europäische Integration im Jahre 1987, die zum Nukleus des innerösterreichischen Koordinationsmechanismus wurde (cf. *Scheich*, Tabubruch 35).

turpolitik sowie Umwelt- und Naturschutzthemen im Mittelpunkt des Interesses.[10] Die Verhandlungen verliefen in den erwarteten Bahnen und die Ergebnisse waren dank der gründlichen Vorbereitungen äußerst zufriedenstellend. Beim abschließenden Jumbo-Gipfel vom 8. April bis zum 13. April 1993 konnten für Österreich in der Regionalpolitik das Burgenland als Ziel-1-Gebiet und überdies Fördermittel in größerem Ausmaß als erwartet ausverhandelt werden. Auch das Kapitel *Sonstiges*, ironisch als *Bazarkapitel* bezeichnet, konnte von den Ländern erfolgreich mitverhandelt werden. Hinter dem nichtssagenden Titel dieses Kapitels versteckt sich der wichtige Aspekt der *Personalfragen*, wobei für die Länder die Sitze im Ausschuss der Regionen zur Disposition standen. Österreich konnte sich zwölf Sitze in diesem Ausschuss sichern, der gleichsam die Vertretung und institutionelle Plattform der Regionen und Kommunen auf europäischer Ebene ist.[11]

Mit dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen begann für die österreichische Mission, und damit auch für die VSt Brüssel, ein neuer Abschnitt, die so genannte Vorbeitrittsphase.[12] Das bedeutete in concreto, auf die andere Seite des Tisches zu rücken und nunmehr gemeinsam mit den Mitgliedstaaten gleichsam gegen die Kommission zu verhandeln. Eine wesentliche Aufgabe der VSt Brüssel in dieser Phase war die Teilnahme an der Informationskampagne im Vorfeld des österreichischen Referendums.[13]

Am 1. Jänner 1995 erfolgte Österreichs Beitritt und aus der *Mission* wurde eine *Ständige Vertretung*. Für die Arbeit der VSt Brüssel be-

---

10 Diese Politikbereiche sind deshalb besonders erwähnenswert, da sie tiefgehende Verhandlungen (e.g. Festlegung der regionalpolitischen Gebietskulisse, Berechnung der EU-Strukturfondszuschüsse, Übergangsbestimmungen im Umweltschutzbereich, sowie Anpassungen der Naturschutz- und Jagdgesetze) erforderten.

11 Zwölf Sitze bedeuten neun Sitze für die Länder und drei Sitze für die Städte und Gemeinden (die abwechselnd zwei respektive einen Sitz einnehmen). Die österreichischen Bundesländer setzten sich bei allen Regierungskonferenzen seit dem Beitritt und auch beim Konvent erfolgreich einerseits für den Erhalt dieser Sitzanzahl und andererseits für die Erweiterung der Rechte des Ausschusses ein (zu den Ergebnissen dieser Regierungskonferenzen und des Konvents cf. insb *Fischer*, Nizza, Konvent, Verfassungsvertrag, Lissabon; zur Entwicklung des AdR cf. insb *Fischer*, Entwicklung 397 – 401).

12 Diese teilte sich in die passive Beobachterphase bis zum Referendum und die aktive Beobachterphase im Anschluss daran.

13 Beide Angehörigen der VSt Brüssel waren nahezu rund um die Uhr damit beschäftigt, das Verhandlungsergebnis aus Sicht der Länder zu kommunizieren und über die Ergebnisse im Detail zu informieren. Diese Betonung ist insoferne hervorhebenswert, als in den Ländern kurz die Befürchtung aufkam, dass man Kompetenzen verloren haben könnte. Diese Ängste konnten jedoch durch Information und Aufklärung zerstreut werden, nicht zuletzt durch das Argument, dass die Länder in Form des Ausschusses der Regionen eine weitere Plattform für ihre Anliegen erhalten hatten.

deutete dies eine Erhöhung der Berichtskadenz, da ab Beitritt aus der reinen Beobachtung eine aktive Teilnahme an den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen, des Ausschusses der Ständigen Vertreter, des Plenums des Ausschusses der Regionen und des Rates wurde.[14]

Die erste große Zäsur der Arbeiten der Ständigen Vertretung kam mit dem Wechsel der Leitung. Botschafter *Dr. Manfred Scheich* trat 1999 in den Ruhestand über und es folgte Botschafter *Dr. Gregor Woschnagg*. *Gregor Woschnagg* führte inhaltlich die Linie seinen Vorgängers zwar fort, gestaltete die Organisation der Ständigen Vertretung (= ÖV Brüssel) jedoch radikal um, indem er die Abteilungsstruktur einführte. Aus der *VSt Brüssel* wurde die *Abteilung Länderangelegenheiten*.

Diese rein formale Änderung wäre eigentlich ohne große weitere Bedeutung, würde sie nicht den Doppelhutcharakter der VSt Brüssel/Abteilung Länderangelegenheiten besonders hervorheben. Die VSt Brüssel ist in der ÖV Brüssel für die Bearbeitung und Berichterstattung in Angelegenheiten zuständig, bei denen die Gesetzgebung im innerstaatlichen Bereich in die Kompetenz der Länder fällt, wobei sich diese Zuständigkeit auch auf Berichterstattungen in allen anderen Angelegenheiten, die für die Länder von Interesse sind, ausdehnt. Naturgemäß erfolgt eine Berichterstattung auch in den Fällen, in denen der Missionschef dies wünscht. Gleichzeitig zu diesen so genannten *Vertretungsberichten*, die als Abteilung Länderangelegenheiten abgefasst werden, erstellt die VSt Brüssel auch ausschließliche *Länderberichte*, die über den ersten Anwendungsfall weit hinausgehen und vor allem auch Einschätzungen und Vorausschauen aus Ländersicht umfassen. Neben diesen beiden Formen der Berichterstattung kommt die Doppelhutfunktion auch in der *chain of command*, dem Weisungsrecht gegenüber der VSt Brüssel/Abteilung Länderangelegenheiten, zum Ausdruck. Die VSt Brüssel untersteht grundsätzlich dem Weisungsrecht des Leiters der Verbindungsstelle der Bundesländer. Zusätzlich untersteht der Leiter der VSt Brüssel in Angelegenheiten, in denen er nach außen hin als Mitglied des diplomatischen Personals der österreichischen Mission auftritt – also als Leiter der Abteilung Länderangelegenheiten –, insbesondere in allen politischen, völkerrechtlichen und protokollarischen Belangen sowie in Sicherheitsfragen, dem Weisungsrecht des Missionschefs. Die Arbeit vis-à-vis des Aus-

14 Die komplette Integration der VSt Brüssel wird auch daran offensichtlich, dass der Autor nicht nur Länderagenden wahrnahm, sondern interimistisch für das Umweltministerium an den Ratsarbeitsgruppensitzungen teilnahm, bis eine kurzfristig aufgetretene Vakanz wieder gefüllt war.

schusses der Regionen zeigt diesen Doppelhut sehr deutlich auf. Die Berichterstattung über die Plenartagungen erfolgt als Abteilung Länderangelegenheiten und ist auf diesem Wege natürlich auch den Ländern zugänglich; die Berichterstattung im Umfeld des Ausschusses sowie die beratende Funktion bei der Erstellung der österreichischen Delegationshaltung für den Ausschuss, erfolgt als VSt Brüssel.[15] Gleichzeitig fungiert die Abteilung Länderangelegenheiten auch als Ansprechstelle der ÖV Brüssel für den Ausschuss der Regionen, wodurch die Länder in den Genuss der Direktinformation über sämtliche ausschussrelevanten Fragen kommen.

Die VSt Brüssel übernimmt neben der Berichterstattung für die Bundesländer und den Bund auch eine Informationsfunktion für die Verbindungsbüros der Bundesländer in Brüssel. [16] Durch den stetig ansteigenden Informationsfluss richtete die VSt Brüssel im Jahre 2002 eine so genannte *Informationsplattform für die Verbindungsbüros* ein. Bis zur Einrichtung dieser Informationsplattform erfolgte die Information durch E-Mails und ein monatliches Treffen in der ÖV Brüssel. Beides erwies sich langfristig als nicht zielführend, da einerseits der Mailverkehr überhand nahm, andererseits die monatliche Informationsrunde nicht mehr dem Prinzip der kontinuierlichen Information entsprach. Ziel der Einrichtung der Informationsplattform war es, diesen beiden potentiell ungünstigen Entwicklungen rechtzeitig zu begegnen und dem Servicegedanken der VSt Brüssel wieder voll entsprechen zu können. Die steigende Anzahl der Berichte, die den Verbindungsbüros auf diesem Wege zugänglich gemacht werden konnten sowie der allgemeine positive Zuspruch, bestätigten die Erwartungen, die zur Entscheidung der Einrichtung führten.

Die Aufnahme des Leiters der VSt Brüssel in das österreichische Verhandlungsteam für die Regierungskonferenz 2000, die im Vertrag von Nizza mündete, sowie auch für die folgenden Regierungskonferenzen bot eine völlig neue Herausforderung und Chance zugleich. Zugleich wurde der Leiter der VSt Brüssel auch als Gemeinsamer Ländervertreter für die Europäischen Räte nominiert. Durch diese Bestellung respektive Einbindung erhielten die Länder einerseits den direkten Informationszugang zu den Verhandlungen der Regierungskonferenzen, andererseits konnte die Umsetzung der Vorstellung der

15 Zum Doppelhutcharakter der VSt Brüssel cf. insb *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen 114 f; *Fischer*, Positionierung 117 ff, sowie *Schön*, EU-Politik der Bundesländer 77 ff.

16 Bis auf Vorarlberg sind sämtliche Bundesländer mit Verbindungsbüros in Brüssel vertreten, ebenso wie der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund.

Länder hinsichtlich des Inhalts des Primärrechts[17] verbessert unterstützt werden.[18]

Der zweite österreichische EU-Vorsitz im ersten Halbjahr 2006 bedeutete – sowie für alle Abteilungen der ÖV Brüssel – auch für die VSt Brüssel/Abteilung Länderangelegenheiten eine signifikante Phase. Während der Vorsitzphase öffnete die VSt Brüssel in Absprache mit dem Leiter der Verbindungsstelle der Bundesländer sowie dem Kabinett des Herrn Bundeskanzlers und dem Kabinett der Frau Außenministerin die Informationsplattform für einen erweiterten Adressatenkreis, dem neben den österreichischen Länderverbindungsbüros auch die deutschen Verbindungsbüros angehörten. Die VSt Brüssel führte als Abteilung Länderangelegenheiten eine Informationskampagne durch, bei der dieser erweiterte Adressatenkreis mit insgesamt 250 Info-Flashes über den österreichischen EU-Vorsitz informiert wurde. Dadurch konnte einerseits die Informationshoheit sichergestellt und andererseits auch die besondere Stellung der VSt Brüssel in ihrer Doppelhutfunktion demonstriert werden. Die Bindegliedfunktion der VSt Brüssel zwischen den EU-Organen und EU-Einrichtungen einerseits und den österreichischen Dienststellen auf der anderen Seite ermöglichte während des Vorsitzes auch die Vorbereitung der außerordentlichen Präsidiumssitzung des Ausschusses der Regionen in Innsbruck. Die VSt Brüssel/Abteilung Länderangelegenheiten leistete in diesem Fall eine umfassende Unterstützung bei der Anbahnung, Planung und Koordinierung dieser Sitzung, wobei neben dem Präsidium des Ausschusses der Regionen auch die österreichische AdR-Delegation, das Büro des Herrn Bundeskanzlers und das Büro der Frau Außenministerin sowie das Büro der Frau Innenministerin, die die österreichische Bundesregierung – und somit den österreichischen EU-Vorsitz – bei der Sitzung vertrat, eingebunden wurden.

Neben der Berichterstattungs- und Informationstätigkeit hat die VSt Brüssel über die Jahre hinweg eine dritte Säule in Form von *Public Diplomacy* aufgebaut.[19] Durch den steten Ausbau der Vernetzung mit

17 So beispielsweise vis-à-vis des Ausschusses der Regionen oder aber auch der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

18 Seit Ende des Jahres 2005 fungiert der Leiter der VSt Brüssel/Abteilung Länderangelegenheiten auch als österreichischer Focal Point für den *High Level Governance Process in the European Union* und ist überdies für die Berichterstattung über die Sitzungen dieses EU-Gremiums zuständig. Auch durch diese Tätigkeit können die Anliegen und Interessen der Länder direkt in einen internationalen Prozess eingespeist werden

19 Zur Frage des hoheitlichen Lobbying, das zum großen Spektrum der Public Diplomacy und der Corporate Diplomacy zählt, cf. insb *Fischer*, Lobbying 56 und 71 f.

EU-Entscheidungsträgern in anderen Mitgliedstaaten und die Abhaltung von Vorträgen sowie wissenschaftlichen Veröffentlichungen[20] wird der Gedanke des Föderalismus einerseits und die Stellung der österreichischen Bundesländer im Bereich der europäischen Integration andererseits weiter verbreitet und somit ein tiefer gehendes Verständnis durch bessere Information geschaffen.

Die Jahre sind an der Arbeit der VSt Brüssel nicht spurlos vorübergezogen, wie geschildert kamen stets neue Herausforderungen in inhaltlicher und in organisatorischer Weise auf. Die VSt Brüssel konnte sich – nicht zuletzt durch das Vertrauen der VSt Wien und der Länder insgesamt, aber auch der Bundesdienststellen, hier insbesondere vertreten durch die jeweiligen Missionschefs der ÖV Brüssel – diesen Herausforderungen stets erfolgreich stellen.[21]

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon hat nicht nur für die Europäische Union als Ganzes enorme Auswirkungen, dieser Vertrag wirkt auch direkt auf die zukünftige Arbeit der VSt Brüssel. Bereits unter österreichischem EU-Vorsitz im Jahre 2006 war eine Neuausrichtung und Neugestaltung des Subsidiaritätsprinzips angedacht und vorausgeplant worden.[22] Der Vertrag von Lissabon setzt diese Gedanken und Planungen nunmehr um und hat sie im EU-Primärrecht verankert. Der VSt Brüssel/Abteilung Länderangelegenheiten nimmt bei der Evaluation und Beobachtung von subsidiaritätsrelevanten Dossiers eine Schlüsselfunktion ein, wobei diese Funktion – ganz im Sinne des Doppelhutcharakters – sowohl den Ländern als Hauptträgern als auch dem Bund zugute kommen wird.

Durch die dargestellte Entwicklung der Aufgaben und Tätigkeiten der VSt Brüssel/Abteilung Länderangelegenheiten ist es gelungen, ohne den verfassungsrechtlichen Rahmen zu überschreiten für die österreichischen Bundesländer zusätzlichen, über die ursprünglich zugewiesenen Aufgaben hinausreichenden, Einfluss im europäischen Integrationsprozess zu gewinnen. Sie haben dadurch auf EU-Ebene eine vergleichsweise stärkere und einflussreichere Position als vergleichbare föderale Entitäten und sind – im Gegensatz beispielsweise zu den deutschen Ländern – auf allen Ebenen bis zum Europäischen Rat direkt vertreten. Sie können sich dementsprechend auf eine ori-

---

20 Der Autor ist ua Privatdozent für Internationale Beziehungen und europäische Integration an der Universität zu Köln.

21 Zuletzt durch das von der VSt Brüssel Anfang 2007 ausgearbeitete und von der VSt Wien gebilligte Entwicklungskonzept VStB-2010 wurden die Arbeiten der VSt Brüssel auf neue Schienen gestellt.

22 Cf. ausführlich *Fischer*, Subsidiaritätskonferenz.

ginäre Berichterstattung abstützen, die zeitnah erfolgt. Gerade diese zeitnahe Informationsgewinnung und Berichterstattung ermöglicht es den Ländern, in EU-Angelegenheiten den Reaktionszeitraum zu verlängern, da sie nicht auf Sekundärinformationen angewiesen sind. Überdies ermöglicht die Teilnahme an den dargestellten Formationen die direkte Einspeisung von Länderinteressen und Länderforderungen, wodurch diesen eine erhöhte Nachhaltigkeit verliehen wird.

Möglich wurde diese Entwicklung letztlich aber nur durch zwei Elemente, die in keinem Gesetz verankert sind, aber die Grundlage für die Aufgabenerfüllung unter dem Doppelhut wurden: Wechselseitiges Vertrauen und Konsensfähigkeit.

Literaturverzeichnis

Aubert Jean-François, Mitwirkung der Kantone an der europäischen Politik im Falle eines Beitritts der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Europäischen Union, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hg), Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts, Bericht der Arbeitsgruppe „Europa-Reformen der Kantone", Zürich 2001, 159-208 [Mitwirkung der Kantone]

Brandstetter Gerfried, Chronologisches Lexikon der europäischen Integration 1945 – 1995, Wien 1996 [Chronologie]

Burgsmüller Christian, Die deutschen Länderbüros in Brüssel – verfassungswidrige Nebenaußenpolitik oder zeitgemäße Ausprägung des Föderalismus, Aachen 2003 [Deutsche Länderbüros]

Fischer Klemens H., Der Europäische Verfassungsvertrag, Texte und Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden – Wien – Bern 2004 [Verfassungsvertrag]

Fischer Klemens H., Der Konvent zur Zukunft Europas, Text und Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden – Wien – Bern 2003 [Konvent]

Fischer Klemens H., Der Vertrag von Lissabon, Texte und Kommentar, 2. erweiterte Auflage, Baden-Baden – Wien – Bern 2010 [Lissabon]

Fischer Klemens H., Der Vertrag von Nizza, Text und Kommentar, 2. aktualisierte Auflage, Baden-Baden – Zürich 2003 [Nizza]

Fischer Klemens H., Die Entwicklung des europäischen Vertragsrechts, 1. Auflage, Baden-Baden – Wien – Bern 2004 [Entwicklung]

Fischer Klemens H., Die Positionierung der österreichischen Bundesländer im institutionellen Gefüge der Europäischen Union, in: Hrbek, Rudolf (Hg), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, Baden-Baden 2000, 117-141 [Positionierung]

Fischer Klemens H., Die Subsidiaritätskonferenz in St. Pölten – Die Weiterentwicklung des Subsidiaritätsprinzips, in: Woschnagg, Gregor ua (Hg), Hinter den Kulissen der EU, Wien-Graz-Klagenfurt 2007, 130-135 [Subsidiaritätskonferenz]

Fischer Klemens H., Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union, 2. vollständig überarbeitete Auflage, Berlin – Wien 2005 [Lobbying]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Erweiterung der Gemeinschaft, Aufgaben und Herausforderungen, Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Österreichs, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 4/1992 [Avis]

Konferenz der Kantonsregierungen (Hg), Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts, Bericht der Arbeitsgruppe „Europa-Reformen der Kantone", Zürich 2001 [Kantone]

Pahl Marc-Oliver, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen in der Europäischen Union – Eine rechtsvergleichende Analyse ihrer Mitwirkung an der EU-Rechtsetzung, Baden-Baden 2004 [Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen]

Rosner Andreas, Koordinationsinstrumente der österreichischen Bundesländer, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe Band 76, Wien 2000 [Koordinationsinstrumente]

Scheich Manfred, Tabubruch – Österreichs Entscheidung für die Europäische Union, Wien–Köln–Weimar 2005 [Tabubruch]

Schön Christina, Zur EU-Politik der österreichischen Bundesländer – unter besonderer Berücksichtigung ihrer regionalpolitischen Interessen, Föderalismusdokumente Band 30, Innsbruck 2009 [EU-Politik der Bundesländer]

Sturny Thiemo, Zusammenfassung der Expertenberichte in Thesenform, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hg), Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts, Bericht der Arbeitsgruppe „Europa-Reformen der Kantone", Zürich 2001, 255-286 [Thesen der Kantone]

Hans-Dietmar Schweisgut

Die Abteilung Länderangelegenheiten an der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union – Föderalismus auf europäischer Ebene

Die Europäische Union hebt stets hervor, auf den Reichtum der unterschiedlichen Kulturen und Mitgliedstaaten stolz zu sein und diesen als besonderes Spezifikum bewahren zu wollen. Sie hebt den Mehrwert dieser Diversität zu Recht hervor. Denn nur diese Vielfalt machte es erst möglich, aus einem durch zwei Weltkriege geschundenen und gespaltenen Kontinent ein Musterbeispiel für friedvolle Kooperation unter Achtung der nationalen Besonderheiten zu formen.

Die Union hat demgemäß auch die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, wie sie in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen, einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt (Artikel 4 EU-Vertrag). Österreich ist nicht das einzige föderal strukturierte Mitgliedsland, sein Föderalismus unterscheidet sich jedoch in einigen wesentlichen Elementen von dem der übrigen föderalen Mitglieder – nicht zuletzt durch die direkte Einbindung der österreichischen Bundesländer in die Ständige Vertretung bei der Europäischen Union.

Ständiger Vertreter Österreichs bei der Europäischen Union zu sein ist Auszeichnung und Herausforderung zugleich. Die Ständige Vertretung in Brüssel (= ÖV Brüssel) ist nicht nur Österreichs größte Berufsvertretungsbehörde mit rund 150 Mitarbeitern, sie erfüllt auch die wohl komplexeste Aufgabe, die einer Botschaft gestellt werden kann: Die Vertretung nationalstaatlicher Interessen in einem multinationalen und multikulturellen Umfeld auf supranationaler Ebene unter Beachtung internationaler Implikationen. Die *Außenvertretungskomponente* deckt jedoch nur einen Teil des Arbeitsspektrums der ÖV Brüssel ab. Ebenso wichtig – wie auch herausfordernd – ist die *Koordinierungskomponente*, die das gesamte Spektrum der Bundespolitik und Bundesverwaltung sowie der Länderpolitik(en) und Landesverwaltung(en) umfasst. Zwar arbeiten auch an anderen Botschaften und Ständigen Vertretungen neben Berufsdiplomaten auch Angehörige anderer Bundesministerien. Die Besonderheit der ÖV Brüssel – im Gegensatz zum ebenfalls bundesstaatlich organisierten Deutschland – liegt in dieser Hinsicht aber darin, dass neben Bundesvertretern auch

ein Ländervertreter entsandt und vollinhaltlich in das Gefüge der ÖV Brüssel eingebunden ist.[1] Es handelt sich dabei also um ein heterogenes, aber kompetentes und hochmotiviertes Team, das der föderalen Struktur und der Bedeutung der Sozialpartnerschaft Rechnung trägt.

Die Abteilung Länderangelegenheiten erhielt ihre Bezeichnung im Jahre 1999 im Zuge der Umstrukturierung der ÖV Brüssel nach dem so genannten Ressort- oder Abteilungsprinzip, das auch auf die Vertretung der Länder zur Anwendung gebracht wurde. Ihr Personal wird von der Verbindungsstelle der Bundesländer in Wien abgeordnet und bearbeitet sämtliche Dossiers, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, so beispielsweise Naturschutz. Sie ist aber auch der offizielle Ansprechpartner für den Ausschuss der Regionen. Zum Aufgabenfeld der Ländervertretung gehört damit auch die umfassende Berichterstattung, insbesondere über die Plenartagungen des Ausschusses der Regionen, und die Beratung des Ständigen Vertreters in den betreffenden Dossiers.

Neben diesen so genannten *Vertretungsberichten*, die unter der Bezeichnung *Abteilung Länderangelegenheiten* abgefasst werden, erstellt die Ländervertretung auch ausschließliche *Länderberichte*, die all diejenigen Dossiers und Vorgänge betreffen, in denen keine Vertretungsberichterstattung erfolgt. Von der Berichterstattung als Abteilung Länderangelegenheiten profitieren – neben den entsendenden Ländern – die Bundesdienststellen insofern, als sie über Vorgänge informiert werden, die einerseits nicht in ihrem originären Kompetenzfeld angesiedelt sind und überdies nicht die absolute Beobachtungspriorität auf ihren Radarschirmen hätten.

Als Beispiel möge die Berichterstattung im Vorfeld von und über Plenartagungen des Ausschusses der Regionen dienen. Die Abteilung Länderangelegenheiten erstellt für jedes Dossier, zu dem der Ausschuss auf einer bestimmten Plenartagung eine Stellungnahme zu verabschieden beabsichtigt, eine synoptische Darstellung des Verhandlungsstandes in den übrigen EU-Organen und Einrichtungen; dadurch wird einerseits die Erarbeitung der österreichischen AdR-Delegationsposition erleichtert und andererseits den Bundesdienststellen

1 Die ÖV Brüssel beherbergt auf hoheitlicher Ebene Angehörige des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten, des Bundeskanzleramtes, sämtlicher Bundesministerien, und der Verbindungsstelle der Bundesländer. Überdies sind auch Angehörige des Österreichischen Städte- und des Österreichischen Gemeindebundes, der Wirtschaftskammer Österreich, der Industriellenvereinigung, der Landwirtschaftskammer, der Arbeiterkammer und des Gewerkschaftsbundes an die ÖV Brüssel entsandt.

eine aktuelle und kompakte Übersicht über die betreffenden Dossiers geliefert. Die Ländervertretung nimmt an der innerösterreichischen Koordinierungssitzung für die Festlegung der Delegationshaltung im Ausschuss teil, speist auch auf dieser Ebene die Brüsseler Perspektive ein, und leistet zugleich einen Beitrag zur Kohärenz der in Brüssel vertretenen Positionen. Der Bericht der Länderabteilung über die eigentliche Plenartagung enthält eine Einschätzung der Vorgänge – einschließlich Vorschau über mögliche weitere Entwicklungen – und eine detaillierte Übersicht über den Erfolg der österreichischen Änderungsanträge. Insbesondere durch den letztgenannten Berichterstattungspunkt ergibt sich die Möglichkeit der Einschätzung der Umsetzungspotentiale österreichischer Anliegen auch in anderen EU-Organen und EU-Einrichtungen.

Damit erfüllt die Abteilung Länderangelegenheiten einen wesentlichen Beitrag zum *multi-track-approach* Österreichs. Dieser Ansatz hat das Ziel, Informationen auf möglichst vielen Ebenen zu beschaffen, diese Informationen allen Entscheidungsträgern zur Verfügung zu stellen und auf dieser breiten Basis Entscheidungen vorzubereiten, zu treffen und umzusetzen.

Die Ländervertretung ist seit nunmehr zwanzig Jahren ein fester Bestandteil von Österreichs Vertretung gegenüber der Europäischen Union. Sie ist auch in ihrer Entstehungsgeschichte eine für Österreich typische Besonderheit. Nicht ein großer Akt, kein Staatsvertrag oder eine Bund-Länder-Vereinbarung standen an ihrem Anfang, sondern eine schlichte Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und der Verbindungsstelle der Bundesländer in Wien aus dem Frühjahr 1990. Die formale staatsrechtliche Einbindung der Ländervertretung erfolgte erst im Jahre 1992 in Form einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Artikel 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration. In dieser Vereinbarung wird auch die formelle Grundlage für die Doppelnatur der Ländervertretung festgeschrieben, auf Grund derer neben der föderalen Berichterstattungsmöglichkeit (mit den Ländern und dem Bund als Adressaten) auch die – sich ergänzende – Weisungskette festgelegt wird: Die Ländervertretung untersteht ihrer entsendenden Dienststelle, der Verbindungsstelle der Bundesländer in Wien, in allen Länderangelegenheiten, in allen Angelegenheiten, in denen die Ländervertretung nach außen hin als Mitglied des diplomatischen Personals der ÖV Brüssel auftritt – also als Abteilung Länderangelegenheiten – unterliegt sie dem Weisungsrecht des Missionschefs.

Mein eigener beruflicher Werdegang kreuzte nicht erst jetzt als Ständiger Vertreter, sondern schon während meiner langjährigen Tätigkeit im Bundesministerium für Finanzen die Wege der Verbindungsstelle, va auch während der Beitrittsverhandlungen und nach dem Beitritt Österreichs zur EU als ich in meiner damaligen Funktion als Sektionschef im BMF für den Bereich Europäische Integration und somit auch für die Beitrittsverhandlungen zuständig war. Die Vorarbeiten zu diesen Beitrittsverhandlungen waren gleichsam von langer Hand geplant worden und fanden ihren Ursprung in der vom Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten geleiteten Arbeitsgruppe für Europäische Integration. Diese Arbeitsgruppe war im Jahre 1987 gegründet worden, die Verbindungsstelle der Bundesländer war eines ihrer Gründungsmitglieder. Auch in die Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Euro-Einführung in Österreich, die unter meinem Ko-Vorsitz tagte, war die Verbindungsstelle der Bundesländer voll eingebunden.

Der Mehrwert der Einbindung der Verbindungsstelle in die Ständige Vertretung zeigt sich auch im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon. Dem Ausschuss der Regionen, von den Ständigen Vertretungen der anderen Mitgliedstaaten auf Grund seiner Einordnung als beratende Einrichtung gelegentlich eher stiefmütterlich behandelt, kommt aus österreichischer Sicht erhöhte Bedeutung zu, sodass die intensive Befassung mit seinen Arbeiten im gesamtösterreichischen Interesse liegt.

Der Vertrag von Lissabon hat den Ausschuss der Regionen insofern aufgewertet, als er ihm zum einen ein Klagerecht in eigener Angelegenheit zugestanden hat, überdies – und dies scheint viel gewichtiger zu sein – kann der Ausschuss nun auch dann an den Europäischen Gerichtshof herantreten, wenn er der Ansicht ist, dass ein EU-Rechtsakt gegen das Prinzip der Subsidiarität verstößt. Das Aufgabenspektrum der Abteilung Länderangelegenheiten hat sich dadurch erweitert und umfasst seit dem 1. Dezember 2009 auch die Beobachtung der Aktivitäten des AdR in Fragen der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und die dementsprechende Berichterstattung. Der Abteilung Länderangelegenheiten kommt damit eine diesbezügliche Schlüsselfunktion zu, besteht doch für Österreich beispielsweise die Möglichkeit, sich einer derartigen Subsidiaritätsklage anzuschließen.

Die Rolle der Bundesländer wurde im Vertrag von Lissabon auch durch die neuen Mitwirkungsreche der nationalen Parlamente gestärkt. Im Protokoll über die Rechte der nationalen Parlamente in der Europäischen Union wird nämlich ausdrücklich klargestellt, dass bei

der Kontrolle der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit von Rechtsakten der Union dem Bundesrat dieselben Rechte zukommen wie dem Nationalrat.

Die Abteilung Länderangelegenheiten ist überdies seit Jahren ein aktiver und nicht wegzudenkender Pfeiler der Betreuung von Besuchergruppen an der ÖV Brüssel. Jährlich richtet die Abteilung Besucherdienst Vortragsreihen für rund 4.000 Besucher aus und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Öffentlichkeitsarbeit und Information über die Arbeitsweise der europäischen Institutionen und der Wahrnehmung österreichischen Interessen in der EU. Auch der immer mehr an Bedeutung gewinnende Sektor der Public Diplomacy ist hier zu erwähnen, der zu einer wichtigen Schiene für den Transport nationaler Interessen geworden ist. Auch hier engagiert sich die Abteilung Länderangelegenheiten sehr aktiv.

Ein Aspekt darf keinesfalls übersehen werden, nämlich die Bedeutung der Einrichtung einer Abteilung Länderangelegenheiten gegenüber der Landespolitik und den Länderdienststellen in Österreich. So wie die Verbindungsstelle der Bundesländer in Wien hinsichtlich der Bundespolitik, ist die Abteilung Länderangelegenheiten die direkte Ansprechstelle und das Verbindungsglied der Länder in hoheitlichen Fragen in Brüssel. Auch in dieser Hinsicht ist die Ländervertretung an der ÖV Brüssel mit den Abteilungen der Bundesdienststellen völlig gleichgestellt. Diese Abteilungen erfüllen die Funktion der direkten Ansprechstelle in beide Richtungen: von der EU gegenüber der jeweils entsendenden Einheiten und umgekehrt.

Österreich hat sich in seinen über fünfzehn Jahren EU-Mitgliedschaft den Ruf eines kooperativen Mitgliedsstaates erworben, der gleichzeitig jedoch seine Interessen engagiert und konsequent vertritt. Österreich wird in Brüssel aber auch dafür geachtet, trotz seiner föderalen Struktur mit einer Stimme aufzutreten. Bund und Länder haben von Anfang an gewusst, dass der Erfolg vom einheitlichen Auftreten abhängt. Dies gilt für ÖV Brüssel ebenso wie für die politische Ebene. Die Abteilung Länderangelegenheiten bringt die Länderinteressen auf Brüsseler Ebene mit Verve ein und leistet so ihren Beitrag zur erfolgreichen Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe: Österreichs Anliegen in der Europäischen Union zum Erfolg zu führen.

Katharina Königswieser-Maca

Die Verbindungsstelle der Bundesländer in der österreichischen Rechtsordnung

Die *Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der niederösterreichischen Landesregierung* wurde im Jahre 1951 durch eine Vereinbarung der Bundesländer geschaffen.

Diese als „Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der Bundesländer" bezeichnete Ländervereinbarung beschreibt nicht nur das Aufgabengebiet, es werden mit dieser Vereinbarung auch wesentliche Fragen der Organisation sowie der Kostentragung zwischen den Bundesländern geregelt.

Abgesehen von der soeben zitierten Vereinbarung aus dem Jahre 1951 bestehen weder bundes- noch landesrechtliche Organisationsvorschriften betreffend die Verbindungsstelle.

I. Rechtsvorschriften des Bundes

Durch Erwähnung oder Zuweisung von Aufgaben anerkennt die Rechtsordnung des Bundes die Verbindungsstelle jedoch in folgenden Bestimmungen:

Allgemeines Sozialversicherungsgesetz – ASVG[1]

Die Bestimmung des § 108e Abs 2 ASVG sieht vor, dass beim Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen eine Kommission zur langfristigen Pensionssicherung einzurichten ist. Dieser Kommission gehört unter anderem – als stimmberechtigtes Mitglied – ein Vertreter der Länder an, welcher von der Verbindungsstelle der Bundesländer zu entsenden ist.

---

1 Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz – ASVG) StF: BGBl Nr 189/1955.

ArbeitnehmerInnenschutzgesetz – ASchG[2]

Gemäß § 91 ASchG ist zur Beratung des Bundesministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales in grundsätzlichen Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit und zu seiner Information über Organisation und Tätigkeit der Präventionszentren der Träger der Unfallversicherung ein Arbeitnehmerschutzbeirat einzurichten. Zu den Sitzungen dieses Beirates ist auch die Verbindungsstelle der Bundesländer einzuladen.

Geschäftsordnung des Arbeitnehmerschutzbeirates[3]

Diese Verordnung des Bundesministers für Arbeit und Soziales sieht im § 1 vor, dass Sitzungen des Arbeitnehmerschutzbeirates vom Zentral-Arbeitsinspektorat nach Bedarf, mindestens aber einmal jährlich, einberufen werden. Diese Einladungen zu den Sitzungen sind nach § 1 Abs 2 mindestens drei Wochen vor dem Sitzungstermin auch an die Verbindungsstelle der Bundesländer abzusenden.

Verordnung über die Einrichtung einer Kommission zur Beobachtung der Entwicklung der Schwerarbeit[4]

Diese Verordnung sieht die Einrichtung einer Kommission zur Beobachtung der Entwicklung der Schwerarbeit im Sinne der Schwerarbeitsverordnung beim Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz vor. Dieser Kommission gehört gemäß der Bestimmung des § 3 Abs 1 auch ein Vertreter der Verbindungsstelle der Bundesländer als stimmberechtigtes Mitglied an.

Bundes-Seniorengesetz[5]

Das Bundes-Seniorengesetz sieht vor, dass beim Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen ein Bundesseniorenbeirat einzurichten ist. Diesem Beirat gehören der Bundesminister für soziale

---

2 Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (ArbeitnehmerInnenschutzgesetz – ASchG) und mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, das Arbeitsverfassungsgesetz, das Berggesetz 1975, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Arbeitsmarktförderungsgesetz, das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden StF: BGBl Nr 450/1994.

3 Verordnung des Bundesministers für Arbeit und Soziales über die Geschäftsordnung des Arbeitnehmerschutzbeirates StF: BGBl Nr 30/1995.

4 Verordnung der Bundesministerin für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz über die Einrichtung einer Kommission zur Beobachtung der Entwicklung der Schwerarbeit StF: BGBl II Nr 403/2006.

5 Bundesgesetz über die Förderung von Anliegen der älteren Generation (Bundes-Seniorengesetz) StF: BGBl I Nr 84/1998.

Sicherheit und Generationen als Vorsitzender und 34 weitere Mitglieder an. Die Mitglieder werden grundsätzlich vom Bundesminister bestellt. Drei dieser Mitglieder werden über gemeinsamen Vorschlag der Länder bestellt. Die Bestimmung des § 5 Abs 1 Z 2 leg cit normiert, dass der Bundesminister vor Bestellung der Mitglieder für eine neue Funktionsperiode spätestens vier Monate vor Ende der laufenden Funktionsperiode die Länder über die Verbindungsstelle der Bundesländer auf ihr jeweiliges Vorschlagsrecht aufmerksam zu machen hat.

Entwicklungszusammenarbeitsgesetz - EZA-G[6]

Mit dem EZA-G wird unter anderem die Österreichische Gesellschaft für Entwicklungszusammenarbeit mit beschränkter Haftung mit dem Firmenwortlaut Austrian Development Agency (ADA) etabliert. Aufgabe der ADA ist die Erarbeitung und die Abwicklung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, wobei insbesondere auf deren Wirksamkeit in den Entwicklungsländern zu achten ist. Nach § 12 EZA-G ist ein Aufsichtsrat einzurichten, der aus zwölf Mitgliedern besteht, deren Funktionsperiode bis zu vier Jahren beträgt. Ein Mitglied dieses Gremiums ist von den Landeshauptmännern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer zu bestellen.

Mineralrohstoffgesetz – MinroG[7]

Gemäß § 190 Abs 1 MinroG wird zur Beratung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten in Bergbauangelegenheiten der so genannte „Bergbaubeirat" gebildet. Dieser Bergbaubeirat besteht nach Abs 3 der oben zitierten Bestimmung unter anderem aus „der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer". Alle Vertreter des Bergbaubeirates müssen fachkundig sein.

---

6 Bundesgesetz mit dem ein Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungszusammenarbeitsgesetz, EZA-G) erlassen und das Urlaubsgesetz geändert werden StF: BGBl I Nr 49/2002.

7 Bundesgesetz über mineralische Rohstoffe, über die Änderung des Arbeitnehmerlnnenschutzgesetzes und des Arbeitsinspektionsgesetzes 1993 (Mineralrohstoffgesetz – MinroG) StF: BGBl I Nr 38/1999.

Umweltförderungsgesetz – UFG[8]

Die Bestimmung des § 22a UFG sieht die Ermächtigung zur Errichtung eines gemeinsamen Arbeitskreises des Bundes und der Länder für die Angelegenheiten des Förderungswesens der Siedlungswasserwirtschaft und der Verbesserung des ökologischen Zustandes der Gewässer vor. Bei der Besorgung seiner Aufgaben hat sich der Arbeitskreis gemäß Abs 4 der angeführten Bestimmung der Verbindungsstelle der Bundesländer zu bedienen.

Postmarktgesetz – PMG[9]

Zur Beratung der Regulierungsbehörde in Fragen der flächendeckenden Versorgung mit Post-Geschäftsstellen wird bei der RTR-GmbH ein Beirat gebildet. Dieser „Post-Geschäftsstellen-Beirat" ist bei Aufsichtsmaßnahmen und insbesondere vor Entscheidungen der Regulierungsbehörde betreffend Post-Geschäftsstellen zu hören. In diesen Beirat ist gemäß § 43 leg cit auch ein Vertreter der Verbindungsstelle der Bundesländer zu entsenden.

Ärztegesetz 1998 – ÄrzteG 1998[10]

Die Bestimmung des § 118a ÄrzteG normiert, dass die Österreichische Ärztekammer eine Gesellschaft für Qualitätssicherung in Rechtsform einer GmbH – die Österreichische Gesellschaft für Qualitätssicherung & Qualitätsmanagement in der Medizin GmbH, kurz ÖQMed – zu errichten hat. Die ÖQMed hat nach § 118b leg cit einen Wissenschaftlichen Beirat einzurichten, welcher unter anderem aus einem von der Verbindungsstelle der Bundesländer bestellten Vertreter der Bundesländer besteht.

---

8 Bundesgesetz über die Förderung von Maßnahmen in den Bereichen der Wasserwirtschaft, der Umwelt, der Altlastensanierung, zum Schutz der Umwelt im Ausland und über das österreichische JI/CDM-Programm für den Klimaschutz (Umweltförderungsgesetz – UFG), mit dem das Altlastensanierungsgesetz, das Abfallwirtschaftsgesetz, das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen, das Bundesfinanzgesetz 1993, das Bundesfinanzierungsgesetz und das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert werden StF: BGBl Nr 185/1993.

9 Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (Postmarktgesetz-PMG) StF: BGBl I Nr 123/2009.

10 Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Ausübung des ärztlichen Berufes und die Standesvertretung der Ärzte (Ärztegesetz 1998 – ÄrzteG 1998) erlassen und das Ausbildungsvorbehaltsgesetz geändert wird StF: BGBl I Nr 169/1998.

Weiters bestimmt das ÄrzteG im § 118d, dass die ÖQMed einen Evaluierungsbeirat einzurichten hat. Dem Plenum dieses Beirates gehört ebenfalls auch ein von der Verbindungsstelle der Bundesländer bestellter Vertreter der Bundesländer an.

II. Vereinbarungen gem Art 15a B-VG

Abgesehen von den zitierten bundesrechtlichen Bestimmungen findet die Verbindungsstelle der Bundesländer auch in Vereinbarungen gem Art 15a B-VG Erwähnung.

Im Zusammenhang mit Vereinbarungen gem Art 15a B-VG, die zwischen Ländern als Vertragsparteien abgeschlossen werden, wird der Verbindungsstelle oftmals die Funktion als Depositar zugewiesen.[11] In folgenden Vereinbarungen werden der Verbindungsstelle darüber hinausgehende Aufgaben zugewiesen:

A. Bund-Länder-Vereinbarungen

Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden – europäische Integration[12]

Diese Vereinbarung überträgt der Verbindungsstelle eine Vielzahl an Aufgaben.

Gemäß Art 1 unterrichtet der Bund die Länder im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten.

Der Verbindungsstelle obliegt in weiterer Folge die Verteilung und Weitergabe dieser Informationen an die Länder. Das Bundeskanzleramt gibt der Verbindungsstelle gleichzeitig mit der Übermittlung oben genannter Informationen den vorgesehenen Zeitplan der Behandlung

11 Vgl etwa Wien: Kundmachung des Landeshauptmannes von Wien betreffend die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG, mit der die Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bauwesen geändert wird, LGBl Nr 24/1993 und LGBl Nr 29/2005; Niederösterreich: Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über Schutzmaßnahmen betreffend Kleinfeuerungen, LGBl Nr 8208-1; Kärnten: Kundmachung des Landeshauptmannes vom 29. September 2009, Zl-2V-VE-63/17-2009, betreffend die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG, mit der die Vereinbarung betreffend den Landesgrenzen überschreitenden Berufsschulbesuch geändert wird, LGBl Nr 61/2009.

12 Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration StF: BGBl Nr 775/1992.

des jeweiligen Vorhabens durch die im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organe bekannt.

Weiters teilt das Bundeskanzleramt der Verbindungsstelle mit, welche Frist den Ländern für die Erstattung einer Stellungnahme zur Verfügung steht. Das Bundeskanzleramt teilt den Ländern im Wege der Verbindungsstelle die Gründe für ein Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder mit. Darüber hinaus wird die Verbindungsstelle vom Bundeskanzleramt unterrichtet, wenn von Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, von denen die Länder unterrichtet wurden, in weiterer Folge durch die im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organe geändert werden.

Wenn Verhandlungen oder Beratungen im Rahmen der europäischen Integration Angelegenheiten betreffen, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, dann gibt der Bund dies den Ländern im Wege der Verbindungsstelle bekannt. Sollten an diesen Verhandlungen Vertreter der Länder teilnehmen, werden diese von den Landeshauptmännern im Wege der Verbindungsstelle namhaft gemacht.

Gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung[13]

Die Bestimmung des Art 2 Abs 2 sieht vor, dass die Vertragsparteien die im Rahmen der gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung entstehenden Kosten auslegen und jährlich bis zum Ablauf des darauf folgenden Quartals nach dem im Abs 1 vereinbarten Kostenschlüssel über die Verbindungsstelle der Bundesländer verrechnen.

Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens[14]

Mit dem Art 25 Abs 13 dieser Vereinbarung wird normiert, dass in die Heilmittel-Evaluierungs-Kommission (HEK, § 351g Abs 3 ASVG) ein Vertreter der Länder aufzunehmen ist. Dieser Ländervertreter ist dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger durch die Verbindungsstelle bekannt zu geben.

---

13 Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung StF: BGBl I Nr 59/2009.

14 Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens StF: BGBl I Nr 105/2008.

B. *Länder-Länder-Vereinbarungen*

Auch auf Ebene des rechtlichen Handelns zwischen den Ländern wird die Verbindungsstelle der Bundesländer in den hierbei geschlossenen Vereinbarungen gem Art 15a B-VG erwähnt. Der Verbindungsstelle werden in folgenden Vereinbarungen Aufgaben zugewiesen:

Tierzuchtrat[15]

Die Geschäfte des durch diese Ländervereinbarung eingerichteten Tierzuchtrates werden durch die Verbindungsstelle besorgt. Die Verbindungsstelle ist hierbei gemäß Art 8 insbesondere für die Entgegennahme von Ersuchen, die Protokollführung, die Weiterleitung der Begutachtungsergebnisse und den sonstigen damit in Zusammenhang stehenden Schriftverkehr zuständig.[16]

Einrichtung einer Kommission zur Begutachtung von Schulbüchern für land- und forstwirtschaftliche Schulen[17]

Die Geschäfte dieser Kommission werden durch die Verbindungsstelle besorgt. Der Verbindungsstelle obliegt hierbei gemäß Art 10 als Geschäftsstelle insbesondere die Entgegennahme der Anträge auf Begutachtung von Schulbüchern sowie im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden die Vorbereitung der Begutachtungen, die Protokollführung, die Weiterleitung der Begutachtungsergebnisse und der sonstige damit in Zusammenhang stehende Schriftverkehr.

Gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration[18]

Die Bestimmung des Art 1 dieser Vereinbarung normiert die Einrichtung der „Integrationskonferenz der Länder" (IKL). Es ist Aufgabe dieser IKL, gemeinsame Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration wahrzunehmen und wichtige integrations-

---

15 Vgl etwa Salzburg: Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Errichtung einer gemeinsamen Sachverständigenkommission in Tierzuchtangelegenheiten (Tierzuchtrat) StF: LGBl Nr 39/2009.

16 Siehe dazu den Beitrag von *Benno Fuxjäger* im vorliegenden Band.

17 Vgl etwa Oberösterreich: Vereinbarung über die Einrichtung einer gemeinsamen Kommission zur Begutachtung von Schulbüchern für land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen, LGBl Nr 53/1980.

18 Vgl etwa Oberösterreich: Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration StF: LGBl Nr 22/1993.

politische Fragen zu beraten. Die Verbindungsstelle fungiert gemäß Art 6 Abs 5 als Geschäftsstelle der Integrationskonferenz der Länder.

Filmbewertungskommission[19]

Die Geschäfte dieser Kommission werden durch die Verbindungsstelle besorgt. Der Geschäftsstelle obliegen nach Art 4 insbesondere die Entgegennahme der Anträge auf Begutachtung von Filmen, die Vorbereitung der Begutachtungen, die Protokollführung, die Weiterleitung der Begutachtungsergebnisse sowie der sonstige damit im Zusammenhang stehende Schriftverkehr.

Anerkennung von Nachweisen der jagdlichen Eignung und über die jagdliche Verlässlichkeit[20]

Die Vertragsländer verpflichten sich in dieser Vereinbarung, bei der Prüfung der jagdlichen Verlässlichkeit Tatbestände, die in einem anderen Vertragsland zum Entzug oder zur Verweigerung (Versagung) einer Jahresjagdkarte geführt haben, so zu berücksichtigen, als ob gleichartige Tatbestände im eigenen Land erfüllt worden wären. Die Bestimmung des Art 3 Abs 2 normiert, dass zu diesem Zweck die Vertragsländer der Verbindungsstelle jeden auch strafweisen Entzug und jede Verweigerung (Versagung) einer Jahresjagdkarte wegen mangelnder Verlässlichkeit unverzüglich nach Eintritt der Rechtskraft mitzuteilen haben. Die Verbindungsstelle hat in Folge jedes Vertragsland von diesen Mitteilungen zu benachrichtigen.

III. Zusammenfassung

Die in dieser Übersicht angeführten gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen der österreichischen Rechtsordnung spiegeln das umfangreiche Tätigkeitsfeld der Verbindungsstelle der Bundesländer wider.

Wie dargestellt, berufen zahlreiche Rechtsvorschriften des Bundes die Verbindungsstelle zur Entsendung von Vertreter/innen in – meist beratende – Gremien. Diese Aufgaben werden in der Praxis häufig

---

19 Vgl etwa Salzburg: Vereinbarung vom 16. Juni 1978 über die Einrichtung der Gemeinsamen Filmbewertungskommission der Länder StF: LGBl Nr 74/1978.

20 Vgl etwa Vorarlberg: Staatsrechtliche Vereinbarung über die Anerkennung von Nachweisen der jagdlichen Eignung und über die jagdliche Verlässlichkeit, LGBl Nr 3/1980, bzw Salzburg: Vereinbarung über die Anerkennung von Nachweisen der jagdlichen Eignung und über die jagdliche Verlässlichkeit StF: LGBl Nr 59/1979.

nicht durch Bedienstete der Verbindungsstelle selbst, sondern durch – fachkundige – gemeinsame Ländervertreter ausgeübt[21].

Durch zeitlich aktuelle und medial zum Teil kontroversiell diskutierte Gesetzesänderungen etwa des neuen Postmarktgesetzes oder der Novellierung des Ärztegesetzes in den Jahren 2009 bzw 2010 wurde deutlich, dass der Verbindungsstelle der Bundesländer durch den Gesetzgeber des Bundes laufend Aufgaben zugewiesen werden und dadurch von diesem die koordinierende Funktion der Verbindungsstelle anerkannt wird.

21 Vgl dazu den Beitrag von *Andreas Rosner* im vorliegenden Band.

Andreas Rosner / Robert Gmeiner

Die Länderkonferenzen[1]

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 34 ff 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"[2] oder als „Ausdruck des kooperativen Föderalismus"[3] bezeichnet werden können. Die Unterstützung von Länderkonferenzen stellt im Aufgaben-Portfolio der Verbindungsstelle der Bundesländer ein zentrales Element dar, weshalb diese auch im Rahmen dieser Festschrift näher beleuchtet werden sollen.

---

1 Überarbeitet und aktualisiert gegenüber dem Beitrag von *Rosner/Gmeiner*, Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2010) 49.

2 *Weber*, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), in: ÖZP, 1992/4, 406.

3 *Fallend*, Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs et al (Hg), Politik in Österreich. Das Handbuch (1992) 1034.

II. Definition der Länderkonferenzen

Länderkonferenzen sind horizontale Koordinationseinrichtungen unter Beteiligung aller Länder, deren Koordination und Willensbildung grundsätzlich freiwillig, informell und einhellig sind[4].

Unter **horizontalen** Koordinationseinrichtungen sind solche zu verstehen, an denen gleichgestellte Partner teilnehmen. Stellt man sich 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"[5] 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 Bundesländer (GO-VSt)[6] 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 möglich[7].

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

---

4 *Rosner,* Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 176.

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

6 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.

7 Zur IKL *Rosner,* Koordinationsinstrumente 56 ff.

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 2008 und 2009 tagten folgende Referentenkonferenzen:

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

Auf beamteter exekutiver Ebene bestehen die **Landesamtsdirektorenkonferenz** sowie **Länderexpertenkonferenzen**, wobei Letztere nach den einschlägigen Richtlinien[8]

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

dienen.

Auf legislativer Ebene besteht die **Landtagspräsidentenkonferenz** sowie die diese vorbereitende **Landtagsdirektorenkonferenz**.

---

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

Dies erlaubt folgende Übersicht:

Länderkonferenzen	politische Ebene	beamtete Ebene
exekutive Ebene	Landeshauptleute-konferenz Referentenkonferenzen	Landesamtsdirektoren-konferenz Länderexperten-konferenzen
legislative Ebene	Landtagspräsidenten-konferenz	Landtagsdirektoren-konferenz

Eine Sonderstellung nimmt die in der Praxis bedeutungslose[9] IKL ein, die aus Mitgliedern sowohl der exekutiven (Landeshauptleute) als auch der legislativen (Landtagspräsidenten) Ebene besteht.

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). *Mayer*[10] leitet daraus ab, damit werde „ein neues kollegiales Verfassungsorgan – bestehend aus den Landeshauptleuten („Landeshauptmännerkonferenz") – geschaffen." Nach *Bußjäger*[11] 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.

---

9 Die letzte Sitzung der IKL fand 1997 statt.

10 *Mayer*, B-VG[2] (1997) Art 59b B-VG IV.

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

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).
- Dem **Umweltrat** gehören „zwei Vertreter/innen der Länder, nominiert durch die Landeshauptmännerkonferenz" an (§ 26 Abs 1 Z 3 UVP-G 2000).
- Ein Mitglied des **Aufsichtsrates** gemäß § 12 **Entwicklungszusammenarbeits**G 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** (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 Landeshauptleutekonferenz, 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

A. Vorgaben der GO-VSt

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

- 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.

B. 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.

C. 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 Beschlussempfehlungen 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.

D. Einhelligkeitsprinzip

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 Einhelligkeit 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 2009 kann folgendes Mengengerüst für Länderkonferenzen dargestellt werden:

- 3 Tagungen der Landeshauptleutekonferenz;
- 12 Tagungen von (politischen) Referentenkonferenzen;
- 4 Tagungen der Landesamtsdirektorenkonferenz;
- jeweils 2 Tagungen der Landtagspräsidenten- und der 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-ständige[12] Länderexpertenkonferenzen (zT mit mehreren Tagungen) – insgesamt führt eine vorsichtige Abschätzung zu einer Summe von etwa 100 Tagungen von Länderexpertenkonferenzen pro Jahr[13].

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.

---

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

13 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.

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 Nominierungsrechte (siehe IV.) sowie die einheitlichen Länderstellungnahmen in Angelegenheiten der europäischen Integration[14].

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 wird[15]. In dieser Form genehmigte Beschlüsse sind „durch die Verbindungsstelle zu vollziehen", dh wie Beschlüsse einer Länderkonferenz zu behandeln[16].

VIII. Das Prinzip der Stimmeneinhelligkeit

Das schon wiederholt genannte Prinzip der Stimmeneinhelligkeit ist eines der zentralen Charakteristika der Länderkonferenzen.

---

14 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) 79; *Rosner*, Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 41.

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

16 Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen, Pkt 7.

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

Andererseits aber gewährleistet dieses Einhelligkeitsprinzip 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: einhellige 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*[17] 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 potentielles Gegengewicht zur Bundesregierung."

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

Drittens schließlich sichert das Einhelligkeitsprinzip 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. Durch das Einhelligkeitsprinzip sind Beschlüsse „sowohl weniger parteipolitisch gefärbt als auch stärker legitimiert, stellen sie doch gemeinsame Entscheidungen einiger der mächtigsten Politiker Österreichs dar"[18].

Das Einhelligkeitsprinzip 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 beruhen[19], mindert eine solche Bezeichnung nämlich die zu beobachtende sehr konstruktive und im Regelfall nicht durch fraktionelle Animositäten getrübte Zusammenarbeit in den Länderkonferenzen insgesamt herab[20].

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.

---

18 *Luther,* Bund-Länder-Beziehungen: Formal- und Realverfassung, in: Dachs et al (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreich[3] (1997) 917.

19 *Luther,* Bund-Länder-Beziehungen 917; *Karlhofer,* A federation without federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2010) 140.

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

Die folgende Übersicht möge dies veranschaulichen.

Länderkonferenz	regelmäßige Teilnahme	fallweise Teilnahme
Landeshauptleute-konferenz	Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst[21]	Bundeskanzler (in der Regel in der ersten Tagung nach der Angelobung einer neuen BReg); Mitglieder der BReg zu sie betreffenden Themen
Landesagrar-referentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg	–
Landesfamilien-referentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg	–
Landesfinanz-referentenkonferenz	–	–
Landesfrauen-referentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg	–
Landesgesundheits-referentenkonferenz	–	Zuständiges Mitglied der BReg
Landesjugend-referentenkonferenz	Zuständige Mitglieder der BReg und der Südtiroler LReg	–
Landeskultur-referentenkonferenz	Zuständige Mitglieder der BReg (Kultur; europäische und internationale Angelegenheiten)	Zuständiges Mitglied der Südtiroler LReg
Landessozial-referentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg; Hauptverband der Sozialversicherungsträger	–
Landessport-referentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg; Bundes-Sport-organisation; Nationale Anti-Doping-Agentur	–
Landesumwelt-referentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg; Umweltbundesamt	–
Landesverkehrs-referentenkonferenz	Zuständiges Mitglied der BReg	ASFINAG; ÖBB
Landtagspräsidenten-konferenz	(Vize-)Präsident des Bundesrates und Präsident des Südtiroler Landtages	–

21 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.[22]

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 Regionen[23] 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** und die diese vorbereitende **Landtagsdirektorenkonferenz** zu nennen.

---

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

23 Im Detail *Rosner*, Koordinationsinstrumente 73 ff sowie den Beitrag von *Fritz Staudigl* und *Harald Bürger* im vorliegenden Band.

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 gemeinsame Geschäftsstelle aller 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 *Weber*[24] – „als *das* lebendige Element des kooperativen Föderalismus in Österreich" bezeichnet werden. Die Landeshauptleutekonferenz etwa stellt weiterhin „die politisch wichtigste Drehscheibe der österreichischen Bund-Länder Beziehungen" dar[25].

Literaturverzeichnis

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 – 99

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 – 73

Fallend Franz, Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Talos (Hg), Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, 1024 – 1040

24 *Weber*, Macht 414.

25 *Luther*, Bund-Länder-Beziehungen 917.

Karlhofer Ferdinand, A federation without federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Wien 2010, 131 – 145

Luther Kurt Richard, Bund-Länder-Beziehungen: Formal- und Realverfassung, in: Dachs/Gerlich/Gottweis/Horner/Kramer/Lauber/Müller/Talos (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs[3], Wien 1997, 907 – 919

Mayer Heinz, B-VG, Kurzkommentar, Wien 1997

Pelinka Anton, Föderalismus für das 21. Jahrhundert. Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreichs im Spannungsfeld zwischen Legitimität und Effizienz, Salzburg 2007

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, 41 – 67

Rosner Andreas/Gmeiner Robert, Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Wien 2010, 49 – 63

Pernthaler Peter, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration, Wien 1992

Weber Karl, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), in: ÖZP 1992/4, 405 – 418

Johannes Müller / Thomas Nesensohn

Der Landesamtsdirektor nach Bundesrecht und Vorarlberger Landesrecht

Im Unterschied zu dem auf Bundesebene verwirklichten Ministerialsystem, an deren Spitze der jeweilige Bundesminister steht (Art 77 Abs 3 B-VG), besteht auf Landesebene ein einheitliches Amt der Landesregierung als Hilfsapparat der obersten Organe der Landesverwaltung. Es untersteht fachlich der Landesregierung und ihren Mitgliedern, organisatorisch dem Landeshauptmann und dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes.[1]

Dieses Organisationskonzept wurde verfassungsrechtlich sowohl im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) als auch im Übergangsgesetz 1920 (ÜG 1920) sowie im Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (BVG ÄmterLReg) verankert. Es wurde in den Art 51 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung übernommen.

Der Landesamtsdirektor nimmt als monokratische administrative Spitze des einheitlich organisierten Amtes der Landesregierung auch im Verhältnis des Landes zu anderen Gebietskörperschaften eine Schlüsselposition ein. Daraus ergeben sich Berührungspunkte zur Verbindungsstelle der Bundesländer, also zu jener Stelle, deren zentrale Aufgabe darin besteht, die Länder untereinander und mit dem Bund zu vernetzen. Im Hinblick auf diese Berührungspunkte ist es naheliegend, im Rahmen einer Festschrift zu Ehren eben dieser Verbindungsstelle, das Amt des Landesamtsdirektors und dessen Ausprägungen in Vorarlberg näher zu betrachten.

Die nachfolgenden Ausführungen verstehen sich – abgesehen von Punkt V. Ausblick – rechtsdogmatisch. Sie enthalten nur vereinzelt und am Rande Hinweise auf die Praxis.

---

1 *Öhlinger*, Verfassungsrecht[8] (2009) Rn 517; *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[3] (2009) Rn 304 f; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[10] (2007) Rn 827; *Adamovich/Funk*, Allgemeines Verwaltungsrecht[3] (1987) 342.

I. Rückblick

Bis das Amt des Landesamtsdirektors in seiner heutigen Form seine verfassungsrechtliche Verankerung in Art 106 B-VG gefunden hat, war es – wie ein Blick in die Geschichte zeigt – ein langer Weg.

Nach *Schmitz* beginnt die Geschichte des Landesamtsdirektors 1870 mit der Bestellung des Wiener Magistratsdirektors, dem Hilfsorgan des Bürgermeisters bei der Leitung des Magistrates.[2] Ein weiterer wichtiger Schritt dürfte die Einrichtung eines „Präsidialbureaus" in Niederösterreich mit einem „Landes-Amtsdirektor" an der Spitze gewesen sein, der die Ernennung von Landesamtsdirektoren in anderen Kronländern der österreichischen Reichshälfte folgte.[3]

Mit dem Gesetz vom 14. November 1918 betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, StGBl 24/1918, wurde die bisherige staatliche (landesfürstliche) Verwaltung einer Landesregierung (Landeshauptmann mit Stellvertretern) unterstellt. Die bisherige autonome Landesverwaltung wurde einem Kollegialorgan „Landesrat" unterstellt. Beide Regierungsorgane waren Kollegialbehörden, die von der Landesversammlung gewählt und in Personalunion vom Landeshauptmann geführt wurden. Darüber hinaus wurde in § 5 Abs 2 dieses Gesetzes angeordnet, dass „der Landesrat zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Dienstbetriebes und zur einheitlichen Handhabung der Dienstaufsicht ein Organ unter dem Titel Landesamtsdirektor zu ernennen" habe. Der Landesamtsdirektor sei das „oberste Vollzugsorgan der Landesregierung", „dem Landeshauptmann persönlich zugeteilt" und „unmittelbarer Vorgesetzter sämtlicher Beamten und Diener des Landesrates und der Landesregierung".[4] Auf dieser Grundlage wurden in der ersten Republik schließlich in allen Ländern Landesamtsdirektoren ernannt.[5]

Im Zuge der Ausarbeitung einer neuen Verfassung wurde auch im Verfassungsausschuss der konstituierenden Nationalversammlung über Aufgaben, Funktion, Ausgestaltung und Verantwortlichkeiten des

---

2 *Schmitz*, Der Landesamtsdirektor – Entstehung und Entwicklung (1978) 7 f.

3 *Schmitz*, Landesamtsdirektor 12 ff.

4 § 5 Abs 2 des Gesetzes vom 14. November 1918 betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, StGBl 24/1918.

5 *Schmitz*, Landesamtsdirektor 26. In Vorarlberg wurde mit Beschluss des Landesrates vom 7.2.1919 Graf *Josef Walderdorff* zum Landesamtsdirektor bestellt. Die Bestellung *Walderdorffs* als Landesamtsdirektor war naheliegend, zumal er seit 1916 in seiner Funktion als k.k. Bezirkshauptmann von Bregenz regelmäßig vom k.k. Statthalter für Tirol und Vorarlberg mit dessen Vertretung als Regierungskommissär im Vorarlberger Landtag und als Präsident des Landesschulrates betraut worden war.

Landesamtsdirektors beraten. Dabei war umstritten, ob der Landesamtsdirektor im Namen der Zentralregierung die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der gesamten Landesverwaltung – nach Art eines „Präfekten" oder „Regierungskommissars" – tragen sollte oder nicht.[6] Nach langen Auseinandersetzungen wurde schließlich mit Art 106 B-VG die Entscheidung gefällt, dass dem Landesamtsdirektor nicht die Funktion des k.k. Statthalters bzw Regierungspräsidenten, sondern jene des früheren Niederösterreichischen Landesamtsdirektors zukommt. Der Landesamtsdirektor ist demnach nicht für die sachlichen Entscheidungen oder Verfügungen des Landeshauptmannes oder der Landesregierung (gegenüber der Bundesregierung) verantwortlich, sondern – wie sich der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 in Art 106 B-VG ausdrückt – für „die Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung" (dem Landeshauptmann) verantwortlich.[7] Damit wurde für den Hilfsapparat „Amt der Landesregierung" eine monokratische Spitze geschaffen, die unter anderem auch dazu dienen sollte, eine Zersplitterung der Landesverwaltung in „Fachverwaltungen" zu vermeiden.[8]

II. Bestellung des Landesamtsdirektors

Die Bestellung des Landesamtsdirektors obliegt der Landesregierung (§ 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 und Art 51 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung). § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920, auf den noch einzugehen ist, fordert außerdem die Zustimmung der Bundesregierung.

Bemerkenswert ist, dass die Bundes- und die Landesverfassung darüber hinaus Bestellungsvoraussetzungen festlegen. Eine der in Art 106 B-VG vorgesehenen Voraussetzungen ist, dass der Landesamtsdirektor rechtskundig sein muss.[9] Weiters kann nach Art 106 B-VG nur ein Verwaltungsbeamter zum Landesamtsdirektor bestellt werden. Der Verfassungsgerichtshof geht davon aus, dass der Begriff des Berufs-

---

6 *Pernthaler*, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 339; *Schmitz*, Landesamtsdirektor 42 ff.

7 *Schmitz*, Landesamtsdirektor 45.

8 *Pernthaler*, JBl 1982, 339.

9 *Weber*, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987) 163, weist zu Recht darauf hin, dass ihm dadurch ein bestimmender Einfluss auf die rechtliche Beratung des Landeshauptmannes und auf die rechtliche Ausrichtung des Geschäftsganges im Amt der Landesregierung sowie auf die Entscheidung rechtlich kontroversieller Fragen gesichert wird. Vgl auch *Zluwa*, Über die Qualität des Amtes der Landesregierung als Behörde, JBl 1972, 253.

beamten verfassungsrechtlich vorgegeben ist.[10] Zu diesem verfassungsrechtlich vorgegebenen Bild des Berufsbeamten gehört ein durch Ernennung begründetes, öffentlich-rechtliches, auf Lebenszeit angelegtes Dienstverhältnis, das einseitig vom Dienstgeber nur wegen einer strafgerichtlichen Verurteilung oder durch eine disziplinarrechtliche Maßnahme aufgelöst werden kann („Pragmatisierung").[11] Auch der überwiegende Teil der Lehre geht davon aus, dass der von der Bundesverfassung verwendete Beamtenbegriff auf eine Pragmatisierung abstellt.[12]

Nach Art 106 B-VG wird es genügen, wenn der Landesamtsdirektor im Zeitpunkt seiner Ernennung die Voraussetzung „rechtskundiger Verwaltungsbeamter" erfüllt.

Nicht ganz klar ist die Bedeutung des § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920. Er ordnet an, dass der Landesamtsdirektor zur Leitung des inneren Dienstes der „einheitlichen Behörde" Amt der Landesregierung berufen ist, was er aus Art 106 B-VG übernimmt. Weiters, ebenfalls aus Art 106 B-VG übernommen, dass der Landesamtsdirektor ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter sein muss; weiters, dass er aus den Beamten der bisherigen autonomen oder politischen Verwaltung, die den Vorschriften über die Befähigung zur Ausübung des politischen Dienstes entsprechen, zu bestellen ist; weiters, dass er durch die Landesregierung zu bestellen ist und schließlich, dass die Bestellung der Zustimmung der Bundesregierung bedarf.

Offenbar handelt es sich bei dieser Bestimmung – als Teil des ÜG 1920 – um eine Übergangsregelung. Sie wurde mit Geltungsanspruch bis zur Erlassung eines Bundesverfassungsgesetzes gemäß Art 120 B-VG, jedoch mit Blick auf die Umstände jener Zeit geschaffen, in der die politische Staatsverwaltung und die frühere autonome Landes-

---

10 VfSlg 11.151/1986; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 553 mwN.

11 *Öhlinger*, Verfassungsrecht Rn 525.

12 *Baumgartner*, Zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Berufsbeamtentums, ZfV 2003, 271 mwN; *Thienel*, Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung (1990) 70ff mwN; *Ermacora*, Österreichische Verfassungslehre (1970) 146; *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht[3] (1996) 355 ff; differenzierend *Bußjäger*, Zur Konstruktion des verfassungsrechtlich vorgegebenen Beamtenbildes, ÖJZ 1997, 681 ff.

verwaltung in der Landesverwaltung zusammengefasst wurden.[13] Fraglich ist, inwieweit diese Regelung noch gilt.

Dass der Landesamtsdirektor aus dem Kreis der Beamten der bisherigen autonomen oder politischen Verwaltung, die den Vorschriften über die Befähigung zur Ausübung des politischen Dienstes entsprechen, zu bestellen sei, ist mit dem Wegfall des letzten aktiven Beamten, der aus der politischen oder autonomen Verwaltung in die Republik Österreich übernommen wurde, nicht mehr relevant und möglich.[14] Dieser Teil der Regelung ist daher jedenfalls unanwendbar geworden. *Walter* meint, es ergebe sich weiterhin aus § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920, dass der Landesamtsdirektor aus dem Kreis der Landesbeamten, die die Befähigung zum höheren politischen Verwaltungsdienst aufweisen, zu bestellen sei.[15] Dies würde die Bestellung von Personen ausschließen, die nicht schon vor der Bestellung Landesbeamte „mit der Befähigung zum höheren politischen Verwaltungsdienst" sind.[16] Diese Meinung ist mit dem Wortlaut und dem (zeitbezogenen) Sinn des § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 nur schwer vereinbar.[17]

---

13 Wie *Schmitz*, Landesamtsdirektor 47 ff, ausführlich darlegt, wurden im Zuge der Bestrebungen, die endgültige Vereinigung der beiden bis dahin bestehenden Verwaltungsorganisationen auf Länderebene zu erreichen, auch verschiedene Varianten der Bestellung des Landesamtsdirektors diskutiert. Mit § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 wurde schließlich ein Kompromiss zwischen der großdeutschen Forderung und den Wünschen der Länder dahingehend gefunden, dass der Landesamtsdirektor aus beiden Personalständen entnommen werden könne, aber die „praktisch-politische" Prüfung aufzuweisen habe und die Bundesregierung zustimme. Das Erfordernis der Zustimmung durch die Bundesregierung wurde weder in den Text der Bundesverfassung noch in das BVG ÄmterLReg, sondern in das Übergangsgesetz aufgenommen, denn es handelte sich um ein neuerliches Provisorium (*Schmitz*, Landesamtsdirektor 51).

14 Arg: § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920: „... ist aus den Beamten der bisherigen autonomen oder politischen Verwaltung, ... zu bestellen."

15 *Walter*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 588.

16 Offen bleibt die Frage, was die Voraussetzung „... den Vorschriften über die Befähigung zur Ausübung des politischen Dienstes entsprechen ..." heute bedeutet. Nach *Wielinger*, Art 106 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rn 28 (in Druck) ist die Ablegung der Dienstprüfung für den „höheren Dienst" erforderlich. Er hält es für unzulässig, dass der Dienstrechtsgesetzgeber von jeglichem Befähigungsnachweis (neben dem erfolgreichen Abschluss des rechtswissenschaftlichen Studiums) absieht.

17 *Wielinger*, Art 106 Rn 28, verweist auf Art 21 Abs 4 B-VG.

Und was ist mit den übrigen Elementen des § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920? *Walter* hält die Meinung für vertretbar, dass die ganze Bestimmung unanwendbar geworden ist.[18]

Nach Art 51 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung wird der Landesamtsdirektor von der Landesregierung bestellt und muss darüber hinaus rechtskundig sein. Allerdings wird das in der Bundesverfassung vorgesehene „Beamtenmonopol" durch Art 51 Abs 4 der Landesverfassung nicht übernommen. Vielmehr bestimmt Art 51 Abs 4 der Landesverfassung – vor dem Hintergrund eines im Jahre 2000 geänderten Dienstrechtes[19] – dass die Landesregierung einen (rechtskundigen) **Bediensteten** als Landesamtsdirektor bestellt. Landesverfassungsrechtlich könnte demnach ein nicht beamteter Bediensteter zum Landesamtsdirektor bestellt werden. Allerdings verstieße eine solche Bestellung gegen Art 106 B-VG.[20]

Im Hinblick auf das Landesdienstrecht, das seit dem 1. Jänner 2001[21] keine Pragmatisierungen mehr zulässt, würde dies aber bedeuten, dass in Vorarlberg, wenn der letzte geeignete rechtskundige Beamte aus dem Landesdienst ausgeschieden ist und bis dahin das bundesverfassungsrechtlich vorgegebene Beamtenmonopol nicht geändert wäre, kein Landesamtsdirektor mehr bestellt werden könnte, weil ein Beamtenverhältnis nicht begründet werden kann.[22]

Weiters bestimmt Art 51 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung, dass die Landesregierung einen **Bediensteten** als Landesamtsdirektor bestellt. Aus diesem Wortlaut ergibt sich, dass nur zum Landes-

---

18 *Walter*, Bundesverfassungsrecht 588, FN 189: „... Man könnte daher auch meinen, dass mit dem Wegfall des letzten aktiven Beamten, der aus der politischen oder autonomen Verwaltung in die Republik Österreich übernommen wurde, diese Bestimmung (Anm: § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920) unanwendbar geworden und die Bestellung des Landesamtsdirektors nunmehr reine Landessache gem. Art. 15 Abs. 1 B.-VG. sei, was insbes. zur Folge hätte, dass die Zustimmung der BReg wegfiele. Die Praxis geht allerdings anders."

19 Vgl Landesbedienstetengesetz 2000, LGBl Nr 50/2000.

20 *Wielinger*, Art 106 Rn 32, hält Art 51 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung selbst für bundesverfassungswidrig, weil nicht verfassungskonform interpretierbar. Dem ist entgegenzuhalten, dass Art 51 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung die Bundesverfassung – und damit die Anwendung des Art 106 B-VG („Verwaltungsbeamter") – „nicht berührt" (Art 99 B-VG). Die bundesverfassungsrechtlich aufgestellte Schranke wird nicht aufgehoben.

21 Seit dem 1. Jänner 2001 können vom Land Vorarlberg (bzw seit dem 10. Juni 2005 von den Vorarlberger Gemeinden) keine Bediensteten mehr in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis (Beamte) aufgenommen werden. Bedienstete, die nach diesem Zeitpunkt in Dienst getreten sind bzw treten, werden im Rahmen eines vertraglichen Dienstverhältnisses beschäftigt (Angestellte). Vgl § 2 Abs 3 LBedG 2000, LGBl Nr 50/2000.

22 Auf diese eigentümliche Situation könnte der Landesgesetzgeber mit einer (partiellen) Wiedereinführung der Pragmatisierung reagieren.

amtsdirektor bestellt werden kann, wer in einem Dienstverhältnis zum Land steht.[23] Mangels gegenteiliger Hinweise kann jedoch davon ausgegangen werden, dass ein solches Dienstverhältnis auch erst im Zeitpunkt der Bestellung begründet werden könnte. Es wäre daher auch möglich, eine Person zum Landesamtsdirektor zu bestellen, die bis zur Bestellung noch nicht Landesbediensteter war.

Eine Regelung über die Dauer der Bestellung des Landesamtsdirektors existiert in Vorarlberg weder auf verfassungs- noch auf einfachgesetzlicher Stufe.[24] [25]

III. Aufgaben des Landesamtsdirektors

A. *Leitung des inneren Dienstes*

Die Aufgaben des Landesamtsdirektors werden in Art 106 B-VG und in § 1 Abs 3 BVG ÄmterLReg abstrakt umschrieben: Einerseits wird dem Landesamtsdirektor unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes die „Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung" übertragen, andererseits wird festgelegt, dass er in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung „Hilfsorgan des Landeshauptmannes" ist.

Auch die Vorarlberger Landesverfassung sieht in Art 51 Abs 4 vor, dass der Landesamtsdirektor zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung bestellt wird. Weder die Bundes- noch die Landesverfassung enthalten jedoch weitere Hinweise, was unter „innerer Dienst" bzw dessen „Leitung" zu verstehen ist.

---

23 Auch die Erläuterungen zur Novelle LGBl Nr 34/2007 der Vorarlberger Landesverfassung (Beilage 15/2007) deuten darauf hin, dass der Landesverfassungsgesetzgeber davon ausgegangen ist, dass es sich beim Landesamtsdirektor um einen Landesbediensteten handeln muss. Zu Art 51 Abs 4: „Dadurch soll ermöglicht werden, dass auch Landesangestellte zum Landesamtsdirektor bestellt werden können."

24 Anders Art 54 Abs 1 Oö Landes-Verfassungsgesetz: „Zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung bestellt die Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung für die Dauer der Funktionsperiode der Landesregierung einen rechtskundigen Verwaltungsbeamten als Landesamtsdirektor...".

25 Seit 1988 ist es in Vorarlberg üblich, Abteilungsvorstände des Amtes der Landesregierung und Dienststellenleiter jeweils befristet auf fünf Jahre zu bestellen. Dagegen erfolgte bisher die Bestellung des Landesamtsdirektors jeweils auf unbestimmte Zeit.

1. *Leitung*

Der Landesamtsdirektor ist „mit der Leitung des Landesregierungsamtes verfassungsgesetzlich betraut".[26] [27] Nach *Wielinger* bedeutet „Leitung des inneren Dienstes", dass dem Landesamtsdirektor die höchste Anordnungs- und Entscheidungsbefugnis bezüglich aller Fragen zukommt, die die Besorgung aller zum inneren Dienst zählenden Angelegenheiten betreffen.[28]

Ausgehend von den zitierten Verfassungsbestimmungen handelt es sich bei der Leitung (des inneren Dienstes) jedenfalls um eine ausschließlich dem Landesamtsdirektor zukommende Befugnis, die durch den einfachen Gesetzgeber nicht eingeschränkt werden darf. Eine Teilung oder eine Übertragung dieser Befugnis auf ein anderes Organ ist ausgeschlossen. *Schmitz* bringt diese umfassende Leitungsbefugnis des Landesamtsdirektors folgendermaßen auf den Punkt: Es „unterliegt alles seiner Einflussnahme, was Bedingung für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang ist. Darunter fällt alles, was als sachliche oder personelle Voraussetzung einer koordinierenden Regelung bedarf, um eine reibungslose und einheitliche Verwaltung zu ermöglichen. ..."[29]

Nach *Raschauer* bedeutet „Leitung" im Kontext des Art 20 Abs 1 B-VG die für hierarchische Organisationsformen charakteristische Gestaltungs- und Befehlsgewalt. Leitung erschöpft sich jedoch nicht im Weisungsrecht, sondern impliziert darüber hinaus auch ein Aufsichtsrecht, also die prinzipiell unlimitierte Befugnis, sich über die Verwaltungsführung durch die der Leitungsgewalt Unterworfenen zu unterrichten (zB Informationen oder Berichte anzufordern).[30] Das gleiche Verständnis von „Leitung" ist für Art 106 B-VG anzunehmen.[31]

Die Verordnung des Landeshauptmannes über die Geschäftsordnung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung (GOAL)[32], die auf Grund des § 3 Abs 2 BVG ÄmterLReg zu erlassen ist, bestimmt in ihrem § 5 Abs 3, dass der Landesamtsdirektor der Vorgesetzte sämt-

---

26 *Kelsen/Froehlich/Merkl*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 221.

27 Zur Unterordnung unter den Landeshauptmann siehe unten Punkt IV. „Unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes".

28 *Wielinger*, Art 106 Rn 22.

29 *Schmitz*, Landesamtsdirektor 45.

30 *Raschauer*, Art 20 Abs 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rn 16 f.

31 Vgl auch Art 81a Abs 5 B-VG und Art 117 Abs 7 B-VG; *Pernthaler*, JBl 1982, 340.

32 LGBl Nr 26/1964 idF Nr 73/2000.

licher Bediensteten des Amtes der Landesregierung und der diesem nachgeordneten Dienststellen ist. Dieser Bestimmung liegt offensichtlich das beschriebene Verständnis von „Leitung" zu Grunde. Auf Grund der Selbstverständlichkeit für den Verfassungsgesetzgeber wurde diese Vorgesetztenfunktion nicht ausdrücklich in der Bundesverfassung verankert.[33]

Als Leiter des inneren Dienstes kommt dem Landesamtsdirektor Organisationsgewalt für den Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung zu. Diese Leitungsfunktion des Landesamtsdirektors wird in § 5 Abs 2 GOAL näher umschrieben. Danach hat „der Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes für die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit sowie möglichste Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Sparsamkeit des Geschäftsganges des Amtes der Landesregierung zu sorgen". Damit überträgt die GOAL dem Landesamtsdirektor ausdrücklich die Verantwortung für die Verwirklichung der in Art 18 Abs 1 B-VG und Art 7 Abs 8 der Vorarlberger Landesverfassung festgelegten Grundsätze.

Seine Stellung als Vorgesetzter sämtlicher Bediensteten verschafft ihm ein umfassendes Informationsrecht über alle Vorgänge im Amt.[34] [35]

2. *Innerer Dienst*

Der Verfassungsgesetzgeber überträgt dem Landesamtsdirektor die Leitung des inneren Dienstes, nicht jedoch unbeschränkte Organisationsgewalt. Der Funktionsbereich „innerer Dienst" ist mehrfach beschränkt. Einschränkungen ergeben sich einerseits aus der Budgethoheit des Landtages[36] und seiner Zuständigkeit, jährlich den Beschäftigungsrahmenplan[37] festzusetzen. Weiters beschränkt die Zuständigkeit des Landeshauptmannes zur Erlassung der Geschäftseinteilung[38] und der Geschäftsordnung[39] des Amtes der Landesregierung den Bereich des inneren Dienstes. Außerdem bildet die Geschäfts-

---

33 *Pernthaler*, JBl 1982, 340.

34 Aus § 12 Abs 1 GOAL ergibt sich, dass ihn die nachgeordneten Organe über alle Umstände, die für seine Amtsführung wichtig sein können, in Kenntnis zu setzen haben.

35 *Weber*, Bundesverwaltung 164.

36 Art 56 Abs 3 Vorarlberger Landesverfassung.

37 Art 51 Abs 6 Vorarlberger Landesverfassung.

38 § 2 Abs 5 BVG ÄmterLReg.

39 § 3 Abs 2 iVm § 2 Abs 5 BVG ÄmterLReg.

ordnung der Vorarlberger Landesregierung für Verfügungen im inneren Dienst eine Grenze.[40]

Nach *Pesendorfer* bilden der Einsatz bzw die Organisation der Sachmittel sowie der Einsatz bzw die Organisation der personellen Mittel die wesentlichen Bestandteile des verfassungsrechtlich abgegrenzten Funktionsbereiches „innerer Dienst", der grundsätzlich gesetzes- und gerichtsfrei ausgeübt werden kann.[41] Darüber hinaus weist er zutreffend darauf hin, dass in Art 106 B-VG auch die Kompetenz zur Vorsorge für den einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung mitzudenken ist.[42] Dazu gehören auch „oberste Koordinationen in fachübergreifenden Verwaltungsangelegenheiten"; *Pernthaler* spricht von einer „Zentralaufgabe der Organisationsgewalt in der Einheitsbehörde Amt der Landesregierung".[43]

In diesem Sinne ist der oben angeführte § 5 Abs 2 GOAL zu verstehen. Dabei bezieht sich die Sorge für Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Sparsamkeit des Geschäftsganges jedenfalls auf die Geschäftsabläufe. Nach *Pesendorfer* bezieht sie sich nur auf die Geschäftsabläufe und nicht auf die Besorgung der einzelnen Geschäfte in fachlicher Hinsicht. Er weist darauf hin, dass die fachliche Leitung des Amtes der Landesregierung nicht im Rahmen des inneren Dienstbetriebes wahrzunehmen sei.[44] Ebenso *Wielinger*: „'Innerer Dienst' ist grundsätzlich der gesamte Vorgang zur Bewältigung der im Amt wahrzunehmenden Aufgaben und die Schaffung der Voraussetzungen für dessen Ermöglichung. Zum 'inneren Dienst' gehören daher der Einsatz der personellen Ressourcen, die Gestaltung der Arbeitsabläufe und der Einsatz der Sachmittel des Amtes. Innerer Dienst ist alles, was den Vorgang der Aufgabenerfüllung ausmacht, nicht aber die Festlegung und Gestaltung des Inhaltes von Aufgaben, der ausschließlich 'außenwirksam' ist."[45] (Auch wenn diese Auffassung zu Grunde gelegt wird, können solche – generellen oder individuellen – Verfügungen des Landesamtsdirektors

---

40 So ist gemäß § 3 Verordnung der Landesregierung über die Geschäftsordnung der Landesregierung iVm Z 32 Anlage zur Geschäftsordnung der Landesregierung, LGBl Nr 3/1985 idF Nr 85/2008, für Ausgaben, soweit sie im Einzelfall den Betrag von € 25.000,-- übersteigen und eine gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung hiezu nicht besteht, eine kollegiale Beschlussfassung der Landesregierung erforderlich.

41 *Pesendorfer*, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung (1981) 43 f.

42 *Pesendorfer*, Dienstbetrieb 46.

43 *Pernthaler*, JBl 1982, 346 (FN 73).

44 *Pesendorfer*, Dienstbetrieb 68, und *Pesendorfer*, Der Landeshauptmann (1986) 174.

45 *Wielinger*, Art 106 Rn 11.

betreffend den Geschäftsgang Auswirkungen auf Entscheidungen in fachlicher Hinsicht haben.)

Pernthaler geht einen Schritt weiter. Er vertritt die Ansicht, die Organisationsgewalt des Landesamtsdirektors für den gesamten Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung „... bezieht sich ... [auch] ... auf die gesamte Entscheidungsvorbereitung und impliziert ein darauf bezogenes Weisungs- und Aufsichtsrecht, unabhängig davon, ob und inwieweit der Landeshauptmann Ressortleiter ist oder der Landesamtsdirektor Vertretungs- (Entscheidungs)rechte gem § 3 Abs 3 BVG, BGBl 289/1925, hat, weil diese das Außenverhältnis und nicht die 'Leitung des inneren Dienstes' betreffen." Diese Auffassung ergebe sich „zwingend aus der Verfassungsanordnung einer umfassenden und einheitlichen Organisationsgewalt des Landesamtsdirektors bzw Landeshauptmannes und dem Wesen der Organisationsgewalt". Die (gesetzesfreie) Organisationsgewalt trete zur Gesetzesvollziehung hinzu und bewirke eine bestimmte Modalität des Gesetzesvollzuges in der Verwaltung. Eine abstrakte Trennung zwischen Sachaufgaben und Organisationsaufgaben der Verwaltung könne man weder theoretisch noch praktisch durchführen.[46]

Dazu ist zunächst festzuhalten, dass *Pernthaler* die auf das Außenverhältnis bezogenen „Vertretungs- (Entscheidungs)rechte gemäß § 3 Abs 3 BVG, BGBl 289/1925" und somit die Zuständigkeit und Verantwortung des ressortzuständigen Regierungsmitgliedes für nach außen gerichtete Entscheidungen nicht in Frage stellt. Weder *Pernthaler* noch – soweit ersichtlich – ein anderer Autor vertritt somit die Auffassung, der Landesamtsdirektor könne als Leiter des inneren Dienstes nach außen gerichtete Sachentscheidungen inhaltlich abschließend bestimmen. Dies ist der Landesregierung als Kollegialorgan bzw dem ressortzuständigen Regierungsmitglied vorbehalten.[47] Der Auffassung *Pernthalers* zu Folge könnte der Landesamtsdirektor aber im Rahmen des inneren Dienstes in Unterordnung unter den Landeshauptmann und dieser könnte durch Weisungen an den Landesamtsdirektor Sachentscheidungen inhaltlich beeinflussen. In einer daraus entstehenden Konkurrenzsituation zur fachlichen Leitungsgewalt des ressortzuständigen Regierungsmitgliedes würde sich jedoch letztlich diese durchsetzen (§ 3 Abs 1 BVG ÄmterLReg). Die Auffassung *Pernthalers* fügt sich

46 *Pernthaler*, JBl 1982, 341 ff.

47 § 3 Abs 1 BVG ÄmterLReg. Zur Möglichkeit der obersten Organe, sich bei Entscheidungen, Verfügungen oder sonstigen Amtshandlungen vertreten zu lassen Punkt III.B. „Sachentscheidung durch den Landesamtsdirektor".

unseres Erachtens weniger gut in den Verfassungsrahmen als die herrschende Meinung.[48]

Zur Organisationsgewalt im inneren Dienstbetrieb gehören beispielsweise: Dienstaufsicht, Verfügungen über die Verwendung von Bediensteten des Amtes der Landesregierung (Verwendungszuweisungen, Verwendungsänderungen insbesondere Betrauung mit bzw die Abberufung von Leitungsfunktionen), die Ausstattung des Amtes mit Sachmitteln, namentlich Verfügung über Diensträume, Dienstwagenbetrieb, Bereitstellung von IT Hard- und Software, Prozessmanagement, Weiterentwicklung der Aufbauorganisation des Amtes der Landesregierung (in den Grenzen der Geschäftsordnung und der Geschäftseinteilung) und Innenrevision.[49]

Nach der ständigen Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts kann der Gesetzgeber den Funktionsbereich „innerer Dienst" einschränken. Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes geht der Verwaltungsgerichtshof davon aus, dass es neben einer funktionellen Betrachtung ganz entscheidend von der Handlungsform abhängt, ob es sich um eine Angelegenheit des inneren Dienstes handelt oder nicht. Dieses Ergebnis begründet er im Wesentlichen damit, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens der maßgeblichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen die Aufgaben, die zur Leitung des inneren Dienstes zählten, typischerweise in der Handlungsform des Dienstbefehls (Weisung, innerer Verwaltungsakt) und gerade nicht mittels Bescheid wahrgenommen wurden. Für den inneren Dienst sei daher neben einer funktionellen Eingrenzung der dazu zählenden Aufgaben deren Besorgung durch Weisung und nicht durch Bescheid kennzeichnend. Hingegen falle die Erlassung von dienstrechtlichen Bescheiden (sei es zur Begründung des Dienstverhältnisses oder im Dienstverhältnis) als Vollzug des Dienstrechts in die

48 Zuletzt: *Wielinger*, Art 106 Rn 17. – Zur Möglichkeit des Landesamtsdirektors von Vorarlberg, Sachentscheidungen zu treffen, siehe unten Punkt III.B. „Sachentscheidung durch den Landesamtsdirektor".

49 Näheres *Pesendorfer*, Dienstbetrieb 49 ff.

Zuständigkeit der Landesregierung (Art 101 B-VG) bzw eines Mitglieds der Landesregierung nach § 3 Abs 1 BVG ÄmterLReg.[50]

Nach Art 21 Abs 3 B-VG iVm Art 101 B-VG übt die Landesregierung als oberstes Organ der Landesverwaltung die Diensthoheit gegenüber den Bediensteten des Landes aus. Dabei umfasst „Diensthoheit" die Summe jener Funktionen, die dem Land als Dienstgeber gegenüber den Bediensteten zukommen.[51]

Zur Diensthoheit gehören nicht nur bescheidförmige Erledigungen in Vollziehung dienstrechtlicher Vorschriften, sondern auch innere Verwaltungsakte. Letztere hat der Bundesverfassungsgesetzgeber mit Art 106 B-VG und § 1 Abs 3 BVG ÄmterLReg als Angelegenheiten des inneren Dienstes dem Landesamtsdirektor unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes übertragen. So geht der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass es sich bei der Versetzung eines Beamten auf einen anderen Dienstposten um eine Verfügung in Ausübung der Diensthoheit, verbunden mit einem Dienstbefehl, also um einen so genannten inneren Verwaltungsakt handelt,[52] und qualifiziert die Verfügung über die dienstliche Verwendung eines Beamten als Angelegenheit des inneren Dienstes, die nicht in die Zuständigkeit der Landesregierung in Dienstrechtsangelegenheiten fällt, sondern vom Landesamtsdirektor unter der Aufsicht des Landeshauptmannes wahrzunehmen ist.[53]

Die Berufung von Landeshauptmann und Landesamtsdirektor zur Ausübung von Teilbereichen der Diensthoheit gründen auf expliziten bundesverfassungsgesetzlichen Anordnungen.[54] Die Anordnung in Art 21 Abs 3 B-VG (iVm Art 101 B-VG) ist also dahingehend zu verstehen, dass die Diensthoheit gegenüber den Bediensteten des Landes nicht nur vom Kollegialorgan „Landesregierung" bzw ihrem nach der Ge-

---

50 VwGH 27.11.1996, 91/12/0146; zuletzt VwGH 28.4.2008, 2005/12/0268: „... Der Verwaltungsgerichtshof hat bereits ausführlich dargelegt, dass bei verfassungskonformer Interpretation nur jene Verfügungen über die Verwendung des Beamten in den Bereich des inneren Dienstes und somit in die Zuständigkeit des Landeshauptmannes/Landesamtsdirektors fallen, die in der typischen Handlungsform des Dienstbefehles (beispielsweise die vorübergehende Verwendungsänderung nach § 93 Abs 3 Oö LBG 1993) und nicht mittels Bescheid zu besorgen sind. Hingegen fallen jene Personalmaßahmen, für die der Gesetzgeber die Bescheidform vorgesehen hat (...) als Vollzug des Dienstrechts in die Zuständigkeit der Landesregierung ..."; vgl auch VfSlg 7244/1973 mwN.

51 *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 93; vgl auch VfSlg 14.896/1997.

52 Vgl beispielsweise VfSlg 3436/1958, 4737/1964, 5224/1966 oder 5946/1969.

53 Vgl dazu im Besonderen VfSlg 5296/1966 und 7244/1973.

54 VfSlg 14.896/1997.

schäftsverteilung der Landesregierung zuständigen Mitglied, sondern (in Angelegenheiten, die zum inneren Dienst zählen) vom Landeshauptmann als Chef des Amtes der Landesregierung bzw unter seiner Verantwortung und unmittelbaren Aufsicht vom Landesamtsdirektor ausgeübt wird. Dadurch wird aber die prinzipielle Zuständigkeit der Landesregierung zur Wahrnehmung der Diensthoheit nicht beseitigt.[55]

Der Vorarlberger Landesgesetzgeber hat im § 4 Landesbedienstetengesetz 2000 (LBedG 2000) bestimmt, dass die Dienstgeberfunktion gegenüber den Landesangestellten und die Diensthoheit über die Landesbeamten der Landesregierung zukommt. In verfassungskonformer Interpretation ist davon auszugehen, dass die von der Landesregierung (als Kollegialorgan oder durch ihr nach der Geschäftsverteilung der Landesregierung zuständiges Mitglied) auszuübende Diensthoheit über Landesbedienstete keine Akte des inneren Dienstes umfasst. Akte des inneren Dienstes sind unter der Aufsicht des Landeshauptmannes vom Landesamtsdirektor wahrzunehmen.

§ 6 Abs 1, § 7 Abs 1 und § 8 Abs 1 GOAL bestimmen, dass Gruppenvorstände, Abteilungsvorstände und Amtsstellenleiter nach Anhörung des Landesamtsdirektors von der Landesregierung zu bestellen sind. Nach § 3 der Geschäftsordnung der Landesregierung iVm Z 16 der Anlage ist für die Bestellung der Gruppenvorstände, Abteilungsvorstände und Amtsstellenleiter sowie der Leiter der nachgeordneten Dienststellen eine kollegiale Beschlussfassung durch die Landesregierung erforderlich. Auch dabei handelt es sich um Maßnahmen, die dem Bereich des inneren Dienstes zuzurechnen und – mangels gegenteiliger Anordnung – nicht mittels Bescheid zu erledigen sind. Die in der GOAL iVm der Geschäftsordnung der Landesregierung vorgesehene Zuständigkeit der Landesregierung steht somit in einem Spannungsverhältnis zur dargestellten Rechtsprechung, wonach solche (nicht bescheidförmigen) Maßnahmen in die Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw des Landesamtsdirektors (und nicht des Kollegialorgans Landesregierung) fallen würden.

Die einschlägige Rechtsprechung von Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtshof läuft letztlich darauf hinaus, dass der einfache Gesetzgeber den Funktionsbereich „innerer Dienst" durch die Bestimmung einschränken kann, dass bestimmte Angelegenheiten in

55 VfSlg 14.896/1997.

Bescheidform zu ergehen haben.[56] Der Verwaltungsgerichtshof setzt jedoch insofern eine Schranke für solche Regelungen, als die verfassungsrechtlichen Normen, die dem Landesamtsdirektor die Leitung des inneren Dienstes zuweisen, durch derartige einfachgesetzliche Regelungen nicht völlig ausgehöhlt werden dürfen.[57] Letztlich wird die Schwierigkeit darin bestehen, zu beurteilen, ob die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen überschritten worden ist oder nicht. Vor allem die Summe kleinerer Einschränkungen könnte insgesamt zu einer unzulässigen Beschränkung des verfassungsrechtlich abgesicherten Kompetenzbereiches „innerer Dienst" führen.

B. Sachentscheidung durch den Landesamtsdirektor

Gemäß § 3 Abs 1 BVG ÄmterLReg besorgen die Abteilungen des Amtes der Landesregierung die ihnen nach der Geschäftseinteilung zukommenden Geschäfte, soweit es sich um solche des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes handelt, nach den näheren Bestimmungen der Landesverfassung unter der Leitung der Landesregierung oder einzelner Mitglieder derselben (Art 101 Abs 1 B-VG) und, soweit es sich um solche der mittelbaren Bundesverwaltung handelt, unter der Leitung des Landeshauptmannes (Art 102 Abs 1 B-VG).

§ 3 Abs 3 BVG ÄmterLReg und Art 51 Abs 5 Vorarlberger Landesverfassung bilden die verfassungsrechtliche Grundlage für Regelungen in der Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung betreffend die Vertretung des Landeshauptmannes, der Landesregierung oder einzelner ihrer Mitglieder durch Bedienstete des Amtes der Landesregierung.

Aus der Zusammenschau des § 3 Abs 1 und Abs 3 BVG ÄmterLReg sowie des Art 51 Abs 5 Vorarlberger Landesverfassung wird deutlich, dass es sich immer dann um eine Vertretungssituation handelt, wenn die Besorgung der Geschäfte durch das Amt der Landesregierung auch Entscheidungen umfasst.[58] Neben anderen Möglichkeiten steht es dem Landeshauptmann, der Landesregierung oder deren Mitgliedern

---

56 *Pesendorfer*, Dienstbetrieb 68 f, geht davon aus, dass der Funktionsbereich innerer Dienstbetrieb des Amtes der Landesregierung dem Landeshauptmann als Vorstand dieses Amtes und dem Landesamtsdirektor als Leiter des inneren Dienstes ohne Rücksicht auf die einfachgesetzlich gestaltbare Form der Vollzugsakte umfänglich und verfassungsfest gewährleistet ist. Er hält den Schluss von der Form eines Verwaltungsaktes auf die Zuständigkeit zu seiner Erlassung für verfassungswidrig.

57 VwGH 27.11.1996, 91/12/0146.

58 Dies bezieht sich nicht auf Entscheidungen des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes (vgl oben Punkt III.A. „Leitung des inneren Dienstes").

frei, sich auch durch den Landesamtsdirektor vertreten zu lassen. Dabei ist dieser für seine Amtsführung der Landesregierung (bzw dem ressortzuständigen Mitglied; Art 51 Abs 4 2. Satz Vorarlberger Landesverfassung und § 3 Abs 3 BVG ÄmterLReg) oder in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (die nicht nach Art 103 Abs 2 B-VG aufgeteilt sind) dem Landeshauptmann verantwortlich (Art 102 Abs 1 B-VG und § 3 Abs 3 BVG ÄmterLReg).

Die in § 3 Abs 1 und Abs 3 BVG Ämter LReg sowie in Art 51 Abs 1 und 5 der Vorarlberger Landesverfassung verfassungsrechtlich vorgezeichnete Möglichkeit, Aufgaben durch das Amt der Landesregierung zu erledigen, wird durch § 10 GOAL näher ausgeführt.

§ 10 Abs 1 GOAL überträgt die Besorgung der Aufgaben des Amtes grundsätzlich den Abteilungen des Amtes der Landesregierung. Davon ausgenommen sind nach Abs 2 leg cit Entscheidungen, die die Landesregierung als Kollegialorgan zu treffen hat, sowie die Erledigung all jener Aufgaben, bei denen sich das nach der Geschäftsverteilung zuständige Regierungsmitglied im Einzelfall oder für ein bestimmtes Sachgebiet die Erledigung vorbehalten hat. Der Landesamtsdirektor kann sich nach § 10 Abs 3 GOAL – nicht nur, aber insbesondere aus den dort genannten Gründen[59] – die Erledigung von Aufgaben für ein bestimmtes Sachgebiet oder im Einzelfall vorbehalten, soweit nicht das nach der Geschäftsverteilung zuständige Regierungsmitglied selbst tätig wird.

Diese Bestimmung nutzt die verfassungsrechtlich vorgegebene Möglichkeit, dass sich der Landeshauptmann oder die Landesregierung (bzw deren Mitglieder) auch durch den Landesamtsdirektor vertreten lassen können, und dessen Stellung als administratives Spitzenorgan innerhalb der Landesverwaltung.[60] In einem Erlass des Landes-

---

59 Nach § 10 Abs 3 GOAL kann sich der Landesamtsdirektor die Erledigung insbesondere aus Gründen des § 5 Abs 2 GOAL (Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Sparsamkeit des Geschäftsganges des Amtes der Landesregierung), zur Wahrung der Einheitlichkeit der Landesverwaltung, zur Wahrung der Rechte des Landes oder in Fragen der Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften, vorbehalten.

60 *Pernthaler* geht davon aus, dass es nicht nur bundesverfassungsrechtlich zulässig, sondern auch geboten ist, den Landesamtsdirektor als „Zwischenvorgesetzter" zwischen politischem Referenten und Abteilungsvorstand vorzusehen, wenn die Landesverwaltung nach dem Ressortsystem gegliedert ist und „Vertretungs"-(Entscheidungs-)befugnisse der Abteilungsvorstände begründet werden (*Pernthaler*, JBl 1982, 343). Auch nach *Weber*, Bundesverwaltung 165 f, ist der Landesamtsdirektor verfassungsrechtlich zwingend als „Zwischenvorgesetzter" zwischen politischem Referenten und den Abteilungsvorständen vorgesehen, wobei ihm Leitungs- und Weisungsrechte zukommen, die die Entscheidungsvorbereitung auch materiell determinieren.

amtsdirektors über die ihm vorbehaltenen Unterschriften werden jene Aufgaben aufgelistet, deren Erledigung er sich in diesem Sinne vorbehalten hat.

Der § 10 Abs 3 GOAL gibt dem Landesamtsdirektor – sofern sich das zuständige Regierungsmitglied die Erledigung nicht vorbehalten hat – eine Eingriffskompetenz. Nutzt er diese, begibt er sich in die erwähnte Vertretungsposition. Er kann sowohl im selbständigen Wirkungsbereich des Landes als auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung Sachentscheidungen treffen. Allerdings unterliegt er dabei der Leitung der Landesregierung bzw ihres zuständigen Mitgliedes.

Wenn das ressortzuständige Regierungsmitglied sich eine Erledigung vorbehält, die sich zuvor der Landesamtsdirektor vorbehalten hat, beendet dies dessen diesbezügliche Zuständigkeit.[61] Wenn sich der Landesamtsdirektor eine Erledigung vorbehalten hat und das zuständige Regierungsmitglied in dieser Angelegenheit eine Weisung erteilt, ist der Landesamtsdirektor – wie alle anderen Bediensteten im Ressortbereich des Regierungsmitgliedes – an diese Weisung gebunden. Der Landesamtsdirektor kann sich allerdings durch Widerruf seines Vorbehaltes aus diesem Weisungszusammenhang befreien.

C. *Hilfsorgan des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung*

Gemäß Art 106 zweiter Satz B-VG ist der Landesamtsdirektor auch in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes.

Damit wird einerseits klargestellt, dass der Landesamtsdirektor für die Funktionsfähigkeit des Amtes der Landesregierung auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung zu sorgen, also für den Landeshauptmann die büromäßige Abwicklung sicherzustellen hat.[62]

Andererseits bringt dieser zweite Satz des Art 106 B-VG zum Ausdruck, dass dem Landesamtsdirektor hinsichtlich der fachlichen Führung von Geschäften in der mittelbaren Bundesverwaltung keine originäre, sondern nur eine vom Landeshauptmann abgeleitete Kom-

61 Vgl in diesem Zusammenhang auch die Informationspflichten nach § 12 Abs 1 und Abs 3 GOAL.

62 *Mayer*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht[4] (2007) Art 106 I.2.

petenz zukommt. Der Landesamtsdirektor ist in der Landesverwaltung und in der mittelbaren Bundesverwaltung Hilfsorgan.[63] [64]

D. Der Landesamtsdirektor als „politisches Grenzorgan"

Die besondere Stellung des Landesamtsdirektors, die ihm durch die Leitung des inneren Dienstes in der Landesverwaltung zukommt, wird in Vorarlberg durch Rechte ausgebaut und ergänzt, die dem Landesamtsdirektor einen besonderen Zugang zur Landesregierung und zum Landtag geben.

Nach Art 26 Abs 2 der Vorarlberger Landesverfassung ist der Landesamtsdirektor berechtigt, an den Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Nähere Bestimmungen finden sich in der Geschäftsordnung des Vorarlberger Landtages.[65]

Darüber hinaus ist in der Geschäftsordnung der Vorarlberger Landesregierung festgelegt, dass der Landesamtsdirektor das Recht hat, an den Sitzungen der Landesregierung mit beratender Stimme teilzunehmen, sofern die Landesregierung im Einzelfall nichts anderes beschließt.[66]

Pernthaler hat darauf hingewiesen, dass hinter diesen Rechten die Vorstellung einer institutionalisierten Information und Beratung der Politik durch die Bürokratie und der Bürokratie über die Politik im Wege des Spitzenbeamten des Landes steht.[67] Obwohl der Informationsaustausch zwischen Verwaltung und Politik in der Praxis weniger in den Landtagssitzungen bzw in den Sitzungen der Landesregierung

---

63 *Pernthaler*, JBl 1982, 344 f weist darauf hin, dass sich der Ausdruck „Hilfsorgan" ursprünglich nur auf den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung bezogen habe, weil man in die Verfassungsautonomie der Länder hinsichtlich der Organisation der Landesverwaltungen nicht eingreifen wollte und die Stellung des Landesamtsdirektors als bürokratisches „Hilfsorgan" dort überhaupt nicht problematisch war. Das in den letzten Verhandlungsphasen eingefügte „auch" sollte offenbar diese ungeregelte Selbstverständlichkeit zum Ausdruck bringen, ohne aber festzulegen, wessen Hilfsorgan der Landesamtsdirektor außerhalb der mittelbaren Bundesverwaltung sein soll; vgl auch *Zluwa*, JBl 1972, 254 f.

64 *Wielinger*, Art 106 Rn 25 – 27, versteht Art 106 2. Satz als besondere verfassungsrechtliche Ermächtigung des Landeshauptmannes, sich des Landesamtsdirektors in der mittelbaren Bundesverwaltung zu bedienen, zieht aber auch die Möglichkeit in Betracht, dass der in Rede stehende Teil von Art 106 B-VG durch das BVG ÄmterLReg seinen Sinn verloren hat.

65 Vgl §§ 26, 33, 34 und 42 der Geschäftsordnung für den Vorarlberger Landtag, LGBl Nr 11/1973 idF Nr 55/2007.

66 § 14 Abs 1 der Geschäftsordnung der Vorarlberger Landesregierung idF LGBl Nr 85/2008.

67 *Pernthaler*, JBl 1982, 347.

stattfindet, zeigen diese Bestimmungen jedoch deutlich: Als administrative Spitze in der Landesverwaltung ist der Landesamtsdirektor auch Schnittstelle und Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung und insofern „politisches Grenzorgan", für *Pernthaler/Lukasser* „vergleichbar vielleicht einem beamteten Staatssekretär"[68].

Abgesehen davon nimmt der Landesamtsdirektor in der Zusammenarbeit der Länder untereinander aber auch zwischen den Ländern und dem Bund sowie in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wichtige Aufgaben wahr. So werden etwa in der Landesamtsdirektorenkonferenz, dem zentralen Instrument der Länderkoordination auf Beamtenebene, politische Entscheidungen vorbereitet.[69]

IV. „Unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes"

§ 1 Abs 1 BVG ÄmterLReg sowie § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920, aber auch Art 51 Abs 3 der Vorarlberger Landesverfassung berufen den Landeshauptmann zum Vorstand des Amtes der Landesregierung. Der Landeshauptmann ist demnach für den inneren Dienstbetrieb des Amtes insgesamt verantwortliches oberstes Organ im Sinne des Art 19 B-VG.[70] Insofern kommt ihm umfassender Einfluss (Ingerenz) auf die Organisation und Funktion des Amtes der Landesregierung zu.[71]

Der Landeshauptmann ist nach § 2 Abs 5 BVG ÄmterLReg bzw nach § 3 Abs 2 BVG ÄmterLReg ermächtigt, mit Zustimmung der Landesregierung[72] die Geschäftseinteilung und darüber hinaus Regelungen über den Geschäftsgang im Amt der Landesregierung (Geschäfts-

---

68 *Pernthaler/Lukasser*, Das Verfassungsrecht der Österreichischen Bundesländer – Vorarlberg (1995) 187.

69 Zur Landesamtsdirektorenkonferenz und anderen Koordinationsinstrumenten der Länder vgl *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000); vgl auch den Beitrag von *Andreas Rosner* und *Robert Gmeiner* im vorliegenden Band.

70 *Pesendorfer*, Landeshauptmann 173.

71 Diese organisatorische Leitungsbefugnis des Landeshauptmannes ist von der fachlichen Leitungsbefugnis zu unterscheiden, die – wie bereits angesprochen – nach § 3 Abs 1 BVG ÄmterLReg der Landesregierung bzw dem einzelnen Mitglied der Landesregierung obliegt. Dem Landeshauptmann kommt außerhalb seiner in der Geschäftsverteilung der Landesregierung festgelegten Zuständigkeit ein fachliches Aufsichts- und Weisungsrecht nur in der mittelbaren Bundesverwaltung und nur gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung, nicht aber gegenüber Organen des Amtes der Landesregierung zu.

72 Soweit Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung betroffen sind, bedarf es nach § 2 Abs 5 BVG ÄmterLReg der Zustimmung der Bundesregierung.

ordnung) zu erlassen.[73] Damit ist es dem Landeshauptmann vorbehalten, grundlegend die Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltung zu gestalten.

Art 106 B-VG und § 1 Abs 3 BVG ÄmterLReg setzen die Leitungsbefugnis des Landesamtsdirektors für den inneren Dienst in Beziehung zur Funktion des Landeshauptmannes als Vorstand des Amtes der Landesregierung indem sie bestimmen, dass der Landesamtsdirektor bei der Leitung des inneren Dienstes „unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes" steht. Daraus ergibt sich jedenfalls, dass sich der Landeshauptmann über alle Angelegenheiten des inneren Dienstes informieren kann und dass ihm gegenüber dem Landesamtsdirektor ein umfassendes Weisungsrecht in Angelegenheiten des inneren Dienstes zukommt.

Die Aufsicht des Landeshauptmannes kann nur eine unmittelbare sein. Eine Übertragung von Aufsichtsbefugnissen des Landeshauptmannes an andere Regierungsmitglieder[74] oder an andere Landesbedienstete[75] als den Landesamtsdirektor ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Unklar ist, ob der Landeshauptmann auch die Möglichkeit hat, die verfassungsgesetzlich vom Landesamtsdirektor wahrzunehmenden Angelegenheiten des inneren Dienstes an sich zu ziehen. *Pesendorfer* geht von der grundsätzlichen Regel aus, dass der Landeshauptmann als Vorstand prinzipiell „nur" zur Aufsicht des Landesamtsdirektors berufen, zum Leiter des inneren Dienstes (und damit zum unmittelbaren Vollzugsorgan)[76] hingegen der Landesamtsdirektor bestellt sei. Deshalb könne der Landeshauptmann in Angelegenheiten des inneren Dienstes nicht unmittelbar selbst in Erscheinung treten, sehr wohl aber durch Weisungen eine bestimmte Entscheidung des Landesamts-

---

73 Sowohl bei der Geschäftseinteilung als auch bei der Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung handelt es sich nach überwiegender Meinung um eine Verwaltungsverordnung (so beispielsweise *Raschauer*, Verwaltungsrecht Rn 306 mwN, *Brandtner/Längle*, Die Geschäftsordnung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung und mit ihr zusammenhängende Rechtsvorschriften (2002) 9 mwN.

74 Die Geschäftsverteilung der Vorarlberger Landesregierung, LGBl Nr 67/2009 idF Nr 39/2010, überträgt einem Regierungsmitglied die Zuständigkeit für den Geschäftsbereich der Abteilung Informatik. Dies kann sich bei verfassungskonformer Interpretation nicht auf jene Informatikgeschäfte beziehen, die als Angelegenheiten des inneren Dienstes dem Landesamtsdirektor bzw dem Landeshauptmann vorbehalten sind. Nach *Pesendorfer*, Dienstbetrieb 71, zählt zu den typischen Angelegenheiten des inneren Dienstes insbesondere die EDV-Organisation im Amt der Landesregierung.

75 *Pernthaler*, JBl 1982, 345.

76 *Pesendorfer*, Landeshauptmann 173.

direktors erzwingen.[77] Diese Auffassung *Pesendorfers*, der jüngst *Wielinger*[78] gefolgt ist, hat den Wortlaut der bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften für sich. Sie scheint auch sinnvoll, weil – wie vielfach und auch in der vorliegenden Arbeit ausgeführt – der Sinn des Amtes des Landesamtsdirektors darin liegt, eine einheitliche Leitung des inneren Dienstes zu gewährleisten. Abgesehen davon kann – wenn verfassungsrechtlich eine Kompetenz für ein bestimmtes Organ geschaffen worden ist – wohl nicht angenommen werden, dass das oberste Organ diese Angelegenheit ohne weiteres an sich ziehen könne.

Demgegenüber hält *Pernthaler* ausnahmsweise (in grundsätzlichen und staatsleitenden Angelegenheiten) ein unmittelbares Tätigwerden des Landeshauptmannes in Angelegenheiten des inneren Dienstes für

77 *Pesendorfer*, Dienstbetrieb 47 ff; Bezug nehmend auf *Pesendorfer* auch *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer[2] (1988) 364 f.

78 *Wielinger*, Art 106 Rn 23.

zulässig.[79] Wird diese Auffassung vertreten, wäre unseres Erachtens in solchen Ausnahmefällen jeweils auch die Information des Landesamtsdirektors erforderlich, um die Einheitlichkeit des inneren Dienstes zu sichern.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem zuständigen Organ. Folgt man *Pesendorfer* und *Wielinger*, ist die Auffassung vertretbar, dass Weisungen des Landeshauptmannes im inneren Dienst, die sich nicht an den Landesamtsdirektor sondern an nachgeordnete Organe richten, nicht vom verfassungsrechtlich dafür bestimmten Organ stammen.

§ 3 Abs 3 GOAL überträgt dem Landeshauptmann als Vorstand des Amtes der Landesregierung – unter dem Vorbehalt, dass nicht die Landesregierung hierfür zuständig ist – insbesondere die notwendige personelle und sachliche Ausstattung des Amtes, die dienstrechtliche

---

79 *Pernthaler*, JBl 1982, 345, geht von dem Grundgedanken aus, dass „das 'politische' Leitungsorgan der staatsrechtlich und politisch verantwortliche 'Träger' der Verwaltung (sei), der prinzipiell jede administrative Funktion der ihm nachgeordneten Organe an sich ziehen kann, wenn er dies auf Grund seiner Leitungsverantwortlichkeit für notwendig und zweckmäßig hält". Diese allgemeine Formulierung könnte im gegebenen Zusammenhang zum Schluss verleiten, der Landeshauptmann könne nach Belieben den inneren Dienst selbst führen. Dies ist jedoch nicht die Auffassung *Pernthalers*. Er unterscheidet mehrere inhaltlich einander entsprechende, funktionell und organisatorisch aber „sehr klar" voneinander unterschiedene Kategorien von obersten Leitungsbefugnissen in der Landesverwaltung, nämlich eine allgemeine politische Leitungsbefugnis der Landesregierung, die besondere politische Leitungsbefugnis des Landeshauptmannes als „Vorstand des Amtes der Landesregierung" und unterhalb dieser politischen Leitungsfunktion die „bürokratischen" Arten von Leitungsbefugnissen, nämlich die Funktion des Landesamtsdirektors als Leiter des inneren Dienstes und die Funktion der (dem Landesamtsdirektor untergeordneten) Abteilungs- und Gruppenvorständen des Amtes der Landesregierung (*Pernthaler*, JBl 1982, 339 f). Auf dieser Grundlage dürfte nach Auffassung von *Pernthaler*, JBl 1982, 345 (insbesondere FN 70), „aus der ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der Leitungsbefugnisse des Landesamtsdirektors eine verfassungsmäßige Institutionsgarantie gegen eine extreme Handhabung der Prärogativen des Landeshauptmannes abzuleiten sein: Denn dass durch eine extreme Ausnützung dieser Befugnisse sowohl die politische Leitungsfunktion überanstrengt, als auch die bürokratische Leitungsfunktion leerlaufen würde, womit die verfassungsrechtliche Funktionsteilung ihren Sinn verliert, versteht sich von selbst. ... Die angeführten Begrenzungen der Leitungsbefugnisse des Landesamtsdirektors dürfen daher – schon iS der grundlegenden verfassungsrechtlichen Funktionsgliederung zwischen politischer Leitung und bürokratischer Administration – nicht so weit gehen, dass die typischerweise einer obersten bürokratischen Leitung zukommenden Verantwortlichkeiten, Aufsichtsrechte und Organisationsbefugnisse beeinträchtigt oder beseitigt werden." Aus dem verfassungsrechtlichen Grundverhältnis zwischen „Regierung" und „Administration" folgt, „dass der Landeshauptmann ... auch im Bereich der politischen Funktion als 'Vorstand des Amtes der Landesregierung' nur grundsätzliche und staatsleitende Entscheidungen zu treffen hat und nicht die eigentliche Administration zu führen hat. Weiters weist *Pernthaler* darauf hin, dass selbstverständlich die verfassungsmäßigen Vorschriften und Schranken für Zuständigkeitsänderungen zu wahren sind.

Behandlung der Landesbediensteten sowie die Verfügung über die Verwendung der Landesbediensteten. All dies gehört zweifellos zum inneren Dienst. § 3 Abs 3 GOAL kann verfassungskonform keinesfalls so verstanden werden, als seien diese Aufgaben nicht Teil des inneren Dienstes und damit der Leitungsfunktion des Landesamtsdirektors entzogen.

V. Ausblick

Immer komplexere Problemstellungen und Personalknappheit verlangen nach integrierter Planung und fachübergreifenden Lösungen. Es wird zunehmend wichtig, dass die in der Landesverwaltung zusammengeschlossenen Fachverwaltungen in ihrer Strategieentwicklung, bei der Planung von Produkten und Leistungen, in der Ablauforganisation (Prozessmodellierung), im Wissensmanagement und in der Personalentwicklung kooperieren. Der Landesamtsdirektor kann entscheidend zum Erfolg beitragen, wenn er einerseits mit den Befugnissen, die ihm die Rechtsordnung überträgt, und andererseits als Moderator mit Weitblick Gemeinsamkeiten stärkt. Insofern wird der Landesamtsdirektor künftig wohl noch mehr zum „innerorganisatorischen Klammerorgan"[80].

80 *Weber*, Bundesverwaltung 167.

Literaturverzeichnis

Adamovich Ludwig K./Funk Bernd-Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht[3], Wien, New York 1987

Antoniolli Walter/Koja Friedrich, Allgemeines Verwaltungsrecht[3], Wien 1996

Baumgartner Gerhard, Zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Berufsbeamtentums, ZfV 2003, 270 – 287

Brandtner Werner/Längle Gernot, Die Geschäftsordnung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung und mit ihr zusammenhängende Rechtsvorschriften, Bregenz 2002

Bußjäger Peter, Zur Konstruktion des verfassungsrechtlich vorgegebenen Beamtenbildes, ÖJZ 1997, 681 – 690

Ermacora Felix, Österreichische Verfassungslehre, Wien, Stuttgart 1970

Kelsen Hans/Froehlich Georg/Merkl Adolf, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien, Leipzig 1922

Koja Friedrich, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer[2], Wien, New York 1988

Mayer Heinz, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht[4], Wien 2007

Öhlinger Theo, Verfassungsrecht[8], Wien 2009

Pernthaler Peter/Lukasser Georg, Das Verfassungsrecht der Österreichischen Bundesländer – Vorarlberg, Wien 1995

Pernthaler Peter, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337 – 348

Pesendorfer Wolfgang, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung, Wien 1981

Pesendorfer Wolfgang, Der Landeshauptmann, Wien, New York 1986

Raschauer Bernhard, Allgemeines Verwaltungsrecht[3], Wien, New York 2009

Raschauer Bernhard, Art 20 Abs 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichsches Bundesverfassungsrecht, Wien, New York 2000

Ringhofer Kurt, Die österreichische Bundesverfassung, Wien 1977

Rosner Andreas, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000

Schmitz Georg, Der Landesamtsdirektor – Entstehung und Entwicklung, Wien 1978

Thienel Rudolf, Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung, Wien 1990

Walter Robert/Mayer Heinz/Kucsko-Stadlmayer Gabriele, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[10], Wien 2007

Walter Robert, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972

Weber Karl, Die mittelbare Bundesverwaltung, Wien 1987

Wielinger Gerhart, Art 106 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichsches Bundesverfassungsrecht, Wien, New York (in Druck)

Zluwa Bruno, Über die Qualität des Amtes der Landesregierung als Behörde, JBl 1972, 252 – 258

Dieter Platzer / Edmund Primosch

Die Landesamtsdirektoren von Kärnten und die Verbindungsstelle der Bundesländer

Die Bedeutung der Verbindungsstelle der Bundesländer lässt sich auch unter dem Aspekt des Wirkens jener Persönlichkeiten erörtern, die die Funktion des Landesamtsdirektors von Kärnten bekleidet haben. Zugleich bietet eine solche Retrospektive Aufschluss über Impulse, die die Verbindungsstelle im „Inneren" der Kärntner Landesverwaltung ausgelöst hat. Der vorliegende Beitrag, der primär auf Grund der gesichteten Aktenlage erstellt worden ist, will sich der Einrichtung und Anerkennung der Verbindungsstelle der Bundesländer, der Korrespondenz mit dieser, der Frage der Expertenkonferenzen sowie jener der Personalzuteilung widmen. Weiters soll die Zeit des „Interregnums" bei der Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Kärntner Landesregierung dargestellt werden, bevor ein allgemeines Resümee gezogen wird.

I. Einrichtung und Anerkennung der Verbindungsstelle

Landesamtsdirektor *Karl Newole* brachte anlässlich der Tagung der Landesamtsdirektorenkonferenz am 19. Oktober 1950 in Bregenz zum Ausdruck, dass das „Länderbüro", das damals zur „Koordinierung der Maßnahmen der Länder gegenüber dem Bund" angedacht war, „um den Zweck erfüllen zu können, raschest funktionieren müsse; der ganze Erfolg sei daher von der Person des Leiters abhängig."[1] In der Diskussion über die Rolle der Verbindungsstelle und über die Stellung des Arbeitsausschusses als fallweise beschließendes Organ wurde ausdrücklich der Meinung des niederösterreichischen Landesamtsdirektors *Dr. Hans Vanura* beigepflichtet, wonach die Einrichtung der Verbindungsstelle die Autonomie der einzelnen Bundesländer unberührt lassen solle.[2]

---

1 Siehe das Protokoll der Konferenz, Schriftgut des Kärntner Landesarchivs (Akten der Landesamtsdirektion 1950, unter Zl 1518).

2 Schreiben des Landesamtsdirektors vom 30. Oktober 1951, Zl 1824 LAD/B 1951, zum Schreiben des Landesamtsdirektors von Niederösterreich vom 18. September 1951, Zl 1/12 – Verb.St, Schriftgut des Kärntner Landesarchivs (Akten der Landesamtsdirektion 1951).

Das Kollegium der Kärntner Landesregierung erteilte der Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der Bundesländer erstmals in der Sitzung am 6. März 1951 die Genehmigung.[3] Infolge textlicher Adaptierungen wurde in der Folge nochmals die Zustimmung der Kärntner Landesregierung bekundet.[4] Der Umstand, dass die Bundesregierung in ihrer Sitzung am 17. Mai 1966 die von den Ländern getroffene Vereinbarung über eine Geschäftsordnung der Verbindungsstelle – mit der Maßgabe einer organisatorischen Ansiedlung außerhalb eines Amt der Landesregierung – formell zur Kenntnis genommen hat, wurde mit Erlass des Landesamtsdirektors *Dr. Othmar Hauer* vom 4. Juli 1966 den Kärntner Landesdienststellen mitgeteilt.[5]

Auf die – drei Jahre nach Gründung – im Jahr 1954 zunächst ausgesprochene Austrittserklärung des Landes Tirol aus der Verbindungsstelle der Bundesländer reagierte der damalige Landesamtsdirektor *Newole* in einer regen Korrespondenz an seine Kollegen sowie an die Verbindungsstelle. Er pries die Verbindungsstelle als ein „Organ für alle Länder" und sprach sich gegen eine „Teillösung" der Länder aus; die Verbindungsstelle habe sich auch als Organ der Landesamtsdirektorenkonferenz bewährt.[6] Auch meinte Landesamtsdirektor *Newole* in einem Fernschreiben an den Landesamtsdirektor von Steiermark *Dr. Othmar Crusiz*:[7] „Persönlich stelle ich mir einige Reformen in der Verbindungsstelle der Bundesländer vor. Vielleicht wird man sie sogar ausbauen müssen, um zu einem günstigen Resultat zu kommen." So wäre eine Rotation des Vorsitzes der Verbindungsstelle zu überlegen, so dass „die niederösterreichischen Herren nur ständige Vertreter des Vorsitzenden sein sollen. Ich hoffe und vermute, dass man dadurch einigen Tiroler Ressentiments Rechnung tragen kann." Im Übrigen sollte *Newole* zufolge *Crusiz* als „Senior der Landesamtsdirektoren" mit dem Vorsitz der Verbindungsstelle betraut wer-

---

3 Siehe die Ausfertigung der Geschäftsordnung durch den Landesamtsdirektor vom 14. März 1951 unter Zl 1376/1953 (sic!) im Schriftgut des Kärntner Landesarchivs (Akten der Landesamtsdirektion 1953).

4 Dies mit Schreiben vom 29. März 1955, Zl Präs 974/3/1955, und vom 28. Juni 1955, Zl Präs 974/6/1955. Siehe zur wechselvollen Geschichte der Reorganisation der Verbindungsstelle *Meirer*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder (2003) 173 ff, sowie den Beitrag von *Gernot Meirer* im vorliegenden Band.

5 Siehe Erlass des Landesamtsdirektors vom 4. Juli 1966, Zl Präs-3920/2/66.

6 So in den Schreiben an die Verbindungsstelle sowie an die Landesamtsdirektoren vom 25. Oktober 1954, Zl 896-LAD/54/B; jeweils Schriftgut des Kärntner Landesarchivs (Akten der Landesamtsdirektion 1954).

7 Siehe das Fernschreiben des Landesamtsdirektors vom 8. November 1954, Zl 896-LAD/B/1954, Schriftgut des Kärntner Landesarchivs (Akten der Landesamtsdirektion 1954).

den. Solche grundsätzlichen Reflexionen im Dialog der Landesamtsdirektoren waren in der Gründungsphase der Verbindungsstelle typisch; in weiterer Folge kehrte offenbar Routine ein.

II. Korrespondenz mit der Verbindungsstelle

Im Jahr 1960 ergingen im Amt der Kärntner Landesregierung zwei Erlässe, die die Abwicklung des Schriftverkehrs mit der Verbindungsstelle der Bundesländer grundlegend regelten. In einem ersten Erlass begründete Landeshauptmann *Ferdinand Wedenig* die Monopolisierung des Schriftverkehrs mit der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Landesamtsdirektor – damals *Dr. Othmar Hauer* – wie folgt:[8] „Die rechtliche Konstruktion der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer bringt es mit sich, dass der Schriftverkehr der Verbindungsstelle mit den einzelnen Bundesländern nur über den Landesamtsdirektor abgewickelt werden kann. Aus diesen Grunde werden sämtliche von der Verbindungsstelle kommenden Einlaufstücke, und zwar gleichgültig, an wen sie adressiert sind, dem Landesamtsdirektor zugemittelt, von wo sie gegebenenfalls bestimmungsgemäß weitergeleitet werden. Aus dem gleichen Grund erfolgt auch der Schriftverkehr von den Bundesländern zur Verbindungsstelle ausschließlich über den Landesamtsdirektor, weshalb alle Erledigungen an die Verbindungsstelle dem Landesamtsdirektor zur Fertigung vorzulegen sind." Für die Aufteilung der seitens der Verbindungsstelle einlangenden Post wurde zugleich ein besonderer Einlauf- und Zuteilungsvermerk-Stempel eingeführt, dessen Bedeutung im Erlass verbindlich erläutert wird. Auf diesem Stempel wird neben der Geschäftszahl und dem Eingangsdatum insbesondere mittels der Rubriken „Zur Kenntnis", „Zur Stellungnahme" und „Zur Erledigung" ersichtlich gemacht, was mit dem jeweiligen Geschäftsstück zu geschehen habe. Geschäftsstücke, die einer anderen Abteilung zur Kenntnis zugeteilt werden, sind „nach Kenntnisnahme durch den Abteilungsleiter und Bekanntgabe an den zuständigen Sachbearbeiter bei der betreffenden Abteilung abzulegen." Werden Geschäftsstücke einer Abteilung zur Stellungnahme zugeteilt, ist diese zur Vorlage einer Stellungnahme an den Landesamtsdirektor verpflichtet. Werden Geschäftsstücke zur Erledigung zugeteilt, hat die jeweilige Abteilung einen „Erledigungsentwurf mit einer Abteilungszahl auf Referatsbogen der Abteilung dem Landesamtsdirektor zur Fertigung innerhalb der im Einlaufstempel angegebe-

8 Hiezu und zum Folgenden siehe Erlass des Landeshauptmannes vom 21. April 1960, Zl Präs-1626/1/1960.

nen Frist vorzulegen." In solchen Fällen werden „Reinschriften unter der Zahl der Landesamtsdirektion dortselbst angefertigt." Geschäftsstücke, die einer oder mehreren Abteilungen zur Stellungnahme und einer anderen Abteilung gleichzeitig zur Erledigung zugeteilt werden, erfordern die unverzügliche Abgabe einer Stellungnahme an die erledigende Abteilung, die ihrerseits einen Erledigungsentwurf dem Landesamtsdirektor vorzulegen hat. Bemerkenswerterweise stellt der Erlass des Landeshauptmannes in Aussicht, dass der besondere Einlauf- und Zuteilungsvermerk-Stempel künftig durchaus auch auf Geschäftsstücke Anwendung finden könne, die nicht von der Verbindungsstelle herrühren.

Im zweiten grundlegenden Erlass aus 1960 rief Landesamtsdirektor *Dr. Hauer* den fünf Monate vorher ergangenen Erlass des Landeshauptmannes in Erinnerung.[9] Überdies wurde – wohl in überschießender Weise – eine zusätzliche Regelung hinsichtlich des Schriftverkehrs mit den Ämtern der Landesregierungen anderer Bundesländer getroffen: „Aus gegebener Veranlassung wird erneut darauf hingewiesen, dass der Schriftverkehr mit den Ämtern der Landesregierungen anderer Bundesländer bzw mit deren nachgeordneten Dienststellen in allen Fällen über die Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer beim Amte der niederösterreichischen Landesregierung abgewickelt werden muss." Diese Praxis wurde gerade in Anfangszeiten der Verbindungsstelle sehr strikt beachtet. So wurde etwa die Anregung des Magistratsdirektors von Wien, ein Landesgesetz zum Schutz der Person und des Namens von *Wolfgang Amadeus Mozart* zu schaffen, durch ein direkt an die Verbindungsstelle gerichtetes Schreiben des Landesamtsdirektors von Kärnten beantwortet.[10] Landesamtsdirektor *Dr. Hauer* rief im Jahr 1966 im Gefolge der Anerkennung der Verbindungsstelle durch die Bundesregierung abermals den Erlass des Landeshauptmannes aus dem Jahr 1960 in Erinnerung, wonach der Schriftverkehr der Verbindungsstelle mit den einzelnen Ländern ausschließlich über den Landesamtsdirektor abgewickelt werden könne.[11]

In der Geschäftsordnung des Amtes der Kärntner Landesregierung aus dem Jahr 1957 wurde erstmals ausdrücklich normiert, dass alle Geschäftsstücke, die von der Verbindungsstelle der Bundesländer ein-

9 Hiezu und zum Folgenden siehe Erlass des Landesamtsdirektors vom 6. Oktober 1960, Zl Präs-1626/2/1960.

10 Siehe das Schreiben des Landesamtsdirektors vom 29. Juni 1955, Zl 271-LAD/B/55, Schriftgut des Kärntner Landesarchivs (Akten der Landesamtsdirektion 1955).

11 Siehe den Erlass des Landesamtsdirektors vom 4. Juli 1966, Zl Präs-3920/2/66.

langen, vom Landesamtsdirektor zugeteilt werden.[12] Die Geschäftsordnung des Amtes der Kärntner Landesregierung aus dem Jahr 1971 wiederholte nicht nur die Aufteilungszuständigkeit des Landesamtsdirektors hinsichtlich der Verbindungsstellenpost, sondern sah auch ausdrücklich vor, dass Erledigungsentwürfe, die Schreiben an die Verbindungsstelle der Bundesländer zum Gegenstand haben, dem Landesamtsdirektor zur Genehmigung vorbehalten sind.[13] Der Erledigungsvorbehalt des Landesamtsdirektors wurde 1990 mit Erlass von Landesamtsdirektor *Dr. Ralf Unkart* bekräftigt.[14] Die geltende Geschäftsordnung des Amtes enthielt in ihrer Stammfassung 1999 analoge Vorschriften zu den Vorgängerregelungen.[15] Die Regelungen über den Schriftverkehr mit der Verbindungsstelle und zum Zuteilungsvermerk, die in den zwei grundlegenden Erlässen aus dem Jahr 1960 enthalten waren, fanden unter der Ägide von Landesamtsdirektor *Dr. Reinhard Sladko* im Wesentlichen Eingang in die „Richtlinien für die Büroarbeit im Kärntner Landesdienst 1996"[16] und in das nunmehr seit 2009 geltende „Handbuch für die Büroarbeit im Kärntner Landesdienst (Kanzleiordnung)".[17] Im Jahr 2007 wurde infolge einer verwaltungsreformatorischen Initiative von Landesamtsdirektor *Dr. Sladko* die Möglichkeit eingeführt, dass der Landesamtsdirektor – bei grundsätzlicher Beibehaltung seines Genehmigungsvorbehalts – den Abteilungsleiter zur Genehmigung von Schreiben an die Verbindungsstelle der Bundesländer bestimmter Art ermächtigen kann.[18] Von dieser Möglichkeit wurde zunächst gegenüber der Abteilung 2V – Verfas-

---

12 § 11 Abs 3 der Verordnung des Landeshauptmannes vom 19. Dezember 1957, Zl Verf-1684/2/1957, mit der eine Geschäftsordnung des Amtes der Kärntner Landesregierung erlassen wird (GeOA), LGBl Nr 2/1958.

13 Siehe in diesem Zusammenhang § 8 Abs 4 und § 11 Abs 4 der Verordnung des Landeshauptmannes vom 27. Oktober 1971, Zl Verf-37/6/1971, mit der eine Geschäftsordnung des Amtes der Kärntner Landesregierung erlassen wird (GeOA), LGBl Nr 81/1971.

14 Erlass des Landesamtsdirektors vom 15. Mai 1990, Zl LAD-1690/1/90, wonach Stellungnahmen an die Verbindungsstelle dem Landesamtsdirektor zur Erledigung vorbehalten sind. Ihm sind Erledigungsentwürfe in zweifacher Ausfertigung vorzulegen.

15 Siehe § 8 Abs 1 und § 12 Abs 5 lit c der Verordnung des Landeshauptmannes vom 15. Dezember 1998, Zl Verf-55/3/1998, mit der die Geschäftsordnung des Amtes der Kärntner Landesregierung erlassen wird (K-GOA), LGBl Nr 7/1999.

16 Angeordnet mit Erlass des Landesamtsdirektors vom 5. Dezember 1995, Zl LAD-100/3/1995; siehe Punkte 27 lit b und 30 der Richtlinien.

17 Angeordnet mit Erlass des Landesamtsdirektors vom 28. November 2008, Zl 1-LAD-ALLG-24/7-2008; siehe Punkte 5.3 und 6.3.6.3 des Handbuchs.

18 Siehe § 12 Abs 5 lit c K-GOA in der Fassung der Verordnung des Landeshauptmannes vom 24. September 2007, Zl 2V-LG-1204/2-2007, mit der die Geschäftsordnung des Amtes der Kärntner Landesregierung geändert wird, LGBl Nr 71/2007.

sungsdienst,[19] später gegenüber allen Abteilungen des Amtes hinsichtlich näher definierter Arten von Erledigungen Gebrauch gemacht.[20]

Der ständig zunehmende Geschäftsverkehr mit der Verbindungsstelle der Bundesländer bewog die Präsidialabteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung 1970 sogar, einen eigenen Bediensteten zwecks Koordinierung und Vereinheitlichung einzusetzen, über den die Geschäftsstücke vor Zuteilung an die zuständigen Dienststellen zu leiten und Erledigungsentwürfe an den Vorstand der Abteilung 1 und weiter an den Landesamtsdirektor vorzulegen waren.[21] Aus der Aktenlage ist nicht ersichtlich, ob diese Verwendung von Erfolg gekrönt war und wie lange diese – heute nicht mehr herrschende – Praxis beibehalten wurde.

III. Frage der Expertenkonferenzen

Hinsichtlich der Protokolle der Verbindungsstelle der Bundesländer ordnete ein Erlass des Landesamtsdirektors *Dr. Hauer* 1965 an:[22] „Bei Fachberatungen, die im Rahmen der Verbindungsstelle durchgeführt werden, ist darauf zu achten, dass die Äußerungen des Vertreters des Landes – und zwar im Besonderen dann, wenn sie mit der geäußerten Ansicht der übrigen Verhandlungsteilnehmer im Widerspruche steht – präzise und in jeden Zweifel ausschließender Form protokolliert werden. Bei Einlangen der Verhandlungsschrift ist zu überprüfen, ob die abgegebene Stellungnahme im Protokoll auch deutlich zum Ausdruck kommt." Sofern dies nicht der Fall sein sollte, wäre im Wege des Landesamtsdirektors die Richtigstellung bzw Ergänzung des Protokolls zu beantragen.

Die „Richtlinien für Expertenkonferenzen", die von der Landesamtsdirektorenkonferenz am 16. November 1967 beschlossen wurden, sind mit Erlass des Präsidialvorstandes für den Bereich der Kärntner Landesverwaltung als verbindlich erklärt worden.[23] Zur Frage der Expertenkonferenzen und der – offenbar seitens der Bundesministerien verursachten – verspäteten Einladung zu Tagungen bekundete das Amt der Kärntner Landesregierung gegenüber der Verbindungsstelle

19 Schreiben des Landesamtsdirektors an die Abteilung 2V – Verfassungsdienst vom 3. Dezember 2007, Zl 1-LAD-ALLG-27/9-2007.

20 Näheres siehe unten zum „Interregnum".

21 Erlass des Vorstandes der Abteilung 1 vom 11. Juni 1970, Präs-47/14/70.

22 Erlass des Landesamtsdirektors vom 24. Mai 1965, Zl 352-LAD/B/65.

23 Erlass des Vorstandes der Abteilung 1 vom 1. Dezember 1967, Präs-4990/7/67.

der Bundesländer „das Interesse an einer möglichst zeitgerechten Ausschreibung von Expertenkonferenzen [...], damit ausreichend Zeit und Gelegenheit besteht, sich mit dem Gegenstand der Konferenz zu befassen und auch die erforderlichen Vorbesprechungen im Bereiche der Landesverwaltung führen zu können."[24] Weiters wurde die Zweckmäßigkeit zahlreicher Expertenkonferenzen in Frage gestellt, zumal sich gewisse Angelegenheiten auch anderweitig – so etwa durch Umfragen – klären ließen: „Größere Zurückhaltung auf diesem Gebiet würde wünschenswert erscheinen." Freilich gilt zu bedenken, dass damals offenbar nur ein verhältnismäßig geringer Teil der Länderkonferenzen unmittelbar von der Verbindungsstelle der Bundesländer ausgeschrieben wurde.[25] Aus der Aktenlage der Anfangsjahre der Verbindungsstelle ist übrigens ersichtlich, wie sehr die Länder darum bemüht waren, nicht nur in der gegenseitigen Praxis, sondern auch im Verhältnis zu Bundesdienststellen eine „Einschaltung" der Verbindungsstelle bei der Veranstaltung von Tagungen und Konferenzen zu erreichen.[26]

Die Häufigkeit der Expertenkonferenzen, die dadurch verursachte dienstliche Abwesenheit von Landesexperten und die vielfache Beeinträchtigung des laufenden Dienstbetriebes waren 1977 Gegenstand eines weiteren Erlasses des damaligen Landesamtsdirektor-Stellvertreters *Dr. Werner Lobenwein*, mit der der Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 17. April 1975 in Erinnerung gerufen wurde, wonach „aus Gründen der gebotenen Sparsamkeit Expertenkonferenzen der Bundesländer auf das notwendige Ausmaß zu beschränken sind und, soferne der Erfahrungsaustausch auch auf schriftlichem Wege möglich und im speziellen Fall zweckdienlich erscheint, diesem der Vorzug zu geben ist."[27]

Eine seitens der Verbindungsstelle vorgelegte umfangreiche Zusammenstellung der im Jahr 1982 durch die Verbindungsstelle oder mit deren Einvernehmen einberufenen Länderexperten-Besprechungen sowie Beratungen, zu denen die Länder bzw die Verbindungsstelle

---

24 Hiezu und zum Folgenden siehe Schreiben des Landesamtsdirektors vom 1. April 1968, Zl Präs-749/1/68.

25 Siehe Schreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer vom 3. Februar 1969, VST-33/131-1969.

26 Siehe beispielsweise die mit Note der Verbindungsstelle vom 9. März 1955, LAD-88/15-I-1955, übermittelte Abschrift eines Rundschreibens des Landesamtsdirektors von Oberösterreich vom 23. Februar 1955, Präs-11.632/1-H/G/A, sowie das Schreiben des Landeshauptmannes von Oberösterreich vom 18. Juli 1955, Präs-13.441/1-H/B/Sch, betreffend Anberaumung der 4. Flussbautagung in Oberösterreich, jeweils Schriftgut des Kärntner Landesarchivs (Akten der Landesamtsdirektion 1955).

27 Erlass des Landesamtsdirektors vom 13. Juni 1977, Zl Präs-200/5/77.

durch Dritte eingeladen wurden, hatte die Reaktion von Landesamtsdirektor *Dr. Lobenwein* zur Folge, dass das Präsidium des Amtes und die Amtsinspektion „auf eine möglichste Straffung solcher Expertenkonferenzen hinzuwirken" hätten.[28] In der Folge wurde zwischen dem Präsidialchef und dem Landesamtsdirektor vereinbart, bei Expertenkonferenzen, zu welchen in anderen Bundesländern eingeladen werde, im Wege von Dienstreiseaufträgen steuernd eingreifen zu wollen.[29] Die Frage der Expertenkonferenzen wurde von der Landesamtsdirektorenkonferenz auch am 29. April 1982 erörtert. Auf die Ergebnisse dieser Tagung nimmt ein Erlass des Landesamtsdirektors *Dr. Lobenwein* vom 26. Mai 1982 Bezug, wonach Expertenkonferenzen der Länder grundsätzlich bloß einmal jährlich stattfinden dürfen, wobei deren Dauer „auf das unumgängliche Ausmaß, und zwar möglichst auf einen Tag, zu beschränken ist. Eine längere Dauer muss besonders begründet werden."[30] Der Erlass trägt überdies auf, künftig Vorsorge dafür zu treffen, schriftliche Erläuterungen zu den Beratungsthemen zur Verfügung zu stellen, um die Beratungszeit der Expertenkonferenzen zu verkürzen.

IV. Personal bei der Verbindungsstelle

Aus dem Kärntner Landesdienst war Landesamtsrevident *Ulrich Webernig* aus der Abteilung 1 (Ökonomat) in der Zeit vom 23. Februar 1976 bis Dezember 1980 bei der Verbindungsstelle der Bundesländer zur Dienstleistung zugeteilt. Seit 1. Dezember 1980 ist es der Landesbedienstete *Herbert Del Fabro*, der früher in der Landesbuchhaltung wirkte. Die Frage der Personalzuteilung stellte sich schon im Jahr 1969 im Hinblick auf das den Ländern Burgenland, Kärnten und Wien zukommende Vorschlagsrecht für einen „3. Akademiker":[31] Der Präsidialvorstand des Amtes der Kärntner Landesregierung – der spätere Landesamtsdirektor *Dr. Lobenwein* – vertrat damals gegenüber Landesamtsdirektor *Dr. Hauer* die Meinung, „dass nach ho. Auffassung kein Akademiker vorhanden ist, der für eine Verwendung bei der Verbindungsstelle vorgeschlagen werden könnte. Von den in letzter Zeit eingestellten jüngeren Akademikern weist noch keiner die erforderliche Erfahrung für solch eine Verwendung auf und den bereits

28 Schreiben des Landesamtsdirektors vom 9. Februar 1983, Zl LAD-5187/5/82.

29 Aktenvermerk vom 24. Februar 1983, Zl Präs-810/1/83.

30 Erlass des Landesamtsdirektors vom 26. Mai 1982, Zl LAD-5187/2/1982.

31 Siehe das Schreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer vom 20. Juni 1969, VST-Res1/16-1969.

länger dienenden Akademikern kann eine Verlegung ihres Wohnsitzes nach Wien sowohl aus persönlichen wie auch wahrscheinlich sozialen Gründen nicht mehr zugemutet werden."[32] Die Schwierigkeit, geeignete Bearbeiter für Finanzangelegenheiten bei der Verbindungsstelle der Bundesländer zu finden, veranlasste schon früher Landesamtsdirektor *Newole* zur Anregung, die Landesfinanzreferenten dringend um die Nominierung eines Fachmanns zu ersuchen:[33] „Von halben Leuten hat man nichts." In Finanzangelegenheiten gelte es nämlich laut *Newole*, „die Landesdemokratie rechtzeitig von Attentaten der Zentralbürokratie in Kenntnis zu setzen."

V. Das „Interregnum" 2009/2010

In der Zeit vom 1. August 2009 bis 22. Jänner 2010 herrschte in der Kärntner Landesverwaltung eine Ausnahmesituation vor, weil infolge einer kaum absehbaren Koinzidenz die Funktionen sowohl des Landesamtsdirektors als auch des Landesamtsdirektor-Stellvertreters vakant wurden. Wenige Tage bevor Landesamtsdirektor *Dr. Reinhard Sladko* mit Wirkung vom 1. August 2009 in den Ruhestand versetzt wurde, war durch den Verwaltungsgerichtshof die durch Bescheid des unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten erfolgte Bestellung von *Dr. Dieter Platzer* zum Landesamtsdirektor-Stellvertreter – die dieser seit Mitte 2004 ausgeübt hatte – aufgehoben worden.[34] Der Grund für die höchstgerichtliche Aufhebung des Betrauungsbescheides, der infolge eines im Objektivierungsverfahren gestellten Devolutionsantrages durch den unabhängigen Verwaltungssenat an Stelle der Kärntner Landesregierung erlassen worden war, lag in der Verletzung von Verfahrensvorschriften bzw in der Rechtswidrigkeit seines Inhalts; vor allem darin, dass die Betrauung mit der Funktion des Landesamtsdirektor-Stellvertreters „vorbehaltlich der Zustimmung der Bundesregierung" ausgesprochen und nicht vor Erlassung des Betrauungsbescheides die verfassungsrechtlich erforderliche Zustimmung der Bundesregierung eingeholt worden war.

In dieser Situation der „doppelten" Vakanz an der Spitze der Verwaltung sah sich das Kollegium der Kärntner Landesregierung veranlasst, *Dr. Dieter Platzer* mit Wirkung vom 1. August 2009 bis zum Zeit-

32 Schreiben an den Landesamtsdirektor vom 4. Juli 1969, Zl Präs-79/5/69.

33 Hiezu und zum Folgenden siehe das an die Verbindungsstelle der Bundesländer gerichtete Schreiben des Landesamtsdirektors vom 28. Dezember 1955, Zl 521-LAD/B/55, Schriftgut des Kärntner Landesarchivs (Akten der Landesamtsdirektion 1955).

34 Erkenntnis vom 2. Juli 2009, Zl 2009/12/0083.

punkt der Neubestellung eines Landesamtsdirektors oder Landesamtsdirektor-Stellvertreters zu beauftragen, in seiner Eigenschaft als geschäftsführender Abteilungsleiter der Abteilung 1 – Landesamtsdirektion vorübergehend die Führung der Geschäfte des inneren Dienstes des Amtes der Kärntner Landesregierung zu besorgen. Das Provisorium eines – juristisch unpräzise gesprochen – „geschäftsführenden Landesamtsdirektors" dauerte bis zur Erlassung des Ersatzbescheides durch den unabhängigen Verwaltungssenat und der neuerlichen Betrauung von *Dr. Platzer* mit der Funktion des Landesamtsdirektor-Stellvertreters nahezu ein halbes Jahr.[35] Dem „Interregnum" trug die Verbindungsstelle der Bundesländer in ihrer Praxis insofern Rechnung, als *Dr. Platzer* als Vertreter des Landes Kärnten gleich einem Landesamtsdirektor zu den zwei im Oktober 2010 veranstalteten Tagungen der Landesamtsdirektorenkonferenzen beigezogen wurde.[36]

Das „Interregnum" war auch Anlass, im Schriftverkehr mit der Verbindungsstelle der Bundesländer von der Möglichkeit einer ablauforganisatorischen Optimierung Gebrauch zu machen: War früher der Schriftverkehr mit der Verbindungsstelle ausschließlich über den Landesamtsdirektor abzuwickeln, so sind nunmehr seit August 2009 die Abteilungsleiter ermächtigt, Entwürfe von Erledigungen, die Schreiben an die Verbindungsstelle zum Gegenstand haben und sich auf Länderumfragen oder auf Stellungnahmen oder Berichte an die Verbindungsstelle beziehen, selbst zu fertigen, wobei der Landesamtsdirektion diese Erledigungen nachrichtlich zu übermitteln sind.[37] Dessen ungeachtet sind Entwürfe von Erledigungen, die wichtiger und grundsätzlicher Art sind, weiterhin dem Landesamtsdirektor zur Einsicht vor Genehmigung vorzulegen.[38]

---

35 Die neuerliche Betrauung ist mit Bescheid des unabhängigen Verwaltungssenates für Kärnten vom 19. Jänner 2010, Zahl: K-UVS-K7-1475/20/2009, zugestellt am 22. Jänner 2010, erfolgt.

36 Siehe das Schreiben der Verbindungsstelle vom 2. Oktober 2009, VSt-2/1012, betreffend außerordentliche Tagung der Landesamtsdirektorenkonferenz am 13./14. Oktober 2009 in Eisenstadt, und das Schreiben der Verbindungsstelle vom 8. Oktober 2009, VSt-2/1013, betreffend Tagung der Landesamtsdirektorenkonferenz am 23. Oktober 2009 in Bad Tatzmannsdorf, sowie die bezughabenden Protokolle.

37 Erlass des Landesamtsdirektors vom 29. Juli 2009, Zl 1-LAD-ALLG-27/6-2009. Die Delegation an die Abteilungsleiter stützt sich auf § 12 Abs 5 lit c der Geschäftsordnung des Amtes der Kärntner Landesregierung.

38 Siehe § 11 Abs 2 der Geschäftsordnung des Amtes der Kärntner Landesregierung.

V. Resümee

Eine Retrospektive zur 60-jährigen Geschichte der Verbindungsstelle ist auch eine solche zur „gemeinsamen Geschichte" der Verbindungsstelle und des Landes Kärnten. Die Verbindungsstelle der Bundesländer hat sich bislang als eine „stille Institution des österreichischen Föderalismus" erwiesen.[39] Sie fungiert nicht als „Außenstelle" der Landesregierungen bzw ihrer Ämter, sondern als ein eigenes gemeinsames Organ der Kommunikation und Interaktion innerhalb der „föderalistischen Realverfassung". Die Entwicklung eines solchen Selbstverständnisses belegt schon die wechselvolle Geschichte der Einrichtung und Anerkennung der Verbindungsstelle.

Es kann als ein spätes Zeichen der vorherrschenden Routine und des Vertrauens in den Delegationsgedanken gedeutet werden, dass der Schriftverkehr des Amtes der Kärntner Landesregierung mit der Verbindungsstelle der Bundesländer, der lange Zeit ausschließlich dem Landesamtsdirektor vorbehalten war, in täglich anfallenden Angelegenheiten nunmehr über die Abteilungsleiter des Amtes abgewickelt werden darf. Die seitens der Verbindungsstelle zugehende Post hat schon früh einer verwaltungsinnovatorischen Lösung Vorschub geleistet, indem ein eigener Einlauf- und Zuteilungsvermerk-Stempel eingeführt wurde, der auch in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden kann.

Die Expertenkonferenzen, die ob ihrer Vielzahl in der Vergangenheit oftmals Anlass zur Beanstandung gegeben haben, dürften sich gegenwärtig nicht mehr als besonders akutes Problem stellen. Insbesondere moderne elektronische Kommunikationsformen bieten die Möglichkeit, Treffen vor Ort als „ultima ratio" nur dann anzuberaumen, wenn dies – insbesondere zur Abstimmung von Standpunkten und zur Erarbeitung gemeinsamer Positionen – unumgänglich notwendig erscheint.

Dass die Verbindungsstelle einen lobenswert pragmatischen und sachorientierten Geist an den Tag legt, wird in vielen täglichen Situationen deutlich, wie dies etwa jüngst der Umgang mit dem „Interregnum" an der Spitze der Kärntner Landesverwaltung gezeigt hat. Der professionelle Geschäftsapparat der Verbindungsstelle mit seiner

---

39 Vgl *Brand*, Kärnten und die Verbindungsstelle der Bundesländer, in: Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 2V – Verfassungsdienst (Hg), Festschrift *Charlotte Havranek* zum 65. Geburtstag, ohne Jahreszahl (14) 20, unter Berufung auf eine Festansprache des damaligen Landeshauptmannes von Kärnten *Dr. Jörg Haider* am 15. Mai 2001 anlässlich des 50-jährigen Bestandes der Verbindungsstelle.

tradierten jahrzehntelangen Expertise hat sich jedenfalls im Verkehr der Bundesländer untereinander und mit den Zentralstellen des Bundes als unentbehrlich erwiesen. Ungeachtet der Schwierigkeit, im Bedarfsfall eine Personalzuteilung an die Verbindungsstelle vorzunehmen, ist festzuhalten, dass sich der Erfolg der Verbindungsstelle dem großen Engagement, dem diplomatischen Geschick und der Erfahrung seiner Bediensteten – nicht zuletzt seines Leiters – verdankt.

Literaturverzeichnis

Brand Peter, Kärnten und die Verbindungsstelle der Bundesländer, in: Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 2V – Verfassungsdienst (Hg), Festschrift *Charlotte Havranek* zum 65. Geburtstag, ohne Ort und Jahreszahl, 14 – 21

Meirer Gernot, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder, Wien 2003

Schriftgut des Amtes der Kärntner Landesregierung (Akten der Landesamtsdirektion 1956 – 2010)

Schriftgut des Kärntner Landesarchivs (Akten der Landesamtsdirektion 1950 – 1955)

Georg Lienbacher

Die Landeshauptleutekonferenz, die Landesamtsdirektorenkonferenz und das Bundeskanzleramt–Verfassungsdienst

I. Einleitung

Als mich vor geraumer Zeit die Anfrage erreicht hat, bei der Festschrift zu Ehren des sechzigsten Geburtstages der Verbindungsstelle der Bundesländer mitzuwirken, habe ich mit großer Freude zugesagt. Dies deshalb, weil ich als Mitglied der Landeshauptleutekonferenz und der Landesamtsdirektorenkonferenz in meiner Funktion als Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes von 2005 bis 2010 das Wirken der Verbindungsstelle der Bundesländer, die unter anderem diese beiden Gremien – heute sagt man wohl – „gemanagt" hat, hautnah erleben durfte. Ich schicke dies auch deshalb diesem Beitrag voraus, damit den Leserinnen und Lesern deutlich wird, dass ich die Verbindungsstelle, die Landeshauptleutekonferenz und die Landesamtsdirektorenkonferenz aus einem ganz spezifischen Blickwinkel beobachten durfte, den ich auch diesem Beitrag zugrunde legen möchte.

Damit unterscheidet sich dieser Beitrag zum einen deshalb von anderen Beiträgen, weil er die Sicht eines Vertreters des Bundes in den beiden genannten, von der Verbindungsstelle betreuten Gremien wiedergibt. Der Bund spielt naturgemäß eine Außenseiterrolle in den beiden genannten Gremien und hat ganz eigene Eindrücke zu verarbeiten. Diese Eindrücke unterscheiden sich oft und gerade dann, wenn die Bundesländer einheitliche Interessen gegen den Bund zu vertreten haben. Zum anderen sitzt der Vertreter des Bundes – von Ausnahmen abgesehen – in der Landesamtsdirektorenkonferenz allein den neun Landesamtsdirektoren sowie in der Landeshauptleutekonferenz den neun Landeshauptleuten und den neun Landesamtsdirektoren gegenüber, wenn nicht gerade ein fachlich zuständiger Bundesminister zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt eingeladen ist.

Schließlich – und darauf möchte ich besonders hinweisen – gebe ich auch einen sehr persönlichen Eindruck einer fünfjährigen Tätigkeit

in diesen beiden Gremien wieder, der stark von den konkreten Personen geprägt ist, die in meiner Amtszeit gewirkt haben.[1]

II. Geschichtliches

Dieser Beitrag kann nicht ganz ohne Rückblick auskommen, der hier aus der Sicht des Bundeskanzleramtes anzustellen ist. Zwischen dem Bundeskanzleramt und der Verbindungsstelle der Bundesländer – wenn man präzise sein will, muss man wohl sagen zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen – gab es in Bezug auf die neu eingerichtete Verbindungsstelle der Bundesländer am Beginn erhebliche Differenzen. Es ist bemerkenswert, dass der niederösterreichische Landeshauptmann im Jahr 1951 mit der Zahl Verb.St.-1/8-1951 ein Schreiben an das Präsidium des Bundeskanzleramtes richtete, in dem er unter Beischluss der Geschäftsordnung der Verbindungsstelle[2] darauf hinwies, dass *„[z]ur Herstellung und Sicherung einer ständigen Verbindung, sowohl der Bundesländer untereinander, als auch der Bundesländer zur Bundesregierung,"* durch übereinstimmende Regierungsbeschlüsse aller Landesregierungen die Errichtung einer „Verbindungsstelle der Bundesländer" im Rahmen des Amtes einer Landesregierung beschlossen und auch bestimmt wurde, dass die Verbindungsstelle bis auf weiteres ihren Sitz beim Amt der NÖ Landesregierung haben soll.[3]

Der NÖ Landeshauptmann wollte mit diesem Schreiben die übereinstimmenden Beschlüsse, die von den Landesregierungen offenbar als Vereinbarung nach dem damals geltenden Art 107 B-VG angesehen wurden, nach der genannten Bestimmung der Bundesregierung zur

---

1 In meiner Amtszeit als Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes von 1. März 2005 bis 28. Februar 2010 haben folgende Landeshauptleute der Landeshauptleutekonferenz angehört: Landeshauptmann *Hans Niessl*, Landeshauptmann *Dr. Jörg Haider*, Landeshauptmann *Dr. Erwin Pröll*, Landeshauptmann *Dr. Josef Pühringer*, Landeshauptfrau *Mag. Gabi Burgstaller*, Landeshauptmann *Waltraud Klasnic*, Landeshauptmann *DDr. Herwig van Staa*, Landeshauptmann *Dr. Herbert Sausgruber*, Landeshauptmann und Bürgermeister *Dr. Michael Häupl*, Landeshauptmann *Gerhard Dörfler*, Landeshauptmann *Mag. Franz Voves* und Landeshauptmann *Günther Platter*. Der Landesamtdirektorenkonferenz haben in diesem Zeitraum folgende Personen angehört: LAD *Dr. Robert Tauber*, LAD *Dr. Reinhard Sladko*, LAD *Dr. Werner Seif*, LAD *Dr. Eduard Pesendorfer*, LAD *Dr. Christian Marckhgott*, LAD *Univ.-Prof. Dr. Gerhart Wielinger*, LAD *Dr. Josef Liener*, LAD *Dr. Johannes Müller*, LAD und MD *Dr. Ernst Theimer*, LAD *Dr. Dieter Platzer* und LAD *Dr. Gerhard Ofner*. Die Verbindungsstelle der Bundesländer haben in dieser Zeit *Dr. Peter Brand*, *Dr. Andreas Rosner* und *Mag. Werner Hennlich* vertreten.

2 Abgedruckt bei *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) A 1 ff.

3 Vgl das Aktenstück Verb.St.-1/8-1951 im Amt der NÖ Landesregierung.

Kenntnis bringen. Die Bundesregierung hat sich fünfzehn Jahre geweigert, diese Vereinbarung zur Kenntnis zu nehmen. Damit verbunden war auch, dass der Vereinbarungscharakter nach dem damals geltenden Art 107 B-VG nicht anerkannt wurde.

Aus einem Schreiben des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes aus dem Jahre 1957 wird deutlich, dass offenbar Sorge bestand, dass die Einrichtung der Verbindungsstelle die „volle Selbständigkeit" der Länder beschneiden könnte. Zumindest nimmt dieses Schreiben Bezug auf ein ein halbes Jahr früher vorgelegtes Schreiben der NÖ Landesregierung, in dem diese „volle Selbständigkeit" ausdrücklich betont wird. Ohne auf den Inhalt der Argumentation einzugehen, wird vom Bundeskanzleramt in seinem Schreiben darauf hingewiesen, dass mangels übereinstimmender Auffassung in der Bundesregierung die neu beschlossene Geschäftsordnung nicht zur Kenntnis genommen werden konnte.[4]

Aus dem spärlich vorhandenen Schriftverkehr lässt sich daher nur implizit erschließen, dass die Bedenken gegen die Einrichtung der Verbindungsstelle der Bundesländer wohl in die Richtung gegangen sein müssen, es entstehe ein neues Verfassungsorgan, das die Kompetenzen und die Selbständigkeit der Länder in bestimmten Fragen beschneide. Das wurde wohl angesichts der bestehenden bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen als verfassungswidrig angesehen. Die Argumentation der Bundesländer, dass die Verbindungsstelle der Bundesländer ein reines Koordinationsinstrument mit – wie wir heute sagen würden – bloßer „Postbotenfunktion" darstellt, hat über viele Jahre hinweg nicht zur gewünschten Überzeugung geführt.

Ob in diesen Diskussionen auch ganz andere Gesichtspunkte eine Rolle gespielt haben, lässt sich nicht nachvollziehen. Tatsache ist jedenfalls, dass das Bundeskanzleramt und dort der Verfassungsdienst nach dem Krieg die Länderkonferenzen als Sekretariat betreut hat und dass diese auch im Bundeskanzleramt abgehalten wurden. Mit Einrichtung der Verbindungsstelle, oder vielleicht auch schon vorher, ging diese Funktion verloren. Darauf wird gleich unten noch einmal zurückzukommen sein.

Erst 1966 wurde der gordische Knoten durchschlagen. Zwar musste am 26. Jänner 1966 Bundeskanzler *Klaus* noch dem NÖ Landeshauptmann *Hartmann* mitteilen, dass der diesbezügliche Bericht (betreffend die Kenntnisnahme der Geschäftsordnung der Verbindungsstelle der

4 Vgl dazu BKA Zl 104.349-2a/57.

Bundesländer) *„bisher noch nicht erledigt werden"* konnte.[5] Dieses Schreiben macht auch deutlich, dass der Justizminister offenbar Widerstand gegen eine Kenntnisnahme geleistet hat. Der Bundeskanzler meint, dass er, um die Voraussetzungen für eine positive Behandlung *„dieses Anliegens der Länder durch die Bundesregierung zu schaffen"*, in Beratungen mit dem Herrn Bundesminister für Justiz eingetreten ist.[6] Einem Rundschreiben des Bundeskanzleramtes,[7] das von Bundeskanzler *Klaus* gezeichnet und an alle Bundesministerien, den Rechnungshof, den Verfassungsgerichtshof, den Verwaltungsgerichtshof und an sämtliche Abteilungen des Bundeskanzleramtes gerichtet ist, lässt sich aber schließlich entnehmen, dass die Geschäftsordnung als Vereinbarung gemäß dem damaligen Art 107 B-VG von der Bundesregierung zur Kenntnis genommen wurde.[8] Die Geschäftsordnung der Verbindungsstelle ist inzwischen auch in der Literatur als Vereinbarung nach dem alten, damals geltenden Art 107 B-VG anerkannt.[9]

Diese Auseinandersetzung, die im Wege des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes[10] geführt wurde, konnte offenbar nach fünfzehn Jahren beigelegt werden. Daran lässt sich ermessen, dass die Beziehungen der Bundesregierung und der Länder in den Anfängen der Verbindungsstelle der Bundesländer und der von ihr betreuten Landeshauptleutekonferenz und Landesamtsdirektorenkonferenz nicht friktionsfrei waren. Tröstlich für den Bund und insbesondere für den Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes ist in diesem Zusammenhang lediglich, dass er mit seinen Befürchtungen nicht nur nicht allein dastand, sondern dass sogar Bundesländer in dieselbe Kerbe schlugen. So haben sich die Bundesländer Salzburg, Tirol und Wien zunächst gesträubt, die Vereinbarung zu unterzeichnen. Sie stimmten der Geschäftsordnung zunächst nur befristet bzw auf Widerruf zu. Tirol

---

5 Vgl dazu das Schreiben des Bundeskanzlers Zl 90.320-2/66 vom 26. Jänner 1966.

6 Vgl das in FN 5 zitierte Schreiben.

7 Vgl Zl 91.984-2/66 vom 18. Mai 1966. Vgl dazu auch die Darstellung bei *Holzinger*, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 235 ff (256), der auf den Beschluss der Bundesregierung vom 17. Mai 1966 verweist.

8 Vgl Art II des in FN 5 zitierten Schreibens (Seite 3).

9 Vgl dazu die ausführliche und abschließende Darstellung der Diskussion bei *Rosner*, Koordinationsinstrumente 18 ff mit allen weiteren Literaturnachweisen.

10 Aus den Geschäftszahlen der diversen Schreiben wird ersichtlich, dass der Verfassungsdienst tätig wurde, der damals als Abteilung 2 unmittelbar dem Bundeskanzler unterstellt war. Vgl zur Entwicklung des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt, *Lienbacher*, Der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt, in: Akyürek/Baumgartner/Jahnel/Lienbacher/Stolzlechner (Hg), Staat und Recht in europäischer Perspektive, FS Schäffer (2006) 427 ff (434 f).

scheint dabei den größten Widerstand geleistet zu haben und stimmte zunächst nur auf Widerruf zu. Im Jahre 1954 kündigte die Tiroler Landesregierung ihre Zustimmung überhaupt auf. Nach intensiven Diskussionen unter den Ländern trat schließlich Tirol im Jahre 1955 der Vereinbarung über die Errichtung der Verbindungsstelle wieder bei. Dieser Beitritt erfolgte nunmehr ohne Befristung oder Widerruf.[11]

III. Gegenwärtiges

Es ist bezeichnend, dass die Landeshauptleutekonferenz[12] nach wie vor nicht als Verfassungsorgane verankert sind. Sie wird zwar inzwischen in vielfältiger Weise sowohl in Verfassungsbestimmungen als auch in zahlreichen einfachgesetzlichen Regelungen zum Bezugspunkt diverser Nominierungsrechte bei der Festlegung der Kreation bestimmter Organe gemacht bzw vereinzelt auch auf Grund spezieller einfachgesetzlicher Grundlagen angehört,[13] daraus aber den Schluss zu ziehen, dass es sich deshalb um ein verfassungsrechtlich verankertes Organ handle, weil es von der Verfassung offenbar vorausgesetzt wird, scheint mir zu hoch gegriffen.[14] Vielmehr knüpft die Verfassung in den genannten Bestimmungen an Faktizitäten in der Realität an, ohne damit aber gleich eine verfassungsrechtliche Einrichtung eines neuen Organs vorzunehmen.[15] Dazu müsste der Verfassungsgesetzgeber schon Bestimmungen schaffen, in denen er zum Ausdruck bringt, tatsächlich die Landeshauptleutekonferenz als neues Verfassungsorgan einrichten zu wollen. Solche Anläufe hat es in der Ver-

11 Vgl dazu die Darstellung bei *Holzinger*, Verfassungswirklichkeit 255; vgl ebenso die detaillierte Darstellung der umfangreichen Auseinandersetzungen bei *Meirer*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder (2003) 138 ff.

12 Zum Begriff Landeshauptmännerkonferenz oder Landeshauptleutekonferenz vgl *Bußjäger*, Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, Jahrbuch des Föderalismus 2003 (2004), 79; *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) 44 FN 63, der darauf verweist, dass der Text der Bundesverfassung heute selbst in Art 59b B-VG von den Landeshauptleuten spricht.

13 Vgl dazu zB die Darstellung bei *Rosner/Gmeiner*, Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates, in: *Bußjäger* (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2010) 52 f, sowie im Beitrag der genannten Autoren im vorliegenden Band.

14 Vgl dazu *Rosner/Gmeiner*, Länderkonferenzen 52, die zwar von einer informellen Einrichtung sprechen, aber trotzdem „Ansätze für Rechtsgrundlagen und Aufgabenzuweisungen durch den Gesetzgeber" konstatieren.

15 Vgl dazu auch *Bußjäger*, Macht im Schatten 86.

gangenheit tatsächlich gegeben.[16] Sie sind gescheitert, was einmal mehr deutlich macht, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber ein solches Organ gerade nicht einrichten wollte.

Dazu kommt, dass auch sonst die rechtlichen Grundlagen für das Agieren beider Konferenzen recht dürftig, um nicht zu sagen, eigentlich fast gar nicht vorhanden sind. In der Geschäftsordnung der Verbindungsstelle finden sich lediglich die Bestimmungen, dass die Verbindungsstelle als Geschäftsstelle fungieren soll, dass sie mit Beschluss der Landeshauptleutekonferenz „Interventionen" durchführen kann, was nicht viel mehr heißt, als dass Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenz durch die Verbindungsstelle nach außen gerichtet werden können. Schließlich hat in den Konferenzen Stimmeneinhelligkeit zu herrschen.[17] Im Übrigen herrscht sowohl, was die Geschäftsführung anlangt, als auch im Hinblick auf die Teilnahmeberechtigung Verwaltungsbrauch.[18]

Wann und unter welchen Voraussetzungen der Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes zu den Landeshauptleutekonferenzen und zu den Landesamtsdirektorenkonferenzen eingeladen wurde, lässt sich auf Grund der Nachforschungen von *Meirer* deutlich sagen. Danach nahmen schon am 17. Februar 1949 in Wien beim Amt der niederösterreichischen Landesregierung an der zweiten Tagung der Landesamtsdirektorenkonferenz Vertreter des Bundeskanzleramtes teil. Der Verfassungsdienst war zwar damals als Abteilung in der Sektion II „Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten" eingerichtet. Der damals amtierende Sektionschef Dr. *Paul Heiterer-Schaller* leitete neben der Sektion zugleich auch die Abteilung Verfassungsdienst.[19] Sowohl *Heiterer-Schaller* als auch der spätere Sektionschef *Edwin Loebenstein* und Sektionsrat *Hackl* nahmen an dieser Landesamtsdirektorenkonferenz teil.[20]

Was die Teilnahme an den Landeshauptleutekonferenzen betrifft, wurden die ersten Landeshauptleutekonferenzen nach dem Krieg vom

16 *Rosner*, Koordinationsinstrumente 21 mit weiteren Literaturhinweisen zur rechtlichen Existenz der Landeshauptleutekonferenz.

17 Vgl dazu *Rosner/Gmeiner*, Länderkonferenzen 54.

18 Legendär ist zB der Umstand, dass Landeshauptmann *Schausberger* als Vorsitzender der Landeshauptleutekonferenz unter Berufung auf die bisherige Praxis dem Landeshauptmann-Stellvertreter aus Kärnten das Stimmrecht verweigerte. Auch in späteren Jahren durften Landeshauptmann-Stellvertreter zwar teilnehmen, waren jedoch nicht stimmberechtigt; zB hat in der LH-Konferenz vom 4. Dezember 2006 in Linz für Kärnten LH-Stv. *Gerhard Dörfler* für den verhinderten LH *Dr. Jörg Haider* teilgenommen.

19 Vgl dazu *Lienbacher*, Verfassungsdienst 434 f.

20 Vgl dazu *Meirer*, Verbindungsstelle 99.

Bundeskanzleramt organisiert und in der Regel im Bundeskanzleramt abgehalten. Den Landeshauptleutekonferenzen diente das Bundeskanzleramt und nicht eine Länderdienststelle als Sekretariat.[21] Das Bundeskanzleramt war also gleichsam in dieser Funktion Vorgänger der Verbindungsstelle. Diese Aufgaben wurden schon damals vom Verfassungsdienst wahrgenommen.[22] Dies erklärt wohl auch den Umstand, dass 1949 gleich drei Vertreter des Bundeskanzleramtes teilnahmen. Darin wurzelt die durchgehende Teilnahme des Verfassungsdienstes bis heute, wenn sich auch die Funktion des Verfassungsdienstes in der Landeshauptleutekonferenz gewandelt hat.

Trotz dieser durchgängig gepflogenen Tradition ist festzuhalten, dass es für die Teilnahme des Leiters des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes in diesen beiden Konferenzen keine rechtlichen Grundlagen gibt. Er wird lediglich eingeladen und kann daher auch jederzeit wieder ausgeladen werden.

IV. Praktisches

Angesichts dieser Rahmenbedingungen – der Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes als „geduldeter Gast" in der Landeshauptleutekonferenz und in der Landesamtsdirektorenkonferenz – stellt sich die Frage nach seiner Funktion in diesen Gremien. Auch in diesem Zusammenhang lassen sich mehrere Gesichtspunkte hervorheben.

A. Koordination

Der Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes erfüllt in beiden Konferenzen eine wichtige Koordinationsaufgabe. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst erhält im Vorfeld der jeweiligen Sitzungen die Tagesordnung und übernimmt die Koordination innerhalb der Bundesregierung. Konkret heißt das, dass alle Tagesordnungspunkte mit Bezugspunkten zu Bundesangelegenheiten den jeweils sachlich zuständigen Bundesministerien übermittelt werden, um dazu Stellung zu nehmen und vor allem auch, um Positionen zu formulieren, die der Landesamtsdirektorenkonferenz und der Landeshauptleutekonferenz durch den Leiter des Verfassungsdienstes zur Kenntnis gebracht wer-

21 Vgl dazu *Meirer*, Verbindungsstelle 13 ff (20).

22 Der damalige Prokuratskommissär und spätere Leiter des Verfassungsdienstes *Dr. Edwin Loebenstein* war als Schriftführer eingesetzt.

den sollten. Diese Informationen und Positionierungen aus den fachlich zuständigen Bundesministerien werden dem Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt übermittelt.

Der Leiter des Verfassungsdienstes hat zwei Möglichkeiten, die Länder davon in Kenntnis zu setzen. Er kann schon vorab im Wege der Verbindungsstelle die Länder von Positionen einzelner Bundesminister benachrichtigen. In der Praxis ist dieser Weg kaum beschritten worden. Denn einerseits scheitert er schon rein praktisch in der Regel daran, dass die Positionierungen der Ressorts – gerade wenn es um sensible politische Fragen geht – meist erst unmittelbar vor der jeweiligen Sitzung eintreffen. Es ist nicht nur einmal vorgekommen, dass die Dokumente per Fax oder per E-Mail an den Tagungsort selbst übermittelt werden mussten. Dies lag bei sensiblen Fragestellungen unter anderem auch daran, dass mitunter auch auf Bundesebene ein erheblicher Koordinationsaufwand entstanden ist, um sich als Bund deutlich und vor allem einheitlich zu positionieren. Bei weniger sensiblen Fragen, die mehrere Ressorts berühren, wird in der Regel aber schon aus Zeitmangel keine Koordination vorgenommen. Vielmehr erhält der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes die Stellungnahmen zu den jeweiligen Tagesordnungspunkten aus den unterschiedlichen Ressorts jeweils additiv und hat dann dafür Sorge zu tragen, dass sie inhaltlich entsprechend eingebracht werden.

In der Regel werden diese Stellungnahmen aus den einzelnen zuständigen Ressorts der Bundesregierung in den Sitzungen selbst beim jeweils aufgerufenen Tagesordnungspunkt eingebracht. Dies hat sich in vielfältiger Weise als sinnvolle Vorgangsweise im Vergleich zu einer Vorabübermittlung von Stellungnahmen erwiesen. Zum einen ist eine solche oft schon deshalb nur sehr eingeschränkt möglich, weil sie eine Koordination auf Bundesebene voraussetzt, die außer in ganz sensiblen Fragestellungen allein angesichts des zeitlichen Verlaufs Schwierigkeiten bereitet, wenngleich solche Abstimmungen unter den Ressorts bei der Ausarbeitung der unterschiedlichen Stellungnahmen keine Seltenheit darstellen. Eine ausdrückliche einheitliche Positionierung als Bund findet aber angesichts der geschilderten Umstände meist nicht statt.

Zum anderen bietet eine unmittelbare mündliche Einbringung durch den Leiter des Verfassungsdienstes den Vorteil, dass auf das konkrete Sitzungsgeschehen selbst reagiert werden kann. Es ist in meiner Amtszeit nicht nur einmal vorgekommen, dass die Diskussionen in den beiden Konferenzen zu einem Tagesordnungspunkt so verlaufen sind, dass ein Vorbringen insbesondere kritischer Stellung-

nahmen aus den Bundesministerien nicht mehr erforderlich war bzw sich in der Diskussion der Länder untereinander bereits erledigt hat. In solchen Fällen erweist sich diese Vorgangweise als vorteilhaft, weil damit nicht mehr Porzellan zwischen Bund und Ländern zerschlagen werden muss, als unbedingt nötig, wenn es sich um konträre Standpunkte handelt.

Aber auch die Einbringung kritischer Standpunkte des Bundes selbst kann damit „beziehungsschonend" gesteuert werden. Es ist ein Unterschied, ob sich der Bund mit seinen kritischen Stellungnahmen zu einem Tagesordnungspunkt zuerst zu Wort meldet und damit vielleicht gruppendynamisch eine Geschlossenheit unter den Ländern herstellt, die in der Realität gar nicht vorhanden ist, oder ob er mit der Einbringung wartet, bis vielleicht unterschiedliche Standpunkte unter den Ländern in der Diskussion sichtbar werden, und dann vielleicht sogar inhaltlich mit den Bundespositionen verstärkend für die eine oder andere Richtung wirken kann.

Damit kommt abstrakt zum Ausdruck, dass es erheblichen Fingerspitzengefühls bedarf, um im teils fragilen Zusammenspiel zwischen dem Bund und den Ländern einerseits lösungsorientiert mitwirken zu können, andererseits aber auch die Positionen des Bundes effektiv vorzubringen. In prozeduraler Hinsicht ist dabei immer mitzudenken, dass der Leiter des Verfassungsdienstes in der Landesamtsdirektorenkonferenz den neun Landesamtsdirektoren allein gegenübersitzt, was der Sache ein zusätzliches herausforderndes Element verleiht. In der Landeshauptleutekonferenz sind es sogar pro Land der jeweilige Landeshauptmann und der jeweilige Landesamtsdirektor, die dem Vertreter des Bundes gegenübersitzen. Freilich werden in der Landeshauptleutekonferenz in politisch sensiblen Fragen die jeweiligen Ressortminister selbst eingeladen. Diese nehmen in der Regel die Einladungen an und nützen die Gelegenheit, mit den Ländern vor Ort Konsens herzustellen bzw zumindest den eigenen Standpunkt zu erläutern und den Landeshauptleuten näher zu bringen.

Auch der gegenläufige Weg, nämlich der Transport der Informationen aus der Landeshauptleutekonferenz zu den einzelnen Bundesministern bzw zum Bundeskanzler oder zur Bundesregierung, ist Aufgabe des Leiters des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes. Von politisch brisanten Fragen abgesehen, die eine umgehende Information der zuständigen Organe auf Bundesebene erfordern, wird dem Leiter des Verfassungsdienstes diese Aufgabe abgenommen, weil die Verbindungsstelle im Versand der Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenz und der Landesamtsdirektorenkonferenz so großzügig

verfährt, dass die Information der betroffenen Organe auf diesem Wege unmittelbar von der Verbindungsstelle vorgenommen wird. Dem Leiter des Verfassungsdienstes verbleibt in der Nachbereitung in den meisten Fällen die Aufgabe der Betreuung spezifischer Problemfelder, in denen entweder die Ressorts von sich aus unmittelbar nach den Sitzungen Bericht erstattet haben wollen oder die er selbst für politisch so wesentlich hält, dass eine unmittelbare Information nach der jeweiligen Sitzung an das in der Bundesregierung zuständige Organ angezeigt erscheint und ein Warten auf die Information mittels auszusendendem Protokoll nicht in Frage kommt.

All diese Fragen hängen vielfach mit zum Teil auch irrationalen Elementen in einer konkreten Situation zusammen, sei es weil spezifische Spannungen zwischen einzelnen Mitgliedern der Bundesregierung und den Landeshauptleuten herrschen, sei es weil eine bestimmte Sachfrage emotional aufgeladen ist und mediale Breitenwirkung erfahren hat. Spätestens bei medialen Interessensbekundungen werden auch harmlose Beratungsgegenstände zur causa prima, obwohl sie es vom Inhalt her ganz und gar nicht sind.

B. Verfassungsrechtliche Expertise

Eine weitere nicht zu unterschätzende Aufgabe des Leiters des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst in diesen beiden Länderkonferenzen ist die verfassungsrechtliche Expertise. In meiner Amtszeit ist es vielfach vorgekommen, dass sich die Länder bei der Lösung bundesverfassungsrechtlicher Fragestellungen, die innerhalb des jeweiligen Bundeslandes aufgetreten sind und mit der Beziehung zum Bund nichts zu tun hatten, an den Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes gewendet haben, um verfassungsrechtliche Expertise in Form von Stellungnahmen und Gutachten einzuholen. Diese haben in der Regel geholfen, die strittigen Probleme im Land zu lösen. Aber auch in strittigen Fragestellungen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern durfte ich in meiner Amtszeit erleben, dass insbesondere die Länder dem Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes eine objektive fachliche Beurteilung zutrauen, ihn deshalb mit den Expertisen betraut und diese Expertisen auch beachtet haben. Freilich sind wechselseitig – je nach Ergebnis der gutachtlichen Beurteilung – teilweise der Bund, teilweise die Länder nicht glücklich gewesen. Dennoch wurden die Ergebnisse respektiert und nicht vordergründig mit Argumenten der Voreingenommenheit etc abgetan.

Aus dieser hohen Reputation, die dem Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes sowohl von Länderseite als auch von Seiten der Mitglieder der Bundesregierung zugemessen wurde, resultierte auch ein Zusatznutzen in den beiden hier in Rede stehenden Länderkonferenzen. Dem Leiter des Verfassungsdienstes wurde sowohl in der Landeshauptleutekonferenz als auch in der Landesamtsdirektorenkonferenz die Aufgabe zugemessen, vor allem in strittigen politischen Fragen dahinter liegende verfassungsrechtliche Fragen zu beantworten und gegebenenfalls auch zu intervenieren, wenn verfassungsrechtliche Fragestellungen bei der Abhandlung politischer Probleme nicht gesehen wurden. Ich habe das in meiner Amtszeit auch deshalb immer sehr bemerkenswert gefunden, weil in solchen Situationen der Eindruck, nur Gast in diesen beiden Konferenzen zu sein, völlig verwischt wurde. Vielmehr war der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes in solchen Situationen als Gesprächspartner am Tisch anerkannt und er wurde auch ernst genommen.

Gerade die Wahrnehmung dieser Aufgabe hat in vielfältiger Weise oft schwierige Diskussionen in der Nachbereitung zwischen Bund und Ländern, die dann zum Teil auch öffentlich hätte ausgetragen werden müssen, gar nicht erst entstehen lassen. Auch in diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass es für einzelne Gesprächsteilnehmer manchmal nicht leicht war, erkennen zu müssen, dass sich ein ins Auge gefasster Lösungsweg aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen als nicht gangbar erwies. Letztlich ist mir aber keine Fragestellung in Erinnerung, in der solche verfassungsrechtliche Interventionen unbeachtet geblieben wären, wenngleich ich dabei nicht verschweigen will, dass sie manchmal auch von Murren begleitet wurden. Aus meiner Sicht setzt das aber auch voraus, dass solche Interventionen wohldosiert erfolgen und politische Diskussionen nicht einem fortlaufenden verfassungsrechtlichen Screening unterzogen werden. Solches hätten die Landeshauptleute, aber auch die Landesamtsdirektoren nie akzeptiert. Auch hier war Zurückhaltung und Fingerspitzengefühl von Nöten. Vor allem haben sich viele verfassungsrechtliche Probleme in der politischen Diskussion selbst erledigt, ohne dass sie auf den Tisch gelegt werden mussten, weil man sich schon politisch nicht einigen konnte.

Diese Funktion der verfassungsrechtlichen Expertise darf nicht unterschätzt werden. Sie ist zwar in meiner Amtszeit nie irgendwie in den Vordergrund getreten, sie wurde aber immer abgerufen, wenn man sie gebraucht hat und – was noch viel wichtiger ist – sie wurde immer gehört, wenn sie vorgebracht wurde; dies auch in jenen Fällen, in denen sie nicht willkommen war.

V. Persönliches

Ein solcher Beitrag kann aus meiner Sicht nicht abgeschlossen werden, ohne auf die Ebene der Zusammenarbeit einzugehen, die aus meiner Sicht wirklich effektiv war. Dabei möchte ich vor allem die Landesamtsdirektorenkonferenz hervorstreichen, die im Zusammenwirken der beiden Konferenzen eine ganz besondere Rolle zu spielen hat. Aufgabe der Landesamtsdirektorenkonferenz ist es, kurz und untechnisch gesagt, die Landeshauptleutekonferenz einerseits vorzubereiten und andererseits unstrittige Punkte im Vorfeld zu klären, damit sie erst gar nicht auf die Tagesordnung der Landeshauptleutekonferenz mussten. Das Ganze findet unter denkbar komplexen Rahmenbedingungen statt. Zum einen sind schon die einzelnen Fragestellungen in den einzelnen Bundesländern selbst umstritten. Viel öfter gilt es, unter den Bundesländern eine einheitliche Meinung zu finden und zum anderen haben viele dieser Fragestellungen meist auch noch eine Dimension, in der der Bund eine Rolle spielt bzw in der dieser sogar „Gegner" ist. In dieser Mehrebenengemengelage Lösungen zu finden, bedeutet für die Verantwortlichen eine große Herausforderung, der man nicht sehr einfach gerecht werden kann.

Die Landesamtsdirektorenkonferenz habe ich in diesem Zusammenhang als eines der funktionstüchtigsten Gremien erlebt, denen ich in meiner beruflichen Laufbahn in ganz unterschiedlichen Funktionen angehört habe. Ihre Funktionsweise war in den fünf Jahren, die ich erleben durfte, beispielhaft und vorbildlich. Das Problem dabei ist, dass dieses konkrete Funktionieren nicht kopiert, gefasst oder gar rechtlich geregelt werden kann. Vielmehr waren es die Persönlichkeiten[23], die dieses wohl einzigartige Klima ausgemacht haben. Dazu gehört zunächst einmal eine große Portion praktische Erfahrung. Einzigartig war aber neben der praktischen Erfahrung und fachlichen Expertise, die alle Mitglieder, die ich kennen lernen durfte, mitbrachten, das Vertrauen, das man sich in diesem Gremium bei allen Interessensgegensätzen und unterschiedlichen Standpunkten entgegenbrachte. In diesem Gremium wurde offen, ehrlich und ohne diplomatische Floskeln gesprochen. Die Dinge wurden beim Namen genannt und jeder wusste und konnte sich darauf verlassen, dass

23 Ich spreche hier von folgenden Landesamtsdirektoren: LAD *Dr. Robert Tauber*, LAD *Dr. Reinhard Sladko*, LAD *Dr. Werner Seif*, LAD *Dr. Eduard Pesendorfer*, LAD *Dr. Christian Marckhgott*, LAD *Univ.-Prof. Dr. Gerhart Wielinger*, LAD *Dr. Josef Liener*, LAD *Dr. Johannes Müller*, LAD und MD *Dr. Ernst Theimer*, LAD *Dr. Gerhard Ofner* und LAD *Dr. Dieter Platzer*.

nichts aus diesem Gremium hinausgetragen wurde, was auch nur einem Mitglied schaden hätte können. Durch diese Offenheit in der Information und durch die Bereitschaft, Auseinandersetzungen direkt und unmittelbar auszutragen, war auch die Fähigkeit, zu Lösungen zu kommen, sehr hoch. Lösungsvorschläge, die in dieser Art von den Landesamtsdirektoren erarbeitet wurden, haben letztlich meist auch bei den Landeshauptleuten bzw in der Landeshauptleutekonferenz Akzeptanz gefunden.

VI. Schluss

Als Leiter des Verfassungsdienstes habe ich in den Jahren 2005 bis 2010 viele staatliche Probleme aus nächster Nähe gesehen. Lösungen sind oft und gerade in den wichtigen politischen Fragestellungen versagt geblieben. Aus meiner Sicht liegt eine Ursache auch darin, dass es einen vertrauensvollen und institutionalisierten Dialog zwischen den praktisch relevanten Funktionsträgern nicht gibt. Was die beiden hier in Rede stehenden Länderkonferenzen zustande bringen, wenn es um ihre Interessen geht, nämlich durch die Institutionalisierung der Gespräche auch zu Lösungen zu kommen, in denen vielfach Parteipolitisches zurücktritt und die Sachebene in der Vordergrund rückt, fehlt auf der gesamtstaatlichen Ebene überhaupt und ist im Bund nur vereinzelt vorhanden. Der Wahrnehmung des gesamtstaatlichen Interesses und der Lösung gesamtstaatlicher Probleme, die ohne ein Zusammenwirken von Bund und Ländern nicht möglich ist, wäre wahrscheinlich größerer Erfolg beschieden, wenn eine institutionalisierte Zusammenarbeit der „key player" Vertrauen unter diesen schaffen und dadurch auch größere Lösungskapazität auf der Sachebene erzeugt würde. Die unzähligen Gremien in dieser Republik, die mit immer neuen Aufträgen für Vorschläge zur Lösung wichtiger und großer anstehender Probleme betraut werden, leiden in der Regel allesamt darunter, dass nicht die relevanten Entscheidungsträger gemeinsam am Tisch sitzen und Lösungen erarbeiten müssen.[24] Die Landeshauptleutekonferenz und die Landesamtdirektorenkonferenz haben in dieser Frage für ihre Aufgaben eine bessere Lösung gefunden.

Für den Verfassungsjuristen bleibt allerdings der nicht bloß als Schönheitsfehler zu bezeichnende Umstand, dass die Landeshaupt-

24 Vgl dazu zB *Lienbacher*, Verfassungsreform durch Konventsmethode, JRP 2005, 42 ff.

leutekonferenz außerhalb der verfassungsrechtlich vorgesehenen Strukturen arbeitet und daher auch im staatsrechtlichen Verantwortungsgeflecht nicht oder nur auf Umwegen greifbar erscheint. Angesichts der faktischen Macht, die der Landeshauptleutekonferenz bzw den Landeshauptleuten in ihrer Gesamtheit zukommt, ist dies inzwischen zu einem beträchtlichen Mangel geworden, an dem die Bundesverfassung leidet und der das Auseinanderklaffen der geltenden Verfassung und der Realverfassung wesentlich mitbestimmt. Es gibt kaum bedeutende Reformvorhaben auf Verfassungsebene, bei denen die Landeshauptleute nicht ein entscheidendes Wort mitzureden haben und von dieser realen Macht auch Gebrauch machen. Diese reale Macht ist freilich nicht wie alle anderen staatrechtlich verankerten Organe in ein verfassungsrechtliches Verantwortungsgefüge eingebunden.

Dieser Mangel wurde inzwischen vielfach kritisiert und in jüngerer Zeit wurden auch Versuche unternommen, diesem Mangel entgegenzutreten. So hat zum Beispiel die Expertengruppe für Staats- und Verwaltungsreform im Jahr 2008 einen Verfassungsentwurf vorgelegt, in dem die Landeshauptleutekonferenz ihrer tatsächlichen Macht entsprechend im Staatsgefüge verankert werden sollte. Einer der Vorschläge dieses Papiers sah vor, dass der Bundesrat in einer Art erweiterter Landeshauptleutekonferenz umgestaltet werden soll. Neben dieser organisatorischen Umgestaltung wurde vorgeschlagen, dieses Organ mit umfangreichen Mitbestimmungskompetenzen auszustatten, die der derzeit bestehende Bundesrat nicht besitzt. Grundlage für diesen Vorschlag war die Überlegung in der Expertengruppe, die realen Macht- und Entscheidungsverhältnisse in der Verfassung selbst auch abzubilden.[25]

Dieser Vorschlag ist bei den Landeshauptleuten auf deutliche Ablehnung gestoßen. Ihnen war und ist offenbar das Agieren im verfassungsfreien Raum und damit vielfach auch das Agieren im Verborgenen lieber, als eine transparente, die realen Entscheidungsabläufe abbildende Entscheidungsstruktur, die freilich auch die Verantwortlichkeiten abbildet. Diese Verantwortlichkeiten für Entscheidungen, die in der Landeshauptleutekonferenz fallen und die immer wieder im Wesentlichen auch mitbestimmen, ob zentrale Reformschritte durch

25 Vgl dazu den Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform, Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, vom 12. März 2008, 168/ME XXIII. GP; vgl dazu auch *Lienbacher*, Staatsreform. Die Ergebnisse der Expertengruppe im Jahr 2008, in: Lienbacher/Wielinger (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2009 (2009) 9 ff (22 ff).

Verfassungsänderung gesetzt werden können, werden dadurch aber nur den formal verfassungsrechtlich dafür verantwortlichen Organen zugeschoben, die aber materiell in solchen Fragen von der Gesamtheit der Landeshauptleute gebunden werden, ohne dass diese nach außen in Erscheinung treten. Selbst wenn nach außen deutlich wird, dass eine wesentliche Mitbestimmung der Landeshauptleute stattgefunden hat, wird von diesen in der öffentlichen Diskussion auf die staatsrechtlichen Verantwortlichkeiten verwiesen.

Karl W. Edtstadler

Die Landtagspräsidentenkonferenz – Versuch einer Auswertung

I. Vorbemerkung

Parallel zur Landeshauptmänner-/Landeshauptleutekonferenz und den Fachkonferenzen der Länder (zB Finanz-, Gesundheits-, Sozialreferentenkonferenz) hat sich die Landtagspräsidentenkonferenz entwickelt.[1] Die Landtagspräsidentenkonferenz hat sich nach einem schwierigen Start in verschiedenen Formen (fraktionell organisiert, ohne Repräsentanz aller Bundesländer etc) seit den Fünfzigerjahren des 20. Jahrhunderts als regelmäßig arbeitende „Tribüne der Politik" herauskristallisiert. Am 21. November 1959 fand die erste Tagung mit allen Landtagspräsidenten der österreichischen Bundesländer in Wien statt.[2] Eine Besonderheit dieser Konferenz besteht darin, dass regelmäßig auch der Präsident bzw die Präsidentin des Südtiroler Landtages sowie seit ca 20 Jahren ein Vertreter/eine Vertreterin des österreichischen Bundesrates, meistens in der Person des ständigen Stellvertreters des Präsidenten, daran teilnehmen. Überdies wird seit längerem alle zwei Jahre – abwechselnd in Deutschland und Österreich in jeweils einem anderen Bundesland – eine gemeinsame Konferenz der deutschen und österreichischen Landtagspräsidenten unter Mitwirkung von Südtirol abgehalten.

Bedauerlicherweise fehlt es bislang an einer systematischen wissenschaftlichen Analyse der Inhalte dieser Konferenz.[3] Die hiermit vorgelegte Arbeit versucht anhand der Sitzungsprotokolle, welche sehr konsequent und auf fachlich hohem Niveau als Resümee- oder Ge-

---

1 *Bußjäger,* Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2003 (2004) 79; *Weber,* Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), ÖZP 1992, 409 ff; vgl auch den Beitrag von *Andreas Rosner* und *Robert Gmeiner* im vorliegenden Band.

2 Dazu ausführlich *Schwarz,* Die österreichischen Landtage und die Landtagspräsidentenkonferenz, in: Schneider (Hg), Der Landtag – Standort und Entwicklungen (1989) 45 ff.

3 Die ersten Impulse für die Zeit von 1945 bis 1974 werden durch *Schwarz,* Landtagspräsidentenkonferenz 48 ff beschrieben.

dächtnis-Protokolle von der Verbindungsstelle erstellt werden, für die Zeit vom zweiten Halbjahr 1975 bis zum zweiten Halbjahr 2010, also durch 35 Jahre hindurch, eine Auswertung der Menge und den Inhalten nach vorzunehmen.[4] Es ist unmöglich, alle Inhalte der Tagungen der Landtagspräsidentenkonferenz, die – von Ausnahmen abgesehen – einmal im Halbjahr unter wechselndem Vorsitz eines Landtagspräsidenten/einer Landtagspräsidentin eines Bundeslandes (von Ausnahmen abgesehen in alphabetischer Reihenfolge der Länder) von Österreich stattfinden, im Detail darzustellen. Trotzdem wird hier ein (erster) Versuch einer Auswertung unternommen.

II. Auswertung der Menge nach

Es wurden die Tagesordnungspunkte in Form von Stichworten zusammengefasst. Diese ergaben 402 inhaltlich-sachliche Nennungen. Der Bogen reicht von der Behandlung von Rechnungshofberichten samt Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen über Angelegenheiten der Immunität von Abgeordneten über die Beziehungen zwischen Bund und Ländern, respektive Bundesrat und Landtagen, bis hin zur Bundesstaatsreform, Staats- und Verwaltungsreform und zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten.[5] Versucht man die Schwerpunkte nach internen Angelegenheiten, Bundesstaatsreform, Kontrolle etc zu gewichten, so werden Themen, die die Landtage intern berühren, wie etwa Landesgesetzgebung, Geschäftsordnungsfragen, Immunität etc 89 Mal genannt. An zweiter Stelle stehen Fragen der Bundesstaatsreform, des Österreich-Konvents, der Staats- und Verwaltungsreform, von Novellierungen des B-VG und Verfassungsfragen mit 66 Nennungen. An dritter Stelle bereits sind Zusammenhänge mit EG/EU, auswärtige Kontakte, AdR, COSAC mit 64 Nennungen hervorzuheben. Kontrollfragen, die Stellung des Rechnungshofes, die Entwicklung der Landesrechnungshöfe von Anfang an bis hin zur Behandlung von Berichten der

4 Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass diese Protokolle nicht öffentlich zugänglich sind und diese dem Verfasser dieser Auswertung in seiner Funktion als Landtagsdirektor (des Salzburger Landtages) zur Verfügung gestanden sind.

5 Stellvertretend für das umfassende Engagement in diesem Themenbereich wird genannt die anlässlich der Tagung der Gemeinsamen Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich unter Beteiligung von Südtirol vom 16. Juni 2005 in Innsbruck verabschiedete *Innsbrucker Erklärung*: Dabei wurde über die Auswirkungen und Strategien der EU-Osterweiterung, den Europäischen Verfassungsvertrag, über die deutsche Föderalismuskommission und den Österreich-Konvent sowie über die Entwicklung des Straßengüterverkehrs in den Alpen beraten (Volltext abgedruckt in: Institut für Föderalismus [Hg], 30. Bericht über den Föderalismus in Österreich [2005]).

Volksanwaltschaft standen 36 Mal auf der Tagesordnung. Daraus ergibt sich folgende Tabelle:

Auswertung der Themen der Landtagspräsidentenkonferenzen der Menge nach (2. Halbjahr 1975 bis 2. Halbjahr 2010)

Themenschwerpunkte	**Häufigkeit** (Nennung laut Tagesordnungen)
Landtag intern, Gesetzgebung, GO, Ausschussberichte, Landesvoranschlag, Immunität etc	89
Bezügereform	7
Bundesstaatsreform, Ö-Konvent, Staats- und Verwaltungsreform, B-VG-Novellen, Verfassungsfragen etc	66
Kontrolle, RH, LRH, Gemeinden, Volksanwaltschaft etc	36
CALRE	6
EG/EU, COSAC, auswärtige Kontakte, AdR	64
Föderalismus	22
Konsultationsmechanismus	4
Parlamentarischer Untersuchungsausschuss	12
Politikakzeptanz	2
Bundesrat	14
Subsidiaritätskontrolle	5

III. Auswertung den Inhalten nach

Angesichts der Fülle der Themen muss eingestanden werden, dass eine vollständige Darstellung in diesem Rahmen nicht möglich ist. Die Schwerpunkte, die in der Folge skizziert werden sollen, entsprechen daher eher der subjektiven Einschätzung des Verfassers als einem objektiven Maßstab. Dem Praktiker des parlamentarischen Geschehens sind oft scheinbare Alltagsfragen etwa im Umgang mit der Geschäftsordnung, der direkten Anwendung von Verfassungsrecht oder technische Fragen wie etwa die Behandlung von Informationen, welche Regierung, Verwaltung oder Kontrollinstanzen (Rechnungshof, Landesrechnungshof, Volksanwaltschaft) dem Landtag zur Verfügung stellen, näher als so genannte „große Themen". Dazu zählt etwa die Reform der Bundesverfassung. Diese, vor allem dem Verfassungsgesetzgeber zuzuordnenden, rechtspolitischen Fragen haben zwar die Landtagspräsidentenkonferenz immer wieder befasst, waren aber von ihr kaum steuer- und beeinflussbar. So intensiv sich die Konferenz der Landtagspräsidenten mit Fragen der Bundesstaatsreform, dem Österreich-Konvent sowie der Staats- und Verwaltungsreform befasste, so

wenig hatte das Einfluss auf das Gesamtgeschehen. Daraus erklärt sich auch die nachstehende Reihenfolge der Auswahl von Themen.

A. *Kontrolle*

Wie der sprichwörtliche „rote Faden" ziehen sich Problem- und Themenstellungen des parlamentarischen Alltags, sog interne Fragen, durch die Tagesordnungen. Dazu zählen schwerpunktmäßig der Umgang mit Kontrollinstrumenten, die Beratung und Behandlung von Berichten, der rechtliche Umgang mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen usw. Bereits in der ersten ausgewiesenen Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 18. November 1975 in Eisenstadt stand eine Aussprache mit dem damaligen Rechnungshofpräsidenten *Dr. Jörg Kandutsch* auf der Tagesordnung. Dabei ging es um die Frage des Prüfungsrhythmus, die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Länderprüfung (Art 121 Abs 1 B-VG) und die Forderung nach einem jährlichen Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes an die Landtage korrespondierend zu einem solchen an den Nationalrat.[6] Dieses Thema wurde bereits in der nächstfolgenden Sitzung vom 13. Mai 1976 um die Frage der „verfassungsrechtlichen Grundlagen der Untersuchungsausschüsse in den Ländern und Erfahrungen beim Einsatz von Untersuchungsausschüssen" ergänzt.[7]

In der Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 14. Oktober 1977 ging es abermals um die Frage landeseigener (Kontroll-)Einrichtungen und die Wirksamkeit der Kontrolle in den Ländern für Land und Gemeinde.[8]

Bereits am 20. September 1979 standen abermals Fragen im Zusammenhang mit dem Rechnungshof auf der Tagesordnung. Dabei ging es vor allem um den Umgang mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen im Zusammenhang mit der parlamentarischen Behandlung und einen Vergleich der Vorgangsweisen in den Bundesländern. Damals besaß nicht einmal jedes Bundesland ein Landes-Kontrollamt.[9]

Diese Thematik fand ihre Fortsetzung in der Sitzung vom 6. Mai 1981. Behandelt wurde auch die Vereinheitlichung der Kontrollrechte in den Bundesländern, für die Mindeststandards im Bereich der Kontrolle und parlamentarische Minderheitsrechte festgelegt werden soll-

6 Protokoll, VST-460/9-1975.
7 Protokoll, VST-142/13-1976.
8 Protokoll, VST-142/18-1977.
9 Protokoll, VST-142/50-1979 vom 5.11.1979.

ten. Zum ersten Mal kündigt der steirische Landtagspräsident eine Regierungsvorlage zur Einrichtung eines „Landesrechnungshofes" an. Dieser sollte „als Organ des Landtages die Gebarung des Landes und der Gemeinden überprüfen". Angekündigt wird auch die Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit dieser Kontrolleinrichtung.[10]

Am 15. Oktober 1982 ging es um die Prüfung der Gebarung von Unternehmungen durch die Kontrolleinrichtungen des Landes.[11]

In der Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 22. Oktober 1990 wurde durch den Salzburger Landtagspräsidenten *Univ.-Prof. Dr. Helmut Schreiner* problematisiert, dass die Landtage nicht gleich wie der Nationalrat behandelt werden. Der Nachteil wurde von der Landtagspräsidentenkonferenz darin gesehen, dass mit der geforderten und verwirklichten Einführung der Jahresberichte des Rechnungshofes an die Landtage nunmehr die Teilberichte nicht mehr gesondert erscheinen und damit ein erheblicher Zeitverlust für die Information im laufenden Jahr entstehe. Ein Höhepunkt der Auseinandersetzungen zwischen Landtagspräsidenten und Rechnungshof war zweifellos die Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 28. April 1994. Auf der Tagesordnung standen ein Referat von *Univ.-Prof. Dr. Johannes Hengstschläger* zum Thema „Kontrolle von Landesunternehmungen durch den Landesrechnungshof" und ein Vortrag von Rechnungshofpräsident *Mag. Dr. Franz Fiedler* zum Thema „Kontrolle der Länder durch den Rechnungshof – Durchführung, Probleme, Reformüberlegungen".[12] In der Diskussion zwischen den Landtagspräsidenten mit den beiden Vortragenden wurden sowohl technische Fragen, wie etwa die vorzeitige Veröffentlichung von Rohberichten, aber auch Kompetenzfragen, wie etwa die Prüfung von Gemeinden und Unternehmungen in teilweisem Eigentum der öffentlichen Hände, diskutiert. Gefordert wird die Mitwirkung der Landtagspräsidenten im Komitee zur Reform des Rechnungshofes.

In der Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 23. September 1992 wird abermals beschlossen, den Präsidenten des Rechnungshofes einzuladen, dessen Vorstellungen zum Verhältnis Rechnungshof-Landtage anlässlich einer der nächsten Konferenzen zu erläutern.

---

10 Der Landesrechnungshof des Bundeslandes Steiermark wurde 1982 landesrechtlich eingerichtet. Dem folgte nach analogem Vorbild – Kriterien der Unabhängigkeit nach der Konvention von Lima 1977 – der Salzburger Landesrechnungshof, eingerichtet ab 1993. Alle anderen Bundesländer mit Ausnahme Wiens (Sonderstellung als Land und Gemeinde) folgten.

11 Gedächtnisprotokoll, VST-142/114-1982 vom 3.12.1982.

12 Gedächtnisprotokoll, VST-142/373 vom 30.5.1994; dazu gibt es auch ein nachgereichtes Wortprotokoll der beiden Vorträge.

Bereits in der nächstfolgenden Tagung vom 27. April 1993 wurde festgestellt, dass durch die gegebene Verfassungslage die Landtage schlechter gestellt wären als vorher. In einer Beschlussempfehlung hält es die Landtagspräsidentenkonferenz „für sinnvoll, im Zuge der vorgesehenen Rechnungshofreform auch die mittlerweile gemachten diesbezüglichen Erfahrungen der Länder und Gemeinden mit zu berücksichtigen". Weiters verlangt die Landtagspräsidentenkonferenz, dass im Rahmen der Rechnungshofreform auch den Landtagen die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt wird.[13] Dieses Thema setzt sich in Form einer Einladung an den Rechnungshofpräsidenten zur Vorstellung des Verhältnisses zwischen Rechnungshof und Landtagen in der Sitzung vom 23. September 1993 fort.

Nach der Einführung der Landesrechnungshöfe befasst sich die Landtagspräsidentenkonferenz (in der Tagung am 27. Mai 2002) mit einer verstärkten Zusammenarbeit der Landeskontrolleinrichtungen (Landesrechnungshöfe oder -kontrollämter). Die Landtagspräsidentenkonferenz ersucht in diesem Zusammenhang „den Rechnungshof um Mitteilung, ob und in welchem Umfang die Tätigkeit des Rechnungshofes in den Ländern eingeschränkt werden kann und ein Personalabbau beim Rechnungshof möglich wird".[14]

Als Dauerbrenner erweist sich dieses Thema angesichts der Tagesordnung der Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 21. Oktober 2002. Nach einem Bericht von RH-Präsident *Dr. Franz Fiedler* wird die Rolle des Rechnungshofes in seiner Funktion als Landesorgan höchst kontroversiell diskutiert.[15]

Abermals in der Sitzung vom 28./29. November 2005 war die Zusammenarbeit von Rechnungshof, Landesrechnungshöfen und Kontrollamt der Stadt Wien – konkret die Ausbildung der MitarbeiterInnen in den Kontrolleinrichtungen – ein Thema[16]: Bis zum Jahr 2004 gab es keine abgestimmte Ausbildung in Österreich für rechnungshofspezifische Funktionen. Die Etablierung eines Lehrgangs an der FH des BFI Wien war auch Impuls für einen Universitätslehrgang an der WU Wien. Der Lehrgang an der FH Wien war der erste Bundesländer übergreifende Lehrgang für Mitarbeiter von Kontrollorganen. Damit wurde erstmals die Ausbildung nach einheitlichen Qualitätsstandards für alle

13 Protokoll, VST-142/355 vom 11.5.1993.
14 Resümeeprotokoll, VST-142/554 vom 29.5.2002.
15 Protokoll, VST-142/566 vom 23.10.2002.
16 Resümeeprotokoll, VST-142/623 vom 12.12.2005.

Bundesländer ausgerichtet. So konnte die Qualifikation hoch spezialisierter Prüfer gewährleistet werden.

B. *Bundesstaatsreform, Österreich-Konvent, Staats- und Verwaltungsreform*

Im Zusammenhang mit dem Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 ergab sich eine erste Auseinandersetzung der Landtagspräsidentenkonferenz mit dem Thema des Föderalismus in der Sitzung vom 14. Oktober 1977. Auch wenn die Landtagspräsidenten – zum Unterschied von den Landeshauptleuten – keine Verhandlungspartner mit dem Bund waren, so wird durch die Landtagspräsidentenkonferenz das Forderungsprogramm einhellig unterstützt.[17] In der Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 22. Mai 1990 „erwartet die Landtagspräsidentenkonferenz" eine laufende Information über die Überlegungen für eine Strukturreform der Kompetenzverteilung.[18] Aus diesem Anlass lag den Präsidenten eine vorläufige Auswertung der Beantwortung des Fragebogens zur „Strukturreform der Kompetenzverteilung" vor. Dieses Papier setzt sich sehr detailreich mit der Kompetenzverteilung nach B-VG und mit verschiedenen zueinander verwandten Materien (zB Wohnbauförderung – Zivilrecht) auseinander.

Bereits in der folgenden Tagung vom 22. Oktober 1990 ist dieses Thema abermals auf der Tagesordnung. Damals wurde die Idee einer Generalsanierung der Kompetenzverteilung, zurückgehend auf den damaligen Bundesminister *Dr. Heinrich Neisser*, unterstützt. Die Landtagspräsidenten unterstützten dabei die Mitarbeit an der damaligen Strukturreform.[19]

Im Zusammenhang mit dem Schlussbericht der Strukturreformkommission meinte die Landtagspräsidentenkonferenz (anlässlich der Tagung vom 22. Oktober 1990), dass dieser Bericht ein bedeutsamer Ansatz für eine Reform der Bundesverfassung sei, die zu einer Stärkung der Stellung der Länder führen müsste. „Die Landtagspräsidentenkonferenz bringt die Erwartung zum Ausdruck, dass es in absehbarer Zeit zu positiven Verhandlungsergebnissen zwischen dem Bund und den Ländern über eine Strukturreform der Aufgabenverteilung im Bundesstaat kommt".[20]

---

17 Siehe FN 8.

18 Protokoll, VST-142/267 vom 29.5.1990.

19 Gedächtnisprotokoll, VST-142/290 vom 30.10.1990.

20 Gedächtnisprotokoll, VST-142/335 vom 21.5.1992.

Ein höchst gravierender Punkt in der Strukturreform der Aufgabenverteilung im Bundesstaat war die ao Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 10. Dezember 1993 in Wiener Neustadt.[21] Hauptinhalt dieser Tagung war die Stellungnahme zum sog Perchtoldsdorfer Abkommen im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung aus Anlass des Beitritts Österreichs zur EU. Nach der Beratung eines Resolutionsentwurfes im Kreise der Landtagspräsidenten waren seitens des Bundes Bundeskanzler *Dr. Franz Vranitzky*, Bundesminister *Jürgen Weiss*, Staatssekretär *Dr. Peter Kostelka* und der Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt, Sektionschef *Dr. Gerhart Holzinger*, vertreten. Im Rahmen dieser Tagung sollte der Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz, wonach einiges an dem seinerzeitigen Bundesentwurf für eine Strukturreform der Aufgabenverteilung inakzeptabel gewesen wäre, durch die Landtagspräsidentenkonferenz verstärkt werden. Zwischen der Kritik an der Bundesposition und dem Versuch, eine Zeitverzögerung bei den Verhandlungen zu vermeiden, legten die Landtagspräsidenten größten Wert auf den „harten Kern der Länderforderungen", „so beispielsweise die Verantwortlichkeit der Landesregierung ausschließlich gegenüber dem Landtag sowie das Problem des Eingriffs in die Budgethoheit der Länder durch die Auflösung der mittelbaren Bundesverwaltung".

Bundeskanzler *Dr. Franz Vranitzky* referierte über das Ziel einer Bundesstaatsreform, die jedem einzelnen Staatsbürger als Fortschritt präsentiert werden müsste. Es wären vier Aspekte besonders hervorzuheben:

- Zweckmäßigkeit, da im Zuge der europäischen Integration als vierte Entscheidungsebene neben dem Bund, den Ländern und den Gemeinden die Europäische Union dazukomme;
- im Hinblick auf die Zeitgemäßheit sei zu beachten, dass große Teile der geltenden Kompetenzverteilung aus dem Jahr 1925 stammen;
- weiters seien auch demokratiepolitische Ziele im Auge zu behalten: Probleme sollten dort gelöst werden, wo der Bürger unmittelbar betroffen ist; dies entspreche dem Subsidiaritätsprinzip;
- die Strukturreform sollte auch einen Beitrag zur Verwaltungsökonomie darstellen, indem die Zentralstellen des Bundes von Aufgaben entlastet werden.

Gerade Landtagspräsident *Univ.-Prof. Dr. Helmut Schreiner* präzisierte in der Folge die Kritik der Landtage. Die politische Vereinbarung von Perchtoldsdorf sei zwar eine Minimalvariante gewesen,

21 Zum Nachfolgenden siehe Gedächtnisprotokoll, VST-142/364 vom 20.12.1993.

ihre konsequente Umsetzung hätte jedoch noch einen gewissen Fortschritt bedeutet. Die (nunmehr) von der Bundesregierung vorgeschlagene Form der Umsetzung würde jedoch eindeutig einen Rückschritt bedeuten. So wären etwa die Kompetenzen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips neu zu ordnen. Der Vorschlag der Bundesregierung würde lediglich eine detaillierte Gesetzgebung vorsehen. Dazu kommen eine Reihe anderer Kritikpunkte, wie etwa die Schmälerung der Kontrollrechte und die mangelnde Bürgernähe.

Schlussendlich wurde durch die Landtagspräsidentenkonferenz eine Resolution verabschiedet, die in insgesamt acht Punkten den Textentwurf einer B-VG-Novelle vom 3. November 1993 zur Umsetzung der Bundesstaatsreform als nicht geeignet einstuft, den Intentionen der politischen Vereinbarung vom 8. Oktober 1992, abgeschlossen in Perchtoldsdorf zwischen der Bundesregierung und der Landeshauptmännerkonferenz, gerecht zu werden. Die Landtagspräsidenten unterstützen damit ausdrücklich einen gleichlautenden Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 24. November 1993. Als Erwartungen werden von den Landtagspräsidenten verschiedene Grundsätze bei der Strukturreform der Aufgabenverteilung im Bundesstaat als wesentlich erachtet:

- sinnvolle Kompetenzausstattung; der Kern der Bundesstaatlichkeit liegt unbestritten in der Gesetzgebungshoheit der Länder;
- kein Weisungsrecht des Bundes gegenüber den Ländern im Bereich der eigenen Gesetzgebungs- und/oder Verwaltungsangelegenheiten;
- kein Antragsrecht zur Auflösung eines Verwaltungsorgans im Hinblick auf ein demokratisch gewähltes Vertretungs- und Gesetzgebungsorgan;
- bei der Schaffung länderübergreifender Koordinierungseinrichtungen (zB Landtagspräsidentenkonferenz) dürfen solche Institutionen nicht der Verwaltung vorbehalten bleiben; sie müssen auch den Gesetzgebungsorganen der Länder offen stehen).

Bereits in der nächstfolgenden Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 28. April 1994 in Linz lag dem Gremium ein umfassender Reformvorschlag vor. Dazu zählten zusätzliche Kompetenzen für die Landtage durch Aufnahme einer Reihe von Kompetenzen in den Art 15 B-VG, Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz (wobei die Haltung des Bundes zwiespältig war, eine eigene Verankerung der Landtagspräsidentenkonferenz aber rechtspolitisch ablehnend beschieden wurde). Leider wurde auch die Frage der Direktwahl der Bürgermeister ausgeklammert, was Jahre später für ganz

Österreich selbstverständlich wurde. Legistisch-technische Details wie etwa die direkte Anwendung einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG sind darin genauso enthalten wie die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung oder die allgemeine Ermächtigung der Länder zur Gesetzgebung. Nach der Beratung aller Reformpunkte meinte abermals der Salzburger Landtagspräsident *Univ.-Prof. Dr. Helmut Schreiner*, dass vom großen Vorhaben einer großen Bundesstaatsreform offenbar nichts übrig geblieben sei, wesentliche Kernstücke weiterhin offen wären sowie sich weder an der österreichischen Finanzverfassung noch an der Reform des Bundesrates etwas ändern würde. Eine umfassende Resolution befasst sich mit einer Reihe von Punkten, wie etwa Kompetenzverteilung, Entfall des Weisungsrechts des Bundes, länderübergreifende Koordinationseinrichtungen und offene Fragen zur Verfassungsreform.[22]

Auch die Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 18. Oktober 1996 befasste sich eingehend mit der Bundesstaatsreform bzw der Neukodifikation der Bundesverfassung. So wird in Beschlüssen unter Hinweis auf die Landeshauptmännerkonferenz eine rasche Umsetzung der politischen Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates aus dem Jahr 1992 (samt Stärkung der Gesetzgebungshoheit der Länder) gefordert und die Neukodifikation der Bundesverfassung unterstützt.[23]

Ähnlich äußerten sich die Landtagspräsidenten am 15. Oktober 1998 und urgierten die bisherigen Beschlüsse zur Umsetzung der politischen Vereinbarung um die Neuordnung des Bundesstaates aus dem Jahr 1992 – auch im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt.[24] Eine Wiederholung dieser Forderung erfolgte abermals am 18. Oktober 1999.[25]

Dieses Thema setzt sich bis in die Gegenwart nach dem Scheitern des Österreich-Konvents[26] nunmehr unter den veränderten Vorzeichen der Staats- und Verwaltungsreform fort. Gerade in der Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz vom 21. Oktober 2002 haben die Landtagspräsidenten sich sehr deutlich für einen Bundesstaat als wesentliches Element der europäischen Integration und eines Europas der Bürger mit dem Aufbau unter dem Leitgedanken des Subsidia-

22 Protokoll, VST-142/373 vom 30.5.1994.

23 Gedächtnisprotokoll, VST-142/433 vom 23.10.1996.

24 Gedächtnisprotokoll, VST-142/465 vom 27.10.1998.

25 Gedächtnisprotokoll, VST-142/486 vom 22.10.1999.

26 Dazu ausführlich ein Überblick über die Entwicklung in Institut für Föderalismus (Hg), 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2007) Punkt 3. Neuer Anlauf für eine Staats- und Verwaltungsreform.

ritätsprinzips bekannt. Dabei gehe es auch um die Akzeptanz des gemeinsamen Europas durch die Bevölkerung.[27]

Am 15. Mai 2007 befassten sich die Landtagspräsidenten in einer ao Tagung mit dem Thema der Staats- und Verwaltungsreform ua mit einem Referat von *Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin* als Vertreter der Salzburger Landeshauptfrau in der Expertengruppe „Staats- und Verwaltungsreform".[28] Diese Thematik fand ihre hochaktuelle Fortsetzung bei einer Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz am 30. Oktober 2007 in Anwesenheit von Nationalratspräsident aD *Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol* und Volksanwalt *Dr. Peter Kostelka*, beide ebenfalls Mitglieder der Expertengruppe „Staats- und Verwaltungsreform". Nach einer sehr eingehenden Diskussion und der Forderung nach einem „Justizanwalt" wurden bisherige Äußerungen zur Verwirklichung im Sinne einer Stärkung der Länder wiederholt.[29] Auch im Rahmen der Tagung am 19. Mai 2008 wurde eine umfassende Erklärung der Landtagspräsidentenkonferenz zu diesem Thema abgegeben, wobei der vorgelegte Entwurf zur Änderung der Bundesverfassung nicht den Forderungen der Landtagspräsidenten entsprechend angesehen wird. Es wurde betont, dass die Umsetzung des vorliegenden Entwurfes eine bedeutende Schwächung geradezu eine Marginalisierung der Rolle der Länder im österreichischen Bundesstaatsgefüge zur Folge haben könnte."[30] Ausdrücklich schloss sich die Landtagspräsidentenkonferenz der von der Landeshauptleutekonferenz am 28. April 2008 beschlossenen Gemeinsamen Länderposition an. Die Kritik richtet sich gegen die mangelnde Verankerung der Zustimmungsrechte der Länder in der so genannten dritten Säule, gegen die Kompetenzzuordnungen der dritten Säule, gegen die Zuordnung des gesamten Bildungswesens (mit Ausnahme der äußeren Schulorganisation) an die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes und gegen die Zuordnung der Generalklausel des bisherigen Art 15 Abs 1 B-VG.[31]

Dieses Thema ist unbeschadet der einhelligen Meinungsäußerung der Landtagspräsidentenkonferenz bis in die Gegenwart nicht erfüllt.

---

27 Resümeeprotokoll, VST-142/566 vom 23.10.2002.

28 Resümeeprotokoll, VSt-142/661 vom 25.5.2007.

29 Resümeeprotokoll, VSt-142/682 vom 7.11.2007.

30 Dazu ausführlich *Institut für Föderalismus* (Hg), 33. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2008) Punkt 3. Staats- und Verwaltungsreform – neuerlich gescheitert!

31 Resümeeprotokoll, VSt-142/691 vom 27.5.2008.

C. *Untersuchungsausschüsse*

Die Themenbreite und -fülle ließe sich anhand der Tagesordnungen lange fortsetzen. Besonders engagiert haben sich die Landtagspräsidenten auch etwa in der Frage der Entwicklung der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse. Unbestritten ist in der parlamentarisch-demokratischen Tradition, dass jedes Parlament das Recht hat, eigene Erhebungen durchzuführen. In der Literatur[32] wird unter dem sog Enquete-Recht ursprünglich das Recht auf Einsetzung eines sog Untersuchungsausschusses angesehen. Damit kann ein Parlament regierungsunabhängig Sachverhalte mit eigenen Instrumenten erheben und feststellen. Allerdings ist im Lichte des Rechtsstaates und der Konformität zur Europäischen Menschenrechtskonvention die Frage des Verfahrens in Kritik gezogen worden. Im Rahmen der Tagung der Landtagspräsidentenkonferenz am 30. Oktober 1989 wurde in einem sog Erfahrungsaustausch durch den Salzburger Landtagspräsidenten *Univ.-Prof. Dr. Helmut Schreiner* mitgeteilt, dass auf Grund der bisherigen Erfahrungen eine Neuregelung der Grundlagen für Untersuchungsausschüsse zweckmäßig wäre.[33] „In der Öffentlichkeit werden die Zeugen ... oft wie Beschuldigte gewertet. Bei Verweigerung der Aussage wird in der Öffentlichkeit vorgeworfen, dass der Betreffende etwas Größeres zu verbergen habe. Das faire Verfahren steht in Gefahr, weil in der Öffentlichkeit Vorverurteilungen vorgenommen werden. Eine mögliche Trennung zwischen Untersuchungsausschuss und Beweisverfahren sollte vorgesehen werden."[34]

Bereits in der nächstfolgenden Tagung am 21./22. Mai 1990 wurde der Auftrag an die Landtagsdirektoren erteilt, Erfahrungsberichte zu sammeln und vorzulegen.[35] In konsequenter Umsetzung dieser rechtspolitischen Diskussion wurde am 4. November 1993 eine Enquete des Burgenländischen Landtages zum Thema „parlamentarische Untersuchungsausschüsse" abgehalten. Die Folge war – um es verkürzt zu sagen –, dass heute die Ermittlungsverfahren (Beweisverfahren) im Nationalrat und in den Landtagen durch unabhängig ge-

---

32 Dazu ausführlich ua *Achterberg,* Parlamentsrecht (1984).

33 Der Salzburger Landtag hat im Juli 1989 den so genannten WEB-Untersuchungsausschuss eingesetzt, der alle bis dahin vorhandenen Maßstäbe gesprengt hat (Einsetzungsantrag und -beschluss vom 5. Juli 1989, dringlicher Antrag Nr 120 d. Beilagen d. 1.S.10.GP, Ausschussbericht Nr 121 d. Beilagen d. 1.S.10.GP., Abschließender Bericht Nr 463 d. 2.S.10.GP, Beschluss in der Sitzung vom 4. Juli 1990).

34 Protokoll, VST-142/247 vom 13.11.1989.

35 Protokoll, VST-142/267 vom 29.5.1990.

stellte Organe (Richter oder sogenannte Verfahrensanwälte) geleitet werden.[36]

D. *Neuere Entwicklungen*

Abgesehen von der Einladung etwa der jeweiligen Rechnungshofpräsidenten oder des Sprechers der Landesrechnungshofdirektoren gingen die Landtagspräsidenten immer öfter dazu über, Studien in Auftrag zu geben oder Fachleute zu Referaten einzuladen. Stellvertretend werden hiefür das Referat von *Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin* in Salzburg vom 15. Mai 2007 sowie die Referate der Experten Nationalratspräsident aD *Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol* und Volksanwalt *Dr. Peter Kostelka* zur „Staats- und Verwaltungsreform" vom 12. September 2007 genannt. Unter dem Vorsitz von Salzburg wurde eine Studie zum Thema „Politikakzeptanz" vergeben. Darin haben sich *Univ.-Prof. Dr. Anton Pelinka* (Salzburg/Budapest), *Univ.-Prof. Dr. Herbert Dachs* (Salzburg), *Univ.-Doz. Dr. Peter Ulram* (IMAS, Wien) sowie *Mag. Dr. Gert Feistritzer* (IFES, Wien) unter verschiedenen Spezialthemen mit dem globalen Thema der Politikakzeptanz befasst. Diese Studie[37] war auch Gegenstand der Tagung der gemeinsamen Landtagspräsidentenkonferenz von Deutschland und Österreich in Düsseldorf vom 19. Juni 2007.

Weitere jüngere Beispiele für die Vergabe von Studien und Gutachten sind ein Konzept über den Föderalismus an das Institut für Föderalismus zum Thema „ALLE NEUNE. Gute Gründe für einen modernen Föderalismus in Österreich."[38] Diese Studie wurde der Landtagspräsidentenkonferenz für die Tagung am 19. Oktober 2010

---

36 Dazu ausführlich *Schäffer* (Hg), Untersuchungsausschüsse. Politische Praxis – rechtliche Neugestaltung (1995). Stellvertretend am Beispiel von Salzburg: Der Salzburger Landtag hat mit der Landtagsuntersuchungsausschüsse-Verfahrensordnung (LTUA-VO), LGBl Nr 26/1999, die Forderung nach einer speziellen Behandlung der Beweisaufnahme erfüllt. Gemäß § 7 (Verfassungsbestimmung) leg cit erfolgt öffentlich die Beweisaufnahme für Untersuchungsausschüsse durch das Landesgericht Salzburg bzw durch den nach der Geschäftsverteilung zuständigen Richter. Die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zum Thema „Die Vergabe und Kontrolle der Subventionen im Bereich des Sports durch das Land Salzburg bzw die Landessportorganisation ab 1987" (Antrag: Nr 957 d. Beilagen zum sten. Protokoll d. 3.S.12.Gp, Bericht: Nr 376 d. Beilagen zum sten. Protokoll d. 6.S.12.Gp) und „Finanzströme im Zusammenhang mit der Bewerbung des Landes Salzburg für die Olympischen Winterspiele 2014" (Antrag: Nr 179 d. Beilagen zum sten. Protokoll d. 2.S.14.Gp, Bericht: Nr 186 d. Beilagen zum sten. Protokoll d. 3.S.14.Gp) wurden bereits nach diesem Verfahrensregime abgewickelt.

37 Die Gutachten wurden zur Vorlage an die Landtagspräsidentenkonferenz für die ao Tagung in Salzburg am 15. Mai 2007 publiziert: *Landtagskanzlei Salzburg* (Hg), Politikakzeptanz (2007).

38 Argumentarium des Instituts für Föderalismus.

vorgelegt.[39] Auch zur Medienarbeit erging seitens des damals Vorsitz führenden Landtagspräsidenten von Wien im Frühjahr 2010 ein Auftrag zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit im Interesse des Föderalismus.[40]

Als letztes Beispiel für derartige Studien wird das für 3. und 4. Februar 2011 geplante Symposium „Landtage auf dem Weg in die Zukunft" in Salzburg genannt. Die Landtagspräsidenten veranstalten dieses in Zusammenarbeit mit dem Institut für Föderalismus vor dem Hintergrund des 150. Jahrestages der Erlassung des so genannten „Februarpatents" von 1861 und des doch gegebenen Spannungsfeldes zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Zusammenhang mit der europäischen Integration.

IV. Zusammenfassung

Die Landtagspräsidentenkonferenz hat sich nach einem schwierigen Start seit den Fünfzigerjahren des 20. Jahrhunderts als regelmäßig arbeitende und besondere Form der Länderkonferenzen entwickelt. Am 21. November 1959 fand die erste Tagung einer Landtagspräsidentenkonferenz mit allen Landtagspräsidenten in Wien statt.

Ab 1975 wird die Verbindungsstelle der Bundesländer mit der „technischen Abwicklung" der Landtagspräsidentenkonferenz betraut und nimmt damit Aufgaben als sog „Sekretariat" wahr.[41]

Tagungen der Landtagspräsidentenkonferenz werden regelmäßig inhaltlich durch eine „vorgeschaltete" Tagung der Landtagsdirektorenkonferenz (analog Landeshauptleutekonferenz – Landesamtsdirektorenkonferenz) vorbereitet.[42]

---

39 Resümeeprotokoll, VSt-142/740 vom 27.10.2010.

40 „Effektive Medienarbeit pro Föderalismus", Expertise von *Univ.-Prof. Dr. Peter Vitouch* und *Gerhard Walter*; siehe Resümeeprotokoll, VSt-142/726 vom 25.5.2010, sowie zur Fortsetzung der Diskussion FN 39.

41 Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 17. April 1975, VST-2/16-1975.

42 Dazu *Pelinka*, Föderalismus für das 21. Jahrhundert, in: Steger (Hg), Baustelle Bundesstaat (2007) 137 f: „Das stärkste Organ des kooperativen Föderalismus ist die Landeshauptleutekonferenz. ... Parallel dazu existiert die Landtagspräsidentenkonferenz. Diese sieht ihre Aufgabe vor allem darin, dem Übergewicht der Länderexekutive – ausgedrückt durch die Landeshauptleutekonferenz – die Sichtweise der Länderparlamente entgegen zu stellen. Die parteipolitischen Parallelen zwischen Landeshauptleute- und Landtagspräsidentenkonferenz führen jedoch im Regelfall zu einem Gleichklang der Positionen der Landeshauptleute und der Landtagspräsidenten (siehe dazu zB die beiden Positionspapiere der Landtagspräsidentenkonferenz vom 6. Mai und 8. Oktober 2004 an den Österreich-Konvent – Positionspapiere 1.43 und 2.02) ...".

Dieses Beratungsgremium besitzt – wie durch die in der Anlage dargestellte Terminübersicht und durch die Themen der Tagesordnung belegt – eine politische Tradition, die über alle Parteien geht, welche in den Landtagen Präsidenten stellen. Damit sind die SPÖ, die ÖVP, die FPÖ und die FPK (beide Kärnten) bisher in der Landtagspräsidentenkonferenz vertreten gewesen.

Neben der förmlichen Beschlussfassung zu einzelnen Themen (Staats- und Verwaltungsreform, Rechnungshofreform etc) ist die Konferenz eine institutionelle Basis für einen persönlichen Meinungsaustausch, für eine persönliche Begegnungskultur und für einen Wissenstransfer auf wissenschaftlicher, politischer sowie administrativer Ebene.

Mit der Landtagspräsidentenkonferenz besitzen die Landtage ein Instrument auf parlamentarischer Ebene, das über den institutionellen Rahmen etwa im Sinne der Bundesverfassung und der Landesverfassungen eine wichtige Kommunikation und Information erlaubt.

ANHANG:

Tagesordnungen der Landtagspräsidentenkonferenz im Untersuchungszeitraum

Tagung am 18. November 1975 in Eisenstadt

1. Information über die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
2. Der Rechnungshof als Kontrollorgan der Landtage

Tagung am 13. Mai 1976 in Klagenfurt

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Untersuchungsausschüsse
2. Immunität von Abgeordneten zum Nationalrat, Bundesrat und zum Landtag
3. Fragestunde
4. Bestrebungen zu einer Reform der Bundesverfassung

Tagung am 21. Oktober 1976 in Bad Ischl

1. Möglichkeiten und Form der Information des Landtages über die Tätigkeit der Landesregierung
2. Interesse der Bevölkerung an den Vorgängen im Landtag
3. Freie Meinungsäußerung des Landtagspräsidenten als Abgeordneter im Haus und außerhalb

Tagung am 13. Mai 1977 in Innsbruck

1. Bundesrat als Länderkammer und Zusammenwirken von Bundesrat mit den Landtagen
2. Stellung des Landtagspräsidenten nach dem Protokoll und für Auszeichnungen des Bundes
3. Detailfragen landesgesetzlicher Regelungen

Tagung am 14. Oktober 1977 in Salzburg

1. Erörterung der weiteren Vorgangsweise der Landtagspräsidenten in der Frage des Forderungsprogramms der Bundesländer 1976
2. Landeseigene Einrichtungen und die Wirksamkeit der Kontrolle in den Ländern für ein Land und Gemeinden
3. Verleihung von Ehrenzeichen des Bundes an die Landtagspräsidenten bzw deren Vorgänger im Amt

4. Die Stellung der Mitglieder der Landesregierung im Rahmen der Landtage
5. Gemeinsame Konferenz der österreichischen und bundesdeutschen Landtagspräsidenten mit dem Thema „Föderalismus in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland"

Tagung am 27. April 1978 in Graz

1. Rangordnung der Landtagspräsidenten nach dem Protokoll des Bundes
2. Berichte
3. Immunität der Landtagsabgeordneten
4. 60. Wiederkehr des Jahrestages der Errichtung der Bundesländer

Tagung am 18./19. Oktober 1978 in Wien

1. Forderungsprogramm der Bundesländer
2. Volksanwaltschaft – Erfahrungsaustausch
3. Einrichtung der unmittelbaren Demokratie

4.a. Kontakte mit dem bundesdeutschen Landtagspräsidenten
4.b. 60 Jahre Republik Österreich
4.c. Protokollfragen

Tagung am 20. September 1979 auf der Schallaburg/NÖ

1. Neuregelung der Unvereinbarkeit
2. Handhabung des Einspruchsrechtes zur Bundesregierung
3. Reform des Bundesrates
4. Fragen mit dem Rechnungshof
5. Unfallversicherungsrechtlicher Schutz der Landtagsabgeordneten
6. Rangordnung der Landtagspräsidenten nach dem Protokoll des Bundes
7. Treffen der österreichischen und deutschen Landtagspräsidenten im Jahre 1991 in Salzburg

Tagung am 26. April 1980 in Schruns

1. Forderungsprogramm der Bundesländer 1976
2. Grundsätze und Möglichkeiten der direkten Demokratie
3. Umweltschutz
4. Festlegung des Wirkungsbereiches eines Landtagsausschusses
5. Behandlung von Anfragen aus dem Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung im Landtag
6. Erfahrungsaustausch über Anfragemöglichkeiten

7. Personelle und räumliche Ausstattung sowie Finanzierung der Landtagsklubs
8. Aussprache über Arbeitsvoraussetzungen der Landtage
9. Dienstfreistellung von Landesbediensteten für eine Mandatsausübung

Tagung am 15. Oktober 1980 in Neusiedl am See

1. Behandlung des Forderprogramms der Bundesländer
2. Mitwirkung von Ländervertretern bei der Bestellung der Rechnungshofspitze

Tagung am 6. Mai 1981 in Salzburg

1. Rechnungshofkontrolle
2. Vereinheitlichung der Kontrollrechte in den Bundesländern
3. gemeinsam erörterte Fragen mit dem bundesdeutschen Landtagspräsidenten
4. Klubsekretäre, Teilnahme an den Ausschusssitzungen
5. Amtsverschwiegenheit der Landesregierung
6. Sanktionsmöglichkeiten gegen die unbefugte Herstellung von Ton- und Bildaufnahmen im Landtag

Tagung am 14. Mai 1982 in Linz

1. Forderungsprogramm der Bundesländer, Fortgang der Beratungen
2. Zulässigkeit von Anfragen betreffend die mittelbare Bundesverwaltung
3. Handhabung der Sitzungspolizei und Möglichkeit der Einschaltung von Organen der allgemeinen Sicherheitspolizei
4. Handhabung der Ordnungsbestimmungen bei Landtags- und Ausschusssitzungen
5. Vorzeitige Veröffentlichung von Rechnungshofberichten unter Vermeidung der Information des Landtages
6. Einsichtnahme in Berichte des Rechnungshofes und des Landeskontrollbeamten durch Privatpersonen
7. Legislative Probleme infolge Beachtung der Gemeindeautonomie, die zu untragbaren Konsequenzen führen
8. Zeugenpflicht der Abgeordneten vor Gericht im Hinblick auf bestehende Immunitätsregelungen

Tagung am 15. Oktober 1982 in Innsbruck

1. Prüfung der Gebarung von Unternehmen durch die Kontrolleinrichtungen des Landes

2. Vorschlag des Rechnungshofes für eine Neufassung des V. Hauptstückes des B-VG
3. Behandlung der Berichte der Volksanwaltschaft in den Landtagen
4. In Beschlussform ergehende Wünsche und Anregungen von Ausschüssen, die ein Tätigwerden der Landesregierung verlangen

Tagung am 2. Oktober 1984 in Graz

1. Behandlung der Prüfungsberichte des Rechnungshofes bzw der Landeskontrolleinrichtungen im Plenum bzw in den Ausschüssen der Landtage
2. Entwicklung der Landesverfassung
3. Abschluss der Immissionsschutz-Vereinbarung

Tagung am 24. Mai 1985 in Baden bei Wien

1. Beratung der Landesvoranschläge in den Ausschüssen und im Plenum des Landtages
2. Verhältnis zwischen Landtag und Medien
3. Vervielfältigung von Landtagsbeilagen
4. Aufrechterhaltung der Ordnung hinsichtlich Zuhörer
5. Einrichtung von Umweltschutzausschüssen in den Gemeinden und vom Umweltschutzbeauftragen in den Gemeinden
6. Vorgangsweise bei Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden
7. Prüfungsberichte des Rechnungshofes

Tagung am 22. April 1987 in Bregenz

1. Mitwirkung der Landtage in Arbeitsgemeinschaften der Länder, Regionen oder Republiken Österreichs
2. Rat der Regionen Europas; allfälliger Beitritt der österreichischen Länder
3. Aufhebung der Immunität von Landtagsabgeordneten
4. Rechnungshof, Organ des Nationalrates und der Landtage
5. Rechnungshofberichte, welche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beinhalten
6. Tendenz zur restriktiven Interpretation der Länderkompetenzen durch den Verfassungsgerichtshof

Tagung am 15. April 1988 in Salzburg

1. Anfragen im Landtag
2. Handhabung der Geschäftsordnung des Landtages
3. Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen

4. Behandlung von Berichten im Landtag
5. Dauer der Budgetberatungen im Landtag
6. Status der Landtagskanzleien im Gefüge des Amtes der Landesregierung
7. Zwischenbericht über den Stand der Erfüllung des Forderungskataloges der Länder
8. Behandlung des jeweiligen Berichtes des Institutes für Föderalismusforschung über die Lage des Föderalismus in Österreich und des Tätigkeitsberichtes

Tagung am 22./23. September 1988 in Klagenfurt

1. Handhabung der Geschäftsordnung der Landtage im Hinblick auf das Verhalten von Abgeordneten und Zuhörern während Landtagssitzungen
2. Behandlung von Berichten im Landtag im Hinblick auf das Datenschutzgesetz
3. Reichweite der parlamentarischen Immunität
4. Österreichs Teilnahme am europäischen Integrationsprozess

Tagung am 15. Juni 1989 in Graz

1. Europäische Integration
2. Behandlung von Berichten im Landtag

Tagung am 30. Oktober 1989 in St. Wolfgang

1. EG und die Landtage
2. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse
3. Auswirkungen der B-VG-Novelle 1988 auf die Landtage
4. Immunität von Landtagsabgeordneten

Tagung am 21./22. Mai 1990 in Dürnstein

1. Europäische Integration
2. Wahlrecht zu den Landtagen für Auslandsösterreicher
3. Immunität/Reform
4. Untersuchungsausschüsse von Landtagen
5. Volksanwaltschaft/Öffentlichkeit der Berichte an die Landtage
6. Strukturreform der Kompetenzverteilung
7. Monatsfachjournal „Recht – Aus Parlament und Regierung"

Tagung am 22. Oktober 1990 in Meran/Südtirol

1. Europäische Integration

2. Strukturreform der Kompetenzverteilung
3. Reform der Immunität
4. Untersuchungsausschüsse von Landtagen
5. Neuregelung der Berichterstattung des Rechnungshofes an die Länder
6. Sicherheitspolizeigesetz
7. Bericht über die bisherigen Vorbereitungen für Auslandsbesuche

Tagung am 7. Mai 1991 in Essen

1. Strukturreformkommission – Schlussbericht der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung
2. Europäische Integration
3. Ständiger Integrationsausschuss der Länder (SIL) Teilnahme von Vertretern der Landtage
4. Stellung der Landtagspräsidentenkonferenz

Tagung am 11. Oktober 1991 in Wien

1. B-VG Novelle betreffend Mitwirkungsrechte der Länder sowie Ländervertretungen im Rahmen des Integrationsgeschehens
2. Stellung der Bundesräte in den Landtagen
3. Kontakte der österreichischen Landesparlamente mit Parlamenten europäischer Teilstaaten
4. Verwendung von Mobiltelefonen und anderen Schallträgern während der Landtagssitzungen

Tagung am 22. November 1991 in Wien

1. Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration

Tagung am 11. Mai 1992 in Bregenz

1. Europäische Integration und Landtage
2. Strukturreform und Aufgabenverteilung im Bundesstaat
3. Personelle und EDV-mäßige Ausstattung der Landtage
4. Sicherheitsvorkehrungen im Landtag
5. Vertretung der Landtage bei internationalen Konferenzen

Tagung am 28. September 1992 in Jennersdorf (Burgenland)

1. Gestaltung der Mitwirkungsrechte der Landtage in Angelegenheiten der europäischen Integration

2. Entwurf für eine B-VG-Novelle betreffend flankierende bundesverfassungsgesetzliche Regelungen zum EWR-Abkommen
3. Formulierungsvorschläge für ein föderalistisch strukturiertes Bundesverfassungsgesetz und Strukturreform der Aufgabenverteilung im Bundesstaat
4. Personelle und EDV-mäßige Ausstattung der Landtage/Geschäftsstelle der Landtage
5. Sicherheitsvorkehrungen in den Landtagen
6. Rechtsbereinigung
7. Vertretung der Landtage in internationalen Gremien
8. Aufhebung der Immunität von Landtagsabgeordneten
9. Untersuchungsausschüsse
10. Kontakt mit dem Bundesrat

Tagung am 27. April 1993 in Salzburg

1. Strukturreform des Bundesstaates
2. Europäische Integration
3. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse
4. Gebarungsprüfung der Länder durch den Rechnungshof

Tagung am 23. September 1993 in St. Veit an der Glan

1. Expertenberichte zu Europa- Landtags- und Gemeindewahlen
2. Strukturreform der Aufgabenverteilung im Bundesstaat
3. Europäische Integration
4. Reform des Rechnungshofes
5. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Enquete des Burgenländischen Landtages

Tagung am 10. Dezember 1993 in Wiener Neustadt

1. Strukturreform der Aufgabenverteilung im Bundesstaat

Tagung am 28. April 1994 in Linz

1. Strukturreform der Aufgabenverteilung im Bundesstaat
2. Europäische Integration
3. Reform des Rechnungshofes

Tagung am 19. September 1994 in Dürnstein

1. Strukturreform der Aufgabenverteilung im Bundesstaat
2. Reform des Rechnungshofes
3. Sicherheitsverhältnisse im Landtag

4. Entsendung von Vertretern der Länder in den Ausschuss der Regionen

Tagung am 9. Mai 1995 in Konstanz

1. Kontakte zwischen dem Bundesrat und den Landtagen
2. EU
3. Bundesstaatsreform
4. Redezeitbegrenzungen in den Landtagen

Tagung am 23. Oktober 1995 in Innsbruck

1. Bundesverfassung
2. Regierungskonferenz 1996 der Europäischen Union; Einberufung der Integrationskonferenz der Länder
3. Behandlung von Berichten des Rechnungshofes und der Volksanwaltschaft im Landtag, Beiziehung von Rechnungshofbeamten und Volksanwälten

Tagung am 14. Mai 1996 in Wien

1. EU
2. Bundesstaatsreform
3. Reform der Pensionen für Abgeordnete der Landtage
4. Handhabung der Immunität in den Landtagen
5. Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik; Vertreter der Landtage

Tagung am 18. Oktober 1996 in Bregenz

1. Bezügereform für politische Funktionsträger; Mitwirkung der Landtage
2. Verfassungsfragen
   a. Bundesstaatsreform
   b. Neukodifikation der Bundesverfassung
   c. Konsultationsmechanismus
   d. Stabilitätspaket
3. Staatshaftung für legislatives Unrecht
4. Bindungswirkung einheitlicher Stellungnahmen der Länder

Tagung am 2. Juni 1997 in Bad Kleinkirchheim

1. Bundesstaatsreform
2. Konsultationsmechanismus Auswirkungen auf die Landtage
3. Bezügereform für politische Funktionsträger

4. Kommission zur Kontrolle der Bezüge von öffentlichen Bediensteten
6. Kontakte zwischen dem Bundesrat und den Landtagen
7. EU
8. Stärkung der Autonomie der Länder bei der Kreation der Landesorgane

Tagung am 17. Oktober 1997 in Bad Tatzmannsdorf

1. Stärkung der Autonomie der Länder bei der Kreation der Landesorgane
2. Bundesstaatsreform, Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt
3. Tagung der Präsidenten der regionalen gesetzgebenden Versammlungen in der Europäischen Union in Oviedo am 6./7. Oktober 1997
4. Informationsaustausch über die Umsetzung der Gehaltspyramide

Tagung am 2. April 1998 in Salzburg

1. Kreation der Landesorgane; Minderheits- und Kontrollrechte der Landtage
2. Bundesstaatsreform
3. Konsultationsmechanismus
4. Europäische Integration
5. Information der Landtage über Vorhaben der EU

Tagung am 15. Oktober 1998 in Windischgarsten

1. Verankerung von Grundrechten in den Landesverfassungen
2. Bundesstaatsreform
3. Einführung der Briefwahl auf Landes- und Gemeindeebene
4. Stabilitätspakt
5. Landeskontrollämter – Landesrechnungshöfe
6. Konferenz der europäischen regionalen gesetzgebenden Parlamente am 6./7. Oktober 1998 in Salzburg
7. Entwicklung einer gemeinschaftlichen Internet-Homepage für die Regionalparlamente in Europa

Tagung am 10. Mai 1999 in Hamburg

1. Mitwirkung der Landtagspräsidenten in internationalen Gremien
2. Zukunft des Parlamentarismus in den Ländern
3. Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt
4. Grenznahe Atomkraftwerke
5. Einkommensbericht des Rechnungshofes

Tagung am 18. Oktober 1999 in St. Pölten

1. Bundesstaatsreform
2. Beteiligung der österreichischen Landtage an der COSAC
3. Reform des Bundesrates

Tagung am 25. April 2000 in Graz

1. Bundesstaatsreform
2. Verhinderung grenznaher Atomkraftwerke, Fortführung der Gespräche zum Erfahrungsaustausch
3. Beteiligung der österreichischen Landtage an der COSAC
4. State Legislative Leaders Foundation (SLLF); Zweite Versammlung der europäischen Sektion am 10.3.2000 in Mainz
5. Konferenz der europäischen regionalen gesetzgebenden Parlamente; Treffen der nationalen Koordinatoren am 20.1.2000 in Straßburg
6. Wahlkostenersätze bei Bundeswahlen; Vereinfachung der Bestimmungen
7. Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik; Ländervertreter

Tagung am 17. Oktober 2000 in Bozen/Südtirol

1. Erklärung der Landtagspräsidentenkonferenz zur laufenden Diskussion über den Bundesstaat in Österreich
   a. Einrichtung eines Arbeitsausschusses für grundsätzliche Fragen der Landtage
2. EU Mitwirkung; Reformvorschlag
   a. EU Institutionenreform und Regionen
3. Immunitätsregelungen; Änderungen
4. Getränkesteuer, Bereicherungsverbot
5. Konferenz der österreichischen Landtage zur Verhinderung grenznaher Atomkraftwerke; Tagung am 22. September 2000 in Salzburg, Abschlusserklärung
6. Südtirol; Informationen über den aktuellen Stand der Autonomie und die wirtschaftliche Situation des Landes

Tagung am 3. Mai 2001 in Wien

1. Gemeinsame Landtagspräsidentenkonferenz Tagung am 4. Mai 2001 in Wien; Vorberatung
2. Aufgaben- und Strukturreform
3. Zusammenarbeit der Landtage
4. Ratifizierung des Vertrages von Nizza

5. Atomkraftwerk Temelin
6. Reform des Bundesrates

Tagung am 19. November 2001 in Klagenfurt

1. Internet-unterstützte Archivierung von Landtags-Plenarsitzungen
2. EU; Mitwirkungsrechte der Länder, weitere Vorgangsweise
3. EU; Regierungskonferenz 2004, Kompetenzabgrenzung
4. Reform des Bundesrates
5. Aufgaben der Landesgesetzgeber im Zuge der Verwaltungsreform

Tagung am 7. Februar 2002 in Linz

1. Erklärung zur Reform des Bundesstaates
2. Einbeziehung der Landtage in die Beratungen über eine Vereinheitlichung des Tierschutzes
3. Entsendung der Vertreter der Landtage in den Rat für Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik

Tagung am 27. Mai 2002 in Eisenstadt

1. Landtagspräsidentenkonferenz; Vorgangsweise bei der Verhinderung eines Landes an der Teilnahme; Aussprache
2. Volkszählung 2001; Information der Statistik Austria
3. Verstärkte Zusammenarbeit der Landeskontrolleinrichtungen
4. EU; Reformprozess und Konvent
5. Aufgaben der Landesgesetzgeber im Zuge der Verwaltungsreform; Gedankenaustausch
6. Anpassung der Wahlordnungen auf Land- und Gemeindeebene an das Bundeswahlrecht
7. Sicherheitsmaßnahmen in den Landtagen
8. Bundesrat; Zusammenarbeit mit den Landtagen
9. Beeinspruchung von Landesgesetzen nach Art. 98 B-VG

Tagung am 21. Oktober 2002 in Salzburg

1. Bundesrat; Zusammenarbeit mit den Landtagen
2. Mitwirkung von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes an der Vollziehung von Landesgesetzen
3. Der Bundesstaat als wesentliches Element der europäischen Integration und eines Europas der Bürger
4. Anpassungen der Wahlordnungen auf Landes- und Gemeindeebene an das Bundeswahlrecht
5. Beeinspruchung von Landesgesetzen nach Art. 98 B-VG

6. Aufgaben und Funktion des Rechnungshofes in den Ländern sowie Zusammenarbeit des Rechnungshofes mit den Landeskontrolleinrichtungen

Tagung am 11. Juni 2003 in Kiel

1. Föderalismus
   1.1. Kieler Erklärung
   1.2. Österreich Konvent
2. Auslandskontakte der Landtage
   2.1. CALRE
   2.2. USA/Kanada
3. Gleichstellung und Chancengleichheit von Frauen und Männern (Gender Mainstreaming)
4. Entsendung der Vertreter der Landtage in den Rat für Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik
5. Tätigkeitsberichte der Mitglieder des Bundesrates

Tagung am 17. Oktober 2003 in Gaschurn

1. Österreich-Konvent
2. Grundsätzliche Aussprache zu den künftigen Mitwirkungsrechten der Landtage im Rahmen der Europäischen Union
3. CALRE

Tagung am 6. Mai 2004 in Mistelbach

1. Österreich-Konvent
2. Künftige Mitwirkungsrechte der Landtage im Rahmen der Europäischen Union
3. CALRE-Website; Einrichtung und Wartung; Kostenvorschreibung; weitere Vorgangsweise
4. Unterbringung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

Tagung am 8. Oktober 2004 in Graz

1. Europäische Union
2. Österreich-Konvent
3. Unvereinbarkeitsbestimmungen in den Ländern
4. Jubiläumsjahr 2005; Aktivitäten der Landtage

Tagung am 15. Juni 2005 in Innsbruck

1. Kurzreferat von Botschafter aD Dr. Ludwig STEINER
2. Gemeinsame Landtagspräsidentenkonferenz

3. Österreich-Konvent;
4. Künftige Mitwirkungsrechte der Landtage im Rahmen der Europäischen Union

Tagung am 28./29. November 2005 in Wien

1. Wirtschaftsausblick für Österreich
2. Mittelfristige Aufgaben und mittelfristige Finanzentwicklung der Städte und Gemeinden
3. Zusammenarbeit von Rechnungshof, Landesrechnungshöfen und Kontrollamt der Stadt Wien
4. Daseinsvorsorge – Die Zukunft der Leistungen von allgemeinem Interesse in Europa
5. Fortsetzung der Verfassungsreform
6. CALRE
7. Österreichisches Zentrum für Rechtssetzung

Tagung am 12./13. Juni 2006 in Pörtschach

1. Reform des Bundesrates
2. EU
3. Subsidiaritätskontrolle
4. Internationale Zusammenarbeit
5. Österreichisches Zentrum für Rechtssetzung

Tagung am 13./14. November 2006 in Pamhagen

1. Der Schengen-Besitzstand und seine Einbeziehung in den Rahmen der EU
2. Subsidiaritätskontrolle
3. Reform der Bundesverfassung
4. CALRE

Tagung am 15. Mai 2007 in Salzburg

1. Politikakzeptanz
2. Staats- und Verwaltungsreform

Tagung am 18. Juni 2007 in Düsseldorf

1. Gemeinsame Landtagspräsidentenkonferenz
2. Verfahren der Subsidiaritätskontrolle und EU-Dokumente aus Brüssel
3. Terminplanung für das 2. Halbjahr 2007

Tagung am 12. September 2007 in Linz

1. Staats- und Verwaltungsreform

Tagung am 30. Oktober 2007 in Linz

1. Finanzausgleich
2. Staats- und Verwaltungsreform
3. Verfahren der Subsidiaritätskontrolle und EU-Dokumente aus Brüssel
4. Wahlrechtsreform

Tagung am 19. Mai 2008 in Bregenz

1. Gemeinsame Landtagspräsidentenkonferenz
2. Staats- und Verwaltungsreform
3. Vermögensauseinandersetzung der Länder mit dem Bund
4. Projekt „Föderalistisches Bewusstsein in Österreich"
5. Beteiligung der Landesparlamente in Angelegenheiten der EU; Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung
6. Zusammenarbeit des Bundes mit den Landtagen in EU-Angelegenheiten

Tagung am 21. Oktober 2008 in Klosterneuburg

1. Entwicklung des Arbeitsmarktes
2. Forderung der Landtagspräsidentenkonferenz an den Bund
3. Föderalismus; Verfassungsreform
4. Subsidiaritätskontrolle
5. Jugend und Politik
6. Zusammenarbeit von Rechnungshof, Landesrechnungshöfen und Kontrollamt der Stadt Wien
7. CALRE

Tagung am 22. Juni 2009 in Graz

1. Gemeinsame Landtagspräsidentenkonferenz
2. Staats- und Verwaltungsreform
3. Vermögensauseinandersetzung der Länder mit dem Bund
4. Projekt „Föderalistisches Bewusstsein in Österreich"
5. Beteiligung der Landesparlamente in Angelegenheiten der EU
6. Zusammenarbeit des Bundes mit den Landtagen in EU-Angelegenheiten

Tagung am 9. November 2009 in Klagenfurt

1. Kompetenzen des Rechnungshofes und der Landesrechungshöfe
2. Staats- und Verwaltungsreform
3. 150 Jahre Landtage von österreichischen Bundesländern
4. Verstärkte Medienkampagne gegen den Föderalismus
5. CALRE

Tagung am 17. Mai 2010 in Wien

1. Effektive Medienarbeit pro Föderalismus
2. Immunität von Abgeordneten, Änderung der bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen
3. Staats- und Verwaltungsreform
4. Drohender Kompetenzverlust der Länder, gemeinsame Strategie
5. Bundesverfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Kontrolle von Gemeinden durch Rechnungshöfe

Tagung am 18./19. Oktober 2010 in Bozen/Südtirol

1. Vertrag von Lissabon – Auswirkungen auf die Landtage
2. Zusammenarbeit Bundesrat und Landtage
3. Medienarbeit pro Föderalismus
4. Staats- und Verwaltungsreform
5. Rat für Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik

Susanne Bachmann

Bundesrat und Landtage

I. Einleitung

Die Verbindungsstelle der Bundesländer feiert 2011 ihr 60-jähriges Bestehen, sie wurde 1951 von den neun österreichischen Ländern insbesondere zur gegenseitigen Information und zur Koordinierung der Länderstandpunkte in Wien gegenüber der Bundesregierung eingerichtet. Sie ist für den Bundesrat eine wichtige Informationsdrehscheibe in der Kommunikation mit den Ländern, vor allem mit den Landtagen, und hat sich durch ihre rasche und unbürokratische Tätigkeit praktisch unentbehrlich gemacht.[1] Zum Geburtstag sei herzlich gratuliert!

Das bundesstaatliche Prinzip wurde über das B-VG 1920 „als seine wichtigste verfassungsrechtliche Neuerung"[2] in die österreichische Verfassungsordnung eingeführt und kam damals sogar in seinem Titel zum Ausdruck „Gesetz, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)"[3].

Der Bundesrat – gern als Länderkammer tituliert – wurde als die „für den Bundesstaat wesentliche Ländervertretung"[4] bei der Bundesgesetzgebung ebenfalls 1920 geschaffen, hatte also allen Forderungen nach Abschaffung zum Trotz heuer vor 90 Jahren seine erste Sitzung. Die Idee der Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Gesamtstaates reicht noch weiter zurück; zB war schon im Kremsierer Verfassungsentwurf 1849 ein von den Landtagen beschickter Länderrat vorgesehen. Vom Standpunkt der Bedeutung des Bundesrates aus ist es fast schade, dass dieser Entwurf nicht in Kraft getreten ist, denn für

1 Das erste im Archiv des Bundesrates auffindbare Schriftstück (37-BR/77) von der Verbindungsstelle stammt vom 3. Februar 1977 und enthält eine Zusammenfassung der Stellungnahmen der Länder zu Vorlagen auf der Tagesordnung der nächsten BR-Sitzung.

2 *Schefbeck*, Zur Entstehung des Bundesrates, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (2003) 299.

3 StGBl 1920/450 = BGBl 1920/1.

4 *Kelsen/Froehlich/Merkl* (Hg), Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 53.

das Zustandekommen jedes Gesetzes war der übereinstimmende Beschluss beider Häuser notwendig.[5]

Anlässlich der Ausarbeitung der verschiedenen Verfassungsentwürfe und schließlich des B-VG gab es bekanntlich viel Tauziehen um die Kompetenzen und die Zusammensetzung dieser zweiten Kammer[6]. Die Vorschläge betreffend Kompetenzen reichten von einer gleichberechtigten Länderkammer[7], einem absoluten Veto bei Verfassungsänderungen, Änderungen des Wehrgesetzes und Staatsverträgen[8] bis zu einem Beharrungsbeschluss des Nationalrates mit einfacher Mehrheit[9] und führten zu dem Kompromiss (idR bloß suspensives Veto), der mit einer Änderung zugunsten des Bundesrates (absolutes Veto bei Einschränkung der Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung) im wesentlichen heute noch besteht. Für die Zusammensetzung des Bundesrates gab es die Varianten der gleichmäßigen Vertretung aller Länder über eine geringe Abstufung je nach Einwohnerzahl bis zum heute geltenden Spektrum: zwischen drei und zwölf Vertretern pro Bundesland analog zur Bevölkerungszahl.

Der folgende Beitrag soll einen Überblick über die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Bundesrat und den Landtagen geben und auch zeigen, dass die zweite Kammer unter Berücksichtigung des in Art 56 B-VG normierten freien Mandats der Bundesräte/innen vielfältige Beziehungen zu den Landtagen unterhält.

II. Die Stellung der Mitglieder des Bundesrates in den Landtagen

A. *Wahl*

Bundesräte/innen werden in allen Bundesländern gemäß der Landesverfassung bzw idR auch der Geschäftsordnung des Landtages nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt[10], wobei ein Mandat der zweitstärksten Partei im Landtag zufallen muss. Die Vertreter/innen im

5 *Walter*, Der Bundesrat, in: Koja/Hellbling/Veiter/Walter (Hg), Bundesstaat auf der Waage (1969) 205 f.

6 Ausführlich dokumentiert bei *Kathrein*, Der Bundesrat in der ersten Republik (1983).

7 Zitiert nach *Kathrein*, Bundesrat 19.

8 Zitiert nach *Kathrein*, Bundesrat 12.

9 Zitiert nach *Kathrein*, Bundesrat 13.

10 Art 35 B-VG; Bgld: Art 49 LV; Ktn: Art 15 LV, § 2 (3) GO-LT; NÖ: § 21 GO-LT; OÖ: Art 29 LV; Sbg: Art 11 LV, § 25 GO-LT; Stmk: keine Regelung auf Landesebene; Tir: Art 43 LO, § 9 GO-LT; Vbg: Art 40 LV; Wien: Art 137 StadtVf; alle verfügbar über www.ris.bka.gv.at – Landesrecht.

Bundesrat müssen in allen Bundesländern zum Landtag wählbar sein, ihm aber nicht angehören.

Es erhebt sich die Frage, ob die Voraussetzungen für die Wählbarkeit zum Landtag bei Bundesräten schon am Stichtag der jeweiligen Landtagswahl oder erst am Tag der Wahl zum Bundesrat vorliegen müssen, insbesondere das Erfordernis des Wohnsitzes im jeweiligen Land. Aus den einschlägigen Bestimmungen in den Landesverfassungen, den Landtagswahlordnungen bzw den Geschäftsordnungen der Landtage ist dazu nichts ersichtlich. Nur in zwei Bundesländern[11] ist ausdrücklich normiert, dass die Voraussetzungen für die Wählbarkeit im Fall einer Nachwahl wegen Mandatsverzicht nur „sinngemäß" anzuwenden sind, was man als Hinweis darauf deuten kann, dass Staatsbürgerschaft, Wohnsitz, Wahlalter und mangelnde Wahlausschlussgründe erst zum tatsächlichen Zeitpunkt der Nachwahl vorliegen müssen. Bei Landtagsabgeordneten stellt sich diese Frage nicht, weil es im Fall des Ausscheidens keine Nachwahlen gibt, sondern „automatisch" die nächsten Kandidaten/innen auf der jeweiligen Parteiliste nachrücken, die die Voraussetzungen für die Wählbarkeit schon zum Zeitpunkt der Landtagswahl (bzw am Stichtag) erfüllt haben. Hier muss durch die direkte Wahl auch die Rückbindung auf die Wähler/innen, die nur einmal alle fünf/sechs Jahre zu den Urnen gerufen werden, gewährleistet sein.

Bei Wahlen der Bundesräte/innen im Landtag besteht kein Listenwahlrecht, sondern es werden ausschließlich Wahlvorschläge ad hoc für die Wahl vorgelegt. Im Bundesrat kommt es immer wieder zu Mandatswechseln in den/aus dem Landtag oder in den/aus dem Nationalrat und bei Nachwahlen zB vier Jahre nach der entsprechenden Landtagswahl besteht kein Grund anzunehmen, dass der/die Kandidat/in zB schon vor vier Jahren am damaligen Stichtag der Landtagswahl seinen/ihren Wohnsitz im Bundesland gehabt haben muss. Daraus ergibt sich, dass die Voraussetzungen für die Wählbarkeit von Bundesratskandidaten/innen erst am Tag der Wahl zum Bundesrat vorliegen müssen.

Immer wieder tauchen politische Forderungen nach Besetzung des Bundesrates mit Landeshauptleuten und Landtagsabgeordneten auf, mit dem Argument, damit Geld zu sparen. Dazu ist zu bemerken, dass nur im Burgenland und in Kärnten die gleichzeitige Mitgliedschaft in Landtag und Bundesrat gesetzlich inkompatibel[12] ist, in Tirol die

11 Art 49 Bgld LV und Art 29 Oö LV.

12 Art 25 Bgld LV, Art 10 Ktn LV.

gleichzeitige Ausübung einer Funktion in der Landesregierung und eines Mandates als Bundesrat[13]. Derzeit gehören dem Bundesrat keine Landtagsabgeordneten oder Mitglieder von Landesregierungen an.

Nur in Niederösterreich gibt es in Bezug auf ein Bundesratsmandat ein so genanntes „Mandat auf Zeit", dh hat ein Mitglied der Landesregierung auf sein Mandat als Bundesrat/rätin verzichtet, ist ihm/ihr nach Ausscheiden aus dem Amt das Mandat erneut zuzuweisen, auch wenn er/sie die Wahl nicht angenommen hat.[14]

B. Stellung im Landtag

In der Steiermark ist den Mitgliedern des Bundesrates ausdrücklich das Recht auf Zugehörigkeit zum jeweiligen Landtagsklub eingeräumt.[15] De facto gehören Bundesräte/innen in allen Bundesländern zu ihren Landtagsklubs, es gibt gemeinsame Klubsitzungen, Ausflüge etc. Bezüglich Finanzierung ressortieren die Bundesräte/innen zum Bund: nach dem Klubfinanzierungsgesetz[16] des Bundes bekommen die Parlamentsklubs auch Beiträge für die jeweiligen Mitglieder des Bundesrates.

In manchen Bundesländern ist den Mitgliedern des Bundesrates ein ausdrückliches Anwesenheitsrecht immer bei Plenar-, manchmal auch bei Ausschusssitzungen des jeweiligen Landtages eingeräumt[17], in Kärnten auch dann, wenn diese nicht öffentlich sind.[18] Teilweise sind die Bundesräte/innen zu den Sitzungen unter Bekanntgabe der Tagesordnung auch ausdrücklich einzuladen.[19] Anträge auf Abhaltung einer aktuellen Stunde bzw deren Zurückziehung sind in Kärnten auch den Mitgliedern des Bundesrates zuzustellen.[20]

Aktive Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesräte/innen in den Landtagen sind nur in wenigen Bundesländern verankert. In Tirol sind die Tiroler Bundesräte/innen zur Teilnahme an den Landtagssitzungen mit beratender Stimme berechtigt.[21] An den Ausschusssitzungen

13 Art 46 Tir LV.

14 Art 96 Abs 3 B-VG iVm Art 20a NÖ LV.

15 Art 16 Stmk LV, § 10 Stmk GO-LT.

16 1985 BGBl 156 idF BGBl I 2008/139 § 3.

17 § 44 Ktn GO-LT, § 27 Sbg GO-LT, § 14 Stmk GO-LT, Art 24 Tir LO, § 17 Tir GO-LT, § 12 Wr GO-LT.

18 Art 19 Ktn LV.

19 § 44 Ktn GO-LT, § 34 Tir GO-LT, § 17 Wr GO-LT.

20 § 52 Ktn GO-LT.

21 Art 24 Tir LO, § 17 GO-LT.

können sie zwar als Zuhörer teilnehmen, dürfen sich aber nicht an der Beratung und Abstimmung beteiligen.[22] In der Steiermark dürfen die Bundesräte/innen nicht an den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen und des Kontrollausschusses teilnehmen. Sie dürfen jedoch, soweit nichts anderes beschlossen wird, in den Ausschusssitzungen das Wort ergreifen.[23] In Vorarlberg wird der jährliche Bericht der Vorarlberger Bundesräte an den Landtag im Rechtsausschuss behandelt[24], die Verfasser/innen sind als Zuhörer dabei, dürfen sich aber nicht zu Wort melden.

In Plenarsitzungen des Salzburger Landtags können sich von dort entsendete Bundesräte/innen zweimal mit insgesamt zehn Minuten Redezeit zu Wort melden, wenn die Präsidialkonferenz für den entsprechenden Tagesordnungspunkt einstimmig einen Bundesbezug festgestellt hat[25], zB bei einem Dringlichen Antrag betreffend den Ausbau der Bahnstrecke am Pass Lueg.[26]

In Plenarsitzungen des Landtages Steiermark dürfen Mitglieder des Bundesrates höchstens zweimal je zehn Minuten das Wort ergreifen, wenn Landesinteressen berührt werden, die gegenüber dem Bund zu vertreten sind. Die entsprechenden Verhandlungsgegenstände sind auf der Tagesordnung der Landtagssitzung zu bezeichnen.[27] Beispiele dafür sind die Debatte zum generellen Rauchverbot in Speiselokalen[28] oder zur Mehrwertsteuerentlastung für die Renovierung denkmalgeschützter Bauten.[29]

Weiters ist Bundesräten/innen im Tiroler Landtag auf ihr Verlangen im Rahmen von Debatten insgesamt höchstens zweimal in einer Landtagssitzung das Wort zu erteilen, wobei die Wortmeldung jeweils höchstens zehn Minuten dauern darf.[30] Beispielsweise hat ein Mitglied des Bundesrates zur Schließung von Postämtern gesprochen.[31]

In manchen Bundesländern erstatten die von dort entsendeten Bundesräte/innen einen Tätigkeitsbericht an den Landtag, so in Vor-

22 § 26 Tir GO-LT.

23 § 14 Stmk GO-LT.

24 Zuletzt am 28.4.2010.

25 § 32 Sbg GO-LT.

26 Wortmeldung von BR Gruber am 28.5.2008 in der 7. Sitzung 5. Session, 13. GP StenProt 568. (Feststellung der Präsidialkonferenz am 26.5.2008).

27 § 14 Stmk GO-LT.

28 StenProt 48. S. Stmk LT XV.GP 21.4.2009, 7867; Wortmeldung BR Perhab 7871 ff.

29 StenProt 50. S. Stmk LT XV.GP 9.6.2009, 8297, Wortmeldung BR Dr. Schnider 8437 f.

30 § 17 Abs 2 Tir GO-LT.

31 Wortmeldung von BR Zangerl StenProt 11. S. Tir LT, XV. GP, 1. 10. 2009, 172 f.

arlberg seit 2000[32], in Oberösterreich seit 2006[33], in Salzburg einmal 2007. Die Bundesräte/innen berichten darin über die Tätigkeit des Bundesrates im Allgemeinen, über ihre Funktionen im Bundesrat, über von ihnen eingebrachte Anträge und Anfragen, über ihre Wortmeldungen im Plenum und ihr Abstimmungsverhalten sowie über die Berücksichtigung von Entschließungen des Landtages im Bundesrat.

Immer wieder haben Landtage – ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage – in Entschließungen Erwartungen über das Abstimmungsverhalten an die jeweiligen Mitglieder des Bundesrates gerichtet, zB bezüglich Abstimmung über das EWR-Abkommen bzw ein Ersuchen um Beeinspruchung des Saatgutgesetzes.[34]

In der Praxis besuchen alle Mitglieder des Bundesrates regelmäßig die Sitzungen „ihres" Landtages, in manchen Landtagen gibt es namentlich bezeichnete[35] oder für Bundesräte/innen reservierte[36] Plätze im Plenarsaal. Teilweise wird ihre Abwesenheit in der Sitzung bekanntgegeben.[37] Dadurch bzw darüber hinaus bestehen natürlich auch zahlreiche informelle Verbindungen zwischen Mitgliedern der Landtage und des Bundesrates, zumal wie gesagt immer wieder Mandatare/innen vom Landtag in den Bundesrat (oder den Nationalrat) wechseln und umgekehrt.[38]

C. *Immunitäts- und Unvereinbarkeitsregelungen für Mitglieder des Bundesrates*

Inhaltlich besteht nach herrschender Lehre für Abgeordnete des Nationalrates, für Mitglieder des Bundesrates und für Landtagsabgeordnete ein einheitlicher Immunitätsschutz.[39] Für die Mitglieder des Bundesrates gilt bezüglich des Verfahrens für die Wahrnehmung der

---

32 Bis incl. 2008 abrufbar auf http://members.vol.at/jweiss/ (Status: 27.9.2010).

33 Der aktuelle Bericht 2009 steht auf http://kneifel.oevp.at/ (Status: 27.9.2010) zur Verfügung.

34 Siehe *Weiss*, Das Verhältnis des Bundesrates zu den Landesparlamenten, JRP 2000, 3 ff, mit vielen weiteren Beispielen.

35 Ktn, NÖ.

36 OÖ, Sbg, Stmk, Tir, Wien.

37 Ktn, Sbg, Tir.

38 Siehe die Biographien der Mitglieder des Bundesrates und der Abgeordneten des Nationalrates unter www.parlament.gv.at – wer ist wer?.

39 Für viele *Mayer*, Bundes-Verfassungsrecht[4] (2007) 262; *Zögernitz*, Bundesrat-Geschäftsordnung[2] (2002) 86; *Lienbacher*, Immunität von Landtagsabgeordneten – Regelungsspielraum der Länder, in: Aichlreiter (Hg), Recht (v)ermessen, FS Hofer-Zeni (1998) 187 ff (193) 188; *Kopetzki*, Art 58, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (ab 1999) RZ 5 mwN.

parlamentarischen Immunität jedoch eine Besonderheit: Für die Wahrnehmung der außerberuflichen Immunität ist der entsendende Landtag zuständig[40], während problematische mündliche und schriftliche Äußerungen im Bundesrat von diesem selbst geahndet werden. Den Erläuterungen zur GO-BR-Novelle 1984, womit die Immunitätsbestimmung eingeführt wurde, ist zu entnehmen, dass sich die „vom Bundesrat wahrzunehmende Verantwortlichkeit bei Äußerungen eines Mitgliedes der Länderkammer ... in der Möglichkeit der Erteilung eines Rufes zur Ordnung im Sinne der §§ 70 und 71" manifestiert.[41] Für entsprechende schriftliche Äußerungen, zB in Anfragen, kommt eine Nichtzulassung durch den Präsidenten des Bundesrates in Frage, wobei sich dieses Problem in der Praxis noch nicht gestellt hat.

Die Wahrnehmung der so genannten „wirtschaftlichen" Unvereinbarkeiten der Mitglieder des Bundesrates erfolgt durch den dort eingerichteten Unvereinbarkeitsausschuss.[42] Eine allfällige politische Unvereinbarkeit von Ämtern wird anlässlich der Wahl eines Mitgliedes bzw des Einrückens eines Ersatzmitgliedes des Bundesrates geprüft; zB kommt es immer wieder vor, dass Nationalrats- oder Landtagsabgeordnete als Ersatzmitglieder fungieren. Diese müssen dann zugleich mit dem Mitglied auf ihre andere Funktion oder auf ihr aktuell werdendes Mandat im Bundesrat verzichten, dann rücken sie entweder nach oder die Stelle auf der Landesliste der Bundesräte/innen wird frei[43] und es hat eine Nachwahl zu erfolgen.

III. Beziehungen Bundesrat-Landtage (Anwesenheit bei Ausschusssitzungen, Einladungen)

Die Geschäftsordnung des Bundesrates gibt den Mitgliedern des Bundesrates einige wenige Möglichkeiten zugunsten der Länder zu handeln[44]: So können die Bundesräte/innen eines Landes eine Debatte zur Erklärung eines Landeshauptmannes im Bundesrat verlangen[45], weiters ist die Abgabe einer EU-Stellungnahme dem Plenum des

40 Siehe in diesem Sinne auch die Beantwortung der parlamentarischen Anfrage *2506/JPR-BR/2007* durch den Präsidenten des Bundesrates vom 26.4.2007, *2292/ABPR-BR/2007*.

41 Erläuterungen zum Antrag 33/A-BR/84 II-514 BlgBR, 98.

42 § 6 Unvereinbarkeitsgesetz 1983 BGBl 330 idF BGBl I 2008/2.

43 Die Nichtbesetzung von Mandaten im Bundesrat hat auf dessen ordnungsgemäße Zusammensetzung keine Auswirkungen, siehe das Gutachten des BKA-VD GZ 600.843/2-V/1/99, abgedruckt bei *Zögernitz*, BR-GO 77.

44 Kritik bei *Weiss*, JRP 2000, 1 ff.

45 § 38 Abs 4 GO-BR.

Bundesrates vorbehalten, wenn das mehr als die Hälfte der Bundesräte/innen dreier Länder verlangt; auf Grund eines solchen Verlangens ist auch ein EU-Dokument auf die Tagesordnung des EU-Ausschusses des Bundesrates zu stellen[46]. Änderungen in der Zusammensetzung des Bundesrates (auch seine Abschaffung) bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Vertreter/innen von mindestens vier Ländern.[47]

Die Bundesräte/innen eines Landes können auch Anträge und Anfragen einbringen, allerdings wird das im Text nicht ausdrücklich erwähnt, sondern ergibt sich aus der Zahl der dafür notwendigen Antragsteller/innen: nämlich drei.[48]

Ferner sieht § 9 Finanz-Verfassungsgesetz[49] vor, dass der Bundesrat im ständigen gemeinsamen Ausschuss aus jedem Land ein Mitglied und ein Ersatzmitglied stellt.

Die Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten kann nur mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen.[50] Weiters darf in Angelegenheiten, in denen nur die Grundsatzgesetzgebung dem Bund zukommt, die Frist für Ausführungsgesetze der Länder nur mit Zustimmung des Bundesrates kürzer als sechs Monate oder länger als ein Jahr sein.[51]

In den letzten Jahren wurden immer wieder Schritte unternommen, um die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Landtagen enger zu gestalten; so erhalten die Landtage zur Information die Tagesordnungen und parlamentarischen Materialien des Bundesrates und Gelegenheit zur Stellungnahme, die auch gelegentlich genützt wird. Die Sitzungen des Bundesrates werden seit 1994 erst zwei Wochen nach den entsprechenden Sitzungen des Nationalrates abgehalten, um einen ausreichenden Zeitraum zur Prüfung der Beschlüsse des Nationalrats zu gewährleisten. Weiters nimmt der Bundesratspräsident regelmäßig an den Tagungen der Landtagspräsidentenkonferenz teil,

---

46 § 13a GO-BR.

47 § 58 Abs 2 GO-BR, Art 35 Abs 4 B-VG.

48 ZB Anfrage 2356/J-BR/2005 der Vlbg Bundesräte betreffend künftige Zollkontrollen an der Staatsgrenze zur Schweiz; Antrag 132/A(E)-BR/2002 zur Unterstützung Salzburgs bei der Bewerbung für die Olympischen Spiele 2010. Auch eine „Anfrage der vom Vlbg Landtag entsandten Bundesräte" wurde für zulässig erachtet, die Namen der Antragsteller zwecks Nachvollziehbarkeit in der Bundesratskanzlei handschriftlich ergänzt (siehe *Zögernitz*, BR-GO 328 f).

49 BGBl 1948/45 idF BGBl I 2003/100.

50 Art 100 Abs 1 B-VG; dafür ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich und die Bundesräte/innen des betroffenen Landtages dürfen nicht mitstimmen.

51 Art 15 Abs 6 B-VG.

um die gegenseitigen Anliegen kennenzulernen und Erfahrungen auszutauschen.

Informelle Kommunikation auf Beamtenebene findet rund um Neu-/Wieder-/Nachwahlen von Mitgliedern des Bundesrates statt.

IV. Subsidiaritätsprüfungsverfahren im Bundesrat

In Artikel 5 Abs 3 EUV idF des Vertrags von Lissabon[52] werden die nationalen Parlamente zu Hütern des Subsidiaritätsprinzips bestimmt; in den Protokollen Nr 1 und 2 wird das Verfahren des Subsidiaritätsprüfungsverfahrens näher ausgeführt. Gemäß Artikel 6 Protokoll Nr 2 obliegt es dabei dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer des nationalen Parlaments, „gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren".

Im Vorfeld des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon hat sich der Bundesrat immer wieder an den von der COSAC[53] initiierten Testläufen zum Subsidiaritätsprüfungsverfahren beteiligt.[54] Die Tagesordnungen der Sitzungen des EU-Ausschusses werden über die Verbindungsstelle auch den Landtagen übersandt und immer wieder nehmen Vertreter der Länder[55] oder der Städte[56] an EU-Ausschusssitzungen teil, um ihre Standpunkte darzulegen. Die Verbindungsstelle der Bundesländer übermittelt mittlerweile regelmäßig „gemeinsame Stellungnahmen der Länder" zu EU-Dokumenten, die wichtige Informationsgrundlagen für die Behandlung der entsprechenden Dokumente im EU-Ausschuss des Bundesrates bilden.[57]

---

52 ABl 2010 C 83, 1 ff, Protokolle 201 ff.

53 Konferenz der Europaausschüsse der EU (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne), siehe http://www.cosac.eu (Status: 27.9.2010).

54 Siehe www.parlament.gv.at/Parlament aktiv/Stenographische Protokolle/Bundesrat/ IV-22/BR vom 5.11.2008 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion, Weltanschauung, Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausübung.

55 ZB der NÖ LT-Präsident *Hans Penz* am 22.7.2008.

56 ZB der Wr Stadtrat *Rudolf Schicker* am 19.5.2008.

57 Zuletzt am 23.9.2010 zu Vorschlägen der Kommission für eine RL hinsichtlich konzerninterner Entsendung KOM(2010) 378 und eine RL hinsichtlich saisonaler Beschäftigung KOM(2010) 379.

Im Gegenzug werden die jährlichen Berichte der Ministerien zum Legislativ- und Arbeitsprogramm der EU-Kommission[58] an die Landtage zur Information weitergeleitet, ebenso die Beschlüsse des EU-Ausschusses des Bundesrates.

Das Umsetzungsverfassungsgesetz zum Vertrag von Lissabon, die sog Lissabon-Begleitnovelle[59], geht – auf der Grundlage eines Gesetzesantrags des Bundesrates[60] – noch einen Schritt weiter: Der Bundesrat hat die Landtage über alle Entwürfe von Gesetzgebungsakten im Rahmen der EU zu unterrichten[61] und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Falls der Bundesrat eine begründete Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip beschließt, hat er die Stellungnahmen der Landtage zu erwägen und die Landtage über solche Beschlüsse zu informieren.[62]

Dabei stellen sich noch viele Detailfragen, zB wie die Landtage erfahren, ob der Bundesrat ihre Stellungnahme erwogen hat, was passiert, wenn Landtage divergierende Stellungnahmen abgeben und ob Nationalrat und Bundesrat divergierende Stellungnahmen abgeben oder sich in irgendeiner Weise absprechen. Kürzlich wurde zur noch engeren Gestaltung der diesbezüglichen Beziehungen ein Koordinationsgremium Landtage – Bundesrat eingerichtet, in dem drei Vertreter/innen der Landtagspräsidenten, das Präsidium des Bundesrates, die Verbindungsstelle der Bundesländer und das Institut für Föderalismus vertreten sind.[63]

Auch muss das in Art 23f Abs 3 angekündigte Informationsgesetz erlassen werden, das weitere Unterrichtungsverpflichtungen der Bundesregierung gegenüber dem Parlament regelt und die Lissabon-Begleitnovelle noch in den Geschäftsordnungen beider Kammern Ausdruck finden. Ein einigermaßen aussagekräftiger Erfahrungsbericht wird daher wohl erst in einigen Jahren erstattet werden können.

---

58 www.parlament.gv.at – Parlament aktiv – Bundesrat – Berichte der Bundesregierung zu EU-Themen.

59 BGBl I 2010/57, in Kraft seit 1.8.2010.

60 Antrag 180/BR-2010 = 691 BlgNR 24.GP.

61 Das geschieht schon seit April 2007 mittels Weiterleitung der täglich im Parlament verteilten e-mails „Neues von der Europäischen Union", siehe www.parlament.gv.at – Aktuell im Parlament – Neues von der Europäischen Union.

62 Art 23g Abs 3 leg cit.

63 Die erste Sitzung hat am 24.11.2010 im Parlamentsgebäude stattgefunden.

V. Schlussbemerkung

Nach *Koja* hat die zweite Kammer im Bundesstaat eine legitime Aufgabe, nämlich die Gliedstaaten im Bund zu repräsentieren und den Gebietsgewalten das Mitspracherecht bei der Zentralgewalt zu sichern.[64] Es liegt wohl an beiden Partnern, ihre Möglichkeiten zu wahrzunehmen. Gerade das soeben eingeführte Subsidiaritätsprüfungsverfahren eröffnet für die Landtage und für den Bundesrat Perspektiven für eine engere Zusammenarbeit und wird hoffentlich auch entsprechend genützt werden. Die EU-Kommission hat in ihrem Jahresbericht 2009 über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten den österreichischen Bundesrat in die Gruppe der besonders aktiven Kammern eingereiht[65] und es besteht von Seiten der Entscheidungsträger im Bundesrat die Absicht, die Aktivitäten in dieser Richtung beizubehalten und noch auszuweiten.

64 *Koja*, Die Vertretung der Länderinteressen im Bund, in: Koja/Hellbling/Veiter/Walter (Hg), Bundesstaat auf der Waage (1969) 14.

65 Bericht KOM(2010) 291 endg, 2.

Fritz Staudigl / Harald Bürger

Die österreichische Delegation im Ausschuss der Regionen der EU

I. Entwicklung der Rolle der Regionen in der EU

Der Begriff „Region" wird üblicherweise als Gebietskörperschaft mit einem bestimmten Aufgabenbereich unterhalb der nationalen Ebene definiert. Der genaue Bedeutungsgehalt und die rechtliche Stellung richten sich aber nach innerstaatlichem Recht. Aus diesem Grund sind die Regionen Europas sehr heterogene Gebilde, was sich nicht zuletzt auch auf die Stellung und Arbeit des Ausschusses der Regionen (AdR) auswirkt.[1]

Die Gründungsverträge der heutigen EU sahen keine gesonderte institutionelle Beteiligung von Teileinheiten der Mitgliedstaaten (MS) an der gemeinschaftlichen Politik vor, sie waren mit „Länderblindheit" geschlagen.[2] Bereits Anfang der 60er Jahre gewann jedoch die als Förderpolitik für strukturschwache Regionen verstandene europäische Regionalpolitik zunehmend an Bedeutung.[3] In den 70er Jahren formulierten regionalistische Bewegungen ihren Anspruch auf größere Teilhabe vor allem an den nationalen Entscheidungsprozessen.[4] Eine nennenswerte Beteiligung der Regionen an der europäischen Willensbildung war jedoch bis in die 80er Jahre hinein praktisch nicht gegeben, weder auf nationaler noch auf supranationaler Ebene.

In der Folge kam es verstärkt zu Dezentralisierungs- und Regionalisierungsmaßnahmen, die als Einstieg zu einem „Europa mit Regio-

---

1 *Ranacher/Staudigl*, Einführung in das EU-Recht² (2010) 63 f; *Pintarits*, Macht, Demokratie und Regionen in Europa (1996) 228; *Morass*, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union (1994) 160 f; *Schefold*, Zur Gestalt der Region, in: Gaitanides/Kadelbach/Rodriguez Iglesias (Hg), Europa und seine Verfassung (2005) 288 ff.

2 *Wuermeling*, Das Ende der Länderblindheit: Der Ausschuss der Regionen nach dem neuen EG-Vertrag, EuR 1993, 196.

3 *Staudigl*, Zur Rolle der österreichischen Länder im europäischen Integrationsprozess, ZÖR 1993, 54 f.

4 *Tauras*, Der Ausschuss der Regionen – Institutionalisierte Mitwirkung der Regionen in der EU (1997) 35 f.

nen" angesehen werden können.[5] Vor allem über das Prinzip der Partnerschaft, das die geteilte Verantwortung für die Politikformulierung und -implementierung zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene als zentrales Kernstück der EU-Regionalpolitik festlegt, gelang es den europäischen Regionen, selbständig Kontakte besonders zur Europäischen Kommission (EK) aufzubauen und mit ihr direkt zusammenzuarbeiten. Es war dann das Europäische Parlament (EP), das in seinem Entwurf über einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union von der alleinigen Betrachtung der Regionen als Empfänger von Strukturförderungsmitteln abging, indem es sich zur Notwendigkeit der Mitwirkung der kommunalen und regionalen Körperschaften am europäischen Integrationsprozess bekannte.[6] Weitere Marksteine der Entwicklung waren die „Entschließung zur Regionalpolitik und zur Rolle der Regionen" sowie die „Gemeinschaftscharta der Regionalisierung" des EP.[7]

Die Idee zur Schaffung einer beratenden Einrichtung, die sich aus Vertretern der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zusammensetzt, nahm mit der Einheitlichen Europäischen Akte[8] im Jahr 1986 konkrete Gestalt an. In diesem Vertragswerk wurde die bedeutende Rolle der regionalen Entwicklung für die Vollendung des Binnenmarktes anerkannt und die Wechselbeziehung zwischen wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt hervorgehoben. Dies veranlasste die EK dazu, 1988 den Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften als beratenden Ausschuss der EK ins Leben zu rufen.[9] Dieses Forum, das den regionalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnete, Fragen der regionalen Entwicklung auf europäischer Ebene zu erörtern, gilt als Wegbereiter des AdR.[10]

Doch auch abseits vom institutionellen Gefüge der EG waren die Länder und Regionen um europäische Zusammenarbeit bemüht. Am

---

5 *Theissen*, Der Ausschuss der Regionen: Einstieg der EU in einen kooperativen Regionalismus? (1996) 35 f, der der Konzeption „Europa mit Regionen" als Modell eines dreistufigen Europas bestehend aus der Europäischen Union, den Nationalstaaten und den Regionen weit mehr Potential zumisst als dem radikaleren Modell „Europa der Regionen"; *Goppel*, Die regionale Dimension der europäischen Einigung, in: Hierl (Hg), Europa der Regionen (1995) 3 ff.

6 ABl Nr C 77/1984, 83.

7 ABl Nr C 326/1988, 289. *Pernthaler*, Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft auf die österreichischen Bundesländer, in: Hummer (Hg), Die Europäische Union und Österreich: europarechtliche, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Perspektiven (1994) 191.

8 ABl Nr L 169/1987.

9 Beschluss Nr 88/487/EWG, ABl Nr L 247/1988, 23.

10 *Ausschuss der Regionen*, Meilensteine seiner Geschichte 1994-2009 (2009) 2 f.

14.6.1985 gründeten 45 Regionen und 9 überregionale Organisationen den „Rat der Regionen Europas" (seit 1987 „Versammlung der Regionen Europas", VRE).[11] Die Hauptziele der VRE waren und sind die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen Europas, die Verstärkung der Vertretung der Regionen bei den Europäischen Institutionen, Solidarität mit benachteiligten Regionen sowie die Förderung des Regionalismus und des Föderalismus.

Wenige Jahre später erhoben die Regionen der föderal konstituierten und regionalisierten MS bei der von Bayern initiierten Konferenz „Europa der Regionen" am 19.10.1989 in München den Anspruch auf unmittelbare Mitwirkung am Entscheidungsprozess der EG[12]. Die Verwirklichung der regionalen Vorstellungen erschien zunächst wenig aussichtsreich, bis auf Belgien fanden sie kaum Unterstützung. In vier weiteren Konferenzen wurden nach und nach folgende Anliegen entwickelt: die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, die Schaffung einer vollwirksamen Vertretung der Länder im Rat, ein generelles Klagerecht vor dem EuGH sowie die Schaffung eines „Regionalrates", in dem Länder und Regionen am europäischen Entscheidungsprozess beteiligt werden.

II. Der AdR als junges Nebenorgan im EU-Institutiongeflecht

Ein eigenes Regionalgremium war zunächst kein zentrales Thema der Regierungskonferenz über die Politische Union.[13] Am 21.10.1990 veröffentlichte die EK aber eine Stellungnahme, in der sie zur Schaffung eines die Regionen vertretenden, beratenden Organs aufrief. Dieser Vorschlag fand die Unterstützung des EP, das am 22.11.1990, nur drei Wochen vor Beginn der Regierungskonferenzen in Maastricht, eine Entschließung verabschiedete und die Verankerung eines beratenden „Ausschusses der Regionen" vorsah.[14] Da die Etablierung der regionalen Komponenten im Vertrag ein wichtiges deutsches Anliegen war, brachte Deutschland einen eigenen Vorschlag ein. Die Schaffung eines Regionalausschusses und dessen Aufnahme in den EUV gegen die Bedenken vor allem der unitarischen Staaten, die mangels föderalen Charakters keine Notwendigkeit dafür sahen, war letztlich neben den

11 Siehe www.aer.eu (20.1.2011).

12 *Hübler*, Die Europapolitik des Freistaats Bayern (2002) 108.

13 *Kaufmann-Bühler*, Die Entstehung der Vertragsartikel über den Ausschuss der Regionen, in: Tomuschat (Hg), Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration (1995) 24 f.

14 *Theissen*, Regionalismus 99 f; siehe auch *Kaufmann-Bühler*, Vertragsartikel 29 ff.

MS Deutschland und Belgien auf den Einfluss und die Verhandlungsstärke der deutschen Bundesländer sowie der belgischen Regionen, der spanischen Autonomen Gemeinschaften und der VRE zurückzuführen.[15]

So mündeten die Beratungen der Regierungskonferenz am 9./10. 12.1991 in den Vertrag von Maastricht,[16] womit der AdR gemäß Art 198a bis 198c EGV als eine institutionalisierte konsultative Interessenvertretung der subnationalen Gebietskörperschaften der MS errichtet wurde. Seine wichtigsten Merkmale sind die Entsendung der Mandatare durch die MS, die ausschließlich beratende Funktion sowie die parlamentsförmige Arbeitsweise.[17]

Die konstituierende Plenartagung des AdR fand am 9./10.3.1994 in Brüssel statt. Da zu diesem Zeitpunkt die Verhandlungen über den Beitrittsvertrag Österreichs schon abgeschlossen waren, entsandten die österreichischen Länder – wenngleich die entscheidende Volksabstimmung über den österreichischen EU-Beitritt noch bevorstand – zwei Beobachter.[18]

Im Laufe der Jahre erfuhr der AdR grundlegende Veränderungen unter normativen, administrativen und politischen Gesichtspunkten.[19] Der Vertrag von Amsterdam[20] stärkte den AdR durch die Erweiterung seiner Anhörungsrechte in Bereichen wie Beschäftigung, Sozialfragen, Gesundheitswesen, Umwelt, Berufliche Bildung und Verkehr, durch die Schaffung der fakultativen Anhörung des AdR seitens des EP, durch die Verleihung der Geschäftsordnungsautonomie und durch die administrative Selbständigkeit mit dem Wegfall des zwingenden gemeinsamen organisatorischen Unterbaus mit dem Wirtschafts- und Sozial-

---

15 *Kiefer*, Die österreichischen Länder und Gemeinden im AdR der EU unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation, in: Staudigl/Fischler (Hg), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess (1996) 35.

16 ABl Nr C 191/1992.

17 *Rosner*, Kommentar Art 300 – 307 AEUV, in: Mayer (Hg), Kommentar zu EUV und AEUV (2010), Art 300 Rz 9.

18 Landeshauptmann *Dr. Martin Purtscher* (Vorarlberg), Hofrat *Dr. Fritz Staudigl* (Tirol).

19 Siehe dazu grundlegend *Blanke*, Der Ausschuss der Regionen – Normative Ausgestaltung, Politische Rolle und verwaltungsorganisatorische Infrastruktur, EZFF Occasional Papers Nr 25 (2002) 54 ff, sowie die Beiträge zum AdR im von *Weidenfeld/Wessels* jährlich herausgegebenen Jahrbuch der Europäischen Integration.

20 ABl Nr C 340/1997.

ausschuss (WSA).[21] Der Vertrag von Nizza[22] legte die Maximalgröße des AdR mit 350 Mitgliedern sowie das Erfordernis der demokratischen Legitimation der Mandatare fest. Das bedeutet, dass sie eines auf Wahlen beruhenden Mandats in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft bedürfen oder einer gewählten Versammlung gegenüber verantwortlich sein müssen.[23] Grundsätzlich haben die MS sicherzustellen, dass jedes einzelne vorgeschlagene Mitglied diese Voraussetzungen erfüllt.

Der Vertrag von Lissabon[24] schließlich brachte die Verankerung des AdR direkt im Vertrag über die Europäische Union (EUV)[25] selbst, die Verlängerung der Mandatsperiode von vier auf fünf Jahre analog zum EP und zur EK sowie die Festlegung der Zusammensetzung, also der Aufteilung der Mandate auf die MS, nicht mehr im Primärrecht, sondern einstimmig durch den Rat auf Vorschlag der EK.[26] Seit dem Vertrag von Lissabon ist es dem AdR aber vor allem möglich, zur Wahrung seiner Rechte bei Unterlassung einer verpflichtenden Befassung oder bei Verletzung dieser Konsultationspflicht durch die substantielle Änderung eines Gesetzgebungsaktes nach der Befassung des AdR im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens eine Nichtigkeitsklage gemäß Art 263 Abs 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)[27] gegen einen solcherart fehlerhaft zustande gekommenen Rechtsakt zu erheben. Eine wesentliche rechtliche und damit verbundene politische Aufwertung des AdR bedeutet zudem die

---

21 *Mayer*, Regionale Europapolitik: Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998 (2002) 151 ff. Der gemeinsame organisatorische Unterbau war im Protokoll 16 zum Vertrag von Maastricht vorgesehen. Daran entzündete sich früh Kritik. Siehe zB *Steppacher*, Der Wirtschafts- und Sozialausschuss, in: Weidenfeld/Wessels (Hg), Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96 (1996) 89 f, sowie *Hrbek*, Die Regionen in Europa, in: Weidenfeld/Wessels (Hg), Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92 (1992) 286. Mit Wegfall des Protokolls und damit der „Zwangsehe" mit dem WSA wurde die Zusammenarbeit auf Basis von Verwaltungsabkommen fortgesetzt, die detaillierte Regelungen zu den gemeinsamen Diensten von WSA und AdR – den Direktionen Übersetzungen und Logistik – enthalten. Das aktuelle Verwaltungsübereinkommen trat mit 1.1.2008 in Kraft. Kritisch zur Trennung *Christiansen/Lintner*, The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future, Eipascope 2005/1, 2. Vgl dazu auch den Überblick in *Blanke*, Ausgestaltung 28 ff.

22 ABl Nr C 80/2001.

23 Art 300 Abs 3 AEUV (vormals Art 263 Abs 1 EGV). Zu Rechtsfragen in diesem Zusammenhang siehe *Rosner*, Kommentar Art 300 AEUV Rz 13, und *Suhr*, Kommentar Art 257 – 265 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/EGV Kommentar[3] (2007), Art 263 EGV Rz 25a ff.

24 ABl Nr C 306/2007.

25 Art 13 Abs 4 EUV, ABl Nr C 83/2010.

26 Siehe dazu im Detail den Exkurs.

27 ABl Nr C 83/2010, 47.

dem AdR durch Art 8 Abs 2 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Subsidiaritätsprotokoll) eingeräumte Klagebefugnis gegen eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. Obwohl der AdR nicht direkt in die ex-ante Subsidiaritätskontrolle eingebunden ist und wenngleich die erfolgreiche Geltendmachung einer Subsidiaritätsverletzung beim EuGH recht schwierig sein dürfte, wird allein die Möglichkeit einer Klageerhebung nach Inkrafttreten des Rechtsaktes einen Anreiz für EK, Rat und EP bilden, sich mit ex-ante geäußerten Subsidiaritätsbedenken des AdR zumindest auseinanderzusetzen.[28]

Trotz der stetigen Zunahme seiner Kompetenzen und der Stärkung seiner politischen Rolle bleibt der AdR jedenfalls bis zu einer weiteren Vertragsänderung ein reines Beratungsgremium,[29] für viele kein befriedigender Zustand, würden sie sich doch ein stärkeres Gewicht des AdR im Rechtsetzungsprozess der EU wünschen.[30] Eine politische Wirkung ist vielen seiner Stellungnahmen dennoch nicht abzusprechen.[31]

Der AdR selbst sieht sich angesichts seiner politischen Zusammensetzung vorrangig als politisches und nicht technisches Gremium und versucht immer mehr Parallelen zum EP zu entwickeln, vergleichbar mit einer zweiten Kammer des EP bzw als dritte Kammer der EU-

---

28 Siehe dazu den Beitrag von *Walter Obwexer* im vorliegenden Band.

29 *Streinz*, Die Stellung des Ausschusses der Regionen im institutionellen Gefüge der EU – Eine europarechtliche Bewertung, in: Tomuschat (Hg), Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration (1995) 76 f, sowie *Suhr*, Kommentar Art 263 EGV Rz 25 und Rz 39, der im politischen Mandat der Mitglieder und den im Verfassungsvertrag eingeräumten Rechten eine „grundlegende Änderung" weg von einer ausschließlich beratenden Rolle erblickt.

30 Vgl *Christiansen/Lintner*, Lessons 11 f.

31 Der AdR unternimmt – unterstützt durch die EK – beträchtliche Anstrengungen zur besseren politischen Weiterverfolgung und Beobachtung der Resonanz seiner Stellungnahmen. Protokoll über die Zusammenarbeit zwischen der EK und dem AdR vom 17.11.2005 und Addendum zur Informationspolitik vom 5.6.2007: „Um dem Ausschuss die Erstellung regelmäßiger Berichte über die Auswirkungen seiner Arbeiten zu ermöglichen, liefert ihm die Kommission zweimal pro Jahr substanzielle Antworten, in denen gegebenenfalls die Gründe für die Berücksichtigung bzw Nichtberücksichtigung der in den Stellungnahmen enthaltenen Bemerkungen genannt werden. Bringt der Ausschuss formelle Änderungsvorschläge zu einer Kommissionsvorlage ein, trägt die Kommission dafür Sorge, bei der Änderung ihrer Vorschläge hierauf Bezug zu nehmen."

Gesetzgebung neben Rat und EP.[32] Notwendigkeit und Nutzen einer solchen Positionierung werden lebhaft diskutiert.[33] Befürworter sprechen sich für mehr Mitentscheidungsbefugnisse der „Regionalkammer"[34] aus, wodurch eine wirksamere demokratische Kontrolle der Institutionen und damit eine höhere Akzeptanz der europäischen Politik auf Seiten der Bürger erreicht werden soll. Außerdem wird argumentiert, dass die dritte Ebene dem demokratischen Prinzip der Gewaltenteilung entspreche und so integrationsbedingte Verluste innerstaatlicher Gesetzgebungsbefugnisse jener Regionen, die über derartige Befugnisse verfügen, durch die Möglichkeit direkter Mitwirkung auf Unionsebene ausgeglichen werden könnten.[35]

Damit aber von einer gleichwertigen zweiten oder dritten Kammer gesprochen werden kann, müssten dem AdR echte Mitentscheidungsbefugnisse und nicht lediglich Stellungnahmerechte im Rechtsetzungsprozess eingeräumt werden.[36] Eine zumindest schrittweise weitere Aufwertung seiner Position würde die Verpflichtung von Rat und EK darstellen, die Stellungnahmen des AdR nicht nur einzubeziehen, sondern sie auch sachlich zu berücksichtigen. Darüber hinaus könnte dem AdR ein aufschiebendes Vetorecht eingeräumt werden, wenn besondere regionale Interessen dem Interesse an einer euro-

---

32 Siehe „Grundsatzerklärung zu den Aufgaben" vom 21.4.2009, CdR 56/2009: „Wir sind eine politische Versammlung, der gewählte Mandatsträger der regionalen und lokalen Ebene im Dienste der europäischen Integration angehören. Gestützt auf unsere politische Legitimation sorgen wir für die institutionelle Vertretung aller Gebiete, Regionen, Städte und Gemeinden der Europäischen Union." Im Zuge der Erarbeitung dieser Grundsatzerklärung wurde eine Umfrage mittels Fragebogen unter allen AdR-Mitgliedern und Stellvertretern (688) durchgeführt. Insgesamt konnten 181 Fragebögen ausgewertet werden. 39,8% sahen eine Profilierung des AdR als beratende Einrichtung, nur 14,6% als politische Versammlung, 23,4% als institutioneller Partner für die europäische Integration, 17% als Forum und Ort der Begegnung. 5,3% unterstützten die Antwort „Es ist dem AdR nicht gelungen, sich wirklich zu profilieren". Siehe zum Prozess der Erstellung der Grundsätzerklärung CdR 363/2008, zu den Ergebnissen der Umfrage CdR 36/2009.

33 Vgl *Becker*, Der AdR als dritte Ebene – Zusammenfassung der Diskussion, in: Tomuschat (Hg), Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuss der Regionen (1995) 119 ff.

34 *Pernthaler*, Auswirkungen 192 f.

35 *Theissen*, Regionalismus 282.

36 *Schambeck*, Europäische Integration und Föderalismus, ÖJZ 1996, 528, sieht bereits in der Schaffung des AdR eine Anerkennung einer dritten Ebene.

päischen Regelung entgegenstehen, und um die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips durchzusetzen.[37]

Vor allem das EP dürfte wenig Interesse daran haben, eine zweite Kammer beigestellt zu bekommen, die sich unter Umständen als Konkurrenz entpuppen könnte.[38] Wenngleich der AdR institutionell nicht mehr als ein kleiner Junior-Partner des EP ist,[39] so haben die im AdR vertretenen regionalen Regierungschefs als Landesparteivorsitzende nach den Spielregeln der nationalen Politik in den föderalisierten Staaten wie Österreich und Deutschland doch einen wesentlichen Einfluss auf die Erstellung der Kandidatenlisten für die EP-Wahlen.

Stärke und Alleinstellungsmerkmal des AdR ist und bleibt seine Nähe zum Bürger und zur Umsetzung des EU-Rechts vor Ort. Über den AdR werden europäische Themen in die Gemeinden und Regionen getragen. Er verfügt durch seine Mitglieder auch über das Wissen und die Erfahrungswerte, was sich die Bürger „von Europa" erwarten, was implementierbar ist und kann so als Schnittstelle und Bindeglied zwischen „Brüssel" und „zuhause" fungieren. Die regelmäßigen Eurobarometer-Umfragen zum Stimmungsbild der EuropäerInnen zeigen hier deutliche Defizite auf. Gerade die EK versucht deshalb immer wieder, die Unterstützung des AdR für neue Legislativprojekte und Programme zu gewinnen und bekräftigte wiederholt, im politischen Willensbildungsprozess auf das Know-how des AdR ge-

---

37 Bei einer solchen Aufwertung würden sich wohl grundlegende Fragen des institutionellen Gleichgewichts stellen. Mit den Regelungen des Lissabonvertrages dürfte aber ohnedies für längere Zeit der Rahmen gesetzt sein. Vgl *Konow*, Überlegungen zum AdR, in: Tomuschat (Hg), Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuss der Regionen (1995) 90 ff; *Suhr*, Kommentar Art 263 Rz 38 ff; *Hönle*, Kommentar zu Art 263 – 265 EGV, in: Schwarze (Hg), EU-Kommentar (2009), Art 263 Rz 7.

38 Vgl die Zusammenfassung der Rede des Präsidenten des EP *Klaus Hensch* anlässlich der 8. Plenartagung am 19.7.1995 in *Schöbel*, Der Ausschuss der Regionen – Eine erste Bilanz der Arbeit nach zwei Jahren seines Bestehens (1997) 63. Zur institutionellen Stellung des AdR allgemein im Überblick *Obermüller*, Kommentar Art 263 – 265 EGV, in: Groeben/Schwarze (Hg), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2004), Art 265 EGV Rz 26 ff. Das Verhältnis zum EP ist nicht frei von Spannungen und Konkurrenzgefühlen. So wird etwa der Plenarsaal des EP in Brüssel dem AdR jeweils nur im Einzelfall für seine Plenartagungen zur Verfügung gestellt, obwohl diese normalerweise stattfinden, während das EP in Straßburg tagt. Begründet wurde dies mit einer möglichen Verwechslungsgefahr oder auch mit „Sicherheitsüberlegungen". Siehe dazu *Schmuck*, Ausschuss der Regionen, in: Weidenfeld/Wessels (Hg), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004 (2004), 107.

39 *Hrbek*, Der Ausschuss der Regionen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2001 (2001) 487.

rade auch in den Bereichen „Bessere Rechtsetzung" und „Intelligente Regulierung" verstärkt zurückgreifen zu wollen.[40]

Grundsätzlich war und ist die Schaffung des AdR jedenfalls als entscheidender Schritt zur Umsetzung der in der Präambel zum EUV bekundeten Absicht, „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen", anzusehen. Ungeachtet so mancher Schwächen gewährleistet der AdR einen unmittelbaren Zugang der Länder, Städte und Gemeinden zu den Institutionen der EU, wodurch die strikte Staatenbezogenheit des EU-Rechts durchbrochen wird und Information, Meinungsaustausch, Kontaktpflege und Dialog zwischen den Regionen sowie der lokalen Ebene und der Union ermöglicht werden.[41] Der AdR leistet so einen Beitrag zum Abbau des immer wieder beklagten Demokratiedefizits in der EU und zum Bemühen, die Vielfalt der Regionen Europas zu bewahren und für den europäischen Einigungsprozess nutzbar zu machen.[42] Schließlich ist der AdR damit auch eine Chance, das Vertrauen der Bürger in die europäische Integration wieder herzustellen, also die europäische Einigung „von unten nach oben" wachsen zu lassen.

III. Innerösterreichische Begleitmaßnahmen zur Einrichtung des AdR

Wenige Tage vor dem Beitritt Österreichs zur EG erließ der Gesetzgeber mit der B-VG-Novelle 1994[43] eine Reihe von Regelungen zur Anpassung der Bundesverfassung im Hinblick auf die mit dem EG-Beitritt erforderlichen Änderungen. In Art 23c Abs 4 B-VG findet sich die Bestimmung über die österreichische Mitwirkung an der Ernennung von Mitgliedern des AdR und deren Stellvertretern. Diese hat auf Grund von Vorschlägen der Länder sowie des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes zu erfolgen. Die Länder haben dabei je einen, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund – nach der bis zuletzt in

40 Siehe zuletzt KOM(2010) 543 vom 8.10.2010.

41 *Unterlechner*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozess, Normen – Praxis – Wertung, (1997) 132.

42 *Kalbfleisch-Kottsieper*, Legitimationsprobleme der Europäischen Union – Demokratiedefizit und Handlungspotentiale, Interregiones 4/1995, 37.

43 BGBl Nr 1013/1994.

Geltung gestandenen Rechtslage – gemeinsam drei Vertreter[44] und jeweils dieselbe Anzahl von Stellvertretern vorzuschlagen. Gemäß Art 23c Abs 1 B-VG obliegt die Erstattung des Ernennungsvorschlages an den Rat der Bundesregierung. Ihr steht dabei kein Auswahlermessen zu, sie ist an den Vorschlag gebunden, kann also weder eigenmächtig Mandatare nominieren noch andere als die im Vorschlag enthaltenen Personen namhaft machen.[45]

Im Zuge der Durchführung des Vertrages von Lissabon erfuhr die österreichische Bundesverfassung eine neuerliche Änderung, die sog Lissabon-Begleitnovelle.[46] Der nunmehrige Art 23c Abs 4 B-VG bestimmt zwar wie zuvor, dass jedes Land ein Mitglied und einen Stellvertreter vorzuschlagen hat, dem Städtebund und dem Gemeindebund kommen jedoch nur noch die Vorschläge betreffend die „sonstigen" Mitglieder und deren Stellvertreter zu. Diese Formulierung führte zu heftigen Protesten von Seiten der Kommunen, weil die infolge künftiger EU-Erweiterungen zu erwartenden Reduktionen der österreichischen Mitgliederzahl im AdR die kommunalen Vertreter tragen.[47] Das Problem der Vertretung des Städte- und Gemeindebundes würde sich daher bei einem Absinken der österreichischen Mitgliederzahl im AdR unter elf stellen. Grundsätzlich wären aber auch

---

44 Der Verteilungsschlüssel zwischen Regionen und Kommunen ist in den anderen föderalisierten Staaten ähnlich ausgestaltet. Städtebund und Gemeindebund haben 1995 schriftlich vereinbart, nach jeweils der Hälfte einer Mandatsperiode das Verhältnis 2 zu 1 (Mitglieder) bzw 1 zu 2 (Stellvertreter) zu wechseln.

45 *Sieberer*, Rechtsfragen bei der Mitwirkung von Länderorganen auf EU-Ebene, JRP 2001, 210, und *Rosner*, Kommentar Art 305 AEUV Rz 3.

46 BGBl I Nr 57/2010.

47 Gemeindebund und Städtebund hatten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 25.3.2010 zur Lissabon-Begleitnovelle ursprünglich 25% (Bruchzahlen jeweils aufgerundet, das hätte bis zu einer österreichischen Delegationsgröße von neun Sitzen drei Mitglieder für die lokale Ebene bedeutet) der österreichischen Sitze gefordert, ein eventuell notwendiges Rotationssystem sollte nur die Länder erfassen. Das wurde nicht aufgegriffen. Eine vom Österreichischen Gemeindebund im Verlauf der Verhandlungen am 30.6.2010 vorgeschlagene Formulierung, wonach das „Vertretungsverhältnis zwischen Landes- und Städte- bzw Gemeindevertretern nach entsprechenden Konsultationen der Gebietskörperschaften einfachgesetzlich festzulegen ist" wurde ebenfalls nicht berücksichtigt. Siehe dazu *Fraiss*, Österreichischer Gemeindebund fordert Gesetzesreparatur, Kommunal 7/8, 2010, 22.

dann Lösungen im Rahmen der geltenden Rechtslage möglich, die den Städten und Gemeinden eine Vertretung sichern.[48]

Die Landeshauptmännerkonferenz entscheid am 9.11.1994,[49] als AdR-Mitglieder die jeweiligen Landeshauptmänner vorzuschlagen.[50] Zur Durchbrechung dieses Prinzips kam es erstmals 2004-2006 durch die Bestellung von LH aD *Prof. Dr. Franz Schausberger* zum Beauftragten des Landes Salzburg für den AdR im Zusammenhang mit dessen Wahl zum Vorsitzenden der Fachkommission Konstitutionelle Fragen des AdR.[51] Als Stellvertreter werden seitens der Länder in der Regel LandesrätInnen und PräsidentInnen oder Abgeordnete der Landtage[52] nominiert. Der Städtebund und der Gemeindebund sind sowohl auf Mitglieder – als auch auf Stellvertreterebene durch BürgermeisterInnen und GemeinderätInnen repräsentiert.

Bezüglich der Arbeitsorganisation der österreichischen Delegation im AdR wurde bei der Tagung der Landeshauptmännerkonferenz am 1.2.1995 beschlossen, vor jeder Plenartagung des AdR eine – von der Mitarbeiterebene vorbereitete – Ländervorberatung durchzuführen, zu der auch die Vertreter des Städtebundes und des Gemeindebundes

---

48 ZB die Benennung von Mitgliedern der kommunalen Ebene durch ein Land. Ob aus den Verträgen selbst ein Anspruch auf eine Mindestvertretung der kommunalen Ebene im Rahmen einer nationalen Delegation abzuleiten ist, wird kontrovers diskutiert. Vgl dazu zB *Suhr*, Kommentar Art 263 EGV Rz 20 f, und *Hönle*, Kommentar Art 263 Rz 32 ff – beide ablehnend; *Kaufmann-Bühler*, Kommentar zu Art 300 – 307 AEUV, in: Lenz/Borchardt (Hg), EU-Verträge[5] (2010) Art 300 Rz 12, und *Blanke*, Kommentar zu Art 263 – 265 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hg), Kommentar zur Europäischen Union, Art 263 Rz 15 ff – beide bejahend.

49 Protokoll, VST-2722/36 vom 10.11.1994.

50 *Rosner*, Kommentar Art 305 AEUV Rz 4.

51 Siehe Salzburger LGBl Nr 50/1993 idF LGBl Nr 55/2004. Seit 2008 ist der Tiroler Landtagspräsident *DDr. Herwig van Staa* Mitglied und Vizepräsident des AdR, wobei hinter dieser Entscheidung Erwägungen, die sein hohes Ansehen in Europa, damit verbunden wichtige Netzwerke sowie die zeitliche Verfügbarkeit für AdR-Führungspositionen betreffen, stehen. 2010 nominierte Vorarlberg LStH *Mag. Markus Wallner* (an Stelle von LH *Dr. Herbert Sausgruber*) als AdR-Mitglied. 2011 vollzog auch die Steiermark diesen Schritt mit der Benennung von LR *Dr. Christian Buchmann* als Mitglied. Bei den beiden letztgenannten Ländern ist der jeweilige Landeshauptmann auch nicht mehr stellvertretendes Mitglied.

52 Angesichts der Verdrängung des „Kompetenzföderalismus" zugunsten eines „Mitwirkungsföderalismus" kann das auch als ein Beitrag gegen die Entparlamentarisierung des europäischen Integrationsprozesses gewertet werden. Vgl *Bußjäger*, Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation? in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 45 ff; *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 ff; *Morass*, Interessen 136 f und 231 ff.

eingeladen werden.[53] Die Sekretariatsarbeit für die österreichischen Vertreter im AdR obliegt der Verbindungsstelle der Bundesländer, die im Einvernehmen mit dem Gemeindebund und dem Städtebund vorzugehen hat.

IV. Entwicklung der Rolle und Bedeutung der nationalen Delegationen im AdR

Die Mandatare aus einem MS[54] bilden eine nationale Delegation. Die nationalen Delegationen stellen ein natürliches Strukturelement schon der gemeinsamen Herkunft und Sprache wegen dar und spielten in den ersten Jahren des Bestehens des AdR als strukturierender Faktor eine große Rolle, wenn es darum ging, das neue EU-Gremium in Gang zu bringen. Nicht zu unterschätzen war und ist darüber hinaus die Bedeutung der nationalen Delegationen als Mittler und Bindeglied des AdR zu den MS und damit zum Rat und den Ständigen Vertretungen der MS. In der ersten Geschäftsordnung des AdR (GO)[55] waren die nationalen Delegationen als solche jedoch noch nicht erwähnt.

Daneben konstituierten sich schon im Zuge des ersten Sitzungsjahres transregionale Parteibündnisse, und zwar zunächst die zwei größten, das der Europäischen Volkspartei (EVP) und das der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE). Darauf folgten die Europäische Allianz (EA) und die Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE).[56]

Obwohl die Bedeutung der nationalen Delegationen und der politischen Fraktionen evident war, wurden die näheren Bestimmungen erst 2000 in der GO[57] festgelegt.

Dabei waren die Fraktionen zunächst neben den nationalen Delegationen eher zweitrangig. Abgesehen von ihrer Mitwirkung bei Personalentscheidungen wurde ihnen wenig Einfluss auf die inhaltliche Arbeit attestiert.[58] 2003 stellte eine Studie über den Entscheidungs-

---

53 Protokoll, VST-2722/59 vom 3.2.1995.

54 Die MS sind bei der Ernennung nicht auf eigene Staatsangehörige beschränkt. Siehe *Suhr*, Kommentar Art 263 Rz 23.

55 ABl Nr L 132/1994, 49. Art 6 Abs 3 enthielt lediglich den Hinweis, dass sich die Mitglieder zu Vorbereitungssitzungen treffen können.

56 Eine Anerkennung erfolgte bereits am 17.1.1996 durch das Präsidium. Siehe zur Gruppenbildung und zur Entwicklung der GO in diesem Zusammenhang bis 2000 allgemein *Obermüller*, Kommentar Art 264 EGV Rz 38.

57 ABl Nr L 18/2000, 22.

58 *Mayer*, Europapolitik 141 f.

findungsprozess im AdR fest, dass sich die große Bedeutung der nationalen Delegationen ua aus ihrer Vorreiterrolle hinsichtlich der Einbringung von Änderungsanträgen im Plenum ableiten lässt.[59] So wurden 75% aller Änderungsanträge von nationalen Delegationen eingebracht und nur 5% von Mitgliedern unter dem vorrangigen Aspekt ihrer fraktionellen Zugehörigkeit.

In den überarbeiteten GOen der Folgejahre 2003[60], 2004[61] und 2007[62] wurden die Bestimmungen über die nationalen Delegationen und politischen Fraktionen nur marginal geändert.

In der derzeit in Geltung stehenden GO aus 2010[63] legt Art 7 als Aufgabe der nationalen Delegationen fest, neben den Fraktionen in ausgewogener Weise zur Organisation der Arbeiten des AdR beizutragen. Art 8 bestimmt in organisatorischer Hinsicht, dass jede nationale Delegation ihre interne Organisation selbst regelt und einen Vorsitzenden wählt. Der Generalsekretär trifft innerhalb der Verwaltung Maßnahmen zur Unterstützung der nationalen Delegationen. Dies beinhaltet auch, dass jedes einzelne Mitglied die Möglichkeit hat, Informationen und Unterstützung in seiner Amtssprache zu erhalten. Die Umsetzung dieser Maßnahmen gehört zum Aufgabenbereich eines besonderen Dienstes des AdR und gewährleistet, dass die nationalen Delegationen die Einrichtungen des AdR in angemessener Weise nutzen können. Der Generalsekretär sorgt insbesondere für geeignete Möglichkeiten, die es den nationalen Delegationen erlauben, unmittelbar vor oder während der Plenartagungen Sitzungen durchzuführen. Die nationalen Delegationsleiter treffen sich zudem ein- bis zweimal jährlich, um grundsätzliche Fragen der strategischen Ausrichtung der Arbeiten mit dem AdR-Präsidenten zu diskutieren.

---

59 *Hönnige/Kaiser*, Opening the Black Box: Decision-Making in the Committee of the Regions, in: Regional & Federal Studies (2003) 16.

60 ABl Nr L 189/2003, 53.

61 ABl Nr L 175/2004, 1.

62 ABl Nr L 23/2007, 1. Darin wurde den Fraktionen erstmals die Möglichkeit eingeräumt, Änderungsanträge einzubringen. Diese war auf das vereinfachte Verfahren nach einstimmiger Annahme eines Dokumentes in der Fachkommission beschränkt. Im Wege eines Größenschlusses wurde von den Fraktionen argumentiert, dass auch Änderungsanträge im normalen Verfahren möglich seien, was aber erst in der GO 2010 in Art 23 Abs 2 zweifelsfrei geregelt wurde. Die Zahl der Fraktionsänderungsanträge hat seit 2007 merklich zugenommen. Diese werden im Namen des Fraktionsvorsitzenden übermittelt, die Regelung über die interne Beschlussfassung innerhalb einer Fraktion wird dabei von jeder Fraktion selbst autonom getroffen, die GO des AdR enthält dazu keine Vorgaben. ZB wendet die SPE-Fraktion eine Art „Widerspruchslösung" an: Änderungsanträge werden vom Sekretariat ausgearbeitet, der Fraktionsvorsitz und die für die einzelnen Fachkommissionen zuständigen Koordinatoren dürfen nicht widersprechen.

63 ABl Nr L 6/2010, 18.

Im Gegensatz zu den nationalen Delegationen steht jeder Fraktion nach Art 9 ein eigenes Sekretariat zur Verfügung, dessen Mitarbeiter Bedienstete des Generalsekretariats sind. Darüber hinaus stellt der Generalsekretär den Fraktionen finanzielle Mittel „in angemessener Höhe" für ihre Sitzungen, Aktivitäten und Veröffentlichungen sowie für die Tätigkeiten ihrer Sekretariate zur Verfügung. Die jeder Fraktion zur Verfügung stehenden Mittel sollen im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Diese Regelungen stellen eine deutliche und für die praktische Arbeit entscheidende Privilegierung der Fraktionen gegenüber den nationalen Delegationen dar.

Die Zahl der Bediensteten der Fraktionen steigt überdurchschnittlich im Vergleich zum Personalbestand des AdR. 2011 sind den Fraktionen zB 31 von 39 Planstellen[64] auf Zeit von insgesamt 524 Bediensteten zugewiesen. 2010 waren es 29 bei 506 Bediensteten, 2007 25 bei 466 Bediensteten, 2005 19 bei 428 Bediensteten, 2000 noch 9 bei 226 Bediensteten.[65] Zum Budget lässt sich trotz der Ankündigung in der GO, die Mittel im Haushaltsplan auszuweisen, keine genaue Aussage machen, da es keinen Gesamtansatz auf einer Haushaltslinie gibt. Die Ausgaben der Fraktionen verteilen sich vielmehr auf die verschiedenen Haushaltslinien. ZB sind bei der Haushaltslinie 1004 (Reisekosten und Taggelder der Mitglieder) 619.800 € von insgesamt 7.851.761 € für die Fraktionen vorgesehen, und zwar für auswärtige Sitzungen, Seminare und Teilnahme einzelner Mitglieder an Veranstaltungen.[66] Haushaltslinien können auch fast vollständig von den Fraktionen verwaltet werden, zB die Finanzierung der Informationstätigkeiten der Mitglieder des AdR, 2011 immerhin 408.000 €.[67] Eine genaue Analyse müsste daher jede Haushaltslinie überprüfen, die

64 Als Planstellen auf Zeit mit folgenden Bewertungen: 1 AD 13, 3 AD 12, 1 AD 11, 4 AD 10, 2 AD 8, 1 AD 7, 5 AD 6,1 AD 5, 1 AST 7, 1 AST 6, 4 AST 5, 3 AST 4, 2 AST 3, 2 AST 2. Die übrigen acht Planstellen auf Zeit verteilen sich auf das Kabinett des Präsidenten (5), den Übersetzungsdienst (2) und die Direktion Kommunikation, Presse und Protokoll (1).

65 Zahlen aus dem Gesamthaushaltsplan der EU für das betreffende Jahr.

66 Zahlen aus der Ausgabenplanung für das Haushaltsjahr 2011 der Kommission für Finanz- und Verwaltungsfragen, CdR 359/2010 Punkt 7b.

67 Haushaltslinie 264. Siehe dazu die Regelung für die Finanzierung der politischen und Informationstätigkeiten der Mitglieder des AdR, CdR 218/2010 Punkt 12c. In Summe werden 95% der Mittel direkt den Fraktionen zugeteilt, 5% werden der Kommission für Finanz- und Verwaltungsfragen (CAFA) als Reserve zur weiteren Verwendung zugewiesen, die damit ua die Informationstätigkeit von fraktionslosen Mitgliedern finanziert.

Bezüge der Fraktionsmitarbeiter müssten dabei gemäß dem Beamtenstatut der EU annäherungsweise geschätzt werden.[68]

Zusammenarbeit und Übereinstimmung innerhalb der nationalen Delegationen sind sehr unterschiedlich.[69] Die belgische, britische, dänische, finnische, griechische, niederländische, portugiesische und schwedische Delegation bringen ausnahmslos Änderungsvorschläge ein, die ihre nationalen Interessen berühren. Im Gegensatz dazu sind die Vorschläge der österreichischen, französischen, deutschen, irischen, spanischen und italienischen Delegation sowohl von nationalem als auch politischem Charakter. Delegationen größerer MS zeigen insgesamt weniger Zusammenhalt als kleinere. Beispielsweise haben in der britischen, französischen und deutschen Delegation die politischen Zugehörigkeiten weit mehr Bedeutung als die nationale Delegation. Größe, politische Kultur und Verwaltungskapazitäten sind folglich Schlüsselfaktoren. Insgesamt ist zu sehen, dass Mitglieder unitarischer Staaten geneigter sind, eine nationale Linie zu verfolgen als jene von regionalisierten oder föderalisierten Staaten. Letztere können zudem auf reiche Verwaltungsressourcen in ihren Ländern zurückgreifen und bekommen häufig zusätzlich Unterstützung von den jeweiligen Regionenbüros in Brüssel.

Über die Jahre haben die politischen Fraktionen organisatorisch und inhaltlich zunehmend an Einfluss gewinnen können. Dieser Bedeutungsanstieg macht sich mehrfach bemerkbar, von der Verteilung und Ausarbeitung von Stellungnahmen[70] bis hin zu organisatorischen Fragen, wie der Sitzordnung. In den Plenarversammlungen sitzen die Mitglieder nicht mehr in alphabetischer Reihenfolge, sondern aufgeteilt in vier Gruppen, geordnet nach politischer Gesinnung.[71] In den Publikationen des AdR wurde anfänglich ausnahmslos nach der Natio-

---

68 Zumindest das jeweilige Grundgehalt gemäß dem im Gesamthaushaltsplan abgedruckten Stellenplan kann der VO 31/1962 über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft idgF entnommen werden. Wobei sich auch bei Zugrundelegung der Ausgabenplanung des AdR Fragen der Zuordnung einer Ausgabe zu den Fraktionen stellen, ZB enthält de Haushaltslinie 1004 neben den bereits angeführten Mitteln für die Fraktionen eine Kategorie „Sonstige politische Tätigkeiten", 2011 immerhin 419.061 €.

69 *Hönnige/Kaiser*, Decision-Making 21 ff.

70 ZB gibt es mittlerweile in jeder Fachkommission Koordinatoren der politischen Gruppen. Die Zuweisung von Stellungnahmen erfolgt auf Grund eines Punktesystems ähnlich wie im EP. Siehe dazu den vom AdR herausgegebenen Leitfaden für die Vorsitzenden der Fachkommissionen des AdR, Dok 3863 vom 28.4.2008

71 *Domorenok*, The Committee of the Regions: In Search of Identity, in: Regional & Federal Studies (2009) 150. Der entsprechende Beschluss des AdR, CdR 243/2003 Punkt 5, wurde in der 56. Plenartagung am 29.9.2004 nach längerer Diskussion mehrheitlich gefasst. Zur Diskussion siehe das Protokoll CdR 295/2004.

nalität der Mitglieder unterschieden, inzwischen wird daneben die politische Zugehörigkeit angeführt. Auch Änderungsanträge werden nun in großer Zahl im Namen von politischen Fraktionen eingebracht und im Plenum recht einheitlich abgestimmt.[72] Die stärkste Einflussnahme üben die politischen Gruppen bei der Vorbereitung von Wahlen für Leitungsfunktionen sowie bei der Erarbeitung strategischer Resolutionen und des jährlichen Arbeitsprogramms des AdR aus.[73]

Die Reaktionen auf den Bedeutungszuwachs der Fraktionen sind kontrovers: Die eine Seite stuft die wahrnehmbare Politisierung des AdR als alarmierend ein und würde eine Stärkung der Fachkommissionen und der nationalen Delegationen bevorzugen. Die andere Seite erkennt in der größeren Bedeutung der Fraktionen einen Ausdruck der politischen Konsolidierung der regionalen Vertretung auf europäischer Ebene, welche bedingt durch den Bedeutungsverlust nationaler Grenzen im Fortschreiten begriffen ist.[74] Die Realität dürfte in der Mitte liegen. Die Aktivitäten der politischen Gruppen verbinden den AdR mit dem interinstitutionellen Gefüge der EU und erhöhen damit die Wahrscheinlichkeit, dass im europäischen Meinungsbildungsprozess auf die Ansichten des AdR Bedacht genommen wird. Insbesondere das Verhältnis zum EP hat sich durch die von den politischen Fraktionen initiierten Treffen zwischen AdR- und EP-Berichterstattern verbessert.[75] Die Fraktionen leisten folglich einen nicht unerheblichen Beitrag zur Stärkung beider Funktionen des AdR, Beratung und politische Repräsentation. Für den Einfluss des AdR wird es aber in Zukunft unabdingbar sein, innerhalb des AdR das Bewusstsein der Zusammengehörigkeit als Zweckgemeinschaft über politische Interessenskonflikte hinweg zu vertiefen und sich zu einer Aktionsplattform für alle Akteure der subnationalen Ebene zu entwickeln.[76]

---

72 *Domorenok*, Identity 150, siehe auch *Hönnige/Kaiser*, Decision-Making 24, wonach 2003 die Einbringung von Änderungsanträgen noch vorwiegend durch die nationalen Delegationen erfolgte.

73 *Kiefer*, Aktivitäten der Länder in europäischen Institutionen, Verbänden und Netzwerken, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 73.

74 *Domorenok*, Identity 151.

75 *Schöbel*, Bilanz 43.

76 Vgl dazu auch CdR 27/2005, ein Diskussionsdokument vorgelegt von den Koordinatoren der nationalen Delegationen, insbesondere Empfehlung 2 und die Begründung dazu.

Exkurs: Zur Zusammensetzung des AdR nach dem Vertrag von Lissabon

Eine der Änderungen des Lissabonvertrages im Zusammenhang mit den beiden beratenden Einrichtungen der EU, dem WSA und dem AdR, ist der Wegfall der Sitzaufteilung auf die einzelnen MS im Primärrecht. Seit der Schaffung des AdR war die Zahl der Mitglieder für jeden MS im EGV festgesetzt.[77] Der Vertrag von Lissabon sieht nun einen einstimmigen Beschluss des Rates über die Zusammensetzung vor, der auf Vorschlag der EK erlassen wird. Die neuen Vertragsbestimmungen führten im AdR ab Mitte 2009 zu einer Diskussion über seine zukünftige Zusammensetzung, die erst im Oktober 2010 mit einer – mehrheitlich beschlossenen – Empfehlung des Plenums zu einem vorläufigen Abschluss kam.

Die Sitzverteilung ist als Machtfrage wohl unweigerlich mit Gremien verbunden. Im Rahmen der EU spielen der hohe Integrationsgrad und die Supranationalität eine wesentliche Rolle bei solchen Diskussionen. Das Prinzip der völkerrechtlichen Gleichheit und der Souveränität der MS wird dabei zumindest teilweise überlagert.[78] Den AdR begleitet die Frage der Aufteilung der Mandate bereits seit seiner Gründung.[79] Schon damals standen unterschiedliche Modelle zur Diskussion, die sich in zwei Gruppen einteilen lassen: Einerseits eine stärkere Gewichtung der degressiven demografischen Proportionalität, wie sie zB beim EP verwirklicht ist, andererseits der Staus quo mit einer stärkeren Gewichtung der kleinen und mittleren MS. Letztendlich entschied man sich für die Übernahme des Aufteilungsschlüssels, der auch auf den WSA angewandt wird. Dieser teilt die MS im Wesentlichen in Gruppen nach ihrer Größe ein, wobei die Bandbreiten derzeit von 24 Mitgliedern für die vier großen MS[80] bis zu Malta mit fünf Sitzen reichen. Diese Gewichtung wurde auch mit den folgenden Verträgen von Amsterdam und Nizza nicht verändert. Neue MS fügten sich in das bestehende System ein, was zu einer Erhöhung der Mit-

77 Art 198a EGV in der Fassung des Vertrages von Maastricht, mit dem Vertrag von Amsterdam dann in Art 263 EGV. Im Vertrag von Nizza wurde die Höchstgrenze von 350 Mitgliedern eingeführt (Art 263 Abs 2 EGV), die der Vertrag von Lissabon in seinem Art 305 Abs 1 AEUV beibehält.

78 Vgl *Kotzur*, Kommentar Art 257 – 262 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hg), Kommentar zur Europäischen Union, Art 258 Rz 6 f; *Obermüller*, Kommentar Art 263 Rz 2.

79 Siehe dazu und zum Folgenden *Obermüller*, Kommentar Vorbemerkungen Art 263 bis 265 EGV Rz 18 – 25.

80 Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Italien.

gliederzahl des AdR von ursprünglich 189 auf mittlerweile 344 führte.[81] Die derzeitige Sitzverteilung spiegelt daher bereits die unterschiedliche Größe der MS wieder.[82]

Der Vertrag von Lissabon übernahm für den WSA und AdR im Wesentlichen die Regelungen des gescheiterten Verfassungsvertrages. Ein Einleitungsartikel zu den beratenden Einrichtungen der Union enthält gemeinsame Vorschriften für beide Gremien. Art 300 Abs 2 AEUV regelt die Zusammensetzung des WSA[83], Abs 3 die des AdR, der sich gemäß dieser Vorschrift aus politisch legitimierten Vertretern der lokalen und regionalen Ebene zusammensetzt.[84] Absatz 5[85] legt fest, dass die Art der Zusammensetzung der Ausschüsse in regelmäßigen Abständen vom Rat überprüft wird, der dabei der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung Rechnung trägt. Beschlüsse des Rates ergehen dabei auf Grund eines Vorschlages der EK. Gemäß Art 305 Abs 2 AEUV erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der EK einen Beschluss über die Zusammensetzung.[86]

---

81 Zur derzeitigen Aufteilung der Sitze auf die MS siehe Art 8 des Protokolls Nr 36 über die Übergangsbestimmungen.

82 Siehe zB *Blanke*, Kommentar Art 263 EGV Rz 19: Festsetzung nach „der Größe der MS" wobei der „pauschalierende Verteilungsschlüssel die kleineren Länder überrepräsentiert erscheinen [lasse]"; *Kotzur*, Kommentar zu Art 300 – 307 AEUV, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV[5] (2010), Art 305 Rz 4: „nach ihrer Größe unterschiedliche Quoten (keine Proportionalität in Bezug auf demografische Aspekte)"; *Hönle*, Kommentar, Art 263 EGV Rz 41: „gewisse Gewichtung nach deren [gemeint: MS] Größe" unter Hinweis auf die Überrepräsentation der kleinen MS; *Rosner*, Kommentar Art 305 AEUV Rz 1: „nach der Bevölkerungsgröße mit stärkerer Gewichtung der kleineren MS".

83 „Der Wirtschafts- und Sozialausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern der Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie anderen Vertretern der Zivilgesellschaft, insbesondere aus dem sozialen und wirtschaftlichen, dem staatsbürgerlichen, dem beruflichen und dem kulturellen Bereich." Gegenüber der Vorgängerbestimmung des Art 257 Abs 2 EGV gab es wie schon bei vorherigen Vertragsänderungen Anpassungen, die va auch gesellschaftliche Änderungen widerspiegeln.

84 „Der Ausschuss der Regionen setzt sich zusammen aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sind." Damit wurde Art 263 Abs 1 2. Halbsatz EGV abgesehen von grammatikalisch notwendigen Anpassungen wegen Wegfalls des 1. Halbsatzes unverändert übernommen.

85 „Die Vorschriften der Absätze 2 und 3 über die Art der Zusammensetzung dieser Ausschüsse werden in regelmäßigen Abständen vom Rat überprüft, um der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung in der Union Rechnung zu tragen. Der Rat erlässt auf Vorschlag der EK Beschlüsse zu diesem Zweck."

86 „Der Rat erlässt einstimmig auf Vorschlag der EK einen Beschluss über die Zusammensetzung des AdR." Die gleich lautende Parallelbestimmung für den WSA findet sich in Art 301 Abs 2 AEUV. Abs 1 setzt jeweils die Höchstmitgliederzahl mit 350 fest. Diese Beschlüsse können sowohl die Gesamtzahl der Mandate als auch die Aufteilung auf die MS betreffen: So schon klar der Text.

Unklar ist das Verhältnis der Regelungen des Art 300 Abs 5 und des Art 305 Abs 2 AEUV. Handelt es sich um zwei verschiedene Bestimmungen oder sind bei einem Beschluss gemäß Art 305 Abs 2 zur Zusammensetzung des AdR die in Art 300 Abs 5 erwähnten Entwicklungskriterien heranzuziehen? Und wenn zweites zutrifft, was bedeutet das für die Aufteilung der Sitze auf die MS?

In der Literatur findet sich keine eindeutige Antwort. Teilweise wird versucht, Art 300 Abs 5 AEUV für die Aufteilung der Mandate auf die einzelnen MS fruchtbar zu machen. Dazu wird auf den Wortlaut des Konventsentwurfs des Verfassungsvertrages hingewiesen.[87] Die neu eingefügten Wortfolgen seien möglicherweise ein Redaktionsversehen, die Regierungskonferenzen 2004 und 2007 hätten an der Zielsetzung der Vorschrift nichts ändern wollen. Bei der Beschlussfassung gemäß Art 305 Abs 2 AEUV wären demnach die Kriterien des Art 300 Abs 5 zu berücksichtigen.[88]

Demgegenüber steht die Auffassung, dass die Aufteilung der Mandate auf die MS nicht von Art 300 Abs 5 AEUV erfasst ist. Dieser sei als Öffnungsklausel zu verstehen und regle die Provenienz der Mitglieder, für den AdR werde Abs 5 auch in Zukunft nur geringe Be-

---

87 Art I-31 Abs 5 des Konventsentwurfs (Dok CONV 850/03) benutzte im Zusammenhang mit der regelmäßigen Überprüfung durch den Ministerrat auf Vorschlag der Kommission nur den Ausdruck „Zusammensetzung", nicht aber die „Art ihrer Zusammensetzung" und verwies auf die Art III-292 – 298:
„Die Zusammensetzung dieser Ausschüsse, die Ernennung ihrer Mitglieder, ihre Befugnisse und ihre Arbeitsweise werden durch die Artikel III-292 bis III-298 geregelt. Die Bestimmungen über ihre Zusammensetzung werden in regelmäßigen Abständen vom Ministerrat auf Vorschlag der Kommission überprüft, um der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung in der Union Rechnung zu tragen."
Art III-292 bis III-298 enthielten die detaillierten Regelungen zum AdR und WSA. Für die Zusammensetzung des AdR war in Art III-292 Abs 1 ein einstimmiger Europäischer Beschluss des Ministerrates vorgesehen. Ein Vorschlag der Kommission dafür war nicht explizit erwähnt.
Im Zuge der Regierungskonferenz 2004 zur Erarbeitung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, ABl Nr C 310/2004, 1 ff wurde der Text abgeändert. Neben der angeführten Ergänzung beim Ausdruck Zusammensetzung wurde ua im nunmehrigen Art I-32 Abs 5 auch das Rechtsinstrument für die Überprüfung der „Art der Zusammensetzung" mit einem Europäischen Beschluss ohne Aussagen zur erforderlichen Mehrheit für eine Annahme im Rat festgelegt. Die Art III-386 – III-392 enthielten die detaillierten Regelungen zu AdR und WSA, der Europäische Beschluss über die Zusammensetzung erforderte Einstimmigkeit im Rat und einen Vorschlag der Kommission, so Art III-386 Abs 1 für den AdR. Vgl zur Entstehungsgeschichte va *Rosner*, Kommentar Art 300 AEUV Rz 15 ff.

88 ZB *Rosner*, Kommentar Art 300 AEUV Rz 15 ff, und *Epping*, Kommentar zu Art I-32, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hg), Europäischer Verfassungsvertrag (2007), Art I-32 Rz 9, zur gleich lautenden Formulierung des Verfassungsvertrages. *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon (2010) 439; *Barents*, Het verdrag van Lissabon (2008) 310.

deutung haben.[89] Die vorgesehenen Beschlüsse in Art 300 Abs 5 zur Art der Zusammensetzung und zur Zusammensetzung der beiden Ausschüsse werden klar voneinander getrennt.[90]

Der Wortlaut der Bestimmungen spricht für eine Trennung der Fragen „Art der Zusammensetzung" in Art 300 Abs 5 und der Zusammensetzung im Sinne einer Aufteilung von Sitzen auf die MS in Art 305 Abs 2 AEUV. Eine Berufung auf den Konventsentwurf und damit auf die Entstehungsgeschichte erscheint nicht unproblematisch, da eine Vielzahl von späteren Verhandlungen dessen Ergebnisse überlagern.[91] Eine berichtigende Auslegung des insoweit klaren Wortlauts ist nicht notwendig und de lege lata auch nicht geboten. Es handelt sich um zwei unterschiedliche Beschlüsse, für die auch unterschiedliche Mehrheiten im Rat vorgesehen sind – bei der „Binnenzusammensetzung" gemäß Art 305 Abs 2 Einstimmigkeit, bei einem Beschluss gemäß Art 300 Abs 5 AEUV die qualifizierte Mehrheit.[92]

Auch bei Zugrundelegung der Meinung, dass Art 300 Abs 5 AEUV die Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer und demografischer Kriterien für die Zusammensetzung vorgibt und diese beim Beschluss

---

89 ZB *Kaufmann-Bühler*, Kommentar Art 300 AEUV Rz 11, 17, Art 301 AEUV Rz 3; *Hayder*, Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss – eine unterschätzte EU-Institution, EuZW 2010, 176 f; *Sichert*, Kommentar zu Art 257 – 262 EGV, in: Schwarze (Hg), EU-Kommentar (2009), Art 257 EGV Rz 11, Art 258 EGV Rz 1. Daneben gibt es in der Literatur auch Aussagen, die sich schwierig zuordnen lassen. ZB *Kotzur*, Kommentar Art 300 AEUV Rz 9, der eine Dynamisierung der Ausschusstätigkeit darin sieht und wandelnde Wirklichkeitsbedingungen reflektieren will; er scheint aber ebenfalls eher von einer Trennung der Beschlüsse gem Art 300 Abs 5 und 305 Abs 2 auszugehen (ebenda und bei Art 305 Rz 4). Oder *Burgorgue*, Kommentar Art I-32 Verfassungsvertrag, in: Burgorgue/Levade/ Picod, Traité etablissant une Constitution pour l'Europe (2007), Art I-32 Rz 9: „Le traité prend en effet en considération le caractère évolutif de l'Union sur les plans economique, social et démographique" mit der Verpflichtung für den Rat, die Art der Zusammensetzung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

90 ZB *Kaufmann-Bühler*, Kommentar Art 300 AEUV Rz 17; *Sichert*, Kommentar Art 257 EGV Rz 11, Art 258 EGV Rz 1; *Suhr*, Kommentar Art 263 EGV Rz 8 zur gleich lautenden Bestimmung des Verfassungsvertrages. Wohl auch *Hönle*, Kommentar Art 263 EGV Rz 41.

91 *Everling*, Lissabon-Vertrag regelt Dauerstreit über Nichtigkeitsklage Privater, EuZW 2010, 575, zu einem ähnlichen Problem (Nichtigkeitsklage Privater gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter gem Art 263 Abs 4 AEUV) unter Verweis darauf, dass ein bloßer Hinweis auf eine Referenzregelung im Verfassungsvertrag und ihre nicht vorgesehene Änderung eben nicht für eine in diesem Fall restriktive Auslegung ausreicht. Ihm folgend wird man den Nachweis verlangen müssen, dass die Referenzregelung jeweils übernommen werden sollte. Im vorliegenden Fall wird für die Auslegung sogar auf den Konventsentwurf verwiesen.

92 *Sichert*, Kommentar Art 257 EGV Rz 11; *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz/Borchardt, Art 301 AEUV Rz 3, Art 305 AEUV Rz 3. Siehe auch den Vermerk des Rates für die Neubesetzung des AdR, Dok 12078/09, 3, wobei für eine Reduzierung der Zahl der Ausschussmitglieder oder eine Änderung der gegenwärtigen Verteilung nur auf einen Beschluss über die Zusammensetzung gemäß Art 305 AEUV verwiesen wird.

gemäß Art 301 und 305 AEUV zu berücksichtigen wären, bleibt der Befund, dass nur der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung Rechnung zu tragen ist. Das Wort Entwicklung deutet darauf hin, dass man vom Istzustand, das heißt der derzeitigen Verteilung der Sitze, auszugehen hat und nur zukünftige Änderungen zu berücksichtigen wären.[93]

Bei den Beschlüssen gemäß Art 300 Abs 5 und 305 Abs 2 AEUV ist der Rat an die Vorschläge der EK nicht gebunden. Folgend den allgemeinen Regeln kann er diese abändern, wobei dafür Einstimmigkeit erforderlich ist.[94] Beide Bestimmungen erscheinen auch hinreichend bestimmt, eine Kompetenz-Kompetenz der EU liegt daher nicht vor.[95] Vielmehr handelt es sich um den auch sonst in den Verträgen anzutreffenden Fall einer autonomen Vertragsänderung.[96]

Eine Anhörung des WSA oder AdR bei Beschlüssen gemäß Art 300 Abs 5 beziehungsweise Art 301 Abs 2 und 305 Abs 2 AEUV ist nicht vorgesehen. Art 300 Abs 5 AEUV sieht keine Frist für die Erlassung des entsprechenden Beschlusses zur Art der Zusammensetzung vor, auch die regelmäßigen Abstände, in denen diese Überprüfung erfolgen soll, werden nicht näher bestimmt. Der einstimmige Beschluss des Rates zur Zusammensetzung gemäß Art 305 Abs 2 wird wohl spätestens bei einem nicht bloß vorläufigen Überschreiten[97] der Höchstmitgliederzahl von 350 zu fassen sein. Der AdR und der WSA haben auch keinen Anspruch auf Erlassung eines Beschlusses gemäß Art 300 Abs 5, eine Nichtig- bzw Untätigkeitkeitsklage scheidet daher aus.[98]

---

93 So schon *Kiefer*, Common interests of middle-sized EU member states – the composition of the Committee of the Regions, in: Franck (Hg), Neun aus Siebenundzwanzig. Europäische Politik der mittelgroßen EU-MS (2008) 140.

94 Art 293 AEUV.

95 *Kaufmann-Bühler*, Kommentar Art 300 AEUV Rz 17; *Sichert*, Kommentar Art 257 EGV Rz 11.

96 *Herrnfeld*, Kommentar Art 46 – 53 EUV, in: Schwarze (Hg), EU-Kommentar (2009), Art 48 EUV Rz 17 f. Anders wohl *Rosner*, Kommentar Art 300 AEUV Rz 17.

97 Im Zuge von Übergangsbestimmungen in Beitrittsverträgen. Eine Änderung während einer laufenden Mandatsperiode, bei der ernannte Mitglieder des AdR ihr Mandat verlieren, wäre wohl ein Eingriff in das freie Mandat der Mitglieder.

98 Für eine Nichtigkeitsklage fehlt es beim AdR als seit dem Lissabonvertrag teilprivilegierter Kläger gemäß 263 Abs 3 AEUV – dem WSA kommt diese Stellung nicht zu – an einem Recht, auf dessen Wahrung die Klage abzielen könnte, da keine Verletzung seiner ihm im Vertrag eingeräumten Kompetenzen gerügt werden kann. Für eine Untätigkeitsklage gemäß Art 265 AEUV fehlt es dem AdR und dem WSA schon an der Parteifähigkeit. Vgl dazu zB *Borchardt*, Kommentar Art 251 – 281 AEUV, in: Lenz/Borchardt (Hg), EU-Verträge (2010), Art 263 AEUV Rz 25; *Cremer*, Kommentar Art 230 – 233 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/EGV Kommentar (2007), Art 230 EGV Rz 5.

Im AdR begann 2009 eine intensive Diskussion zur Frage der künftigen Zusammensetzung. Im Wesentlichen standen sich zwei Auffassungen gegenüber – eine stärkere demografische Gewichtung und der Status quo, wobei es Bestrebungen gab, die neue Sitzverteilung bereits mit Beginn der Mandatsperiode 2010 in Kraft zu setzen.

Im Zuge der Überarbeitung der GO auf Grund des Lissabonvertrages legte die AdR-Verwaltung für die 109. Präsidiumssitzung am 17.6.2008 ein umfangreiches Mandat[99] für eine ad hoc Kommission zur Überarbeitung der GO vor. Dieser Mandatsentwurf enthielt neben notwendigen rechtlichen Anpassungen[100] Aussagen zu zwei politisch brisanten Fragen: Erstens zur zukünftigen Zusammensetzung des AdR, wobei die Optionen Status quo oder Festlegung eines Aufteilungsschlüssels wie im EP genannt werden, zweitens Ausführungen zum politischen Status der Mitglieder,[101] da dieser in den einzelnen MS unterschiedlich ausgelegt werde. Dieses Dokument wurde auch auf Grund des negativen Ausgangs des irischen Referendums zum Lissabonvertrag am 12.6.2008 letztendlich von der Tagesordnung genommen.[102]

Für viele überraschend ergriff knapp ein Jahr danach der damalige Präsident des AdR *Luc Van den Brande* neuerlich die Initiative in der Angelegenheit der Sitzverteilung. In einem umfangreichen „Non-paper"[103] für die Konferenz der Präsidenten und Fraktionsvorsitzenden[104] in Uppsala am 10.9.2009 wird die Zusammensetzung problematisiert und ein ehrgeiziger Zeitplan für eine Änderung präsentiert. Dabei wird in einem Anhang bereits der Text eines Empfehlungsentwurfs vorgestellt, die Bandbreite der Sitzanzahl für die einzelnen MS beträgt 6 – 30.[105] Der Zeitplan sah eine Beschlussfassung im Plenum im

99 CdR 135/2008 Punkt 7.

100 Klagerechte des AdR bei Subsidiaritätsverstößen oder zur Wahrung seiner Rechte.

101 Gemeint waren die Erfordernisse gemäß Art 300 Abs 3 AEUV: Wahlmandat oder politische Verantwortlichkeit gegenüber einer gewählten Versammlung. Siehe zu dieser aufgeworfenen Frage *Kiefer*, Interests 140 f mit Beispielen.

102 Im endgültigen Mandat der 77. Plenartagung am 27.11.2008, CdR 33/2009 Punkt 3, erfolgte eine Einschränkung dieser Kommission zur Überarbeitung der GO auf technische Fragen im Zusammenhang mit dem Lissabonvertrag.

103 Private Office of the President, Discussion paper on the institutional transition within the European Union and its effects on the Committee of the Regions, Non-paper Uppsala 10.9.2009.

104 Dieses in der GO des AdR nicht vorgesehene und fallweise tagende Gremium setzt sich aus dem Präsidenten, dem ersten Vizepräsidenten, den Vorsitzenden der Fachkommissionen und den Fraktionsvorsitzenden zusammen.

105 Eine Tabelle war ebenfalls beigefügt. Die Auswirkungen auf die einzelnen Delegationen wurden dabei etwas verschleiert, da alle 350 Sitze auf die derzeit 27 MS aufgeteilt wurden und Erweiterungen nicht berücksichtigt waren. Für Österreich waren daher 11 Mitglieder ausgewiesen.

Dezember 2009 und ein Inkrafttreten noch für die Mandatsperiode 2010 – 2015 vor. Dem folgte für die 118. Präsidiumssitzung am 5.10.2009 eine Vorlage[106] ebenfalls des Präsidenten zur künftigen Zusammensetzung und der Mandatsdauer. Tendenziell wird darin eine unverzügliche Umsetzung des Lissabonvertrages gefordert, wobei der AdR der EK und dem Rat einen Vorschlag unterbreiten solle. Die aktuelle Zusammensetzung der Delegationen im AdR wird als „Anomalie" gesehen, da sie die demografische Entwicklung nicht widerspiegle. Art 300 Abs 5 AEUV setze dem ein Ende.[107] Gefordert wurde eine Orientierung am EP, aber keine Übertragung eins zu eins.

Gemäß dem ehrgeizigen Zeitplan wurde ein Empfehlungsentwurf[108] auf die vorläufige Tagesordnung der 82. Plenartagung am 3.12.2009[109] gesetzt. Der Empfehlungsentwurf stand außerdem im Präsidium am Vorabend der Plenartagung zur Diskussion. Inhaltlich wurde wenig überraschend in Anlehnung an das Non-paper eine Höchstgrenze von 30 Sitzen für den größten und eine Mindestzahl von 5 für den kleinsten MS gefordert.[110] Die Neuaufteilung sollte erst ab der Mandatsperiode 2015 gelten. Im Vorfeld formierte sich massiver Widerstand gegen diesen Entwurf und den überhasteten Zeitplan.[111] Eine äußerst kontroverse Diskussion im Präsidium zeigte, dass der AdR in dieser Frage sehr gespalten war. Präsident *Van den Brande* nahm darauf den Entwurf von der Tagesordnung der Plenartagung und kündigte die Einsetzung einer Kommission, in der jeder MS vertreten sein sollte, zur Ausarbeitung eines neuen Entwurfs an.

Ein Mandat[112] für diese Kommission wurde auf der nächsten Plenartagung im Februar 2010 beschlossen. Die Grundlage für die Arbeiten bildete dabei der Empfehlungsentwurf vom Dezember. Im Rahmen von drei kurzen Sitzungen sollte ein Entwurf ausgearbeitet

106 CdR 230/2009 Punkt 6 vom 29.9.2009.

107 „Man sollte sich daher fragen, ob die Zusammensetzung des AdR nicht dem Geist des neuen Vertrages angepasst werden müsste, durch den sowohl seine politische Legitimität als auch sein territoriales Profil gestärkt wurden, um die demographische Realität in Europa besser widerzuspiegeln."

108 CdR 283/2009 Punkt 6 vom 4.11. 2009.

109 CdR 284/2009 rev 1 vom 12.11.2009, Tagesordnungspunkt 5.

110 Sitzgewinnen von fünf MS standen Verluste von dreizehn anderen gegenüber.

111 Siehe nur den Änderungsantrag von weit über 50 Mitgliedern zur Streichung des Empfehlungsentwurfs von der Tagesordnung, CdR 284/2009 rev 1 Änd 1. Zusätzlich waren noch zehn Änderungsanträge eingegangen, die mit einer Ausnahme den Entwurf ablehnten und massiv abänderten, R/CdR 283/2009 Punkt 6 Änd 1-10.

112 CdR 23/2010.

und im Juni vom Plenum beschlossen werden. Den Vorsitz in der Kommission führte die Präsidentin des AdR *Mercedes Bresso*.[113]

Die Verhandlungen in dieser Kommission gestalteten sich von Beginn an schwierig. Insbesondere wurde von Seiten der AdR-Verwaltung nie ein Rechtsgutachten zur Verfügung gestellt, das eine gemeinsame Basis für die Diskussionen hätte darstellen können. Die von der AdR-Verwaltung vorgelegten Dokumente waren eher oberflächlich gehalten. Auch der Vorschlag, mit einer Arbeitsgruppe auf Verwaltungsebene die Arbeit der Kommission zu begleiten, wurde von der Präsidentin nicht aufgegriffen.[114] Eine offizielle Einbindung der nationalen Delegationen erfolgte erst mit Schreiben der Präsidentin vom 16.3.2010.[115] Darin ersuchte sie um schriftliche Beiträge der Delegationen bis 29.3.2010. Insgesamt nahmen 19 Delegationen die eingeräumte Stellungnahmemöglichkeit wahr.

Eine große Gruppe von MS[116] schlug die Beibehaltung des bisherigen Systems beziehungsweise nur geringfügige Anpassungen vor. Vergleiche mit dem EP wurden abgelehnt. Der AdR sei ein beratendes Organ, eine degressiv proportionale Zusammensetzung im EUV für ihn nicht vorgesehen, er repräsentiere Institutionen, nicht direkt die BürgerInnen. Die Zusammensetzung berücksichtige bereits die unter-

---

113 Die anberaumte kurze Dauer der Sitzungen und der sehr gedrängte Zeitplan ließen anfangs Zweifel aufkommen, ob eine ernsthafte Diskussion gewünscht war. Erschwert wurde die Arbeit zusätzlich durch den Mandatsverlust der Präsidentin bei den italienischen Regionalwahlen und ihre erst im Juni erfolgte Wiederwahl. Österreich war in allen Sitzungen durch Gemeinderat *Erwin Mohr* vertreten.

114 ZB in einem offenen Brief der Vertreter der ungarischen, irischen, niederländischen, dänischen, estnischen, tschechischen, slowakischen, österreichischen und griechischen Delegationen an die Präsidentin vor der 2. Sitzung.

115 CdR 19/2010. Das Schreiben war an die Mitglieder der Kommission gerichtet, die Beantwortung erfolgte (soweit ersichtlich) immer nach Rücksprache mit den jeweiligen Delegationen.

116 Estland, Tschechische Republik, Slowenien, Luxemburg, Griechenland, Österreich, Zypern, Niederlande, Slowakei, Lettland, Dänemark, Irland, Finnland. Unklar Litauen, das sich aber im Laufe der Verhandlungen dieser Gruppe anschloss. In dieser Gruppe gab es abgesehen von den Niederlanden und Estland eine Präferenz für den Status quo mit einer Untergrenze von 5 und einer Obergrenze von 24 Sitzen. Für Neubeitritte war folgende Lösung vorgesehen: „Bei zukünftigen Neubeitritten wäre der MS grundsätzlich in das bisherige System einzuordnen, das heißt die Größe seiner Delegation sollte dem bisherigen Aufteilungsschlüssel folgen. Wird dabei die Höchstzahl von 350 Mitgliedern überschritten, treten die nationalen Delegationen je einen Sitz ab, beginnend mit der kleinsten Delegation unter Beachtung der Mindestgröße von fünf Mitgliedern in aufsteigender Reihenfolge. Bei Delegationen mit gleicher Zahl der Mitglieder entscheidet die Zahl der Einwohner des MS; die neu beitretenden Staaten nehmen an diesem System teil" (Zitat aus dem österreichischen Positionspapier CdR 15/2010). Die Niederlande und Litauen schlugen anfangs eine Einteilung der MS nach Größengruppen vor, wobei Sitze für Neubeitritte von allen Gruppen aufzubringen gewesen wären, CdR 17/2010.

schiedliche Größe der MS. Es wird auch auf die unklaren rechtlichen Grundlagen hingewiesen. Im Laufe der Verhandlungen bildeten diese MS einen relativ geschlossenen Block, auch bei Abstimmungen.

Fünf große Delegationen[117] wollten dagegen vor allem die Demografie berücksichtigt sehen. Deutschland und das Vereinigte Königreich legten ihren Vorschlägen das Modell der Sitzaufteilung im EP[118] zugrunde, Frankreich und Italien schlugen eine Höchstgrenze von 32 vor. Hingewiesen wurde auf den zunehmenden Bedeutungsverlust der großen Delegationen[119] und die Vorbereitungen zur Regierungskonferenz 2000,[120] die zum Nizzavertrag führten.

Damit waren für den Verlauf der gesamten Diskussion die Positionen bezogen. Während die großen MS vom Verteilungsschlüssel des EP in der Folge abwichen, gab es von Seiten der anderen MS nach außen hin keine neuen Vorschläge. Das Problem der stärkeren Berücksichtigung der Demografie für eine Sitzverteilung war nämlich – mit leichten Unterschieden – bei allen Optionen mit Sitzverschiebungen ähnlich. Teilweise massiven Verlusten va der mittelgroßen MS, die im AdR derzeit mit neun bis zwölf Sitzen vertreten sind, standen hohe Sitzgewinne der vier großen MS gegenüber, ebenso auf Dauer eine immer größer werdende Anzahl von MS, die nur mehr die

---

117 Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Deutschland, Polen.

118 Mit dem Beitritt von Island bedeutete das 43 Sitze für Deutschland.

119 So exemplarisch die britische Delegation. Die Erweiterungen hätten den AdR von 189 auf 222, 317 und schlussendlich 344 Mitglieder anwachsen lassen, die Höchstzahl 24 wäre nicht verändert worden. Bei der Gründung hätte eine der vier großen Delegationen 12,7% der Sitze gestellt, jetzt seien es nur noch 7%. Ganz grundsätzlich wäre darauf hinzuweisen, dass auch im EP eine solche Entwicklung feststellbar ist. So stellten Deutschland oder das Vereinigtes Königreich 1979 je 81 MEP von insgesamt 410 (19,8%), aktuell stellt Deutschland 99 von 754 MEP (13,1%, in Zukunft nach Ablauf der aktuellen Mandatsperiode voraussichtlich nur mehr 96 von 751 MEP – Art 14 Abs 2 EUV – das wären dann 12,8%), das Vereinigte Königreich 73 von 754 bzw 751 (jeweils 9,7%).

120 Deutschland bezog sich auf die Mitteilung „Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung" KOM(2000) 34 vom 26.1.2000. Darin schlägt die EK vor, die Zahl der Mitglieder des AdR auf ein Drittel der Zahl der MEP zu begrenzen und den gleichen Verteilungsschlüssel wie beim EP anzuwenden. Wobei in derselben Mitteilung die EK keine konkreten Aussagen zur Zusammensetzung des EP macht, abgesehen von der Höchstzahl von 700 MEP. Derselbe Vorschlag – Orientierung am EP – war von der EK bereits bei den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht eingebracht worden. Siehe *Obermüller*, Kommentar Vorbemerkungen Art 263 bis 265 EGV Rz 25.

Mindestsitzzahl von fünf Sitzen innehaben würden.[121] Sitzabgaben bei zukünftigen Erweiterungen von Seiten der kleinen und mittleren MS waren demgegenüber nicht strittig.

Ein Vorschlag[122] für den Empfehlungsentwurf wurde Ende März 2010 vorgelegt. Dieser bildete die Grundlage für die Diskussionen und Abstimmungen in der Kommission im Juni und im September 2010. Darin enthalten waren Tabellen mit Zahlen für zwei Optionen:[123] Option 1 sah Delegationsgrößen von vier (Island) bis 33 (Deutschland) vor, Österreich wäre auf 10 Sitze abgesunken. Option 2 sah 4 bis 30 Sitze vor, für Österreich ergaben sich dadurch keine Veränderungen. Umfangreichere Ausführungen enthielt der Vorschlag zum Prinzip der degressiven Proportionalität, zugrunde gelegt war dabei die Definition des EP.[124]

---

121 Erläutert zB anhand des im Plenum im Oktober 2010 von fünf großen Delegationen vorgelegten Kompromissvorschlags (siehe dazu unten): Bei 29 MS (zusätzlich Island und Kroatien) hätten Deutschland 12, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Italien je 5 Sitze gewonnen. Dem standen Sitzverluste von 18 Delegationen gegenüber – 16 verlieren je zwei Sitze, 2 je einen Sitz. Sechs Delegationen sinken auf die Mindestzahl von fünf Sitzen. Das würde die Möglichkeit der Mitarbeit bei der derzeitigen Struktur des AdR – Plenarversammlung und sechs Fachkommissionen – einschränken, was sich auch durch Sonderbestimmungen in der GO des AdR nur teilweise auffangen lässt. Es hätte zudem den Zeit- und Arbeitsaufwand zur Wahrnehmung eines Mandats erhöht und damit indirekt die Entwicklung hin zu einer anderen Mitgliederstruktur befördert.

122 CdR 137/2010 vom 31.3.2010. Die nur zwei Tage Unterschied zum Endtermin für Stellungnahmen der nationalen Delegationen ließen bei den nationalen Koordinatoren Zweifel aufkommen, ob die Beiträge der Delegationen überhaupt berücksichtigt wurden, vor allem unter Einberechnung der notwendigen Zeit für die Übersetzungen.

123 Jeweils unter Einbeziehung von Kroatien und Island. Die von den Delegationen angestellten Berechnungen hatten gezeigt, dass die verschiedenen Optionen Erweiterungen berücksichtigen müssen, da ein Abstellen allein auf 27 MS ein falsches Bild ergibt und die langfristigen Auswirkungen nicht klar genug hervortreten.

124 Entschließung vom 11.10.2007 zur Zusammensetzung des EP, P6_TA(2007)0429, Punkt 6: „ist der Ansicht, dass der Grundsatz der degressiven Proportionalität bedeutet, dass das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl von Sitzen jedes MS in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerung variieren muss, so dass jeder Abgeordnete eines bevölkerungsreicheren MS mehr Bürgerinnen und Bürger vertritt als jeder Abgeordnete eines bevölkerungsärmeren MS und umgekehrt, aber auch, dass kein bevölkerungsärmerer MS über mehr Sitze verfügt als ein bevölkerungsreicherer MS." Grundlage dafür war der Bericht von MEP *Alain Lamassoure* und *Adrian Severin*, A6-0351/2007. Der EUV sieht zwar für das EP diesen Grundsatz vor, enthält aber keine Definition – Art 14 Abs 2 EUV. Diese mathematische Definition war zB bei der erwähnten Option 2 des AdR nicht erfüllt: In Bulgarien vertrat eines der vorgesehenen neun AdR Mitglieder 845.172 Einwohner, in Österreich 835.526 (bei insgesamt zehn Mitgliedern) und ein schwedisches Mitglied 841.486 Einwohner (bei insgesamt elf Mitgliedern).

Zu diesem Entwurf langten insgesamt 33 Änderungsanträge[125] ein, die in den Sitzungen der Kommission am 2.6.2010 und 10.9.2010[126] zur Abstimmung gelangten. Allein schon auf Grund der Zusammensetzung der Kommission zeigte sich dabei eine klare Mehrheit für die kleinen und mittleren MS, die auch bereit waren, ihren Standpunkt geschlossen zu vertreten und durchzusetzen. Das dem Plenum des AdR im Oktober 2010 vorgelegte Dokument[127] war daher aus deren Sicht eine Ideallösung, die auf folgenden sechs Prinzipien basierte:

- Kontinuität – nur auf Grund künftiger Erweiterungen sollen Sitze abgegeben werden;
- Pluralität – die Delegationen der einzelnen MS müssen die wichtigsten politischen Ausrichtungen und die Vielfalt der Kommunal- und Regionalverwaltung widerspiegeln;
- degressive demografische Proportionalität – ein Mitglied aus einem großen MS vertritt mehr Mitglieder als ein Mitglied aus einem kleinen MS;
- Solidarität – die bevölkerungsreichen MS sind mit einer Unterrepräsentation zugunsten einer besseren Vertretung der bevölkerungsärmeren MS einverstanden;
- Nachhaltigkeit – zur Vermeidung von Größendiskussionen im Zuge künftiger Erweiterungen soll eine möglichst einfache Lösung festgelegt werden;
- Sicherheit – für kleinere und mittelgroße Staaten ist es von entscheidender Bedeutung, dass eine Mindestzahl von Sitzen dauerhaft garantiert wird.

Zusätzlich wurden als Unter- bzw Obergrenze 5 bzw 24 Mitglieder vorgeschlagen, bei Erweiterungen das auch von Österreich vorgeschlagene System für die Aufbringung von notwendigen Sitzen übernommen. Als Anhang war eine Tabelle beigefügt, die die Sitzverteilung

125 CdR 137/2010 Änd 1 – 33.

126 Im Rahmen der Septembersitzung präsentierten zudem Deutschland, Frankreich, Italien, das Vereinigte Königreich und Polen einen neuen Kompromissvorschlag (Schreiben der fünf Delegationen an die AdR Präsidentin *Mercedes Bresso* vom 10.9.2010, ohne Zahl). Aufbauend auf den Vorschlag von Italien (CdR 11/2010) wurde eine Mindestgröße von vier und eine Höchstzahl von 39 Mitgliedern vorgeschlagen. Diesem Vorschlag lagen wohl taktische Erwägungen zugrunde, da die französische Delegation bereits am 8.9.2010 einen damit im Widerspruch stehenden Brief an Präsidentin *Bresso* sandte. Darin schlug sie als Untergrenze 5 vor und erklärte sich bereit, im Sinne eines Kompromisses auf ihr „allein auf Grund demografischer Kriterien" zustehende Sitze zu verzichten.

127 R/CdR 137/2010 rev 3, Empfehlung an die EK und den Rat zur künftigen Zusammensetzung des AdR. Zu den 14 Änderungsanträgen siehe CdR 137/2010 rev 3 Änd 1-14.

auf die 27 MS darstellte und auch beispielhaft die Auswirkungen von Erweiterungen um vier Staaten[128] veranschaulichte.

Im Plenum selbst standen 14 Änderungsanträge zur Abstimmung an, wobei neben Streichungen und Ergänzungen im Text der Empfehlung zwei Sitzoptionen[129] mit Tabellen vorgelegt wurden: Ein Vorschlag der großen MS Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Deutschland, Polen[130] mit 4 bis 36 Sitzen sowie ein Vorschlag[131] mit 4 bis 31 Sitzen. Für Österreich hätten beide Optionen ein Absinken der Mitgliederzahl auf zehn bedeutet.

In der kurzen und von Präsidentin *Bresso* ausgezeichnet moderierten Debatte kam es noch einmal zu einem Austausch der altbekannten Argumente – einerseits von Seiten der größeren MS der Verweis auf die Demografie, andererseits das Unverständnis von kleinen und mittleren MS über die Verschiebung von Sitzen hin zu den größeren. Die Abstimmung sowohl über die Änderungsanträge – alle wurden abgelehnt bzw Änderungsantrag 14 zurückgezogen – als auch die Endabstimmung über die Empfehlung brachten überraschend klare Ergebnisse.[132]

Begleitend zu allen offiziellen Sitzungen zur Frage der künftigen Sitzverteilung fanden jeweils Treffen aller nationalen Koordinatoren statt, im Normalfall wenige Arbeitstage vor dem jeweiligen Termin. Neben Kritik kam es zu konstruktiven Vorschlägen, die von der Ver-

---

128 Kroatien, Island, Mazedonien, Serbien.

129 Malta reichte ebenfalls einen Änderungsantrag ein, in dem eine Mindestgröße für Delegationen von sechs Mitgliedern gefordert wurde. Dieser Antrag wurde zurückgezogen.

130 Änderungsantrag 12, eingebracht von *Caveri, Soave, Destans, Delebarre, Jostmeier, Jahn, Keymer, Wozniak.*

131 Änderungsantrag 13, eingebracht von *Bihary, Chabert, Ficheroulle, Istasse, Lambertz, Lebrun, Diaconu, Sauwens.*

132 Die Empfehlung wurde mit 153 zu 101 Stimmen bei drei Enthaltungen angenommen, bei den Änderungsanträgen war die Ablehnung teilweise noch massiver. Eine Durchsicht der Anwesenheitsliste hatte einen offenen Ausgang erwarten lassen, wenn man unterstellt, dass die nationalen Delegationen bei einer solchen Frage geschlossen abstimmen. Zur endgültigen Fassung der Empfehlung siehe CdR 137/2010 fin.

waltung auch umgesetzt wurden.[133] Zusätzlich hatte sich nach Bekanntwerden des Non-papers im September 2009 eine Gruppe der Koordinatoren von kleineren und mittleren MS gebildet, die die Positionen dieser Delegationen während des gesamten Prozesses intensiv koordinierten.[134] Aus Sicht von Österreich zeigte sich einerseits der hohe Aufwand für eine mitgliedstaatenübergreifende Koordinierung, andererseits aber auch die Eignung des österreichischen Arbeitssystems im AdR, das schnelle Rückmeldungen ermöglicht, falls nötig unter Einbindung der politischen Ebene. Auch fünf große MS[135] sprachen offensichtlich ihre Positionen ab.

Am ganzen Prozess der Ausarbeitung war das Fehlen einer echten fachlichen Debatte bemerkenswert.[136] Selbst wenn man Art 300 Abs 5 AEUV in dem Sinne auslegt, dass die demografische Entwicklung eine Sitzverschiebung hin zu gewissen MS fordert, bleibt immer noch der Befund, dass das neben der wirtschaftlichen und sozialen nur eines von drei genannten Entwicklungskriterien[137] ist. Der AdR als institutionelle Vertretung der lokalen und regionalen Ebene, dem nur eine beratende Funktion[138] zukommt, kann nicht mit dem EP[139] verglichen werden, das ausdrücklich die Bürgerinnen und Bürger vertritt. AdR-

133 Kritik gab es an der Vorsitzführung von *Bresso*, die bei den Sitzungen der Kommission als parteiisch wahrgenommen wurde, ebenso wie teilweise die Verwaltung des AdR. Der ursprünglich vom AdR vorgeschlagene Entwurf enthielt zB keinen Hinweis auf den Status quo, der von vielen Delegationen als Option präferiert wurde. Konkret wurden die beiden Optionen des Vorschlags des AdR auf Anregung der Koordinatoren übersichtlicher dargestellt und an die Mitglieder versandt (CdR 22/2010). Vor der Sitzung am 10.9.2010 wurden wieder auf Anregung der Koordinatoren die vier Optionen – die zwei Vorschläge des AdR, der deutsche Vorschlag und die Status quo Lösung – in Tabellen zusammengefasst und ausgesandt (Schreiben CdR 45/2010, Tabellen CdR 238/2010 rev 1).

134 Eine Kerngruppe bildeten dabei Dänemark, Irland, Tschechien, Österreich und die Niederlande. Neben Sitzungen auf Ebene der Koordinatoren gab es am Rande von Plenartagungen auch Treffen der Politiker. Als aufwändig erwies sich dabei die Koordination und Zusammenarbeit mit Delegationen, die über keinen nationalen Koordinator in Brüssel verfügen bzw bei denen diese Position häufig wechselt oder unbesetzt ist. Diese Delegationen mussten auf politischer Ebene angesprochen werden. Mehrere der in dieser Gruppe vertretenen MS hatten in der Angelegenheit zudem regelmäßig Kontakt mit ihren Ständigen Vertretungen, in zumindest einem Fall wurden bereits der Regierungschef und der Außenminister in die Abklärung der Position einbezogen.

135 Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich und Polen. Spanien vermied im Laufe des Prozesses eine klare Positionierung, wohl auch um die anstehende AdR-Präsidentschaft von *Valcarcel Siso* nicht zu belasten. Zudem hätte Spanien bei den verschiedenen Optionen keine Sitze hinzugewonnen.

136 Die von verschiedenen Seiten vorgeschlagene begleitende Arbeitsgruppe auf Mitarbeiterebene hätte die Möglichkeit geboten, eine gemeinsame fachliche Diskussionsbasis zu schaffen.

137 Zudem bei der Aufzählung an dritter und letzter Stelle genannt.

138 Art 13 Abs 4 EUV.

139 Vgl Art 14 EUV.

Mandatare werden nicht in den AdR gewählt, sie beziehen ihre Legitimation aus einem nationalen politischen Mandat, unabhängig von der Anzahl der Wahlberechtigten oder der Bevölkerungszahl in ihrer Stadt, Gemeinde oder Region.[140] Der immer wieder gezogene Vergleich wirkte kontraproduktiv und stand auch in einem gewissen Widerspruch zur häufig im gleichen Atemzug vorgetragenen Aussage, dass es ein Beweis für institutionelle Reife[141] wäre, eine Empfehlung vorzulegen, obwohl eine Anhörung des AdR im Vertrag nicht vorgesehen ist.

Vermittlungsversuche zwischen den beiden Lagern von MS fanden nicht statt, insbesondere die Präsidentin unternahm keine Schritte in diese Richtung. Eine Kompromissposition erschien nicht von vornherein unmöglich[142] und wäre bei einer entsprechend geführten und moderierten offenen Diskussion möglich gewesen.[143] Dafür hätte es aber mehr an Transparenz bedurft – sowohl von Seiten des AdR als auch von den nationalen Delegationen. Seitens des AdR fielen immer wieder Hinweise, dass es zudem Gespräche mit der EK und einzelnen MS in dieser Angelegenheit gäbe.[144] Das ging auch einher mit der Versicherung, dass die EK nur eine einhellige Empfehlung des AdR berücksichtigen würde. Es blieb in diesem Zusammenhang aber bei vagen Andeutungen, die allerdings bei den nationalen Delegationen ein Gefühl bewirkten, unter Druck gesetzt zu werden. Schließlich

---

140 Die Frage der Wahlgleichheit würde sich nur bei einer Direktwahl der AdR-Mitglieder vergleichbar dem EP stellen. Wobei zu bezweifeln ist, ob eine stärkere demografische Gewichtung mit dem Verweis auf den Abbau des Demokratiedefizits gerechtfertigt werden kann (so zB *Obermüller*, Kommentar Art 263 EGV Rz 2). Auch das Lissabonurteil des BVerfG hat zum EP klargestellt, dass ein gleichheitsgerechtes Stimmgewicht beim gegenwärtigen Integrationsstand nicht erforderlich ist (BVerfG 30.6.2008, 2 BvE 2/08 Rz 270, 292). Die Sitzverteilung im AdR kann iSd Urteils vielmehr als Ausdruck der „Überföderalisierung" des AdR angesehen werden (Rz 288). Zum Urteil des BVerfG siehe etwa *Bußjäger*, Folgerungen aus dem Lissabonurteil des Bundesverfassungsgerichts, JBl 2010, 273 ff, und *Wiederin*, Deutschland über alles: Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, ÖJZ 2010, 48.

141 Diese würde sich wohl eher durch einen eigenen, auf die besondere Situation des AdR abstellenden Vorschlag manifestieren.

142 Der AdR hätte verschiedene Optionen vorschlagen können, wie zB in Vorbereitung zur Regierungskonferenz 2000 in seiner Stellungnahme CdR 52/99, ABl Nr C 374/1999, 15 ff. Denkbar wäre auch gewesen eine Empfehlung nur mit Prinzipien, mit einer Unter- und Obergrenze an Sitzen für MS etc.

143 Persönliche Wahrnehmung der Autoren. Vgl in diesem Zusammenhang auch das Schreiben von *Anders Knape* mit einem Diskussionspapier der Leiter der nationalen Delegationen im Anhang CdR 25/2009, in dem auf eine Kluft zwischen den Mitgliedern und der Beschlussfassung in wichtigen Fragen hingewiesen wird.

144 Auch als „Drohung" durch Präsidentin *Bresso*, ihren Vorgänger *Van den Brande* und die Verwaltung eingesetzt: „The Commission won't wait forever with a proposal".

standen die nationalen Delegationen auch vor der Frage, warum sie bereits im Rahmen des AdR Kompromissbereitschaft zeigen sollten, wenn man danach ohnedies auf die Entscheidungen zweier anderer Institutionen angewiesen ist, und zwar auf die Übernahme der Empfehlung des AdR durch die EK und auf einen einstimmigen Beschluss im Rat. Zumindest die Länder in Österreich[145] und Deutschland[146] sind zudem in der Lage, die Haltung des MS im Rat entscheidend zu beeinflussen.

V. Entwicklung der Rolle und Bedeutung der nationalen Koordinatoren im AdR

Erst die GO aus 2010 brachte die schon lange geforderte geschäftsordnungsmäßige Verankerung der nationalen Koordinatoren.[147] Gemäß Art 8 Abs 3 und 4 werden die nationalen Delegationen von nationalen Koordinatoren unterstützt, die nicht zum Personal des Generalsekretariats gehören. Die Koordinatoren sind den Mitgliedern bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben behilflich. Der Generalsekretär stellt eine angemessene Unterstützung der nationalen Koordinatoren, insbesondere eine angemessene Nutzung der Einrichtungen des AdR sicher.

Als nationale Koordinatoren fungieren überwiegend die AssistentInnen der politischen Leiter der nationalen Delegationen, und sie sind dann Bedienstete jener Gebietskörperschaft, der der Leiter zugehört. Daneben gibt es nationale KoordinatorInnen, die nicht gleichzeitig auch AssistentInnen des Delegationsleiters sind, sondern ausschließlich für die nationale Delegation arbeiten und diesfalls oft von Gebietskörperschaftsverbänden angestellt sind.

Die nationalen Koordinatoren wirken als Schnittstellen zwischen den Delegationsmitgliedern und als Achse zum AdR-Generalsekretariat. Auch wenn es eher Politik des AdR ist, die Bedeutung der nationalen Delegationen im Vergleich zu den politischen Fraktionen niedrig

145 Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art 23d Abs 2 B-VG mit Bindungswirkung für den Bund. Dieser darf nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen abweichen. Auf Grund der Bedeutung dieser Angelegenheit für die österreichischen Länder ist eine solche sehr wahrscheinlich. Damit einher könnte auch die Bestellung eines gemeinsamen Ländervertreters gehen, der bei den Verhandlungen im Rat anwesend ist.

146 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG), BGBl I 3031.

147 Die erste offizielle Sitzung der nationalen Koordinatoren fand bereits am 22.5.1995, also rund ein Jahr nach der Konstituierung des AdR, statt.

zu halten, braucht der AdR die Unterstützung und aktive Mitarbeit der Koordinatoren der Delegationen. Sie sind für die Informationsflüsse zwischen den Delegationsmitgliedern und dem AdR-Generalsekretariat verantwortlich, werden für Erhebungen und Umfragen[148] sowie zur Mitwirkung bei der Ernennung bzw beim Verlust von Mandaten der Mitglieder in Anspruch genommen und sorgen insgesamt für die umfassende Abstimmung in zahlreichen Fragen der Arbeiten des AdR.

Die meisten MS haben zwei Koordinatoren, wobei dann oft – wie es für Österreich der Fall ist – der zweite Koordinator als Stellvertreter des nationalen Koordinators fungiert. Der überwiegende Teil der Koordinatoren agiert vom Herkunftsland,[149] andere von Brüssel[150] aus. Bei mehreren Delegationen mit zwei Koordinatoren[151] hat einer von ihnen den Arbeitsplatz in Brüssel, was Sinn macht, da dadurch Sitzungsteilnahmen außerhalb von Plenartagungen ohne zusätzlichen Reiseaufwand möglich sind.

Trotz einer intensiven Erweiterung der Aufgaben erfolgte jedoch bislang keine institutionelle Aufwertung oder gar finanzielle Honorierung der nationalen Koordinatoren, etwa durch die Übernahme von Dienstreisekosten. Angesichts der Tatsache, dass der AdR von den Dienstleistungen der nationalen Koordinatoren erheblich profitiert, wäre eine Beteiligung des AdR an den mit der Tätigkeit verbundenen Kosten gerechtfertigt.[152]

In Österreich werden alle Kosten, sowohl die Personal- als auch die Reisekosten, von dem Land getragen, in dessen Verwaltung der Koordinator beschäftigt ist. Beim Großteil der nationalen Delegationen ist die Situation ähnlich, eine Ausnahme bilden die Koordinatoren, die bei Gebietskörperschaftsverbänden angestellt sind, wie in Dänemark, Estland, Italien, Slowenien und im Vereinigten Königreich.

Vor den Plenartagungen sowie im Zuge der zwei im Präsidentschaftsland ausgerichteten außerordentlichen Präsidiumssitzungen des AdR finden regelmäßig Koordinationssitzungen mit der AdR-Verwaltung und dem Kabinett des Präsidenten statt, wobei diesen

148 Zuletzt zB zu Unvereinbarkeiten, zur Öffentlichkeitsarbeit und zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie auf regionaler Ebene in den MS.

149 Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich und Slowenien.

150 Dänemark, Spanien, Portugal, Rumänien, Slowakei, Ungarn und Zypern.

151 Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Schweden, Tschechien und Vereinigtes Königreich.

152 Der AdR lehnte diese Forderung bis jetzt immer ab. Siehe dazu und zur Diskussion CdR 40/2009 und CdR 106/2009.

Sitzungen jeweils interne Treffen der KoordinatorInnen unmittelbar vorausgehen. Bei Bedarf kommt es zu weiteren Meetings zwischen den Plenartagungen, sei es der gesamten Gruppe oder der so genannten Kontaktgruppe der nationalen Koordinatoren mit dem AdR-Generalsekretariat. Die Einladungen erfolgen durch das Generalsekretariat. Die Treffen zeichnen sich – auch dank der Erfahrung lang gedienter nationaler Koordinatoren – durch ein hohes Maß an Selbstorganisation und schnellen, informellen Abstimmungen aus. Alle Sitzungen – auch die mit dem AdR-Generalsekretariat – werden dabei von einem Vorsitzenden aus dem Kreis der nationalen Koordinatoren[153] geleitet. Das AdR-Generalsekretariat erhält auf diese Weise ein erstes inoffizielles Stimmungsbild aus den nationalen Delegationen zur aktuellen Agenda. Breiten Raum nehmen auch praktische Fragen der Organisation ein. Anlassbezogen gibt es zudem umfangreichere schriftliche Stellungnahmen der Koordinatoren der nationalen Delegationen zu grundsätzlichen Fragen.[154]

VI. Arbeitsweise der österreichischen AdR-Delegation

Seit der 6. Plenartagung vom 1./2.2.1995 nehmen die zwölf österreichischen Mitglieder vollberechtigt an den Arbeiten des AdR teil.

A. Arbeitsebene

Jeweils etwa zwei Wochen vor den Plenartagungen wird in Österreich – in der Verbindungsstelle der Bundesländer in Wien bzw fallweise in einem anderen Bundesland[155] – eine Vorberatung auf Ebene der AssistentInnen der Delegationsmitglieder, also auf Beamtenebene, abgehalten. Diese dient der Vorbereitung der politischen Vorbesprechung in Brüssel. Die internen Organisationsmodelle variieren. So werden die Beratungen personell teilweise von MitarbeiterInnen der Länderbüros in Brüssel, teilweise von den mit europapolitischen Fragen betrauten Organisationseinheiten in den Landeshauptstädten (Ämter der Landesregierungen) bzw der Generalsekretariate des

153 Die Bestimmung erfolgt im Einvernehmen aller. Derzeit wird diese Funktion von Rumänien wahrgenommen.

154 Siehe zB CdR 27/2005 „Möglichkeiten zur Umgestaltung von Struktur und Arbeitsweise des AdR", Diskussionsdokument vorgelegt von den Koordinatoren der nationalen Delegationen zur Mandatsperiode 2006 – 2010.

155 Um die Kontakte zu den FachkollegeInnen in Südtirol zu intensivieren, fand am 6.11.2003 eine Sitzung auch in Bozen statt.

Städtebundes und des Gemeindebundes beschickt. Eine weitere Einbeziehung der Fachabteilungen der Ämter der Landesregierungen erfolgt je nach thematischer Betroffenheit und Komplexität in unterschiedlich starkem Ausmaß. Den Vorsitz führt der nationale Koordinator.[156] Das Protokoll wird von der Verbindungsstelle verfasst und den Landeshauptleuten, den Landesamtsdirektoren und den kommunalen Dachverbänden übermittelt.

Zur Vermeidung von Doppel- bzw Mehrfacharbeit ist das Arbeitspensum arbeitsteilig organisiert. So werden für alle Fachkommissionen, die Kommission für Finanz- und Verwaltungsfragen sowie das Präsidium Einzelverantwortliche[157] bestimmt, die die Dossiers von der ersten Beratung in der Fachkommission bis zur Abstimmung im Plenum begleiten und rechtzeitig Berichte, Arbeitspapiere, Änderungsanträge und Abstimmungsempfehlungen für die Delegation zur Verfügung stellen sowie bei anderen Regionen um die Unterstützung österreichischer Positionen werben. Der nationale Koordinator selbst berichtet von den Sitzungen des Präsidiums und leitet die Informationen aus der Gruppe der nationalen Koordinatoren weiter, die Berichte zu den Plenartagungen verfasst die Verbindungsstelle Brüssel. Eine weitere Aufgabe des nationalen Koordinators ist die Information der österreichischen Mitglieder des EP sowie des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten zu AdR-Positionen, sei es, dass sich diese mit jenen der österreichischen Länder decken oder warum dies in besonders wichtigen Fragen allenfalls nicht der Fall ist.

Der Punkt „Allfälliges" der Beratungen stellt regelmäßig gewissermaßen eine informelle Europareferentenkonferenz dar: Hier finden die laufende Europa-Koordination sowie ein reger Informations- und Erfahrungsaustausch abseits von AdR-Themen statt. Erledigungen und Abstimmungen zu EU-Fragen werden ohne Umwege getroffen, die Entwicklung neuer Projekte[158] wird vorangetrieben. Die Ergebnisse

156 Nationale Koordinatoren der österreichischen AdR-Delegation seit dem EU-Beitritt 1995: *Wolfgang Burtscher* (Vorarlberg, 1.2.1995 bis 20.4.1995), *Andreas Kiefer* (Salzburg, 20.4.1995 bis 20.3.1996), *Johannes Maier* (Kärnten, 20.3.1996 bis 18.2.1998), *Martina Büchel* (Vorarlberg, 18.2.1998 bis 16.2.2000), *Fritz Staudigl* (Tirol, 16.2.2000 bis 12.2.2003), *Erich Korzinek* (Steiermark, 12.2.2003 bis 11.2.2004), *Fritz Staudigl* (Tirol, seit 11.2.2004).

157 Ein Land, der Städtebund oder der Gemeindebund. Für ad hoc–Kommissionen wird die Berichterstattung von Fall zu Fall entschieden.

158 ZB Screening des Arbeitsprogramms der EK in Bezug auf die Subsidiaritätskontrolle bzw inhaltliche Relevanz, Beitrag der Länder zur Europa 2020-Strategie.

dienen häufig anderen Länderexpertenkonferenzen[159] als wichtiger Input.

Die Kooperation auf der Arbeitsebene funktioniert professionell eingespielt, freundschaftlich-kollegial und wann immer möglich auf direktem Wege per Mail, Telefon oder Videokonferenz. Der fortschreitende europäische Integrationsprozesses sorgte überhaupt generell in der österreichischen Verwaltung für einen Modernisierungsschub, an dessen Spitze naturgemäß die mit EU-Angelegenheiten betrauten Organisationseinheiten standen. Die neuen Herausforderungen wären mit den in der klassischen Hoheitsverwaltung üblichen Qualifikationen und Arbeitsmethoden nicht zu bewältigen gewesen, weshalb dafür durch eine entsprechend ausgebildete Beamtenschaft vorgesorgt werden musste. Mit der Erschließung und Intensivierung internationaler Kontakte und grenzübergreifendem Networking einhergehend wurde vor allem der Kommunikationsfähigkeit ein besonderer Stellenwert beigemessen, angefangen von sehr guten Fremdsprachenkenntnissen bis hin zur Nutzung der jeweils modernsten Kommunikationsmittel. So wurde in den österreichischen Ländern recht rasch eine „europäische" Verwaltungskapazität aufgebaut, wie dies selbst in den „alten" EU-Staaten oft immer noch nicht der Fall ist. In allen Ländern existieren zentrale Europaeinheiten, die in der Lage sind, die umfangreichen täglichen Informationsflüsse aus Brüssel gezielt nach Landesinteressen zu sichten, zu analysieren und dafür Sorge zu tragen, dass europäische Dossiers in den eigenen Verwaltungsdienststellen bearbeitet, Länderanliegen gebündelt und in die Beratungen und Abstimmung auf europäischer Ebene eingebracht werden.[160]

B. Politische Ebene

Die österreichische AdR-Delegation trifft in der Regel am ersten Tag einer jeden Plenartagung zu einer Vorbesprechung in Brüssel zusammen.[161] Dies ist erforderlich, um durch konzertiertes Vorgehen in der Plenartagung österreichische Positionen klar vertreten und durchsetzen zu können.[162] Es herrscht über die Parteigrenzen hinweg ein

159 Vgl den Beitrag von *Andreas Rosner* und *Robert Gmeiner* im vorliegenden Band.

160 *Engel/Heichlinger*, Regionale Verwaltungen auf dem Weg nach Europa (2002) 9 f.

161 Ort der Vorbesprechung ist entweder der Sitz des AdR, ein Länderbüro, die Ständige Vertretung Österreichs bei der EU oder das EP. Es gab auch bereits gemeinsame Sitzungen mit den österreichischen MEP.

162 *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 74 f.

ausgezeichnetes Arbeitsklima. Auch hier spiegelt sich der Wunsch, parteipolitisches Gezänk oder Bund-Länder-Divergenzen auf europapolitischer Ebene zu vermeiden, deutlich wider.[163] Die Europäisierung stärkte überhaupt insgesamt den kooperativen Föderalismus in Österreich, was den Vorteil bringt, dass Bund und Länder „in Brüssel" mit einer Stimme sprechen.[164]

Teilnehmer der politischen Vorbesprechung sind jene Mitglieder oder stellvertretenden Mitglieder des AdR, die an der unmittelbar darauf folgenden Plenartagung des AdR teilnehmen, sowie der Nationale Koordinator, Fachbeamte der Länder, des Städte- und des Gemeindebundes sowie der Verbindungsstelle der Bundesländer. Den Vorsitz führt der Delegationsleiter.[165] Die Delegationsleitung ist gemäß dem Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 1.2.1995 durchgehend von der Länderseite zu nominieren. Der österreichische Delegationsleiter übt stets auch die Funktion des Österreich zufallenden AdR-Vizepräsidenten aus.[166]

Inhaltlich geht es bei der Vorbesprechung vorwiegend darum, offene politische oder komplexe organisatorische Fragen zu klären, Positionen zu Stellungnahmeentwürfen und zu Änderungsanträgen abzustimmen sowie mitunter auch darüber hinausgehende europapolitische Fragen zu besprechen.[167] Das Protokoll führt – wie auch bei den Plenartagungen – die Verbindungsstelle Brüssel.[168] Die Festlegungen der Vorbesprechung haben keine rechtliche Verbindlichkeit, weil die Mitglieder des AdR gemäß Art 300 Abs 4 AEUV an keine Weisungen gebunden sind, sondern ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union auszuüben haben. In der österreichischen Delegation kommt den Abstimmungsempfehlungen

---

163 *Landeseuropabüro Salzburg*, Regionalismus und Außenpolitik: Die Mitwirkung der Länder an der Europapolitik Österreichs (2007) 14.

164 *Bußjäger*, Intergouvernementale Beziehungen im Bundesstaat – Ein Tagungsbericht und gleichzeitig eine Reflexion zum kooperativen Föderalismus in Österreich, in: Karlhofer/Pallaver (Hg), Politik in Tirol, Jahrbuch 2010 (2009) 124.

165 Leiter der österreichischen AdR-Delegation seit dem EU-Beitritt 1995: LH *Martin Purtscher* (Vorarlberg, 1.2.1995 bis 20.4.1995), LH *Hans Katschthaler* (Salzburg, 20.4. 1995 bis 20.3.1996), LH *Christof Zernatto* (Kärnten, 20.3.1996 bis 18.2.1998), LH *Herbert Sausgruber* (Vorarlberg, 18.2.1998 bis 16.2.2000), LH *Wendelin Weingartner* (Tirol, 16.2.2000 bis 12.2.2003), LH *Waltraud Klasnic* (Steiermark, 12.2.2003 bis 11.2. 2004), LH *Herwig van Staa* (Tirol, 11.2.2004 bis 1.7.2008), LTP *Herwig van Staa* (Tirol, seit 1.7.2008).

166 Der Österreich zustehende zweite Sitz im AdR-Präsidium wird abwechselnd vom Städte- und Gemeindebund eingenommen.

167 So die österreichische Delegation gut vertreten ist, kommt der politischen Vorbesprechung durchaus der Charakter einer informellen Landeshauptleutekonferenz zu.

168 Siehe dazu den Beitrag von *Klemens H. Fischer* im vorliegenden Band.

aber über die Parteigrenzen hinweg eine hohe tatsächliche Effektivität zu, da sie in aller Regel auch den Interessen der die Mitglieder entsendenden Gebietskörperschaft oder Organisation entsprechen und diese der Loyalität gegenüber der politischen Fraktion im Zweifel vorausgehen. Auf den AdR als solchen bezogen hat allerdings eine Koordination von 12 Mandataren bei insgesamt 344 Mitgliedern nur dann Bedeutung, wenn gleichzeitig für österreichische Positionen entsprechendes Lobbying, sei es über persönliche Kontakte oder sei es über andere Delegationen oder die politischen Fraktionen, betrieben wird.

Die Anwesenheitsstärke der österreichischen Mitglieder bei den politischen Terminen im AdR hängt hauptsächlich von der politischen Relevanz der jeweiligen Tagesordnung ab. Naturgemäß politisch interessante Themen sind Fragen der Regionalförderung, der Daseinsvorsorge, der Verkehrspolitik, des Umweltschutzes, der Landwirtschaft und institutionelle Fragen. Aber auch die Möglichkeit der Kombination mit anderen politischen Terminen in Brüssel bzw die Medienwirksamkeit einer Tätigkeit als Berichterstatter[169] spielen eine entscheidende Rolle. Insgesamt ist die Präsenz der österreichischen Mitglieder – unter Nutzung der Vertretungsmöglichkeit – bei den Plenartagungen weitgehend sichergestellt, bei den Fachkommissionen hingegen deutlich geringer.

VII. Arbeitsweise der anderen nationalen Delegationen im AdR

Der AdR setzt sich derzeit aus 344 Mitgliedern und ebenso vielen stellvertretenden Mitgliedern zusammen.[170] Die Zusammensetzung der Delegationen ist insgesamt gesehen sehr inhomogen, was auf die unterschiedlichen Verfassungssituationen der einzelnen MS zurückzuführen ist, welche sich darin widerspiegeln.[171] Als Folge der ver-

169 Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit: *Fügl*, Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen, ABl Nr C 141/2010, 11; *van Staa*, Ökologisierung des Verkehrssektors, ABl Nr C 120/2009, 47; *Vögerle*, Energiepaket, ABl Nr C 305/2007, 1; *Schausberger*, Der westliche Balkan auf dem Weg in die EU, ABl Nr C 51/2007, 16; *Vögerle*, Grünbuch über Energieeffizienz oder Weniger ist mehr, ABl Nr C 192/2006, 12; *Niessl*, Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, ABl Nr C 71/2005, 46.

170 Siehe *Ausschuss der Regionen*, Die Auswahl der AdR-Mitglieder: Verfahren in den MS (2004), sowie die speziellen Seiten zur Präsentation der nationalen Delegationen auf der AdR-Homepage www.cor.europa.eu (20.1.2011).

171 Siehe *Ausschuss der Regionen*, Verfahren der Mitgliedstaaten für die Einbindung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in den europäischen Politikgestaltungsprozess (2005) 25 ff.

schiedenen Staatskonzepte sind im AdR vier Arten territorialer Einheiten vertreten: Länder der föderal-politischen Systeme, Regionalregierungen der unitarischen Systeme, intermediäre Einheiten wie Provinzen, Departements und Kreise, sowie Städte und Gemeinden. Insgesamt repräsentieren aktuell 115 Mitglieder die regionale Ebene, 229 und damit beinahe doppelt so viele gehören der intermediären bzw der lokalen Ebene an.[172]

Eine starke Betonung bzw ein Überwiegen des regionalen Elements findet sich in den Delegationen der föderalen bzw vollständig regionalisierten Staaten, das sind Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien. Die nationalen Delegationen Polens, der Slowakei und Tschechiens weisen eine ähnlich regional-betonte Zusammensetzung auf. Das kommunale Element überwiegt demgegenüber in den Delegationen der teilweise regionalisierten Staaten Finnland, Portugal und Vereinigtes Königreich, also Staaten, in denen der Regionalisierungsprozess nur einen Teil des Staatsgebietes betrifft. Ausnahmslos Repräsentanten einer lokalen bzw intermediären Gebietskörperschaft sind in den Delegationen der nicht regionalisierten bzw unitarischen Staaten Dänemark, Griechenland, Irland, Luxemburg, den Niederlanden, Malta, Schweden, Zypern, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowenien und Ungarn zu finden. Da die Regionalisierungsbestrebungen einiger europäischer Staaten jedoch noch nicht abgeschlossen sind, dürfte sich in Zukunft die Gewichtung tendenziell in Richtung des regionalen Elements verschieben, wobei Repräsentanten föderaler Staaten im AdR etwa den mittel- und osteuropäischen Regionen durchaus ein Beispiel für ein mögliches Selbstverständnis von Regionen geben können. Bei vielen Fragen ist der Einfluss der Regionen aber vor allem wegen der zur Unterstützung ihrer Mitglieder vorhandenen Ressourcen bedeutend.[173]

A. *Arbeitsebene*

Die den AdR-Mitgliedern zur Verfügung stehende Unterstützung seitens ihrer Gebietskörperschaften ist äußerst unterschiedlich. Die

---

172 Die intermediäre Ebene wird hier – bei einigen Abgrenzungsschwierigkeiten – in Ermangelung von Gesetzgebungsbefugnissen der lokalen Ebene gleichgesetzt. *Hönnige/Kaiser*, Decision-Making 7 f.

173 ZB kommen in der österreichischen Delegation Vorschläge für Änderungsanträge überwiegend von der Länderseite. Gleiches gilt für Experten, die Mitglieder bei Ausarbeitung von Stellungnahmen beraten. Wien unterstützte etwa zuletzt Bürgermeister Vögerle durch die Beistellung eines Experten für die Ausarbeitung von zwei Stellungnahmeentwürfen.

Spanne reicht vom einzelkämpfenden Bürgermeister einer Kleingemeinde bis hin zum Ministerpräsidenten mit einem mehrere hundert Beamte und Experten umfassenden Verwaltungsapparat.[174] Dennoch sind auf der Arbeitsebene gewisse Parallelen feststellbar.

Jedes Mitglied ist befugt, beim AdR-Generalsekretariat eine/n Assistenten/in zu benennen.[175] Einer großen Zahl von AdR-Mitgliedern stehen zur inhaltlichen und organisatorischen Unterstützung der Arbeiten solche persönliche AssistentInnen zur Seite, die ihren Arbeitsplatz im jeweiligen MS oder in Brüssel haben. In der Regel handelt es sich dabei um Bedienstete der Gebietskörperschaft oder eines Gebietskörperschaftsverbandes, dem ihr Mitglied angehört. Wenn die personellen Ressourcen dafür fehlen, hat nicht jedes Delegationsmitglied einen eigenen Assistenten, sondern stehen allen oder mehreren Mitgliedern einer Delegation ein bis fünf Assistenten gemeinsam zur Verfügung, so beispielsweise in den Delegationen Dänemarks, Finnlands, Estlands, Lettlands, Litauens, Luxemburgs, Sloweniens und Schwedens. Einige nationale Delegationen[176] haben eigene Delegationssekretariate eingerichtet, die bei einer Gebietskörperschaft oder einem Gebietskörperschaftsverband angesiedelt sind und als solche Assistenzdienste für ihre Mitglieder leisten.

Gemeinsame Besprechungen auf der Ebene der Assistenten der einzelnen nationalen Delegationen finden in unterschiedlicher Frequenz und je nach Erforderlichkeit überwiegend im Heimatland, zum Teil auch in Brüssel statt. Insgesamt wird der elektronischen Kommunikation der Vorrang eingeräumt.

B. Politische Ebene

Die nationalen Delegationen haben jeweils im Zusammenhang mit den Plenartagungen vorbereitende Sitzungen in Brüssel.[177] Einige Delegationen sehen über die Plenartagungen hinaus regelmäßige Treffen vor. So kommen ein- bis zweimal jährlich die luxemburgische, irische, polnische, schwedische, spanische, britische und zypriotische Delegation zu Strategieklausuren zusammen. Bei Bedarf, aber doch

174 *Mayer*, Europapolitik 136.

175 Dies hat zuerst einmal rein administrative Konsequenzen in Bezug auf erleichterte Zugangsberechtigungen zu Gebäuden und Dokumenten.

176 ZB Lettland, Italien, Irland, Belgien, Estland, Finnland, Luxemburg, Griechenland.

177 Teilweise, wie im Falle Deutschlands, zuerst fraktionell getrennt, danach als nationale Delegation vereint. Der österreichische Delegationsleiter ist regelmäßig auch zur Vorbereitungssitzung der deutschen Delegation eingeladen.

mit einiger Regelmäßigkeit, treffen sich die slowenischen, litauischen, griechischen, deutschen, finnischen und estnischen Delegationsmitglieder. Manche Delegationen führen zusätzlich regelmäßig Gespräche mit zuständigen Regierungsmitgliedern oder anderen Akteuren, so beispielsweise die estnische mit dem Regionalminister, die irische mit ihrem Ständigen Vertreter in Brüssel, die dänische mit dem Brüsseler Büro der Dänischen Lokalregierung LGDK und die schwedische mit Vertretern des Provinzen- und Gemeindebundes SALAR.

Das Engagement der AdR-Mitglieder variiert stark und reicht von gering – messbar an niedriger Präsenz, seltener Ausarbeitung von Stellungnahmen und wenig koordiniertem Vorgehen – bis zu einem über das durchschnittliche Maß hinausgehenden Arbeitsaufwand zur Abgleichung des Abstimmungsverhaltens über Fraktionsgrenzen hinweg und im Zusammenhang mit Initiativen in interregionalen Gruppen.[178]

Auf die Präsenz bei Plenartagungen bezogen wurde über einen Zeitraum von 1994 bis 2006 festgestellt,[179] dass die britische, finnische, schwedische und irische Delegation besonders regelmäßig teilnimmt und die italienische, deutsche, spanische und österreichische sich im Mittelfeld befindet. Die Teilnahme an den Plenartagungen ist mit 80% insgesamt relativ hoch, wobei gerade die nationalen Delegationen der zentralistisch organisierten Staaten generell zu regelmäßiger Anwesenheit tendieren. Gemeinsam ist den Delegationen, dass die Teilnahme der Mitglieder sinkt und stellvertretende Mitglieder häufiger eingesetzt werden. Die Beitritte der neuen MS, die stets gut vertreten sind, änderte nichts an den Präsenzmustern der „alten" nationalen Delegationen.

Was die Kohärenz der Arbeiten und den Zusammenhalt der Mitglieder im AdR anlangt, ist festzustellen, dass „Nord-Süd-Konflikte" sowie Auffassungsunterschiede zwischen politisch starken und schwächeren Regionen wesentlich stärker ausgeprägt sind als die Bruchlinie zwischen Regionen und Kommunen. Interessengegensätze zwischen wohlhabenden und ärmeren Regionen und Gemeinden sind, wenn es um Finanzmittel aus dem EU-Haushalt geht, natürlich unvermeidlich. Hier neigen die Vertreter aus südlichen Regionen, die meistens über weniger Eigenständigkeit verfügen, zur Großzügigkeit – auch wenn das im Gegenzug die Abtretung von Kompetenzen nach Brüssel bedeutet – während die nördlichen Mitglieder eher eine

178 Siehe Art 10 GO; Beispiele: Alpenbogen (bereits 2001), Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (2007), Donau (2009).

179 *Domorenok*, Identity 147 ff.

restriktive Budgetpolitik betreiben und eigene Kompetenzbereiche lieber selbst gestalten. Dieser latente Gegensatz hat jedoch bisher weder die Atmosphäre belastet noch die sachliche Arbeit verhindert.[180]

Ein Problem stellt der bloß beratende Status des AdR für „starke", mit Staatsqualität ausgestattete Regionen dar, die in ihren Herkunftsstaaten über einen hohen Grad an Autonomie sowie über verfassungsrechtlich garantierte innerstaatliche Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten verfügen. Dem Wunsch, diese starke Position auch auf EU-Ebene einzunehmen, wird ein AdR ohne echte Mitentscheidungsrechte nicht gerecht. Der AdR wird dementsprechend tendenziell eher von Regionen mit limitierten Befugnissen als eine wichtige Möglichkeit der Mitgestaltung gesehen.

VIII. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der AdR wurde von den „starken" Regionen, wie neben den deutschen auch von den österreichischen Ländern, massiv eingefordert. Die Anfangsphase der Mitwirkung im AdR war daher von sehr positiven Erwartungen geprägt. Die organisatorische und inhaltliche Betreuung der Mitglieder wurde durch die zuständigen Organisationseinheiten der Ämter der Landesregierungen gemeinsam mit der Verbindungsstelle sehr rasch und effizient ausgestaltet.

Bald machten sich aber auf der politischen Ebene Zweifel breit, ob der – vor allem auch medial verwertbare – politische Output den doch beträchtlichen Zeitaufwand rechtfertigt, der mit der Tätigkeit im AdR verbunden ist. Zudem ist die tatsächliche Berücksichtigung der Stellungnahmen des AdR durch EK, Rat und EP nicht gesichert und im Institutionengeflecht schwer nachzuvollziehen. Eine daraus resultierende Desillusionierung und Tendenz zur Segregation seitens der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen ist nicht ohne Auswirkungen auf die Repräsentativität und Reputation des AdR, ist doch für die politische Profilierung und damit Wirksamkeit des AdR gerade die starke Einbindung politischer Eliten, wie Präsidenten potenter Regionen und Bürgermeister europäischer Metropolen, unverzichtbar.

Der AdR muss als junges politisches Gremium jedenfalls immer noch hart um seine Position und sein politisches Gewicht in den EU-

180 *Niederbremer*, AdR – Schule des selbstbewussten Regionalismus in Brüssel, EUmagazin 1-2/1998, 33; siehe dazu auch *Blanke*, Kommentar, Art 263 Rz 22.

Machtstrukturen ringen, um sich als Forum organisierter Interessen im europäischen Meinungsbildungsprozess und vielleicht sogar als Vordenker gemeinschaftlicher Reformen zu etablieren. Entscheidend dafür ist die politisch, fachlich und administrativ kompetente Wahrnehmung seiner Rolle im institutionellen Dialog, also insgesamt die Qualität seiner Arbeiten. Es gilt mehr als bisher die Sachkompetenz und politischen Ressourcen der Mitglieder mit Nachdruck einzubringen und bürgerorientierte Lösungswege bei der Gestaltung der Unionspolitiken aufzuzeigen. Seine doppelt heterogene Zusammensetzung[181] resultierend aus Mandatsträgern großer und kleiner Kommunen sowie Repräsentanten konstitutioneller Regionen und bloß regionaler Verwaltungseinheiten kann da durchaus auch ein nützlicher Erfahrungsschatz sein. Immerhin wurde der AdR im Zuge jeder Vertragsänderung aufgewertet, und der Umstand, dass das EP ebenfalls lange um mehr politische Anerkennung und mehr Rechte kämpfen musste, gibt Anlass zu Optimismus.

Europapolitik ist Innenpolitik: Mehr als 50% der innerstaatlichen Regelungen werden heute durch europäisches Recht bestimmt, in einzelnen Bereichen, wie Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Umweltpolitik, sind es bis zu 80%.[182] Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren[183] ist ohne Zweifel eine starke und wichtige Möglichkeit für die Länder, auf den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess in EU-Angelegenheiten Einfluss zu nehmen. Daneben betreiben die Länderbüros in Brüssel gutes Lobbying für spezifische Anliegen,[184] auch die europäischen Regional- und Kommunalorganisationen arbeiten verdienstvoll. Der AdR ist aber die einzige direkte, offizielle und europarechtlich verankerte Möglichkeit der Vertretung von regionalen Interessen in der EU. Dieses Instrument nicht zu nutzen, wäre ein strategischer Fehler.

Das politische System und das Räderwerk der EU sind sehr komplex und vielfältig.[185] Wie die Erfahrung zeigt, hängt politischer Erfolg in der

---

181 *Blanke*, Ausgestaltung 13 ff.

182 Siehe dazu aus letzter Zeit zB *Hoppe*, Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, EuZW 2009, 168, und bezogen auf die österreichischen Länder *Bußjäger/Larch*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad - eine Untersuchung über die Bindungsdichte der Landesgesetzgebung durch das EU-Recht (2004).

183 *Rosner*, Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: Bußjäger/Rosner (Hg), Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 43 ff; *Staudigl*, Integrationsprozess 51; *Burtscher*, EG-Beitritt und Föderalismus (1990) 112 ff.

184 *Staudigl*, Erfolgreiches Lobbying aus der Perspektive der Regionen, in: Laimer (Hg), Euregio – quo vadis? (2006) 91 ff.

185 Siehe dazu etwa *Tömmel*, Das politische System der EU (2008) 253 ff.

EU ganz wesentlich davon ab, dass proaktiv alle Register gezogen, alle Kontakte mobilisiert, alle Kanäle ausgeschöpft werden. Das führen einige MS wie Spanien und Frankreich laufend eindrucksvoll vor. Natürlich ist nach den Spielregeln der politischen Public Relations die zweistündige Teilnahme an der Eröffnung eines neuen Straßenstücks oder am Bestandsjubiläum eines Gesangsvereins im eigenen Land vom Feedback der Medien und der Bevölkerung her verlockender als ein Erfolg beim Ringen um Änderungsanträge in politischen Stellungnahmen nach zwei Sitzungstagen in Brüssel.

Konzepte wie die Multi-level Governance[186] prägen zunehmend das Verständnis der EU, sie stehen für die Entwicklung neuer, nichthierarchischer Steuerungsprinzipien.[187] Das zeigt sich auch am Mehrebenencharakter der sich zunehmend herausbildenden Makroregionen innerhalb der EU. Aus der Sicht subnationaler bzw regionaler Akteure in der EU gilt es, alle Handlungschancen wahrzunehmen, das Subsidiaritätsprinzip zu leben, Allianzen zu schmieden und zu nutzen. Der AdR kann hier eine wichtige Rolle spielen.

Die lokale und regionale Ebene erfuhr in den vergangenen Jahrzehnten eine deutliche Stärkung, innerhalb der EU konkurrieren zunehmend Regionen sowie Metropolen miteinander, weniger die Nationalstaaten. Diese grundlegenden europäischen Veränderungen prädestinieren den AdR zur institutionellen Vertretung der Regionen und Kommunen schlechthin.[188] Die Landespolitik wäre daher gut beraten, die Möglichkeiten des AdR als ein Dreh- und Angelpunkt der europäischen Interessenvertretung und als Kristallisationspunkt des Regionalismus in Europa zu nutzen. Die MitarbeiterInnen in den europapolitischen Organisationseinheiten der Ämter der Landesregierungen und die Verbindungsstelle der Bundesländer können dafür bestmögliche Unterstützung durch qualitativ hochwertige Arbeit zur Verfügung stellen, das Heft des politischen Handelns ergreifen kann nur die Politik selbst.

---

186 Siehe die Initiativstellungnahme des AdR „Weißbuch zur Multi-level Governance", ABl Nr C 211/2009, 1.

187 *Engel*, Mehrebenen-Föderalismus 497 f.

188 *Vogel*, Hin zum Regieren in Netzwerken, Städte- und Gemeinderat 1-2/2009, 9.

Robert Hink

Säulen eines gelebten Föderalismus

Wenn die Verbindungsstelle der Bundesländer ihren 60. „Geburtstag" feiert, dann ist es für die Österreichischen Gemeinden, für den Österreichischen Gemeindebund – und für mich persönlich als Generalsekretär der kommunalen Interessenvertretung – nicht nur eine Verpflichtung, sondern ein Herzensanliegen, aufrichtig zu gratulieren und auch ein Dankeschön für die gute Zusammenarbeit zu sagen. Gleichzeitig ist das stolze Jubiläum eine gute Gelegenheit, ein wenig über Gemeinsamkeiten in Vergangenheit und Gegenwart nachzudenken.

Denn Verbindungsstelle und Gemeindebund haben sehr viel mehr gemeinsam, als man auf den ersten Blick glauben würde. Das beginnt schon bei der Gründungsgeschichte. Beide Institutionen waren von der Bundesverfassung nicht vorgesehen, sondern haben sich aus praktischen politischen Notwendigkeiten heraus entwickelt. Aus Notwendigkeiten, die sich nicht nur, aber zu einem erheblichen Teil auch aus der besonderen Situation Österreichs in der Nachkriegszeit ergeben haben. Denn 1947, als der Österreichische Gemeindebund aus der Taufe gehoben wurde, und 1951, als die Bundesländer die sporadischen Länderkonferenzen durch die Verbindungsstelle ersetzten, war Österreich noch ein vierfach besetztes Land. Also ein Staat mit eingeschränkter Souveränität und gewaltigen Unterschieden in den Lebensverhältnissen zwischen der sowjetischen und den westlichen Besatzungszonen. Man muss sich nur vor Augen halten, dass es 1951 erst seit einem Jahr gewählte Bürgermeister gab, denn bis 1950 amtierten in den österreichischen Kommunen ernannte Ortschefs.

Es war eine schwierige Zeit, aber auch so etwas wie ein „Heldenzeitalter" der Länder und der Gemeinden. Denn es waren die Länder, die mit der historischen Länderkonferenz 1945 die Einheit Österreichs sicherten – damals alles andere als eine Selbstverständlichkeit – und die damit an der Wiege der Zweiten Republik standen. Und es waren die Gemeinden, die unter schwierigsten Bedingungen – und in den ersten Wochen und Monaten nach dem Krieg meist ganz auf sich allein gestellt – für einigermaßen normale Lebensbedingungen zu sorgen hatten.

Gemeinsam war auch der Grundgedanke, der bei der Gründung Pate stand: Man hatte sowohl auf Länder- wie auch Gemeindeebene sehr bald erkannt, dass nur ein abgestimmtes einheitliches Auftreten gegenüber dem Bund erfolgreich sein kann. Wobei es im Fall des Gemeindebundes vor allem darum ging, die Interessen der kleinen und mittleren Kommunen in die Finanzausgleichsverhandlungen einzubringen. Das ist im Übrigen auch heute noch eine der wichtigsten, wenn nicht überhaupt die wichtigste Aufgabe der kommunalen Interessensvertretung. „Einheitliches Auftreten gegenüber dem Bund" bedeutet aber nicht, dass die beiden Institutionen als Instrumente der Konfrontation gedacht waren. Letztlich ist es auch für den Bund einfacher, wenn die Länder oder die Gemeinden eine gemeinsame Linie verfolgen und ihm auf diesen Ebenen nicht viele Gesprächspartner gegenüber stehen, sondern ein kompetenter Verhandlungspartner.

Gemeinsam ist schließlich beiden Institutionen auch, dass sie lange um ihre Anerkennung ringen mussten. Der Gemeindebund war (und ist) rechtlich nur ein Verein mit freiwilliger Mitgliedschaft und die Verbindungsstelle war bei ihrer Gründung eigentlich nicht mehr als ein ständiges gemeinsames Sekretariat der Länder. Das heißt aber auch: Beide haben sich die Bedeutung, die sie bis heute erlangt haben, durch ihre Arbeit, ihren Einsatz und ihre Leistungen erworben.

Die vielen Gemeinsamkeiten bedeuten natürlich nicht, dass das Verhältnis zwischen der Verbindungsstelle der Bundesländer und dem Österreichischen Gemeindebund immer ungetrübt war. Es gab und gibt auch Interessengegensätze zwischen Ländern und Gemeinden und so ist es in den vergangenen Jahren bisweilen auch zu vehementen Auseinandersetzungen gekommen. Und zwar meistens dann, wenn es um Entscheidungen ging, die in der Chronik des Gemeindebundes heute als „Meilensteine" geführt werden.

So ist es einmal sogar dazu gekommen, dass sich die Verbindungsstelle in einem Schreiben an alle Landesamtsdirektionen bitterlich über meinen Vor-Vorgänger *Dr. Albert Hammer* – bzw über Äußerungen, die er im Rahmen eines Österreichischen Gemeindetages getroffen hatte – beschwerte. Passiert ist das Anfang der 60er-Jahre, als um eine verfassungsrechtliche Verankerung der Gemeindeselbstverwaltung gerungen wurde. Veranlasst wurde die Beschwerde gegen *Dr. Hammer* von einem von den Ländern eingesetzten Beamtenkomitee. Dieses hatte vorgeschlagen, die kommunale Selbstverwaltung nach der Einwohnerzahl zu staffeln. Das aber war ein Angriff gegen das Prinzip der „Einheitsgemeinde", an dem aus damaliger ebenso wie aus heutiger Sicht des Gemeindebundes nicht gerüttelt werden darf. Ent-

sprechend groß waren die Empörung im Gemeindebund und entsprechend vehement offenbar die Reaktion des Generalsekretärs.

Der Gemeindebund kämpfte jedenfalls mit aller Kraft für diese Verankerung der Gemeindeautonomie, während die Bundesländer – oder, besser gesagt, einige Bundesländer – ebenso entschieden dagegen auftraten. Hauptpunkt der Bedenken war vor allem, dass die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer eingeschränkt und den Gemeinden eine solche zuerkannt würde. Die Bundesversammlung des Gemeindebundes sah sich daher zu einem dringenden Appell an die Länder in Form einer Resolution veranlasst: „Die Gemeinden erwarten, dass die Bundesländer, die selbst ihre verfassungsrechtliche Position zu wahren trachten, ihrerseits den Gemeinden die ihnen gebührende Stellung im Aufbau des Bundesstaates zuerkennen. Die Gemeinden erwarten, dass die Bundesländer, die sich damit den besten Dienst erweisen, die Grundsätze des Föderalismus ebenso in die Tat umzusetzen helfen, wie sie das mit Fug und Recht für sich vom Bund verlangen. Der Föderalismus nach oben muss durch einen Föderalismus nach unten ergänzt werden".

Wie die Sache ausgegangen ist, ist bekannt. Am 12. Juli 1962 beschloss der Nationalrat die Gemeindegesetznovelle, mit der die kommunale Selbstverwaltung verfassungsmäßig verankert wurde und die es den Gemeinden ermöglichte, ihr Eigenleben zu intensivieren und die Selbstverwaltung noch wirksamer zu gestalten. Sie wurden in der Folge von Verwaltungs- zu Gestaltungsgemeinden!

Ähnliche Fronten gab es beim zweiten großen „Meilenstein" in der Geschichte des Gemeindebundes, nämlich bei der Verankerung von Städtebund und Gemeindebund als kommunale Interessenvertretungen in der Bundesverfassung, die 1988 Wirklichkeit wurde. Über ein Jahrzehnt lang kämpfte der Gemeindebund für dieses große Ziel und der Gegenwind kam in unzähligen Verhandlungen und Gesprächen immer wieder von Seiten der Länder. Was im Übrigen durchaus verständlich war, denn die Länder hatten ja nach dem Verfassungsrecht die Kommunen zu vertreten, sie mussten also eine Einbuße ihres Einflusses befürchten.

Diese Kämpfe sind längst Vergangenheit und sie waren letztlich ja auch nur kurze Episoden innerhalb der sechs Jahrzehnte, in denen die Verbindungsstelle nunmehr schon besteht und die vor allem von einer guten Zusammenarbeit mit der kommunalen Interessensvertretung geprägt waren. Es gibt ja viele Felder, in denen sich die Interessen der Länder und der Gemeinden berühren und die daher auch die Verbindungsstelle und den Gemeindebund am Verhandlungstisch zusam-

menführen. Dazu gehören, um nur einige Beispiele zu nennen, die Finanzausgleichsverhandlungen, die Gehaltsverhandlungen des öffentlichen Dienstes, Postamt- und Gendarmeriepostenschließungen und Fragen der Gemeindeaufsicht. (Der Gemeindebund ist ja heute der entschiedenste Kämpfer für die Beibehaltung der Gemeindeaufsicht durch die Ämter der Landesregierung in der derzeitigen Form, weil hier ein echtes Vertrauensverhältnis entstanden ist und die Beamten in den Gemeindeabteilungen als exzellente Kenner der Kommunalpolitik nicht nur genaue Kontrolleure, sondern auch profunde Berater der Gemeinden sind. Von den Prüfern des Rechnungshofes oder von Richtern an Landesverwaltungsgerichten könnten die Kommunen das sicher nicht erwarten.)

Besonders intensiv aber ist die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene.

Der EU-Beitritt Österreichs hat beiden Einrichtungen eine Fülle von neuen Aufgaben gebracht und vor allem die Verbindungsstelle aufgewertet. Sie besitzt ebenso wie der Österreichische Gemeindebund eine „Außenstelle" in Brüssel. Beide Büros sind unter einem Dach angesiedelt, nämlich in der Ständigen Vertretung Österreichs zur EU in der Avenue de Cortenbergh, wobei die Verbindungsstelle hier als „Abteilung Länderangelegenheiten" firmiert. Die räumliche Nähe – die beiden Büros sind nur durch ein Stockwerk getrennt – sorgte schon von Anfang an für eine gute Zusammenarbeit auch auf persönlicher Ebene. Inhaltlich wird sie vor allem von der Arbeit im und für den Ausschuss der Regionen (AdR) bestimmt.

Die Verbindungsstelle übt eine Koordinierungsfunktion für die österreichische AdR-Delegation aus, die sich aus regionalen und kommunalen Vertretern zusammensetzt. Die dahinter stehenden Einrichtungen – Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund auf der kommunalen Ebene, die Europaabteilungen der Bundesländer auf der regionalen Ebene – bereiten die Sitzungen inhaltlich vor, die Verbindungsstelle der Bundesländer sammelt und verteilt Informationen und ist für die Erstellung der Protokolle der Plenarsitzungen verantwortlich. Diese Protokolle bergen übrigens einige recht interessante Details. So ergab etwa eine mit ihrer Hilfe erstellte Anwesenheitsstatistik der österreichischen Mandatare einen klaren Vorsprung der Bürgermeister und Gemeinderäte vor den Landeshauptleuten, Landesräten und Landtagspräsidenten.

Der Einfachheit halber können die Protokolle seit einigen Jahren elektronisch abgerufen werden. Die vom Leiter der Verbindungsstelle in Brüssel eingerichtete Informationsplattform ermöglicht den raschen

und unkomplizierten Zugriff auf Sitzungsprotokolle, Berichte und Tagesordnungen, aber auch auf viele für die Länder und Gemeinden relevante Informationen aus den verschiedenen Europäischen Institutionen. Der auch dem Gemeindebund gewährte Zugang zu dieser Informationsplattform ist ein weiteres Zeichen dafür, dass Länder und Kommunen in Österreich ein gutes Arbeitsklima pflegen. Das ist, so finde ich, gelebter Föderalismus!

In den 23 Jahren, in denen ich nun schon im Gemeindebund tätig bin, durfte ich mit drei Leitern der Verbindungsstelle zusammenarbeiten, mit *Dr. Gernot Meirer*, mit *Dr. Peter Brand* und nunmehr mit *Dr. Andreas Rosner*. Mit allen drei haben mich auch persönliche freundschaftliche Beziehungen verbunden. Sie sind aus einer Zusammenarbeit gewachsen, die nicht nur fachlich, sondern auch menschlich immer höchst angenehm war.

Es kommt somit wirklich aus dem Herzen, wenn ich der Verbindungsstelle der Bundesländer nicht nur zum „60er" gratuliere, sondern ihr auch für die Zukunft viel Erfolg wünsche.

Was wir tun – Inhaltliches

Allgemeines

Anna Gamper

Koordination im Bundesstaat – ein „ungeschriebenes" Verfassungsprinzip?

I. Der Koordinationsbegriff in Theorie und Rechtsvergleich

Keine moderne Bundesstaatslehre vergisst heute darauf, die Bedeutung von „Koordination" für das „Funktionieren" des Bundesstaats hervorzuheben.[1] Auf einer begrifflich-theoretischen Ebene wird unter „Koordination" sowohl das Abstimmen bzw Zusammenspiel verschiedener Einheiten als auch das Gegenstück zur Subordination, also die Nicht-Unterordnung, verstanden.[2] Beide Bedeutungsinhalte stehen einerseits in einem Spannungsverhältnis zueinander, da Gleichordnung, absolut verstanden, völlige Unabhängigkeit voneinander und daher auch die Möglichkeit zum abstimmungslosen Vorgehen umfasst. Andererseits kann eine Abstimmung zwischen verschiedenen Einheiten nur erforderlich sein, wenn ein einseitig hierarchisches Vorgehen im Subordinationsverhältnis gerade nicht ausreicht.

Im – vom Staatenbund klar abzugrenzenden – Bundesstaat kann Gleichordnung freilich nie völlige Unabhängigkeit, sondern lediglich relative Parität von Bund (gemeint: der einfachen Bundesrechtsordnung) und Ländern bedeuten, die von der Bundesverfassung überschattet wird. Mit dieser Relativität der Gleichordnung geht aber auch die Notwendigkeit einher, sich gegenseitig abzustimmen, um der Klammerfunktion der Bundesverfassung gerecht zu werden.

Koordination ist ein Begriff, der teilweise synonym, teilweise gepaart mit dem Begriff der Kooperation verwendet wird.[3] Die begrifflichen Grenzen verlaufen dabei fließend und mitunter sogar überlappend: Auch Kooperation ist ein Prinzip, das auf der (relativen)

---

1 *Watts*, Comparing Federal Systems[3] (2008) 117 ff; *Kincaid*, Comparative Observations, in: derselbe/Watts (Hg), Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries (2005) 409 (432); *Gamper*, Staat und Verfassung[2] (2010) 102; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 433 ff; *Öhlinger*, Die Bedeutung von Koordination und Kooperation im System des österreichischen Föderalismus – Allgemeine Einschätzung und Ausblick in die Zukunft, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich (2010) 19.

2 *Watts*, Systems 117.

3 *Gamper*, Staat 101.

Parität von Bund und Ländern aufbaut, das dabei jedoch Zusammenarbeit fordert, die über bloße Abstimmung zwischen den Einheiten hinausgehen kann.

Koordination wird teilweise auch synonym mit dem Begriff der Bundestreue verwendet, dessen Wurzeln bereits auf die Verfassung des Deutschen Reichs von 1871 zurückgehen, an deren Beginn von einem „ewigen Bund" die Rede ist. Der Begriff als solcher findet sich ausdrücklich allerdings weder dort noch im heutigen Grundgesetz. Dessen ungeachtet wurde er durch die deutsche Verfassungslehre, beginnend mit *Rudolf Smend*s grundlegenden Ausführungen,[4] entwickelt und bekanntlich auch vom deutschen Bundesverfassungsgericht übernommen, dem zufolge es Bund wie Ländern obliege, „dem Wesen des sie verbindenden verfassungsrechtlichen ‚Bündnisses' entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung der wohlverstandenen Belange des Bundes und der Glieder beizutragen".[5] Der Begriff „Bundestreue" ist daher semantisch irreführend, da darunter nicht eine einseitige Loyalitätspflicht der Gliedeinheiten dem Bund gegenüber zu verstehen ist, sondern eine wechselseitige Verpflichtung, die auf Gleichordnung – eben dem Prinzip der Koordination – beruht.

Weniger der Begriff, als vielmehr das Modell der Bundestreue wurde sehr erfolgreich in andere Bundesstaaten exportiert[6] oder dort eigenständig entwickelt. Im Verfassungsvergleich seien nur einige Beispiele dafür erwähnt:[7] So etwa Art 44 der Schweizerischen Bundesverfassung von 1999,[8] der drei bemerkenswerte Absätze enthält: Erstens unterstützen Bund und Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen. Zweitens schulden sie einander Rücksicht und Beistand bzw leisten einander Amts- und Rechtshilfe. Drittens sollen Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund nach Möglichkeit durch Verhandlung und

4 *Smend*, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in: Festgabe für Otto Mayer (1916) 245. Umfassend zur deutschen Bundestreue auch *Bauer*, Die Bundestreue (1992) und jüngst *Egli*, Die Bundestreue (2010) 21 ff.

5 BVerfGE 1, 299 (315).

6 *Schneider*, Loyalty-Solidarity-Subsidiarity. Three Principles of a Judge Made Federalism in Germany, in: derselbe/Kramer/Caravita di Toritto (Hg), Judge made Federalism? (2009) 99 (101). Vgl auch *Häberle*, Europäische Verfassungslehre[6] (2009) 4.

7 Vgl auch *Woelk*, Die Verpflichtung zu Treue bzw Loyalität als inhärentes Prinzip dezentralisierter Systeme?, ZÖR 52 (1997), 527.

8 Vgl auch die Präambel, in der sich „Schweizervolk und Kantone" den „Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben", zusichern. Zur Bundestreue in der Schweiz näher *Egli*, Bundestreue 169 ff.

Vermittlung beigelegt werden. Dagegen wird die Bundestreue ausdrücklich in Art 143 Abs 1 der belgischen Verfassung erwähnt, wonach „der Föderalstaat, die Gemeinschaften, die Regionen und die Gemeinsame Gemeinschaftskommission ... bei der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die föderale Loyalität [respektieren], um Interessenkonflikte zu vermeiden." Auch in stark regionalisierten Staaten sind ähnliche Prinzipien anzutreffen: Art 120 der italienischen Verfassung verankert etwa die *„leale collaborazione"*, während Art 2 der spanischen Verfassung von *„solidaridad"* spricht. Wohl keine Bundesverfassung der Welt ist weitgehender in der Verankerung dieser Prinzipien als die – nach deutschem Vorbild ausgearbeitete, aber doch noch darüber hinausgehende – südafrikanische Verfassung, deren 3. Kapitel zur Gänze im Zeichen von *„co-operative government"* steht:[9] Wenn Art 40 der Verfassung zunächst betont, dass der Gesamtstaat aus unterschiedlichen territorialen Einheiten besteht, die von einander verschieden und unabhängig, aber auch miteinander verbunden sind, gibt das die ganze Ambivalenz des Begriffs „Koordination" wieder. Auch die Bundestreue findet sich wieder, und zwar, wie es zunächst den Anschein haben könnte, in einer bloß einseitigen Ausgestaltung: Art 41 Abs 1 lit d verlangt von allen Einheiten, der Verfassung, der Republik und ihrem Volk gegenüber „loyal" zu sein, was, ebenso wie lit a, die ua die Wahrung der nationalen Einheit und Unteilbarkeit der Republik als Verfassungsprinzip verankert, eine Verpflichtung auferlegt, welche in erster Linie an die dezentralen Einheiten gerichtet zu sein scheint. Die nachfolgenden Bestimmungen zeigen allerdings klar die Wechselseitigkeit dieser „Treue" auf, indem alle Einheiten angehalten werden, den verfassungsrechtlichen Status, die Institutionen und Kompetenzen der anderen Einheiten zu respektieren, lediglich jene Kompetenzen auszuüben, die ihnen durch die Verfassung selbst auferlegt werden, und zwar in einer Weise, die die territoriale, funktionale oder institutionelle Integrität der jeweils anderen Einheit nicht berührt, sowie miteinander in gegenseitigem Vertrauen und gutem Glauben zusammenzuarbeiten. Als Unterfälle einer solchen Zusammenarbeit werden gesehen: die Pflege guter Beziehungen, die gegenseitige Hilfeleistung und Unterstützung, Informations- und Konsultationspflichten, Koordination, Einhaltung vereinbarter Verfahren und die Vermeidung rechtlicher Schritte gegeneinander. Koordination wird danach nur als Unterfall der Kooperation angesehen, was dem engen

9 Dazu *Steytler*, Judicial Neutrality in the Face of Ineptitude. The Constitutional Court and Multi-Level Government in South Africa, in: Schneider/Kramer/Caravita di Toritto (Hg), Judge made Federalism? (2009) 27 sowie *Gamper*, On Loyalty and the (Federal) Constitution, ICL-Journal 2/2010, 157 (164 ff).

Begriffsverständnis – Koordination als Abstimmung zwischen verschiedenen Einheiten – entspricht; eine relative Gleichordnung dieser Einheiten wird aber jedenfalls auch vorausgesetzt, da andernfalls der Gegenseitigkeitscharakter der einzelnen Pflichten nicht erklärbar wäre.

Nur hingewiesen werden kann an dieser Stelle auf Art 4 Abs 3 EUV, in dem ua der „Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit" verankert wird: Demnach achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.[10] Auch im auf die regionalen Binnenstrukturen seiner Mitgliedstaaten bezogenen *Reference Framework for Regional Democracy* des Europarats finden sich sowohl die einseitig verstandene *„federal loyalty"*[11] als auch die *„mutual loyalty"*[12] wieder, was letzten Endes einen Kompromiss zwischen den politischen Vorstellungen der in unterschiedlichem Ausmaß zentralisierten bzw dezentralisierten Mitgliedstaaten darstellt.

Es zeigt sich mithin an den genannten Beispielen, dass zwar unterschiedliche Begriffe – Treue, Loyalität, Kooperation, Koordination oder Solidarität – verwendet werden, die teilweise synonym zueinander stehen, teilweise auch über einander hinausgehen, dass aber in der Sache beide Bedeutungsinhalte, für die Koordination begrifflich steht, als für jedes (quasi-)föderale System wesentlich angesehen und daher auch häufig in begrifflich divergierender, aber doch „geschriebener" Form verankert werden.

II. Koordination im Spannungsfeld des österreichischen Bundesstaats

A. Überblick

Untersucht man auf einer positivrechtlichen Ebene die Formen der bundesstaatlichen Koordination näher, die die österreichische Bundesverfassung verankert, so finden sich beide begrifflich-theoretischen Bedeutungsinhalte wieder: Die (relative) Gleichordnung von Bund und Ländern zeigt sich vor allem darin, dass die in manchen anderen

10 Vgl *von Bogdandy*, Grundprinzipien, in: derselbe/Bast (Hg), Europäisches Verfassungsrecht[2] (2009) 13 (54 f); *Egli*, Bundestreue 465 ff; früher schon *Unruh*, Die Unionstreue, EuR 2002, 41.

11 Vgl *Reference Framework for Regional Democracy* (MCL-16[2009]11), 4.

12 Vgl *Reference Framework for Regional Democracy* (MCL-16[2009]11), 8.

Bundesstaaten[13] übliche Regel „Bundesrecht bricht Landesrecht" in Österreich gerade nicht gilt – mit einer (gewichtigen) Ausnahme freilich: Bundesverfassungsrecht bricht Landesrecht jedenfalls. Ohne diesen Grundsatz wäre allerdings kein Bundesstaat denkbar, soll die Grenze zum Staatenbund nicht überschritten werden.[14]

Vielfältiger noch zeigt sich die österreichische Föderalismuslandschaft in Bezug auf Institutionen und Verfahren der gegenseitigen Abstimmung:[15] Dabei handelt es sich einerseits um rechtlich, insbesondere verfassungsrechtlich, verankerte Elemente der Koordination, die regelmäßig, jedoch nicht in allen Fällen, „geschriebener" Natur sind. Andererseits handelt es sich jedoch um ausschließlich durch die politische Praxis entwickelte, informelle und „ungeschriebene" Einrichtungen und Instrumente der Koordination, beginnend bei den Finanzausgleichsverhandlungen über die verschiedenen „Länderkonferenzen" und gemeinsamen Kommissionen bis hin zur Verbindungsstelle der Bundesländer.[16]

Neben dieser herkömmlichen und anderen[17] Arten der Einteilung könnte sich eine Einteilung aber auch danach bemessen, ob ein koordinatives Element ein die übrigen Elemente des österreichischen Bundesstaats bloß ergänzendes oder aber ein zu diesen in Spannung stehendes ist. Aus rechtlicher Perspektive sind jedenfalls alle formlosen Einrichtungen und Instrumente der Koordination lediglich als – wenn auch in politischer Hinsicht signifikant – *ergänzend* anzusehen, sodass auch im Falle ihrer Kodifikation keine gravierenden rechtlichen *Änderungen* in Bezug auf das Wesen des Bundesstaats zu erwarten wären.

---

13 Vgl etwa Art 31 des deutschen Grundgesetzes, Art 49 Abs 1 der schweizerischen Bundesverfassung, Art 109 der australischen Verfassung oder Art 4 Abs 2 der russischen Verfassung.

14 *Watts*, Systems 157 ff; *Gamper*, Staat 94.

15 Siehe dazu den Beitrag von *Andreas Rosner* und *Robert Gmeiner* im vorliegenden Band; *Weber*, Macht im Schatten? Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen, ÖZP 1992, 405. Nur in einem sehr weit verstandenen Sinn (vgl auch *Gamper*, Intergouvernementale Gesetzgebung, in: Bußjäger [Hg], Kooperativer Föderalismus in Österreich [2010] 29 [30]) haben überhaupt alle intergouvernementalen Beziehungen zwischen Bund und Ländern einen koordinativen Charakter, so etwa die Vertretung der Länder über den Bundesrat oder die Einspruchs- und Zustimmungsrechte der Bundesregierung gem Art 97 und 98 B-VG.

16 Dazu *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000).

17 *Öhlinger*, Bedeutung 19 ff.

Innerhalb der rechtlich verankerten Elemente der Koordination zeigt sich jedoch ein uneinheitliches Bild: Ein typisches Beispiel für ein bloß ergänzendes Element stellt Art 15a B-VG dar, der es Bund und Ländern bzw den Ländern untereinander zwar ermöglicht, Vereinbarungen abzuschließen, sie dabei aber jeweils auf den eigenen Wirkungsbereich beschränkt[18] und sie auch nicht zum Abschluss verpflichtet[19]. Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung wird dadurch also nicht angetastet, sondern nur in einer Weise ergänzt, die ihr ein möglichst harmonisches Funktionieren gestatten soll. Anders ist die Verpflichtung von Bund und Ländern (hier auch der Gemeinden) im Rahmen von Konsultationsmechanismus[20] und Österreichischem Stabilitätspakt 2008[21] zu beurteilen. Die in Bezug auf finanziell belastende Gesetzes- und Verordnungsvorhaben verankerte Verpflichtung zur vorherigen Konsultation mit anderen Gebietskörperschaften bzw die eventuell resultierende Pflicht der vorschlagenden Gebietskörperschaft, zusätzliche finanzielle Ausgaben zu ersetzen, ändert zwar die Kompetenzverteilung nicht, legt den Gebietskörperschaften aber rechtliche Pflichten auf, die sie bei ihrer Rechtsetzung bisher nicht zu beachten hatten. Durch die im Stabilitätspakt festgesetzten budgetrechtlichen Verpflichtungen der Gebietskörperschaften wird ihre Budgetautonomie insofern beschnitten, als deren Wahrnehmung – und, damit verbunden, auch die von Finanzierung abhängige Ausübung der Länderkompetenzen schlechthin – unter dem Damoklesschwert finanzausgleichsrechtlicher Sanktionen steht.[22]

---

18 Vgl dazu bereits VfSlg 10.292/1984: „Art 15a B-VG ermächtigt nicht zum Abschluß von Bund-Länder-Vereinbarungen, die die Kompetenzverteilung des B-VG ändern; diese Vereinbarungen sollen (offenbar geradezu in erster Linie) dazu dienen, nach Abwägung der jeweiligen Interessen der beiden Gesetzgebungsautoritäten gegeneinander, deren Gestaltungsfreiraum derart abzugrenzen, daß Widersprüche zwischen Bundes- und Landesrecht möglichst vermieden werden."

19 Weitgehender wäre die von *Pernthaler*, Die Zukunft der Gliedstaatsverträge, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich (2010) 75 (84) unter Hinweis auf Art 48a der Schweizerischen Bundesverfassung angedachte Beteiligungspflicht an Vereinbarungen gem Art 15a B-VG; ein solcher Kooperationszwang ist aber jedenfalls *de constitutione lata* ausgeschlossen (vgl auch VfSlg 18.606/2008). Auch die Formulierung des Art 23d Abs 4 B-VG („sind in einer Vereinbarung ... festzulegen"; anders etwa Art 1 Abs 1 BVG über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl I 1998/61) führte keinen Typus der verfassungsrechtlichen „Zwangsvereinbarung" ein; ebenso wenig wäre ein solcher aus Art 13 Abs 2 B-VG ableitbar.

20 Vgl zB BGBl I 1999/35.

21 Vgl zB BGBl I 2008/127.

22 Zum Zusammenhang mit § 24 Abs 9 FAG 2008 vgl *Gamper*, Gesetzgebung 36 ff und *dieselbe*, Der Stabilitätspakt 2001 im Spannungsfeld von Budgetkonsolidierung und Finanzausgleich, JRP 2002, 240.

Spannungen zwischen Koordination auf der einen und „Selbständigkeit"[23] der Länder auf der anderen Seite gibt es aber nicht nur im Verhältnis von Bund und Ländern, sondern auch im Verhältnis der Länder untereinander. Ein jedem einzelnen Land eingeräumtes Vetorecht gem Art 14b Abs 4, Art 102 Abs 1 und 4 sowie Art 129a Abs 2 B-VG wirkt naturgemäß anders als in der Vertretung über den Bundesrat,[24] wo einzelne Länder auch durch andere überstimmt werden können.[25]

Koordination kann also aus Sicht der Gesamtheit der Länder gegenüber dem Bund wie auch aus der Sicht eines einzelnen Landes gegenüber anderen Ländern bzw dem Bund durchaus beschränkend wirken, wenn diese auf Grund der Bundesverfassung selbst, eines einfachen Bundesgesetzes oder der Überstimmung durch andere in einem gemeinsamen Organ mit direktem oder indirektem Zwang verbunden ist, was mit dem Grundsatz der Gleichordnung an sich nicht vereinbar ist. Ein Mehrwert kann aus dieser Perspektive daher wohl nur darin gesehen werden, dass die anderen Koordinationspartner demselben Zwang unterliegen, es also zu einem synallagmatischen Koordinationsverhältnis kommt; ein solches Synallagma wird etwa in Art 13 Abs 2 B-VG, nicht aber in § 24 Abs 9 FAG 2008 angeordnet, wenngleich es sich in beiden Fällen um verpflichtende Koordination handelt.

B. Das verfassungsrechtliche Berücksichtigungsprinzip

Ein besonders interessantes Beispiel jener Spannung, in der Koordination und „Selbständigkeit" der Länder zueinander stehen, stellt die Anwendung des Berücksichtigungsprinzips dar: Der Verfassungsgerichtshof hat dieses „ungeschriebene" Prinzip unter Rückgriff auf

---

23 Diese Bezeichnung ist *Kelsen/Froehlich/Merkl* (Hg), Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 67 zufolge lediglich eine „bescheidene Andeutung des Gedankens der Souveränität, wie er in der Schweizer Verfassung zum Ausdruck kommt". Sein juristisch relevanter Inhalt ergebe sich aber nicht aus Art 2 B-VG, sondern aus dem Gesamtinhalt der Bundesverfassung.

24 Die „doppelte" Mehrheit gem Art 35 Abs 4 B-VG schwächt das numerische Stimmen nach bloßen Abgeordnetenzahlen zwar ab, lässt aber theoretisch sogar das Überstimmen einer Mehrheit von Ländern durch eine Minderheit (wenigstens vier Länder) zu.

25 Etwas anders Art 23d Abs 2 B-VG iVm Art 3 Z 5 der Vereinbarung zwischen den Ländern gem Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, wonach ein Beschluss zustande kommt, wenn mindestens fünf Länder zustimmen und kein Land eine Gegenstimme erhebt (analog wohl auch bei Staatsverträgen gem Art 10 Abs 3 B-VG).

Äußerungen der Lehre[26] aus den Grundsätzen der Kompetenztrennung und Sachlichkeit abgeleitet, die jeden zuständigen Gesetzgeber verhielten, bei seiner Regelung alle in Betracht kommenden Rechtsvorschriften der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften zu berücksichtigen.[27] Der den Bundesstaat konstituierenden Bundesverfassung müsse unterstellt werden, die Grundlage einer harmonisierten Rechtsordnung zu sein, in der (allenfalls divergierende) Interessen von Bund und Ländern, auch soweit diese in Akten der Gesetzgebung ihren Niederschlag fänden, aufeinander abgestimmt seien.[28] Noch 1952 hatte der VfGH „keine weiteren Ausführungen" für erforderlich gehalten, um zu begründen, dass Bund und Länder die wechselseitige Einwirkung ihrer jeweiligen Rechtsakte zu beachten und zu wahren hätten.[29] 1954 judizierte er, dass die Tatsache, dass sich in Bezug auf die Raumordnung zwischen Bund und Ländern „Schwierigkeiten und Reibereien ergeben können, ... in der Natur des Bundesstaates begründet sei".[30] Vergleicht man ältere und neuere Judikatur miteinander, so zeigt sich ein Wechsel von einem rein pragmatischen zu einem theoretisch-prinzipienorientierten Zugang: Die Wurzeln der Entfaltung des Berücksichtigungsprinzips liegen sichtlich darin, rechtspolitisch unwillkommene Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Ländern zu überwinden. Wenn aber die Ursache dafür in der komplexen Natur des Bundesstaates gelegen sein soll, erscheint es widersinnig, gleichzeitig in derselben Natur das Streben nach einer harmonisierten Rechtsordnung zu erkennen. Die auf Grund fehlender ausdrücklicher Verankerung des Berücksichtigungsprinzips vorhandene Lücke durch Rückgriff auf das Prinzip der Kompetenztrennung zu füllen, erscheint allerdings problematisch: Denn letzteres Prinzip besagt nichts anderes, als dass Bund und Länder jeweils unterschiedliche Kompetenzen wahrnehmen. Die Verpflichtung zu einem rücksichtsvollen Umgang erfließt aus diesem Prinzip *per se* nicht. Im Gegenteil, man könnte dem Prinzip sogar anlasten, dass es eben nur eine Kompetenztrennung nach formalen Tatbestandsgesichtspunkten bewirke, was eine Berücksichtigung nur innerhalb der eigenen Kompetenz ge-

---

26 Vgl *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 343 ff; *Lebitsch-Buchsteiner*, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht (2001); *Novak*, Bundesstaatliche Rücksichtnahme, in: FS Friedrich Koja (1998) 357; *Davy*, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, ÖJT 1986, 225; *Funk*, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980) 51 ff.

27 VfSlg 3163/1957, 8831/1980, 10.292/1984, 17.212/2004, 17.497/2005.

28 VfSlg 8831/1980, 10.292/1984, 15.552/1999, 18.096/2007.

29 VfSlg 2447/1952.

30 VfSlg 2674/1954.

legener Regelungsinteressen durchaus konform erscheinen ließe. Umgekehrt könnte gerade in Fällen, wo die Kompetenztrennung zumindest keine absolute ist – zu denken ist etwa an zwischen Bund und Ländern geteilte Kompetenzen im Sinne des Art 12 B-VG –, eine besondere Berücksichtigung gefordert sein.

Auch das aus dem Gleichheitssatz ableitbare Sachlichkeitsprinzip, das vom VfGH gleichzeitig mit dem Grundsatz der Kompetenztrennung ins Treffen geführt wurde,[31] ist mE auf den Bundesstaat nur bedingt anwendbar, wie auch die Judikatur des VfGH zur Frage der „Gleichheit im Bundesstaat"[32] zeigt. Dass dem Sachlichkeitsgebot Grenzen gesetzt sind, zeigt sich schon in der Kompetenzverteilung, die nur teilweise sachlichen Gesichtspunkten folgt.[33] Auch würde eine streng nach Sachlichkeitserwägungen erfolgende Auslegung von Kompetenztatbeständen möglicherweise nicht zu einer zwischen Bundes- und Länderinteressen einigermaßen balancierenden Berücksichtigung, wie sie dem VfGH vorschwebt, sondern eher zu einer fallweise radikalen Bevorzugung jeweils des Bundes oder der Länder führen, sodass im einen Fall Kompetenztatbestände äußerst restriktiv, im anderen Fall extensiv interpretiert würden.

Abgeleitet werden kann das Berücksichtigungsprinzip mE jedoch aus anderen Bestimmungen der Bundesverfassung: Dazu zählt der bereits im B-VG von 1920 verankerte und textlich unveränderte Art 22 B-VG, wonach alle Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereichs zur wechselseitigen Hilfeleistung verpflichtet sind. Die erst 1983[34] in Art 98 Abs 2 B-VG eingefügte Formulierung, dass sich ein Einspruch der Bundesregierung gegen einen Landtagsgesetzesbeschluss nur gegen behauptete Eingriffe in die Zuständigkeit des Bundes richten dürfe, sofern dem Bund schon vor dem Landesgesetzgebungsverfahren Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben war, stellt gewissermaßen eine Prämierung „freiwillig" rücksichtsvollen Verhaltens der Länder im Vorfeld ihrer Gesetzgebung dar. Auch der gemeinsame Ausschuss gem § 9 F-VG ist Ausdruck bundesverfassungsrechtlich erwünschter „paritäti-

31 VfSlg 10.292/1984, 17.497/2005.

32 VfSlg 8161/1977, 8247/1978, 8475/1978, 8934/1980, 9116/1981, 9546/1982, 9804/1983, 10.457/1985, 11.641/1988, 11.979/1989, 12.949/1991, 13.235/1992, 14.783/1997; zuletzt VfGH 7.10.2010, B12/10 ua.

33 Zur Kritik an der österreichischen Kompetenzverteilung vgl beispielhaft *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 319; *derselbe*, Kompetenzverteilung in der Krise (1989) 13 ff; *Schäffer*, Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 65 (84 ff); *Schroeder/Weber*, Die Kompetenzrechtsreform (2006) 5 ff.

34 BGBl 1983/175.

scher" Konfliktlösung. An neueren, Koordination und Kooperation im Bundesstaat nahelegenden Bestimmungen – die allerdings zeitlich zumeist nach den Anfängen der Entfaltung des Berücksichtigungsprinzips durch den VfGH liegen – können Art 15a B-VG und die Bestimmungen des Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakts ebenso wie Art 10 Abs 3, Art 13 Abs 2, Art 14b Abs 4 und Art 23d B-VG erwähnt werden. Auch kein Zufall dürfte sein, dass die einzige Form präventiver Normenkontrolle, die die Bundesverfassung dem VfGH zugesteht, diejenige zur kompetenzrechtlichen Prüfung von Gesetzesentwürfen des Bundes und der Länder ist, was beiden Gesetzgebern gestattet, ihre Entwürfe nach den vom VfGH geäußerten Argumenten zu reflektieren und zu Gunsten der anderen Einheit abzuändern.[35] Ein Maximum an gegenseitiger Berücksichtigung verlangt die Bundesverfassung überdies in den Fällen paktierter (Verfassungs-)Gesetzgebung.[36] Nach den Zielsetzungen des historischen Bundes-Verfassungsgesetzgebers[37] kann auch das letzten Endes auf einem Kompromiss beruhende Bundesstaatsprogramm des Art 2 B-VG sinnvoll wohl nur so verstanden werden, dass die Bundesverfassung „Grundlage einer harmonisierten Rechtsordnung" sein, die Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat also kein prinzipielles Auseinandergeraten, sondern ein Miteinander zur Folge haben soll. Die konkrete Dosis des Miteinanders bleibt freilich offen. Insbesondere wird dies an der in der Judikatur bisher weniger stark beleuchteten zweiten Variante des Berücksichtigungsprinzips sichtbar, wo es darum gehen soll, dass Gesetzgeber auch freiwillig fremde Regelungsziele mitberücksichtigen dürfen.[38] Wo dabei die Grenze zwischen Solidarität und Kompetenzusurpation zu ziehen sein soll, kann im Einzelfall eine äußerst schwierig zu beantwortende Frage darstellen, für die die Bundesverfassung wenig konkrete Anhaltspunkte bietet.

---

35 Art 41 Abs 3 der südafrikanischen Verfassung enthält in diesem Zusammenhang die bemerkenswerte Bestimmung, dass ein Gericht sich zur Lösung eines Kompetenzkonflikts unzuständig erklären darf, wenn folgenden Anforderungen nicht Genüge getan wurde: *„An organ of state involved in an intergovernmental dispute must make every reasonable effort to settle the dispute by means of mechanisms and procedures provided for that purpose, and must exhaust all other remedies before it approaches a court to resolve the dispute."*

36 Art 2 Abs 3 und Art 3 Abs 3 B-VG.

37 *Kelsen/Froehlich/Merkl* (Hg), Bundesverfassung 66 ff; *Walter*, Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung (1984) 22 ff; *Ermacora*, Österreichischer Föderalismus (1976) 24 ff.

38 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 343 ff; *derselbe*, Kompetenzverteilung 57 ff; *Öhlinger*, Verfassungsrecht[8] (2009) 138. Eine subtile Differenzierung nach möglichen Fallgruppen nimmt aus rechtsvergleichender Sicht *Egli*, Bundestreue 572 ff, vor.

III. Mehr „geschriebene" Koordination, mehr Bundesstaat?

Die verfassungsgerichtliche Entfaltung des Berücksichtigungsprinzips erscheint daher mE im Ergebnis zwar richtig, in der Begründung freilich zu kurz gegriffen. Mag es *in abstracto* auch als „ungeschriebenes" Verfassungsprinzip erscheinen, so kann es doch aus zahlreichen „geschriebenen" Verfassungsbestimmungen erschlossen werden. Fraglich ist, ob es ausdrückliche Verankerung im Verfassungstext finden sollte. Im Österreich-Konvent etwa wurde betont, dass „die bestehenden Probleme der Kompetenzinterpretation auch auf die unzweckmäßige Anwendung der vom VfGH entwickelten Interpretationsmethoden zurückzuführen" seien; es solle eine „Neuorientierung bei ihrer Anwendung" angestrebt werden, ohne die Interpretationsmethoden als solche in Frage zu stellen.[39] Es fand sich im zuständigen Ausschuss jedoch keine Mehrheit für die Kodifizierung von Auslegungsgrundsätzen, da sich diese als „in der Praxis wenig wirksam" erwiesen; doch gibt es eine solche in Österreich bisher lediglich in Bezug auf einfachgesetzlich verankerte Interpretationsregeln.

Dass die ausdrückliche Verankerung des Berücksichtigungsprinzips letztlich „nur" eine positivrechtliche Nachführung der VfGH-Judikatur darstellen würde, sollte in einem Staat mit rechtspositivistischer Tradition zwar nicht gerade entbehrlich erscheinen.[40] Neuerungen in der Judikatur wären jedoch auch bei einer Kodifikation kaum zu erwarten.

Diskutiert werden könnte auch die Verankerung einer umfassenden und allgemeinen Koordinationsverpflichtung von Bund, Ländern und (richtigerweise wohl auch den) Gemeinden. Ein derartig positiviertes, über ohnehin schon bestehende detaillierte Verpflichtungen hinausgehendes Bekenntnis zur Koordination wäre ein Staatsziel, das *idealiter* – als allgemeine und synallagmatisch wirkende Handlungsgrundlage im Umgang aller Gebietskörperschaften miteinander – manches bundesstaatliche Defizit auszutarieren vermöchte. Ein Problem läge aber wohl in der Justiziabilität[41] eines solchen Grundsatzes, der *realiter* argumentativer Beliebigkeit ausgesetzt wäre: Zum Beispiel wäre die bisher nur als politisch erwünscht angesehene Führung von Finanzausgleichsverhandlungen bei Verankerung eines solchen allgemeinen Treuegrundsatzes möglicherweise als rechtliche Verpflichtung

39 Vgl dazu den Endbericht des Österreich-Konvents vom 31.1.2005, 1/ENDB-K, 128 f.

40 Auch ist die Methode der positivrechtlichen Nachführung keine unbekannte: vgl aus jüngerer Zeit etwa die ausdrückliche Verankerung der nicht-territorialen Selbstverwaltung in Art 120a-c B-VG.

41 Aus rechtsvergleichender Sicht differenzierend: *Egli*, Bundestreue 600 ff.

anzusehen. Bestünde darüber hinaus aber auch eine Pflicht einzelner Finanzausgleichspartner, jeweils auf die andere Einheit Rücksicht zu nehmen, und in welchem Ausmaß wäre dies wechselseitig erforderlich? Unvorhersehbar erschienen auch die Konsequenzen eines umfassenden Treueprinzips in Bezug auf § 24 Abs 9 FAG 2008, demzufolge die Länder ihre Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben verlieren, sofern sie den sie mit einer Verpflichtung zur Erwirtschaftung eines bestimmten Haushaltsüberschusses belastenden Stabilitätspakt nicht abschließen.[42] Könnte aus einer explizit verankerten Koordinationspflicht abgeleitet werden, dass die Länder eine solche Verpflichtung aus Rücksicht auf das gesamtstaatliche Haushaltsziel einzugehen haben, oder könnte vielmehr abgeleitet werden, dass der Bund ein solches Opfer – das er selbst nicht bringt –[43] von den Ländern nicht verlangen darf? Letzten Endes wäre es wiederum der Verfassungsgerichtshof, der diese Fragen zu beantworten hätte, ohne einem abstrakt kodifizierten Koordinationsprinzip klare Vorgaben dafür entnehmen zu können. Die österreichische Bundesverfassung wäre damit um ein rätselhaftes „geschriebenes" Prinzip reicher, dem internationalen *state of the art* näher, aber möglicherweise doch nur „so klug als wie zuvor".

42 Vgl dazu oben FN 22.

43 Vgl Art 2 Abs 1 Stabilitätspakt.

Gerhart Holzinger

Verfassungsrechtliche Aspekte der Bundesstaatsreform

I. Eine Würdigung

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ist in den nunmehr sechs Jahrzehnten ihres Bestehens sowohl als Koordinator zwischen den Ländern als auch als Mittler zwischen Bund und Ländern zu einer Institution geworden, die aus dem praktizierten System der österreichischen Bundesstaatlichkeit nicht mehr weg zu denken ist[1].

Ich habe als Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt mit der Verbindungsstelle der Bundesländer viele Jahre hindurch auf das Engste zusammengearbeitet. Dabei habe ich das verdienstvolle Wirken dieser Einrichtung für das gedeihliche Funktionieren unseres Bundesstaates kennen und schätzen gelernt. Besonders dankbar für langjährige kollegiale Zusammenarbeit bin ich den seinerzeitigen Leitern der Verbindungsstelle *Dr. Alfred Korn*, *Dr. Gernot Meirer* und *Dr. Peter Brand*, aber auch deren damaligem Mitarbeiter und nunmehrigem Leiter *Dr. Andreas Rosner*. Der folgende Beitrag zur Bundesstaatsreform – eine Thematik auf die wir seinerzeit viel, bis dato zum größten Teil leider vergebliche Mühe verwendet haben – soll Ausdruck dieser Wertschätzung für die Institution Verbindungsstelle der Bundesländer und die in ihr tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein.

II. Das Bundesstaatskonzept der österreichischen Bundesverfassung

Es zählt zu den Besonderheiten unserer Bundesverfassung, dass sie Österreich zwar als Bundesstaat einrichtet, dabei aber einen deutlich zentralistischen Grundzug[2] aufweist. Das ist in erster Linie auf die verfassungspolitischen Gegebenheiten zur Zeit der Verfassungsent-

---

1 *Holzinger*, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (2003) 262.

2 *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1: Grundlagen (1997) Rz 13.011.

stehung zurück zu führen: Die unterschiedlichen staatsorganisatorischen Konzepte der damals maßgeblichen politischen Kräfte zwangen in der Frage der Bundesstaatlichkeit zu einem Kompromiss. Und eben dieser Kompromiss kommt in der Verfassung zum Ausdruck[3].

Der zentralistische Grundzug im Bundesstaatskonzept unserer Verfassung wird vor allem in Folgendem deutlich:

Ein Wesensmerkmal des Bundesstaates ist die Verfassungsautonomie der Teilstaaten, also deren Ermächtigung, ihre eigene Verfassung zu erlassen[4]. Auch den österreichischen Ländern ist dies garantiert. Im Vergleich mit anderen Bundesstaaten ist deren Verfassungsautonomie jedoch nur schwach ausgeprägt. Die Bundesverfassung enthält zahlreiche Regelungen, die die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder in wichtigen Belangen der Landesverfassung beschränken. Dies trifft etwa für das parlamentarische System, im Besonderen für das Landtagswahlrecht zu[5], aber auch für die Organisation der Verwaltung der Länder, die in einem eigenen Bundesverfassungsgesetz[6] eine äußerst detaillierte Regelung erfahren hat. Die inhaltlichen Bindungen der Landesverfassungen und der Organisationshoheit der Länder durch die Bundesverfassung sind so intensiv, dass Hans Kelsen dies geradezu als „bundesstaatliche Anomalie" bezeichnete[7].

Deutlich zentralistisch ist auch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung ausgestaltet. Eine der Staatsaufgaben, die Gerichtsbarkeit, ist zur Gänze beim Bund „monopolisiert"[8]. In der Gesetzgebung sind die meisten der politisch und gesellschaftlich bedeutsamen staatlichen Aufgaben Bundessache[9]. Dazu kommt, dass auch die Zuständigkeit zur Regelung der Kompetenzverteilung beim Bund als Verfassungsgesetzgeber liegt; das Erfordernis der Verfassungsform zur Herbeiführung von Kompetenzänderungen schützt zwar grundsätzlich den Kompetenzbestand der Länder, die faktische Wirksamkeit dieses Schutzes hängt aber im Wesentlichen von den politischen Kräfteverhältnissen

3 In diesem Sinne etwa *Schambeck*, Die Bundesstaatlichkeit und das Verfassungssystem Österreichs, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 22.

4 Dazu etwa *Funk*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDStRL 46 (1988) 57.

5 Vgl Art 95 B-VG.

6 Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925 über die Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl Nr 289.

7 *Kelsen/Froehlich/Merkl*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 194.

8 Vgl Art 82 Abs 1 B-VG: Alle Gerichtsbarkeit geht vom Bund aus.

9 Vgl va Art 10 Abs 1 B-VG.

im Nationalrat ab – auch das mit einer B-VG-Novelle aus 1984[10] für derartige Fälle geschaffene Zustimmungsrecht des Bundesrates ändert daran in der Praxis nur wenig.

Eine weitere zentralistische Komponente liegt in der ausgeprägten Dominanz des Bundes in den finanziellen Angelegenheiten. Dieses Übergewicht kommt im Besonderen darin zum Ausdruck, dass es in die Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers[11] fällt, die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge zu regeln oder Länder und Gemeinden zu verpflichten, Kosten zu tragen, die aus der Besorgung von Aufgaben des Bundes erwachsen.

Schließlich ist hier auch die schwache Stellung des Bundesrates in der Bundesgesetzgebung zu erwähnen. Er ist im Wesentlichen auf ein „suspensives Vetorecht" gegenüber den Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates beschränkt. In der Praxis ist die Wirksamkeit des Bundesrates als Wahrer der Länderinteressen zudem dadurch beeinträchtigt, dass für das Abstimmungsverhalten seiner Mitglieder im Allgemeinen nicht deren Zuordnung zum entsendenden Bundesland maßgebend ist, sondern vielmehr die Zugehörigkeit zur jeweiligen parlamentarischen Fraktion[12].

III. Die Bundesstaatsreform eine endlose Geschichte?

Der zentralistische Grundzug des Bundesstaatskonzepts der österreichischen Bundesverfassung bildete in der Vergangenheit immer wieder Anlass für Bemühungen um eine Bundesstaatsreform. Zu nennen sind hier vor allem: die so genannten Forderungsprogramme der Länder und die dazu ergangenen B-VG-Novellen in den 1970-er und 1980-er Jahren[13]; das letztlich gescheiterte Projekt einer Strukturreform des Bundesstaates in den 1990-er Jahren; die Aufgabenreformkommission, die 2001 bemerkenswerte verfassungspolitische Reformvorschläge zum Bund-Länder-Verhältnis vorlegte, die in der Folge jedoch nicht weiter verfolgt wurden[14]; schließlich der Österreich-Konvent, der in den Jahren 2003 bis 2005 zahlreiche Vorschläge im Be-

10 BGBl Nr 490/1984.

11 Vgl dazu va das jeweils geltende Finanzausgleichsgesetz.

12 Dazu etwa *Weiss*, Der Bundesrat und die Bundesstaatsreform, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat 522 f.

13 Dazu etwa *Thanner*, Bundesstaatsreform und Forderungsprogramme der Bundesländer, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat 278 f.

14 *Holzinger*, Der österreichische Bundesstaat und seine Reform, FS Schäffer, 283.

sonderen auch zur Reform des Bundesstaates ausarbeitete, deren Umsetzung freilich nach wie vor aussteht[15].

IV. Verfassungsrechtliche Aspekte der Bundesstaatsreform[16]

A.

Die Gründe für die weitgehende Erfolglosigkeit der bisherigen Bemühungen um eine grundlegende Reform des österreichischen Bundesstaates[17] differieren von Reformprojekt zu Reformprojekt. Einige gemeinsame Determinanten lassen sich dennoch ausmachen.

An erster Stelle ist hier die Unklarheit des Reformzieles zu nennen. Man sollte meinen, dass das eigentliche Anliegen einer Bundesstaatsreform darin besteht, die zentralistischen Elemente der österreichischen Bundesstaatlichkeit zu reduzieren und diese dem staatsrechtlichen Idealtypus oder mindestens dem Realtypus der meisten anderen Bundesstaaten anzunähern.

So einfach ist die Sache aber schon deshalb nicht, weil die zu Grunde liegende verfassungspolitische Frage, ob und inwieweit eine derartige Stärkung der Bundesstaatlichkeit überhaupt erstrebenswert ist, bisher nur unzureichend diskutiert wurde, geschweige denn in die eine oder in die andere Richtung hin entschieden worden wäre. Dies dürfte nicht zuletzt mit der ambivalenten Haltung zusammenhängen, die die Bevölkerung zum Bundesstaat einnimmt: Einerseits würde eine verfassungspolitische Position, die die Bundesstaatlichkeit als solche und im Besonderen den Bestand der einzelnen Länder radikal in Frage stellt, nur wenig Unterstützung finden. Andererseits ist aber sehr fraglich, ob die Mehrheit der Bevölkerung an einer Stärkung der Bundesstaatlichkeit interessiert ist. Überhaupt dürfte die Einstellung der Bevölkerung zum Bundesstaat überwiegend darin bestehen, dass sie zwar im Besonderen am Bestand der einzelnen Länder nicht rühren möchte, gleichzeitig aber die Ineffizienz und die Kompliziertheit beklagt, die aus der Bundesstaatlichkeit resultiert.

---

15 Verwirklicht wurde bisher lediglich eine teilweise Bereinigung des Bundesverfassungsrechts und eine Neuregelung weisungsfreier Behörden (BGBl I Nr 2/2008).

16 Siehe dazu schon *Holzinger*, FS Schäffer, 285 ff.

17 In diesem Sinne etwa auch *Adamovich*, Eine neue Republik? (2004) 99.

Es liegt auf der Hand, dass ein derart „zwiespältiges Verhältnis zum Bundesstaat"[18] der Beibehaltung des verfassungsrechtlichen status quo – an den man seit Jahrzehnten gewöhnt ist – förderlich und Reformen abträglich ist. Das weitgehende Scheitern der bisherigen Reformbemühungen ist also gar nicht überraschend.

Viel eher stellt sich die Frage, warum es dann immer wieder derartige Bemühungen gab und gibt.

In erster Linie wohl deshalb, weil Verfassungsfragen stets auch Machtfragen sind. Insofern geht es bei jeder Reform des Bundesstaates auch um die Änderung der Machtverteilung zwischen Bund und Ländern bzw deren „Machtträgern". Die erwähnten „Forderungsprogramme" der Länder an den Bund und deren – teilweise – Erfüllung durch den Bundesverfassungsgesetzgeber machen das besonders anschaulich: Das erste dieser Forderungsprogramme wurde im Gegenzug zu einem „Notopfer" erhoben, das der Bund den Ländern zur Sanierung des Bundeshaushaltes abverlangte. Zum Ausgleich dafür sollten die „Länderrechte" in der Bundesverfassung gestärkt werden.

Dass es bei der Bundesstaatsreform um Fragen der politischen Machtverteilung geht, wird auch am Beispiel der Bemühungen um eine Strukturreform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung Ende der 1980-er und zu Beginn der 1990-er Jahre deutlich. Die Stärkung der Rechte der Länder sollte ua dazu beitragen, den für den geplanten Beitritt Österreichs zur EU erforderlichen, möglichst breiten nationalen Konsens durch Zugeständnisse an die Länder in Verfassungsfragen zu sichern. Das Scheitern dieser Strukturreform ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die ursprüngliche Absicht, die parlamentarische Beschlussfassung über die entsprechende Regierungsvorlage vor der Volksabstimmung über das EU-Beitritts-BVG am 12. Juni 1994 herbeizuführen, nicht realisiert wurde. Insofern war es wohl ein taktischer Fehler all derer, denen an der Verwirklichung dieser Reform gelegen war, nicht auf der rechtzeitigen parlamentarischen Beschlussfassung über die B-VG-Novelle bestanden zu haben, mit der diese Strukturreform realisiert werden sollte. Nach dem positiven Ausgang der Volksabstimmung war der „politische Druck" auf den Bund, den Ländern entgegen zu kommen, entscheidend reduziert.

---

18 *Wiederin*, Bundesstaat neu, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven (2004) 57.

Dazu ist aber auch noch auf Folgendes hinzuweisen: *Bußjäger*[19] hat recht, wenn er meint: „Im Vorfeld des Österreich-Konvents wurde die Föderalismusdiskussion unter ganz anderen Vorzeichen [als anlässlich der Forderungsprogramme und der Strukturreform, die primär vom Anliegen einer Stärkung der Länderrechte geprägt waren], nämlich einer Zurückdrängung föderaler Elemente geführt. Der auffallende Paradigmenwechsel setzte sich in den Beratungen sowie auch in den Hearings von Interessensverbänden vor dem Konvent fort." Mit solcher Deutlichkeit wie verschiedentlich im Österreich-Konvent, aber auch in der Medienberichterstattung über den Konvent, wurde einer stärkeren Zentralisierung bisher kaum je das Wort geredet. Dem gegenüber war allerdings im Gründungsdokument des Österreich-Konvents[20] die Aufrechterhaltung der Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, im Besonderen auch des bundesstaatlichen Prinzips, ausdrücklich festgeschrieben, womit einer weitergehenden Zentralisierung von vornherein Grenzen gesetzt waren. Dazu kommt, dass allein die reale Macht der Landeshauptleute ausgereicht hätte, um im Österreich-Konvent einen Konsens zulasten der Rechte der Länder zu verhindern.

Auch die bestehende politische Machtkonstellation in Österreich führt für Verfassungsreformen betreffend das Bund-Länder-Verhältnis somit immer wieder zu einer „Patt-Situation", die tendenziell zugunsten der Beibehaltung des verfassungsrechtlichen status quo, mag er auch unbefriedigend erscheinen, und gegen Reformen zur Überwindung bestehender Mängel wirkt.

Wenn man all das in Betracht zieht, kann das weitgehende Scheitern der bisherigen Bemühungen um eine Bundesstaatsreform nicht wirklich überraschen. Auf einen einfachen Nenner gebracht: Einigermaßen substantielle Veränderungen im Bund-Länder-Verhältnis scheitern daran, dass sich die Interessen an der Erhaltung des verfassungsrechtlichen status quo letztlich stets als übermächtig erweisen. Erfolgreich waren nur mehr oder weniger punktuelle Reformen, die sich aus einem politischen „bargaining" zwischen den eigentlichen Machtträgern des Bundes und der Länder, nämlich der Bundesregierung und den Landeshauptleuten, ergeben haben, so vor allem die B-VG-Novellen zur teilweisen Erfüllung der Forderungsprogramme der Länder

19 *Bußjäger*, Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus (2005) 14.

20 Informationen über die Arbeit und die Ergebnisse des Konvents finden sich auf der website http://www.konvent.gv.at (Status: 27.9.2010).

bzw – auch das ist bezeichnend – so genannter Gegenforderungen des Bundes.

B.

Gibt es angesichts dessen überhaupt eine Chance für eine Bundesstaatsreform, die diese Bezeichnung verdient? Ich meine: ja; allerdings nur innerhalb bestimmter Grenzen, die enger sind als jener Rahmen, der insbesondere aus rechtswissenschaftlicher Sicht wünschenswert wäre.

Ansatzpunkte für eine – einiger Maßen – realistische Bundesstaatsreform[21] wären mE eine Reform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in der Gesetzgebung, eine Reform der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, eine Reform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in der Vollziehung, die Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder und eine Reform der Finanzverfassung.

C.

Was eine Reform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in der Gesetzgebung anlangt, so besteht weitgehend Konsens darüber, dass die geltende Kompetenzverteilung an einer Reihe formeller und inhaltlicher Mängel leidet und daher durchaus reformbedürftig wäre. Unbeschadet dessen haben aber die bisherigen Reformbemühungen gezeigt, dass eine weiter reichende Änderung des derzeitigen Kompetenzbestandes von Bund und Ländern wenig realistisch ist. Das Hauptproblem besteht dabei in Folgendem: Ein ausreichender Bestand an Gesetzgebungskompetenzen der Gliedstaaten bildet ein wesentliches Element jedes Bundesstaates. Die derzeitige Kompetenzausstattung der Länder ist im Vergleich mit anderen Bundesstaaten sehr gering. Das spräche für eine Ausweitung der Länderkompetenzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung. Eine solche erscheint jedoch angesichts des Umstandes, dass es maßgebliche politische Akteure gibt, die für eine weitere Einschränkung der bestehenden Länderkompetenzen, zB auf dem Gebiet des Baurechts, eintreten – man denke etwa an diesbezügliche Forderungen aus der Wirtschaft – völlig unrealistisch. Seitens der Länder dürfte daher die Befürchtung bestehen, dass jede weiter reichende Änderung der bestehenden Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung zulasten der Länder gehen wird. Gegen

21 Vgl dazu schon *Bußjäger*, Der sklerotische Bundesstaat, ZfP 2002, 149, 162 ff.

deren Widerstand ist eine substantielle Reform der Kompetenzverteilung jedoch ebenso illusorisch. Im Hinblick darauf erscheinen auch solche Reformziele unerreichbar, über die weitgehend Konsens besteht. Dies trifft etwa für das Streben nach so genannten großflächigen und abgerundeten Kompetenzfeldern an Stelle der geltenden kleinteiligen Kompetenztatbestände oder auch für eine „Flexibilisierung" der Kompetenzverteilung zu.

Dazu noch ein offenes Wort aus der Sicht des Verfassungsjuristen: Zur Lösung besonders drängender Kompetenzprobleme auf dem Gebiet des Vergabewesens wurde mit der B-VG-Novelle BGBl I Nr 99/2002 in Art 14b B-VG eine kompetenzrechtliche Neuregelung getroffen. Bei allem Verständnis für das dahinter liegende verfassungspolitische Anliegen stellt diese Regelung sowohl von der Länge ihres Textes als auch von der Kompliziertheit ihrer Formulierung ein geradezu abschreckendes Beispiel neuerer Verfassungslegistik dar. Es ist zu befürchten, dass jede weiter reichende Änderung des geltenden Kompetenzbestandes ähnliche „Normenungetüme" hervor bringen würde.[22] Verglichen damit erscheint der verfassungsrechtliche status quo – mit all seinen Mängeln! – noch eher akzeptabel.

Alles in allem kann daher eine einiger Maßen realistische Reformperspektive im Bereich der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung allenfalls in punktuellen Verbesserungen sowie in einer formalen Bereinigung, verbunden mit der Schaffung eines Inkorporierungsgebotes, bestehen. Damit wäre immerhin ein gewisser Fortschritt gegenüber der geltenden Verfassungsrechtslage erzielt.

D.

Was die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung betrifft, so besteht die – paradoxe – Situation, dass der Konsens über die Reformbedürftigkeit der geltenden Verfassungsrechtslage ebenso total ist wie die Unterschiedlichkeit der Reformvorstellungen.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht bildet die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung ein wesentliches Element des Bundesstaates. Daher kommt, wenn man am bundesstaatlichen Prinzip als solchem nicht rühren möchte, eine ersatzlose Abschaffung des viel kritisierten Bundesrates von vornherein nicht in Betracht. Eine gangbare Alternative wäre die unmittelbare Mitwirkung der Länder, wie sie

22 Siehe dazu auch *Adamovich*, Republik 83 f.

im geltenden Verfassungsrecht für bestimmte Angelegenheiten bereits vorgesehen ist.[23] Es erscheint jedoch wenig realistisch anzunehmen, dass einer derartigen Intensivierung der Mitwirkungsbefugnisse der Länder an der Bundesgesetzgebung, die die Gefahr einer „Blockade" der Bundesgesetzgebung durch die Länder heraufbeschwören könnte, von Bundesseite zugestimmt würde. Abgesehen davon hat der Bundesrat, mögen seine Befugnisse auch sehr beschränkt sein, dennoch eine gewisse politische Bedeutung. Dies gilt vor allem für Konstellationen, in denen die Mehrheit im Nationalrat und jene im Bundesrat differieren. Es ist nicht anzunehmen, dass die politischen Parteien auf die Chancen, die sich daraus ergeben können, ohne weiteres verzichten werden. Realistisch betrachtet gibt es also zur Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung im Wege des Bundesrates keine wirklich überzeugende Alternative.

Wenn aber der Bundesrat erhalten bleibt, so stellt sich die Frage seiner Organisation, nämlich seiner länderweisen Zusammensetzung und der Bestellung der Mitglieder, sowie seiner Aufgaben.

Es ist wenig realistisch anzunehmen, dass die derzeitige proportionale Zusammensetzung des Bundesrates durch eine – dem bundesstaatlichen Idealtypus eher entsprechende – paritätische ersetzt werden könnte. Jene Länder, die durch die geltende Regelung der Zusammensetzung des Bundesrates begünstigt sind, werden kaum bereit sein, auf diesen Vorteil zu verzichten. Ebenso illusorisch ist aber auch die Herstellung der Parität um den Preis einer – dann wohl deutlichen – Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates. Somit ist die Beibehaltung des verfassungsrechtlichen status quo der länderweisen Zusammensetzung des Bundesrates die wahrscheinlichste Perspektive.

Was die Bestellung der Mitglieder des Bundesrates anlangt, so stellt sich etwa die Frage, ob der Bundesrat im Sinne des „deutschen Beispiels"[24] umgestaltet werden sollte. Das würde bedeuten, dass der Bundesrat aus Mitgliedern der Landesregierungen besteht, die von den Ländern bestellt und abberufen werden. Wegen der dadurch bewirkten „Entparlamentarisierung" des Bundesrates, aber auch, weil das „deutsche Beispiel" in neuerer Zeit an Attraktivität verloren hat, erscheint diese Reformperspektive unrealistisch. Mitunter wird eine verfassungsrechtliche Regelung gefordert, der zu Folge die Mitglieder des Bundesrates zwar weiterhin vom jeweiligen Landtag, jedoch – auch oder ausschließlich – aus dem Kreis der Landtagsabgeordneten, der

23 Vgl zB Art 14b Abs 4, Art 102 Abs 4 oder Art 129a Abs 2 B-VG.

24 Vgl dazu Art 51 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland.

Landeshauptleute oder der anderen Mitglieder der Landesregierung gewählt werden sollten. Dazu ist zu bemerken, dass dies schon bei geltender Verfassungsrechtslage möglich wäre. Der Umstand, dass davon de facto kein Gebrauch gemacht wird, lässt es wenig wahrscheinlich erscheinen, dass man sich auf eine derartige verfassungsrechtliche Regelung einigen könnte. Im Übrigen hat die – freilich schon geraume Zeit zurückliegende – Mitgliedschaft einzelner Landeshauptmänner zum Bundesrat an den bestehenden Problemen nichts geändert. Bleibt noch anzumerken, dass auch die Reformperspektive einer – direkten – Wahl der Mitglieder des Bundesrates durch das jeweilige Landesvolk keine Chance auf Realisierung haben dürfte.

Schließlich darf auch das Folgende nicht übersehen werden: Die „Mandate" im Bundesrat bilden für die politischen Parteien auch eine „(partei)politische Manövriermasse" (zB Möglichkeit für JungpolitikerInnen sich zu bewähren, „Honorierung" von altgedienten PolitikerInnen). Es ist realistischer Weise nicht damit zu rechnen, dass sich die politischen Parteien der Vorteile begeben werden, die sich für sie daraus ergeben können.

All das spricht somit für die weitgehende Erhaltung des verfassungsrechtlichen status quo, was die Zusammensetzung des Bundesrates und die Bestellung seiner Mitglieder anlangt.

Ähnliches gilt wohl auch für die Befugnisse des Bundesrates. Weiter reichende Reformen, von denen in der politischen Debatte unter dem Schlagwort: „Wenn man den Bundesrat nicht abschaffen kann, so muss man ihn aufwerten!" des Öfteren die Rede ist, erscheinen wenig realistisch. Dies vor allem deshalb, weil die maßgeblichen politischen Kräfte an einer solchen Aufwertung letztlich kein Interesse haben. Auf Seite des Bundes dürfte dies sowohl für die Bundesregierung als auch für den Nationalrat gelten – und damit für die politischen Parteien, die in diesen Organen „repräsentiert" sind. Aber auch auf Länderseite dürfte es angesichts der realen Machtverhältnisse, die zugunsten der Landeshauptleute sprechen, nicht anders sein.

Einigermaßen realistisch erschiene die frühere Einbindung des Bundesrates in den Prozess der Bundesgesetzgebung, allenfalls auch die Beteiligung von Mitgliedern des Bundesrates an den Ausschussberatungen des Nationalrates oder die Schaffung eines Vermittlungsausschusses zwischen Nationalrat und Bundesrat bei qualifizierten Interessensgegensätzen. Selbst diesbezüglich wird aber mit Widerstand, insbesondere seitens des Nationalrates, zu rechnen sein. Die hiedurch bewirkte „Aufwertung" des Bundesrates wäre zwar bescheiden, immerhin aber zweckmäßig, da eines der Argumente, das im

Zusammenhang mit der immer wieder beklagten Ineffizienz des Bundesrates vorgebracht wird, gerade darin besteht, dass der Bundesrat erst ganz am Ende des Gesetzgebungsprozesses zum Akteur wird und dann im Wesentlichen auf einen Einspruch beschränkt ist.

Aus aktuellem Anlass ist anzumerken, dass mit dem auf einen Antrag des Bundesrates zurückgehenden Bundesverfassungsgesetz BGBl I Nr 57/2010 zusätzliche Mitwirkungsrechte auch des Bundesrates im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon (insb bei der Subsidiaritätsprüfung und bei Anwendung der sog Brückenklausel) vorgesehen werden.

E.

Was die Reform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in der Vollziehung anlangt, so müsste mE das vorrangige Anliegen die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und die Übertragung der davon betroffenen Angelegenheiten in die autonome Landesverwaltung sein. Die Beratungen im Österreich-Konvent haben freilich ergeben, dass dieses Reformanliegen unrealistisch ist. Dies vor allem deshalb, weil die Länder – anders als im Rahmen der Bemühungen um eine Strukturreform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in den 1990-er Jahren – nunmehr wieder für die Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung eintreten. Über die Gründe dafür kann man letztlich nur spekulieren. Eine Rolle könnte dabei der Umstand spielen, dass dem Landeshauptmann in der autonomen Landesverwaltung eine weniger starke Stellung gegenüber den übrigen Mitgliedern der Landesregierung zukommt als in der mittelbaren Bundesverwaltung, und die Weisungsbindung gegenüber dem Bundesminister in der Praxis zu wenig ins Gewicht fallen dürfte, als dass ihre Abschaffung ein wesentliches Anliegen wäre; zudem könnte die – formelle – Unterstellung des Landeshauptmannes unter den Bundesminister auch insofern von Vorteil sein, als der Landeshauptmann für unpopuläre Entscheidungen nicht letztverantwortlich ist. Aus demokratiepolitischer Sicht ist die nunmehrige Position der Länder in der Frage der mittelbaren Bundesverwaltung deshalb bedauerlich, weil die Übertragung der davon betroffenen Angelegenheiten in die autonome Landesverwaltung mittelbar auch die Bedeutung der Landtage als parlamentarisches Kontrollorgan gegenüber der (Landes-)Verwaltung gestärkt hätte. Dass die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung ein besonderes Anliegen der Bundesseite sein würde, war von vornherein nicht zu erwarten. Schon im Rahmen der Bundesstaatsreformbemühungen in den 1990-er Jahren war der Widerstand vor allem

jener Bundesministerien unverkennbar, die in erster Linie von einer solchen Reform betroffen wären.

Nicht gänzlich aussichtslos, jedenfalls aber schwierig zu realisieren, wird auch das Vorhaben sein, die unmittelbare Bundesverwaltung, vor allem im Bereich der Schulverwaltung, weiter zu reduzieren.

Zu den wenigen substantiellen Reformanliegen, über die im Österreich-Konvent weitgehender Konsens erzielt werden konnte, zählt die Neuorganisation des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen: Und zwar dergestalt, dass künftig bloß eine einzige administrative Instanz vorgesehen wird, gegen deren Entscheidungen ein Landesverwaltungsgericht bzw ein Verwaltungsgericht des Bundes mit reformatorischer Kognitionsbefugnis angerufen werden kann, und ein weiterer eingeschränkter Rechtszug an den Verwaltungs- und an den Verfassungsgerichtshof offen steht. Ein diesem Reformanliegen entsprechender Entwurf einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010 ist vor kurzem einem Begutachtungsverfahren unterzogen worden. Ob bzw wann er das Stadium der Regierungsvorlage und der parlamentarischen Beschlussfassung erreicht, ist nicht absehbar. Es kann nicht oft genug betont werden, dass eine solche Neuorganisation des Rechtschutzes in Verwaltungssachen sowohl aus rechtsstaatlicher als auch aus bundesstaatlicher Sicht längst überfällig ist und sehr zu begrüßen wäre. Dass eine solche Reform kurz- und mittelfristig zu einer erhöhten finanziellen Belastung führen wird, könnte sich angesichts der aktuellen Lage der Staatsfinanzen allerdings einmal mehr als hinderlich erweisen.

F.

Eine Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder durch Reduzierung der bundesverfassungsgesetzlichen Vorgaben für die Organisation der Verwaltung in den Ländern erscheint – angesichts der recht konkreten Änderungsvorschläge, die dazu im Österreich-Konvent erarbeitet wurden – durchaus realistisch, wenngleich selbst das Interesse der Länder an einer derartigen Reform nicht ohne Ausnahme sein dürfte.[25]

25 Vgl dazu etwa *Wielinger* in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven (2004) 121 f.

G.

In der Finanzverfassung erscheinen Reformen, realistisch betrachtet, überhaupt nur punktuell möglich. Im Besonderen muss man sich vor Augen halten, dass die Länder überwiegend an einer Stärkung ihrer Steuerhoheit kein Interesse haben dürften.

V. Ein skeptisches Fazit

Alles in allem ist also den durchaus bemerkenswerten Bemühungen um eine Reform des österreichischen Bundesstaates, die seit Jahrzehnten mit unterschiedlichen Ansätzen unternommen werden, ein durchschlagender Erfolg bis dato versagt geblieben. Die Gründe dafür liegen im Politisch-Gesellschaftlichen und nicht etwa in fehlender Expertise. An ausgereiften Entwürfen mangelt es keineswegs. Was fehlt, ist der Wille zum – notwendigen – politischen Konsens. Ob er künftig zu erreichen sein wird, bleibt abzuwarten. Die bisherigen Erfahrungen stimmen jedenfalls skeptisch. Immerhin: Die kritische Lage der Staatsfinanzen könnte – so paradox das klingen mag – auch eine Chance für die Bundesstaatsreform sein. Dann nämlich, wenn der daraus resultierende Sparzwang zum Abbau ineffizienter Strukturen auch im Bund-Länder-Verhältnis führt. Fraglich bleibt, ob die Zeit dafür schon reif ist.

Jürgen Weiss

Forderungsprogramme – Bundesstaatsreform – Staatsreform

Diese Kurzformel bezeichnet nicht nur die zeitliche Abfolge verschiedener Reformprojekte. Die unterschiedlichen Begriffe machen auch inhaltliche Veränderungen deutlich. Derzeit hat es den Anschein, als ob die Reihe künftig mit „Bundesländerreform" fortzusetzen sein wird und die Länder von einer treibenden Kraft zu Getriebenen werden. In dieser politischen Analyse soll diese Entwicklung nachgezeichnet und bewertet werden.

I. Der Bundesstaat als Formelkompromiss

A. Die Ausgangslage der I. Republik

Das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 hat das republikanische, das demokratische und das rechtsstaatliche Prinzip in einer Weise umgesetzt, die sich unter Berücksichtigung der 1929 vorgenommenen Änderungen bewährt hat und heute noch gute Dienste leistet. Verbesserungsbedarf wird eher in der Form des Bundesverfassungsrechts als in dessen Inhalt gesehen. Anders verhält es sich mit der Bundesstaatlichkeit. Ihre Abschwächung war eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich die politischen Lager auf einen Verfassungstext verständigen konnten. Die Festlegung, dass Österreich ein Bundesstaat sei, ist ein Formelkompromiss, der die starken einheitsstaatlichen Elemente verdeckte und bis heute mehr Fragen aufwirft als er seinerzeit beantwortete.

Die Zuständigkeitsverteilung knüpfte an jene Bereiche an, für die aus der Monarchie Ministerien vorhanden waren und wurde ebenso wie die Verwaltungsorganisation zunächst als in der notwendigen Eile geschaffenes Provisorium betrachtet. Die B-VG-Novelle 1925 wurde demgemäß als zweite Etappe zur Festigung des bundesstaatlichen Charakters bezeichnet, obwohl mit ihr bereits die ersten Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes vorgenommen wurden. Vom Vorarlberger Landeshauptmann *Ender* wurden sie als so wesentlich angesehen, dass er im Bundesrat einen (erfolglosen) Einspruchsantrag

stellte. Die frühere Statthaltereiverwaltung wurde in mittelbare Bundesverwaltung durch den Landeshauptmann umgewandelt und eine eigenständige Landesverwaltung verankert.

1929 folgte die Zentralisierung der Sicherheitsverwaltung mit der Einrichtung von Sicherheitsdirektionen des Bundes. Andererseits sollte der Einfluss der Länder auf die Bundesgesetzgebung durch den Umbau des bereits damals als wenig wirksam erkannten Bundesrates zu einem Länder- und Ständerat unter Einbeziehung der Landeshauptleute und der Landesfinanzreferenten gestärkt werden. Diese Änderung wurde allerdings nie umgesetzt und 1945 wieder rückgängig gemacht.

Nach der Verfassung von 1934 war Österreich nur formal ein Bundesstaat, von einer weltanschaulich eigentlich naheliegenden Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips war keine Rede. Der autoritäre Zugriff des Ständestaates auf die Länder wurde unter anderem in einem Zustimmungsrecht zu Landesgesetzen und dem Recht des Bundes zur Ernennung und Abberufung der Landesorgane sichtbar.

B. Der Rückschritt der Nachkriegszeit

Auch an der Wiege der II. Republik stand ein Kompromiss. Staatskanzler *Renner* ließ seine Absicht der Umgestaltung zu einem Einheitsstaat fallen und angesichts der Rückkehr wenigstens zur Bundesverfassung 1929 ebneten die Länderkonferenzen den Weg zur Anerkennung der Regierung *Renner* durch die Westmächte. Ebenso wie bereits 1918 wurde auch damals deutlich, wie sehr der Einfluss der Länder von der Kraft des Faktischen, nämlich der starken Stellung der politischen Parteien, überlagert war. Die intensive Durchdringung aller staatlichen Ebenen mit parteipolitischen Interessen und die starke Stellung der zahlreichen zentralistisch ausgerichteten Interessenvertretungen erklären übrigens zu einem guten Teil das auffallende föderalistische Gefälle zu anderen Bundesstaaten.

Waren die Kompetenzänderungen der Jahre 1925 und 1929 noch Teile von Verfassungsreformen, folgten nach 1945 zahlreiche punktuelle Zentralisierungen im Kleide von Verfassungsbestimmungen (ein abgerundetes Ganzes war lediglich die Schulverfassungsgesetznovelle 1962). Dazu kam die stark gestiegene Bedeutung der finanziellen Förderungen aus dem Bundesbudget, die als Teil der Privatwirtschaftsverwaltung keine Zuständigkeitsgrenzen kennen.

Die Länder setzten dieser Entwicklung wenig entgegen. Das war wohl deshalb so, weil in den Nachkriegsjahren andere Probleme im Vordergrund standen und die Länder auch nicht viel in der Hand hatten. Der einzige namhafte Widerstand war 1954 die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes durch Vorarlberg, um die Zuständigkeit für den Rundfunk klären zu lassen. Wie in dieser für den Bund entschiedenen Frage sahen die Länder damals ganz allgemein im Verfassungsgerichtshof keine länderfreundliche Haltung und der ohnedies zahnlose Bundesrat war ihnen noch stärker als in der I. Republik durch die Einbindung in die Nationalratsfraktionen faktisch entwunden. Die Nachkriegszeit war aus föderalistischer Sicht eine Phase, die von Resignation der Länder gekennzeichnet war.

II. Die Impulse der Bundesländer-Forderungsprogramme

Die Budgetprobleme für das Jahr 1963 veranlassten den Bund, eine Aufkündigung des Finanzausgleiches in Aussicht zu nehmen und von den Länder und Gemeinden ein Notopfer von einer Milliarde Schilling zu verlangen. Dem wurde von den Länder unter anderem entgegenhalten, dass ein Notopfer das Übel nicht an der Wurzel erfassen könne. Die notwendige Entlastung des Bundes erfolge am besten durch eine Neuordnung der Staatsaufgaben nach dem Grundsatz der Subsidiarität und eine Vereinfachung der Verwaltung.

A. Das Forderungsprogramm 1964

Am 22. Juni 1964 beschloss daher die Landeshauptleute- und Finanzreferentenkonferenz ein Forderungsprogramm an den Bund, dessen Vorarbeiten durch die Landesamtsdirektoren bis 1956 zurückreichten. Es sah unter anderem vor, dass bei Beschränkungen von Länderzuständigkeiten die Zustimmung von sechs Landtagen erforderlich sein sollte, weiters eine Wiederherstellung der Steuerhoheit der Länder, einzelne Kompetenzverschiebungen und zahlreiche Vereinfachungsvorschläge für die Verwaltung. Wider Erwarten stand die SPÖ diesem Programm durchaus freundlich gegenüber. Dabei dürfte wohl eine Rolle gespielt haben, dass ihr der 1964 in Vorarlberg wegen einer in Wien angeordneten ungeliebten Namensgebung für ein Bodenseeschiff ausgebrochene Volkszorn in die Glieder gefahren war und mit *Kreisky* jetzt ein Mann an der Spitze der Partei stand, dem die Optimierung der Wählerzustimmung wichtiger als dogmatischer Zentralismus war. Mit dem Scheitern der Budgetverhandlungen und der

Nationalratswahl 1966 war das Tauwetter wieder vorbei und von den Ländern ohnedies als unzulänglich angesehene Vorlagen der Regierung *Klaus* blieben im Parlament unerledigt.

1970 legten die Länder eine Ergänzung und Neufassung ihres Forderungsprogramms vor. Nach Verhandlungen mit den Regierungen *Kreisky* I und II kam es 1972 zu einer Regierungsvorlage, deren Verabschiedung im Parlament durch die Gegenforderung nach einer Verbundlichung des Landarbeiterrechts lange hinausgezögert wurde. Schließlich kam es 1974 zu einer größeren Verfassungsnovelle, die mit den Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG den Grundstein für kooperativen Föderalismus legte. Sie brachte darüber hinaus kleinere Kompetenzübertragungen an die Länder, die Gleichstellung in der Privatwirtschaftsverwaltung und eine Stärkung der Organisations- und Dienstrechtshoheit, aber lediglich eine Teilerfüllung der Länderwünsche und vor allem keine Korrektur von Strukturschwächen.

B. Das Forderungsprogramm 1976

Daher legten die Länder 1976 neuerlich ein Forderungsprogramm vor, über das der Bund erst nach der Nationalratswahl 1979 Verhandlungen aufnahm, in die auch Gegenforderungen sowie Anliegen des Gemeindebundes und des Städtebundes aufgenommen wurden und in die Vorarlberg zusätzlich das 10-Punkte-Programm seiner Volksabstimmung vom 15. Juni 1980 einbrachte. In die stockenden Verhandlungen kam erst 1983 mit dem neuen Bundeskanzler *Sinowatz* wieder Bewegung, der in seiner Regierungserklärung die Fortsetzung der Verhandlungen angekündigt hatte. Sie führten 1984 zu einer neuerlichen umfangreichen Verfassungsänderung. Bundesstaatlich markant war, dass die Länder, allerdings nur im Wege des Bundesrates, ein Zustimmungsrecht bei Eingriffen in ihre Zuständigkeiten bekamen.

C. Der Forderungskatalog 1985

Da die Länder die Verfassungsnovellen 1974 und 1984 nur als Teilerfüllung ihrer Anliegen ansahen, folgte 1985 ein neuer, 30 Punkte umfassender, Forderungskatalog. Vor allem die Gegenforderung des Bundes nach der Zuständigkeit für den Umweltschutz machte die Verhandlungen schwierig.

In der Zwischenzeit kam es am 16. Jänner 1987 zur Bildung einer SPÖ-ÖVP-Regierung, mit welcher erstmals seit 1966 eine Bundesregierung im Nationalrat wieder über eine Zweidrittelmehrheit verfügte.

Im Regierungsprogramm wurde der Föderalismus als wesentlicher und verzichtbarer Bestandteil der staatlichen Ordnung bezeichnet und eine Fortsetzung der Gespräche über den Forderungskatalog der Länder in Aussicht gestellt. Darüber hinaus sollte die Kompetenzverteilung in Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zeitgemäß weiterentwickelt werden. Dieser neue Stellenwert des Föderalismus kam auch durch die Bestellung eines Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform zum Ausdruck.

Bereits 1988 folgte demgemäß eine weitere B-VG-Novelle mit der Möglichkeit zum Abschluss von Staatsverträgen mit Nachbarregionen, der Einführung der Unabhängigen Verwaltungssenate, der Verankerung einer Landesbürgerschaft, der Übertragung der Wohnbauförderung an die Länder und andererseits einem ersten Schritt zur einer Zentralisierung des Umweltschutzes mit einer Bundeszuständigkeit für den Immissionsschutz. Der Gemeindebund und Städtebund erreichten, im B-VG verankert zu werden.

D. Der 8-Punkte-Katalog 1989

Die Landeshauptleutekonferenz sah darin einen wertvollen weiteren Schritt zur Stärkung der Länderrechte, verlangte aber bereits am 29. Juni 1989 eine Fortsetzung der Verhandlungen zur Erfüllung der offenen Länderforderungen. Diese wurden in einem 8-Punkte-Katalog für einen ersten weiteren Teilschritt zusammengefasst, der ua die Vollziehungszuständigkeit für die Wildbach- und Lawinenverbauung und den Denkmalschutz, eine Erneuerung der Finanzverfassung und Gestaltungsmöglichkeiten im Mietrecht umfasste. Bereits im Hinblick auf die europäische Integration wurde eine verfassungsrechtliche Absicherung der Ländermitwirkung sowie die Zuständigkeit zur Regelung des Verkehrs mit Baugrundstücken verlangt.

Das 8-Punkte-Programm hatte wohl auch die Funktion, für die Verhandlungen über neue Zuständigkeitsforderungen des Bundes, konkret für die Umweltverträglichkeitsprüfung, eigene Wünsche entgegenzusetzen. Damit hatten sich die Verhältnisse gegenüber früher umgekehrt und die Länder waren plötzlich in die Defensivposition von Gegenforderungen geraten. In weiterer Folge wurde von den Landeshauptleuten mehrfach die Aufnahme von Verhandlungen urgiert, was immerhin zu der im Regierungsprogramm vom 17. Dezember 1990 verankerten Absicht führe, die Arbeiten zur Erfüllung des Bundesländer-Forderungskatalogs mit Nachdruck voranzutreiben. Es kam zwar in den folgenden Jahren zu zahlreichen Eingriffen in die Länderzu-

ständigkeiten, von ihrem 8-Punkte-Programm konnten die Länder aber nichts Wesentliches durchsetzen.

Damit war die Zeit der einen Verhandlungsgegenstand von Bund und Ländern bildenden Forderungsprogramme zu Ende. Allerdings ging die Landeshauptleutekonferenz bald dazu über, bei jeder Neubildung der Bundesregierung umfangreiche Länderforderungen vorzulegen, die in weiterer Folge dann durchwegs auch zu gleichartigen Forderungen der Landtagspräsidentenkonferenz führten. Eine nachhaltige Vertretung oder gar Umsetzung dieser Anliegen war damit bisher aber nicht verbunden.

E. Bilanz der Forderungsprogramme

Die von den Forderungsprogrammen bewirkten Verfassungsnovellen konnten die schleichende Aushöhlung der Länderzuständigkeiten weder ausgleichen noch für die Zukunft verhindern. Sie brachten andererseits für die Länder doch zahlreiche Fortschritte, die für die Sicherung ihrer Eigenständigkeit wichtig waren. Ohne sie würden die Länder heute vermutlich nur noch ein Schattendasein führen. Es war eine Zeit, in der sie aus mehreren Gründen in der Offensive waren.

Zunächst hatte die Erstarrung der großen Koalition alten Stils zu einer allgemeinen Unzufriedenheit mit dem politischen System geführt, von der in erster Linie der Bund betroffen war. Während der mit der Oppositionsrolle der ÖVP verbundenen Regierungszeit der zurück bis 1918 als zentralistisch punzierten SPÖ (1970 bis 1986) vermischte sich in den ÖVP-dominierten Ländern föderalistischer Widerstand mit politischen Interessen und die ÖVP nutzte die Möglichkeit, in verfassungspolitischen Fragen als für die Zweidrittelmehrheit erforderliche Partei die Rolle einer Schutzpatronin der Länder zu übernehmen. Daher kam es in dieser Zeit auch zu keinen wesentlichen Kompetenzverschiebungen zum Bund. Schließlich begann damals die Diskussion über ein Europa der Regionen und Begriffe wie Heimat wurden plötzlich modern. In allen Bundesländern wurde ein neues Selbstbewusstsein der Verfassungsautonomie sichtbar, das zu einer durchgehenden Modernisierung der Landesverfassungen führte.

Die Forderungsprogramme hatten zwei Stärken: Sie waren wegen des Einstimmigkeitsprinzips in der Landeshauptleutekonferenz von allen Ländern getragen und hatten an Stelle schwer umsetzbarer großer Strukturreformen einen pragmatischen Ansatz des aktuell Notwendigen und Möglichen. Viele Inhalte waren eher einer Verwaltungsreform als einer Staatsreform zuzurechnen.

Andererseits hatten sie auch einige Schwächen: Sie folgten keinem durchgehenden Konzept, hatten wechselnde Schwerpunkte und mussten wegen des erforderlichen Einvernehmens immer wieder Anliegen ausklammern oder so allgemein formulieren, dass sie schwer umsetzbar wurden.

Auffallend ist, dass es auch keine Rückkoppelung zu den Landtagen gab. Erst mit der Vorarlberger Föderalismus-Volksabstimmung 1980 begannen die Landtage, sich mit föderalistischen Anliegen intensiver zu befassen. Auch im Bundesrat hinterließen die Forderungsprogramme keine nachhaltigen Spuren. 1977 wurden zwar mit der damaligen ÖVP-Mehrheit mehrere Gesetzesanträge an den Nationalrat zur Umsetzung des Forderungsprogramms 1976 beschlossen. 1979 und 1983 kam es lediglich noch zu allgemeinen Entschließungen mit der Forderung nach Fortführung der Verhandlungen.

III. Reformstau und EU-Beitritt als Anstoß zu einer Bundesstaatsreform

Bald wurde klar, dass die Stop-and-go-Politik von Forderungsprogrammen, Gegenforderungen und Teilerfüllungen nicht zukunftsträchtig ist. Zudem war der Fundus von Zugeständnissen an die Länder, die dem Bund nicht wirklich wehtun und daher durchsetzbar sind, weitgehend ausgeschöpft. Die Länder kamen vielmehr in die Lage, nicht mehr um weitere Zuständigkeiten, sondern gegen weitere Eingriffe kämpfen zu müssen.

Die große Zahl der ohne jeden systematischen Zusammenhang und teilweise sogar außerhalb der Verfassungsurkunde vorgenommenen Veränderungen an den verfassungsrechtlichen Strukturen und der Verteilung der Zuständigkeiten führte immer stärker zur Forderung nach einer grundlegenden Verfassungsreform und einer Neukodifikation des Bundesverfassungsrechts.

A. *Europa als Regionalismusimpuls*

Dazu kam das Bemühen Österreichs, an der europäischen Integration teilzunehmen. Auf der einen Seite erkannten die Länder sehr rasch, dass ohne innerstaatliche föderalistische Gegensteuerung ihre Eigenständigkeit dem Zentralisierungs- und Vereinheitlichungssog des Binnenmarktes und der Währungsunion kaum standhalten könnte. Wegen der nicht nur in Österreich feststellbaren Widerstände in der Bevölkerung gegen eine solche Entwicklung wurde zudem rasch die Befürchtung laut, dass ohne Signale einer Kurskorrektur, die in einem Europa gestärkter Regionen gesehen wurde, der positive Ausgang der Volksabstimmung gefährdet wäre. Unter dem Gesichtspunkt der notwendigen Verwaltungsreform trat zudem die Unzulänglichkeit der völlig zersplitterten und nicht mehr zeitgemäßen Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten immer stärker hervor. Dabei wurde deutlich, dass Verwaltungsreform ohne vorangegangene Staats- und Gesetzgebungsreform zwangsläufig bloße Symptombehandlung bleiben müsste.

B. *Die Landeshauptleutekonferenz als treibende Kraft*

Nachdem das Regierungsprogramm von SPÖ und ÖVP vom 16. Jänner 1987 lediglich allgemeine Bemühungen um weitgehende Teilnahme am weiteren europäischen Integrationsprozess in Aussicht genommen hatte, trat die Landeshauptleutekonferenz am 13. November 1987 mit dem Ersuchen an die Bundesregierung heran, die Teilnahme Österreichs am gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft so rasch wie möglich anzustreben. Dieser Vorstoß beschleunigte auf Bundesebene den hinsichtlich einer Vollmitgliedschaft zunächst zögerlichen Meinungsbildungsprozess, an dessen Ende am 17. Juli 1989 die Überreichung des Beitrittsgesuches an die EG stand.

1987 hatten sich die Landeshauptleute auf den Beitritt konzentriert. Erst bei den nachfolgenden Tagungen der LH-Konferenz wurde auf die damit für Länder verbundenen Gefahren hingewiesen und gefordert, dass auf die Bundesstaatlichkeit Bedacht genommen wird, im Konsens mit den Ländern vorgegangen wird und ihnen Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

C. *Neue Impulse durch das Regierungsprogramm 1987*

Es lag daher auf der Hand, dass die Landeshauptleutekonferenz die Entscheidung begrüßte, für die im Regierungsprogramm 1987 festgehaltene Absicht einer Neuordnung der Kompetenzverteilung eine Arbeitsgruppe mit Experten aus Wissenschaft, Bund, Ländern und Gemeinden (Strukturreformkommission) einzurichten. Ihr Auftrag war die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für eine Neugestaltung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung einschließlich ihrer finanzverfassungsrechtlichen Auswirkungen.

Die Regierungsbildung 1990 (weiterhin mit SPÖ und ÖVP sowie einer Zweidrittelmehrheit im Nationalrat) nahmen die Landeshauptleute zum Anlass, ihren 8-Punkte-Katalog in Erinnerung zu rufen, eine föderalistische Strukturreform, eine lastenadäquate Finanzmittelausstattung sowie Mitwirkungsrechte bei der Integrationspolitik zu verlangen und Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung vorzulegen. Das Arbeitsübereinkommen der beiden Regierungsparteien vom 17. Dezember 1990 fiel dann auch länderfreundlich aus.

Föderalismus wurde nicht nur wesentlicher und unverzichtbarer Bestandteil der politischen und gesellschaftlichen Ordnung Österreichs, sondern auch des künftigen Europa gesehen, das ein Europa der Regionen sein werde. Den Ländern wurden entsprechendes Informations- und Mitwirkungsrecht sowie eine Fortsetzung der Arbeiten zur Umsetzung einer zeitgemäßen Aufgabenverteilung zugesagt.

Bereits am 6. März 1991 konnte der Schlussbericht der Strukturreformkommission vorgestellt werden. Der damalige Vizekanzler und Föderalismusminister *Riegler* stellte dabei in Aussicht, dass eine Totalreform der Bundesverfassung mit einem wesentlichen Ausbau der Länderrechte gleichzeitig mit der Volksabstimmung über einen EG-Beitritt stattfinden solle. In der folgenden Tagung der Landeshauptleutekonferenz vom 29. Mai 1991 kam es dann zu einer letztlich entscheidenden Weichenstellung. Der Kärntner Landeshauptmann *Haider* trat dafür ein, das EWR-Abkommen erst dann zu paraphieren, wenn zuvor die Mitwirkungsrechte der Länder und die in Aussicht gestellte Stärkung der Länderkompetenzen festgelegt wurden und ein verbindlicher Fahrplan für die Strukturreform vereinbart vorliegt. Letztlich setzte sich aber die Meinung durch, dass es genüge, wenn die Neuordnung der Aufgabenverteilung vor der Ratifizierung des EWR-Abkommens zumindest in einem politischen Paktum fixiert sei. Lediglich die Mitwirkungsrechte der Länder an der Integrationspolitik und die Zustän-

digkeit für den Liegenschaftsverkehr müssten vor der Ratifizierung gesetzlich verankert sein.

Da die Länder sich wegen ihrer notwendigen Unterstützung für die damals noch offen eingeschätzte Volksabstimmung über den EU-Beitritt und der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundesrat für das EWR-Abkommen in einer starken Position sahen, konnten sie ihr zweites Junktim auch tatsächlich durchsetzen. Die B-VG-Novelle 1992 mit den Mitwirkungsrechten und der Zuständigkeit für den Grundverkehr wurde im Juni kundgemacht, im September folgte dann die EWR-Ratifizierung. Auch die Forderung nach einem politischen Paktum wurde erfüllt. Das fiel der Bundesregierung umso leichter, als der Bund lediglich das mit einer Nichterfüllung verbundene politische Risiko zu tragen, aber keine einklagbare Umsetzungsverpflichtung hatte.

D. Das Paktum von Perchtoldsdorf

Am 2. März 1992 einigte sich die LH-Konferenz auf einen Länderentwurf. Nach zügigen Verhandlungen und nach Genehmigung durch alle Landesregierungen wurde die Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates am 8. Oktober 1992 in Perchtoldsdorf von Bundeskanzler *Vranitzky* und vom niederösterreichischen Landeshauptmann *Ludwig* unterzeichnet. In den nachfolgenden Verhandlungen verflog der Optimismus der Länder, diesmal eine maßgebliche Stärkung durchsetzen zu können, sehr rasch. Mit zunehmender zeitlicher Nähe zur Volksabstimmung und der richtigen Einschätzung des Bundes, dass die Länder den Zug in Richtung EU weder aufhalten konnten noch wollten, nahm der Widerstand des Bundes gegen eine tief greifende Reform zu. Auch sachfremde Junktims wie der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen wurden in die Verhandlungen eingebracht.

Nach vierteljährlichem Drängen auf eine Beschleunigung drückte die Landeshauptleutekonferenz am 24. November 1993 nach einer Aussprache beim Bundeskanzler ihre Unzufriedenheit mit den vorliegenden Entwürfen aus und nahm die Ausarbeitung eines eigenen Entwurfes in Aussicht. In weiterer Folge musste die vereinbarte Stärkung des Bundesrates mangels Einigung unter den Ländern ausgeklammert werden und machten die Länder eine begleitende finanzielle Absicherung der Bundesstaatsreform und eine Vorsorge gegen künftige einseitige Belastungen durch den Bundesgesetzgeber geltend.

Angesichts der für den 12. Juni 1994 angesetzten Volksabstimmung verbrämte die LH-Konferenz am 4. Juni 1994 ihre zähneknirschende Zustimmung zum Entwurf einer Regierungsvorlage mit dem Hinweis, dass sie darin nur einen ersten Schritt sehe. Sonst wäre es ihr wohl kaum ohne Gesichtsverlust möglich gewesen, in einer Deklaration zur Volksabstimmung der Bevölkerung das jahrelang betriebene Ja zu empfehlen. Im letzten Ministerrat vor der Abstimmung verabschiedete die Bundesregierung die Regierungsvorlage und blieb damit formell vertragstreu. Nach der Volksabstimmung präsentierte die Bundesregierung noch eine weitere Regierungsvorlage, die zwar einerseits das von den Ländern geforderte Konsultationsgremium enthielt, gleichzeitig aber auch ein von den Ländern abgelehntes Einspruchsrecht des Finanzministers gegen solche Landesgesetze, die finanzielle Interessen des Bundes betreffen.

Die nächste Hürde bildete der im Nationalrat vor allem von der SPÖ artikulierte Widerstand gegen eine rasche Beschlussfassung, obwohl die Länder darauf drängten, die Regierungsvorlage noch vor der für 9. Oktober 1994 festgesetzten Nationalratswahl zu beschließen. Das blieb vergeblich, die Länder wurden mit einer Parteienvereinbarung vertröstet, wonach die Regierungsvorlage in der neuen Gesetzgebungsperiode sofort wieder eingebracht und vereinbarungsgemäß spätestens im Dezember beschlossen werde.

E. Das Scheitern der Bundesstaatsreform

Die Nationalratswahl brachte für die Regierungsparteien den Verlust ihrer Zweidrittelmehrheit und damit ihrer Handlungsfähigkeit zur Einlösung des Paktums. Die für die Mehrheit im Nationalrat erforderlichen Kompromisse bedeuteten für die Länder nicht nur eine weitere Verwässerung, sondern hätten sogar neue Eingriffe in Länderzuständigkeiten gebracht, sodass eine außerordentliche Tagung der LH-Konferenz am 12. Dezember 1994 die Notbremse zog, zumal finanzielle Belastungen im Zusammenhang mit der Einführung von Landesverwaltungsgerichten ungeklärt geblieben waren. Der Nationalrat beschloss sodann dann zwar keine Bundesstaatsreform, wohl aber die B-VG-Novelle zur Vornahme verschiedener Anpassungen an den EU-Beitritt.

Der Vorarlberger Landeshauptmann *Purtscher* unternahm in der Bundesratssitzung vom 20. Dezember 1994 einen letzten Versuch, die Beschlussfassung über das EU-Begleit-BVG so lange zurückzustellen, bis – wie das vereinbart war – unter einem auch die gemeinsam er-

arbeitete Bundesstaatsreform beschlossen werden kann. Die Zurückstellung der einseitigen Verfassungsänderung wurde aber mangels Einigkeit der Länder knapp abgelehnt. Sie nahmen sich damit selbst die letzte Möglichkeit, die zugesagte Bundesstaatsreform durchzusetzen.

Das Regierungsprogramm 1996 bekannte sich zwar neuerlich zu einer Bundesstaatsreform auf der Grundlage des Paktums von Perchtoldsdorf und der wiederum eingebrachten Regierungsvorlage aus 1994. Mangels Zweidrittelmehrheit der Regierungsparteien kam es aber auch in dieser Gesetzgebungsperiode zu keinen Fortschritten. Weiters wurde damals der (1998 tatsächlich umgesetzte) Abschluss einer Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus sowie die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten in Aussicht genommen.

F. Neue Impulse durch das Regierungsprogramm 2000

Das Regierungsprogramm der ÖVP-FPÖ-Regierung *Schüssel* I des Jahres 2000 widmete der Neuordnung des Verhältnisses zwischen Bund und Länder ein ausführliches Kapitel, in dem Reformmaßnahmen zugunsten der Länder als im Interesse der Demokratie und der Verwaltungsreform liegend angesehen wurden. Als Sofortmaßnahme wurde der Bundeskanzler beauftragt, eine Liste jener Gesetze zu erstellen, durch welche im Zuge der Änderung einfacher Bundesgesetze die Rechte der Länder gestärkt werden können. In weiterer Folge sollte innerhalb eines Jahres die Durchführung einer Kompetenzbereinigung unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und bei Stärkung der Länder und Gemeinden erfolgen. Darüber hinaus waren zahlreiche Projekte wie die Landesverwaltungsgerichte, die Verankerung der LH-Konferenz bei gleichzeitiger Aufwertung des Bundesrates zu einer Länderkammer vorgesehen. Weiters sollte eine B-VG-Novelle mit dem Paktum von Perchtoldsdorf als Mindestinhalt ausgearbeitet werden. Mangels Zweidrittelmehrheit im Nationalrat konnte allerdings kein einziges dieser Vorhaben, so es überhaupt in Angriff genommen war, umgesetzt werden. Selbst die in Aussicht genommene einfachgesetzliche Stärkung von Länderrechten kam nicht zustande.

2000 wurden eine Aufgabenreformkommission und eine Finanzausgleichsbegleitkommission eingesetzt, nach deren Vorschlägen in Bund-Länder-Verhandlungen Verwaltungsvereinfachungen beraten und im Verwaltungsreformgesetz 2001 teilweise umgesetzt wurden.

G. *Die Bilanz einer versäumten Gelegenheit*

Das Scheitern der Bundesstaatsreform hat mehrere Ursachen. Zunächst war es eine strategische Fehleinschätzung der Länder, den Beitritt zur EG mit einer Stärkung ihrer innerstaatlichen Stellung verknüpfen zu können. Das Druckmittel einer Ablehnung des Beitritts stand den Landeshauptleuten angesichts ihres Drängens auf den Beitritt in der politischen Realität nicht zur Verfügung. Das war auch dem Bund bewusst und mit zunehmender Hoffnung auf eine Mehrheit bei der Volksabstimmung wurden die Verhandlungshürden für die Länder immer höher. Nach der Volksabstimmung war das Interesse an einer Stärkung der Länder bei jenen, die diesem Vorhaben ohnedies kritisch gegenüber standen, rasch verschwunden.

Nachteilig war weiters der mit der Ratifizierung des EWR-Abkommens verbundene Zeitdruck für die Ausarbeitung des Paktums, weil auf diese Weise zahlreiche Vorhaben nur in Form allgemeiner Absichtserklärungen formuliert werden konnten und erst nachverhandelt werden mussten. Rückblickend war es für die Länder auch problematisch, sich mit einem bloßen politischen Paktum ohne rechtliche Verbindlichkeit zufrieden gegeben zu haben. Die Umsetzungsverpflichtung begnügte sich vor der Volksabstimmung mit einer Regierungsvorlage und koppelte den Gesetzesbeschluss im Nationalrat an die zur Umsetzung des EU-Beitritts erforderliche B-VG-Novelle. Wegen Uneinigkeit der Länder, wie beispielsweise die vereinbarte Stärkung des Bundesrates konkret aussehen sollte, mussten auch einzelne Bereiche bei den Detailverhandlungen ganz ausgeklammert werden.

Unterschätzt wurde offenkundig der lange Atem der strukturkonservierenden Kräfte in den Ministerialverwaltungen, denen weder die Bundesregierung noch die Länder einen einheitlichen Durchsetzungswillen für Veränderungen entgegensetzen konnten.

Schließlich führte das zunehmende Misstrauen der Länder in die hinhaltende und verwässernde Verhandlungsstrategie des Bundes zur Sorge, dass die Länder hinsichtlich der finanziellen Folgewirkungen nicht fair behandelt und einem zu großen Risiko ausgesetzt würden. Andererseits waren die Länder aber auch nicht gemeinsam bereit, eine stärkere Eigenständigkeit bei der Aufbringung von Steuereinnahmen wahrzunehmen.

Nach dem Scheitern der Bundesstaatsreform kam es wieder zu zahlreichen, während der Verhandlungen zurückgestellten Eingriffen in Länderzuständigkeiten, andererseits aber auch 1996 zu einer Ver-

ankerung der Bürgermeister-Direktwahl im B-VG, 1999 zur Beseitigung des dienstrechtlichen Homogenitätsgebots und 2002 zur Verländerung der Bundesstraßen.

IV. Staatsreform als Versuch einer Radikalkur

A. Der Österreich-Konvent

Föderalismus wurde früher nicht als Gegensatz zu einer schlanken Verwaltung, sondern großteils sogar als Voraussetzung für bürgernahe Verwaltungsreform gesehen. Ab der Mitte der Neunzigerjahre änderte sich diese Ausgangslage gründlich. Die Zusammenlegung von Ländern, die Übernahme der Landesgesetzgebung durch den Bund, die Zurückdrängung eigenständiger Landesverwaltung und – im Widerspruch dazu – größere Einnahmenverantwortung für die Länder bestimmten die Diskussion. Gleichzeitig wurde die bundesstaatliche Struktur als Hemmschuh für eine effiziente Staatsorganisation angesehen. Es ist naheliegend, dass das auch in den Reformvorhaben auf Bundesebene sichtbar wurde und zu einem Paradigmenwechsel führte.

Zentraler Punkt des Regierungsprogramms *Schüssel* II des Jahres 2002 war die bereits im Wahlkampf angekündigte Einrichtung eines Österreich-Konvents, der auf Grundlage der derzeit geltenden Baugesetze den Text einer erneuerten Bundesverfassung vorlegen sollte. Dabei wurden dem Konvent zahlreiche Leitlinien wie zB Verfassungsbereinigung, aktualisierter Grundrechtskatalog, Ausbau von Elementen der direkten Demokratie, Bereinigung der Kompetenzbereiche im Sinne des Subsidiaritätsprinzips mit Stärkung der Rechte der Länder mit auf den Weg gegeben.

Nach eineinhalb Jahren intensiver Arbeit legte der Konvent im Jänner 2005 einen umfangreichen Bericht mit zahlreichen Entscheidungsgrundlagen vor. Die angestrebte Einigung auf einen neuen Verfassungstext kam allerdings nicht zustande, wofür weniger das Spannungsverhältnis Bund-Länder als jenes zwischen Regierungsparteien und Opposition maßgeblich war. Demzufolge blieb auch die Beratung des Berichtes in einem dafür eingerichteten Ausschuss des Nationalrates ergebnislos.

2007 griff das SPÖ-ÖVP-Regierungsprogramm *Gusenbauer* die Vorarbeiten des Konvents auf und verankerte zahlreiche konkrete verfassungspolitische Vorhaben (Grundrechtsreform, Ausbau des Rechts-

schutzes und der demokratischen Kontrollen, Verbesserungen im Wahlrecht, Stärkung der Länderautonomie und der Rechtsstellung der Gemeinden, verfassungsrechtliche Grundlagen für eine Verwaltungsreform, Verfassungsbereinigung). Hinsichtlich der Neuordnung der Kompetenzen war von einer Stärkung der Länder oder vom Subsidiaritätsprinzip keine Rede mehr. Zur Formulierung der Rechtstexte wurde eine Expertengruppe eingerichtet, die in zwei Etappen beschlussreife Entwürfe (in wenigen strittigen Fragen mit zwei Alternativen) vorlegte. Obwohl die Bundesregierung nun wieder über die Zweidrittelmehrheit im Nationalrat verfügte, wurde davon im Wesentlichen lediglich eine Verfassungsbereinigung und die Neuregelung weisungsfreier Behörden umgesetzt.

B. Rückkehr zum Pragmatismus

Das SPÖ-ÖVP-Regierungsprogramm *Faymann* des Jahres 2008 sieht unter starker Heranziehung der Entwürfe der Expertengruppe ein umfangreiches Kapitel zur Weiterentwicklung des Bundesverfassungsrechts mit weitgehend unstrittigen und damit vorrangig umsetzbaren Verfassungsreformen wie Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verbesserungen für die Gemeinden und die interkommunale Zusammenarbeit sowie Verfassungsautonomie der Länder vor. In weiteren Punkten strebt die Bundesregierung eine weitere Klärung an, namentlich bei der Zuständigkeitsverteilung, öffentlich-rechtlichen Verträgen, der Finanzverfassung, einer Verfassungsbereinigung (ua mit einer einheitlichen Verfassungsurkunde), dem Wahlrecht und den Grundrechte (Zusammenfassung und Einbau in das B-VG). Gleichzeitig wurde im Kapitel Finanzen die Einsetzung die Einsetzung einer Arbeitsgruppe in Aussicht genommen, die auf der Grundlage von Reformvorschlägen des Rechnungshofes vor allem durch Strukturbereinigung in der Aufgabenverteilung und der Behördenorganisation Verwaltungskosten senken soll. In den ersten zwei Regierungsjahren kam es zwar zu intensiven Diskussionen über die Länderzuständigkeiten, aber außer Erleichterungen bei der Briefwahl und einer Erweiterung der Rechnungshofkontrolle zu keinen konkreten Maßnahmen zur Umsetzung des Regierungsprogramms.

V. Der Versuch einer Bundesländer-Reform

Wurde lange Zeit die Bundesstaatlichkeit in der Weise reformbedürftig angesehen, als die Kompetenzverteilung dem Subsidiaritätsprinzip

besser entsprechen und die Eigenständigkeit der Länder gestärkt werden sollte, hat sich das in den letzten Jahren grundlegend gewandelt. Mit starker medialer Unterstützung geltend gemachter Reformbedarf wird nun, teilweise sogar von Landespolitikern selbst, bei der Einschränkung der Landesgesetzgebung und einem Rückbau der Landesverwaltungen zugunsten von dezentralisierten Bundeseinrichtungen (auch für mehrere Länder gemeinsam) gesehen.

Maßgeblich dafür ist zunächst ein von der Europäischen Union ausgelöster innerstaatlicher Verdrängungswettbewerb um die verbleibende national- und gliedstaatliche Gesetzgebungshoheit und um die Vollziehungszuständigkeit für einheitliche Rechtsvorschriften. Dieses Problem hatte bereits *Kelsen* für den 1918 vorgesehenen Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich gesehen und in einer Abhandlung über dessen staatsrechtliche Durchführung begründet, warum ihm ein Einheitsstaat zweckmäßiger erschienen wäre: „Ein Bundesstaat im Bundesstaat bedeutet organisationstechnisch eine heillose Komplikation. Nicht nur darum, weil dann statt zweier Schichten von Gesetzen solcher drei übereinander gelagert wären, sondern auch darum, weil dabei die Kompetenz der österreichischen Bundesgesetzgebung auf ein unbeträchtliches Minimum reduziert würde, und dabei doch der recht umfangreiche Bundesgesetzgebungsapparat aufrecht bliebe." Wenngleich die Europäische Union in staatsrechtlichem Sinne kein Bundesstaat ist, hat sie für die Mitgliedstaaten inzwischen bundesstaatsähnliche Wirkungen und viele Diskussionsbeiträge greifen heute die Bedenken *Kelsens* auf, wobei nun allerdings in erster Linie die Länder als zu aufwändig angesehen werden.

Daraus entwickelt sich in Zeiten knapper finanzieller Mittel die Erwartung, den Aufwand für den öffentlichen Sektor vor allem durch Einsparungen bei den Ländern senken zu können. Dabei wird zwar übersehen, dass ein Vergleich mit Deutschland und der Schweiz zu einer anderen Schlussfolgerung führen müsste, aber das der Ablenkung von Strukturproblemen der Bundesverwaltung dienende Argument findet in der öffentlichen Meinung bereitwillig Niederschlag.

Dazu kommt, dass der gemeinsame Nenner der Länder bei der Formulierung ihrer Interessen und der Verteidigung von Eigenständigkeit immer kleiner wird. Auch hinsichtlich der bereits nach der derzeitigen Rechtslage nicht unbeachtlichen Möglichkeiten, den Bundesrat stärker als tatsächliche Länderkammer in der Bundesgesetzgebung zu nutzen, konnten sich die Länder bisher auf keine gemeinsame Vorgangsweise verständigen. Das verbindende Element ist am

ehesten noch das Bestreben, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Landespolitik erhalten zu können, ohne sich dabei dem Risiko eigener Steuerhoheit auszusetzen.

Dass eine Abschaffung der Länder oder auch nur eine Zusammenlegung zu beispielsweise drei Großregionen in einer Volksabstimmung mehrheitsfähig wäre, wird in den Diskussionen darüber nicht ernsthaft angenommen, der emotionale Widerstand gegen einen Verlust historisch geprägter Identitäten wäre wohl zu stark. Die Reformbestrebungen konzentrieren sich daher nicht auf die Landtage an sich, sondern auf die Landesgesetzgebung in neunfacher Ausprägung und mit dem Ergebnis abweichender Regelungen. Hier macht sich bemerkbar, dass die früher als stark unterschiedlich empfundenen Bundesländer in der Einschätzung der Bevölkerung wesentlich homogener geworden sind. In dem Maße, in dem zwischen den Ländern keine großen Unterschiede mehr gesehen werden, schwindet aber auch das Verständnis für unterschiedliche Landesgesetzgebung. Die Landtage laufen daher mehr denn je Gefahr, dass ihnen die Gesetzgebung schrittweise weiter entzogen oder sie durch vereinheitlichende Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG inhaltlich ausgehöhlt wird.

Auf diese Weise wird der Unterschied zu Selbstverwaltungskörpern immer geringer, ohne dass die Landtage abgeschafft würden. Ab welchem Punkt das vom Verfassungsgerichtshof als dem bundesstaatlichen Prinzip der Bundesverfassung widersprechend angesehen würde und ob bei einer dann notwendigen Volksabstimmung die Länder die Probe aufs Exempel bestehen würden, könnte eine spannende Frage werden. Die Antwort darauf wird letztlich davon abhängig sein, ob die Landtage die Bevölkerung von einem Mehrwert ihrer Gesetzgebungstätigkeit wie zB durch Vermeidung von Überregulierung, einer stärkeren Innovationsfähigkeit und besseren Möglichkeiten politischer Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger überzeugen können.

Literaturverzeichnis

Berchtold Klaus, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Wien 1988

Bußjäger Peter, Bundesstaatsreform darf keine Einbahnstraße sein, in: Lienbacher/Thanner/Tschirf/Weiss (Hg), Ein Leben für Staat und Gesellschaft, Festschrift für Jürgen Weiss, Wien 2007, 299 – 327

Ermacora Felix, Österreichischer Föderalismus – Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien 1976

Kelsen Hans, Staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich, ZÖR Bd VI, 1927, 329 – 352

Pernthaler Peter (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus, Wien 1997

Thanner Theo, Bundesstaatsreform und Forderungsprogramme der Bundesländer, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien 1997, 275 – 298

Weber Karl, Die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien 1997, 37 – 64

Strukturreformkommission beim Bundeskanzleramt, Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich – Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, Wien 1991

Institut für Föderalismusforschung, Materialien zur Bundesstaatsreform, Innsbruck 1998

www.konvent.gv.at

Werner Seif

Deregulierung von Bundesrechtsvorschriften – eine NÖ Initiative 2010

Die Rolle der Verbindungsstelle für Projekte der Verwaltungsreform

I. Eine NÖ Initiative 2010 zur Deregulierung

Über den Begriff, den Zweck und den Nutzen der Deregulierung in der Gesetzgebung bzw über die Geschichte der Deregulierungsabsichten, Deregulierungspläne, Deregulierungskonzepte genauso über die Kommentierung konkreter Deregulierungsmaßnahmen häuft sich juristische, soziologische und politische Fachliteratur.[1] Jede Verwaltungsreform kommt keinesfalls ohne die lautere Absicht aus, das Dickicht der Regelungen, die die Geschichte der Rechtserzeugung zurückgelassen hat, zu durchforsten, zu überprüfen und zu reduzieren. So ist die Deregulierung von Rechtsvorschriften sowohl auf der Ebene des Landesrechts als auch des Bundesrechts in Österreich auch seit dem Jahr 2000 ständig im Fokus der Absichten von Reformen in der Verwaltung. In diesen letzten zehn Jahren wurden nahezu in Jahresabständen von den Bundesländern Vorschläge gemacht, Bundesgesetze zu deregulieren mit den Zielen, Bürger von unnötigen Rechtsvorschriften zu entlasten, den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken und die Verwaltungskosten in den Bundesländern zu reduzieren.

Im Frühjahr und Sommer 2010 wurde auf Initiative Niederösterreichs bzw basierend auf Vorarbeiten durch die Gruppen und Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung eine Umfrage „Deregulierung von Bundesrecht und überschießende Umsetzung von EU-Regelungen" in allen Bundesländern durchgeführt. Diese Erhebung hat erhebliches Deregulierungspotential im Bundesrecht ergeben. Ebenso zeigt sich, dass seitens des Bundes in einzelnen Bereichen EU-Regelungen überschießend umgesetzt wurden. Diese NÖ Initiative entspricht den Zielen und Grundsätzen des staatlichen Handelns im

1 Beispielsweise eine zum Thema Deregulierung interessante Sammlung von Aufsätzen von *Christoph Kleiser, Peter Bußjäger, Karl Lengheimer, Andreas Rosner, Friedrich Lachmayer, Martin Attlmayr* und *Waltraut Kotschy* bietet die Publikation *Kleiser/Lengheimer* (Hg), Deregulierung. Die Herausforderung einer verständlichen und überschaubaren Rechtsordnung (2002).

Art 4 Z 7 der NÖ Landesverfassung 1979, LGBl 0001: Bürgernähe und Deregulierung[2]. Was für das Landesrecht und die Landesverwaltung als Grundsatz dient, sollte für Bundesrecht, das in der mittelbaren Bundesverwaltung vollzogen wird, auch Gültigkeit haben – so waren die Gesichtpunkte, unter denen die Rechtsvorschriften geprüft werden sollten, konkret formuliert:

- *Aufhebung ganzer Rechtsvorschriften oder Aufhebung von einzelnen Bestimmungen in Rechtsvorschriften* (zB Entfall von Anzeige- und Bewilligungsverfahren, Entfall von Melde- und Berichtspflichten);
- *Vereinfachungen von Rechtsvorschriften* (zB Ersatz von Bewilligungs- durch Anzeigeverfahren, Vereinfachungen von Überprüfungen, Neugestaltung von Parteienrechten, Straffung von Verfahrensabläufen, Zusammenführung von Rechtsvorschriften) und
- *Auslagerung von Aufgaben im Bereich der Bundesverwaltung.*

Ergänzend dazu wurde überprüft, ob *überschießende Umsetzung von EU-Recht* das Bundes- und das Landesrecht belastet.

II. Ablauf der Erhebung, Evaluation, Beschluss der Landeshauptleutekonferenz und erste Umsetzungsergebnisse

Innerhalb von drei und einem halben Monat ist es gelungen, in den Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung, dann über die Verbindungsstelle der Bundesländer, in allen Bundesländern konkrete Deregulierungsvorschläge und überschießende EU-Umsetzungen zu sammeln, zu evaluieren und anschließend einen entsprechenden Beschluss der Landeshauptleutekonferenz zu formulieren, welcher der Spitze der österreichischen Bundesregierung überreicht wurde mit dem Ersuchen um Umsetzung in den beabsichtigten Budgetbegleitgesetzen.

Dieser Ablauf stellte sich folgendermaßen dar:

- Am 27. Mai 2010 wurden alle Gruppenleiter des Amtes der NÖ Landesregierung ersucht, Vorschläge betreffend die Deregulierung

2 Art 4 Z 7 NÖ Landesverfassung 1979, LGBl 0001, lautet: „Der Zugang der Bürger zum Recht ist zu gewährleisten und der Weg für den Bürger so leicht wie möglich zu gestalten. Im Hinblick darauf kommt einer Beschränkung von Rechtsvorschriften auf das unbedingt erforderliche Ausmaß, der Verständlichkeit der Gesetzes- und Behördensprache und der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung besondere Bedeutung zu."

von Bundesrechtsvorschriften (Gesetze, Verordnungen, Erlässe, Förderrichtlinien) zu erstatten und in einem Formular bis 11. Juni 2010 zu übermitteln sowie überschießende Umsetzungsmaßnahmen von EU-Recht im Bundes- und Landesrecht zu ermitteln und in einem weiteren Formular bis 21. Juni 2010 zu übermitteln.

- Diese interne Erhebung in allen 59 Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung wurde in der NÖ Landesamtsdirektion zu zwei Listen „Deregulierung von Bundesrecht" und „überschießende EU-Regelung/Umsetzung" zusammengefasst, diese Listen enthielten 92 (Deregulierung) bzw 17 (überschießende Umsetzung) Vorschläge.
- Diese Listen wurden am 14. Juli 2010 über die Verbindungsstelle der Bundesländer an die Länder mit dem Ersuchen um Ergänzung verschickt; die Frist dafür war im Hinblick auf die Tagungen der Landesamtsdirektorenkonferenz bzw der Landeshauptleutekonferenz zu Herbstanfang mit spätestens 10. August 2010 angesetzt.
- Ergebnis dieser über die Verbindungsstelle der Bundesländer erhobenen Umfrage in den Ländern waren zwei in der Landesamtsdirektion des Amtes der NÖ Landesregierung erstellte neue Listen mit nun 335 Gesetzesänderungsvorschlägen zur Deregulierung bzw 30 Maßnahmen zu den überschießenden EU-Umsetzungen.
- Dieses erhebliche Deregulierungspotential im Bundesrecht und diese teilweise überschießende Umsetzung von EU-Regelungen wurde am 1. September 2010 als Tagesordnungspunkt 1 von der Landesamtdirektorenkonferenz behandelt; dabei wurde eine Beschlussempfehlung für die kurz danach stattfindende Tagung der Landeshauptleutekonferenz formuliert.
- Die Diskussion der Evaluation der Listen und die Beschlussfassung der entsprechenden Aufforderung an die Bundesregierung standen an der Spitze der Agenda der Tagung der Landeshauptleutekonferenz am 6. September 2010 in Wien/Palais Niederösterreich unter dem Vorsitz von Landeshauptmann *Dr. Erwin Pröll*.
- Die Verbindungsstelle der Bundesländer übermittelte am 13. September 2010 an Bundeskanzler *Werner Faymann* und an Vizekanzler *DI Josef Pröll* folgenden Beschluss der Landeshauptleutekonferenz:

Die Landeshauptleutekonferenz fordert den Bund auf, die Bundesrechtsvorschriften mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Deregulierung umgehend zu durchforsten und entsprechend zu

ändern. Die Vorschläge der Länder sind dabei als wesentliche Grundlagen heranzuziehen.

Die Vorschläge der Bundesländer zielen darauf ab, die Bürger von überbordenden Rechtsvorschriften zu entlasten, den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken sowie die Verwaltungskosten in den Bundesländern zu reduzieren.

Die Landeshauptleutekonferenz fordert den Bund auf, sich bei den Deregulierungsmaßnahmen an diesen Parametern zu orientieren.

Weiters lehnt die Landeshauptleutekonferenz sachlich nicht gerechtfertigte überschießende EU-Umsetzungen ab. Der Bund wird aufgefordert, die Bundesrechtsordnung – unter Berücksichtigung der Vorschläge der Länder – unter diesem Gesichtspunkt zu überprüfen und zu vereinfachen. Auch in diesem Fall gelten die vorhin genannten Parameter.

Die Länder erklären schon heute ihre Bereitschaft, bei der Umsetzung an themenbezogenen gemeinsamen Arbeitsstrukturen mit dem Bund mitzuwirken, um insbesondere ihre Erfahrungen aus der Praxis einfließen zu lassen.

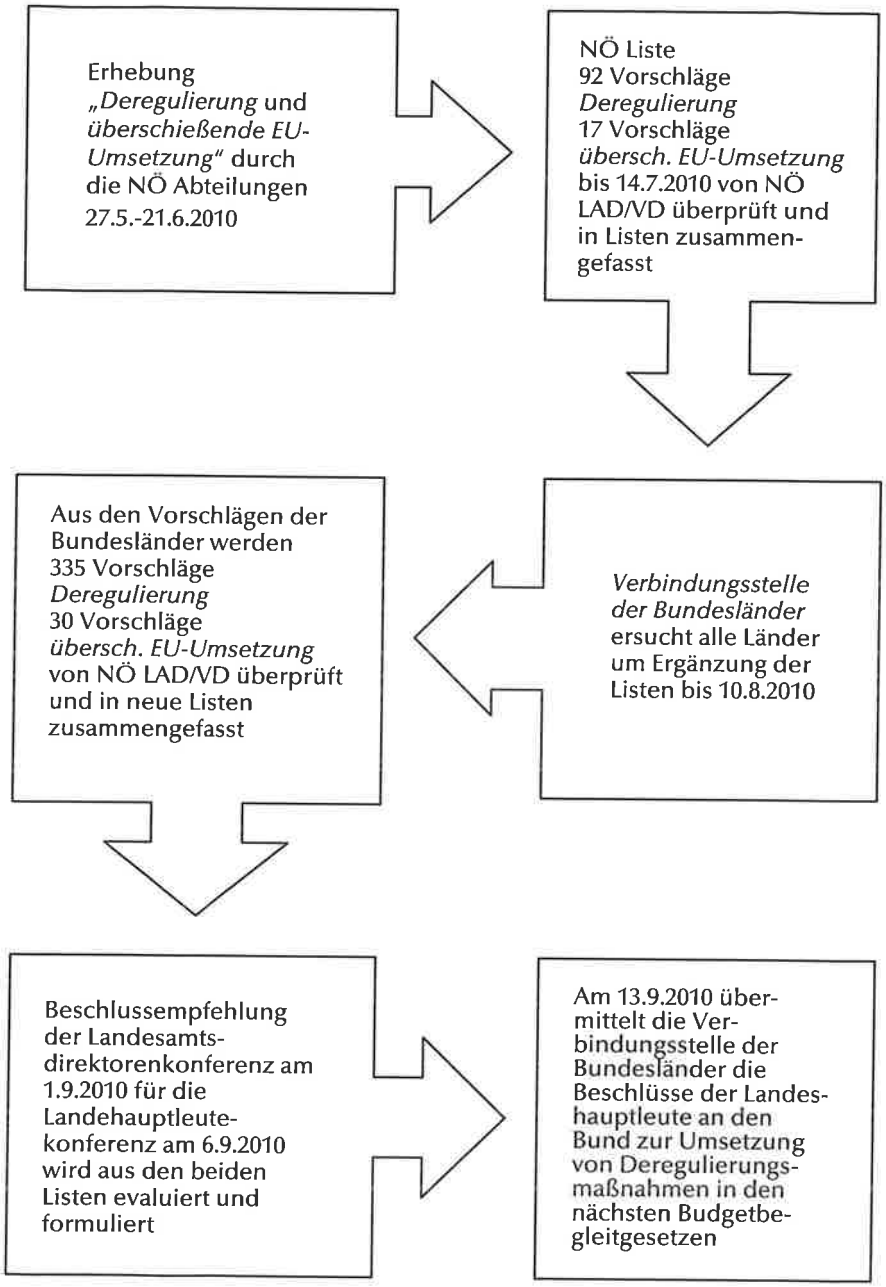
Die Landeshauptleutekonferenz ersucht den Bund, jährlich über den Umsetzungsstand der Deregulierungsmaßnahmen im Sinne der Beilagen 1a und 1b zu berichten.

Erste Deregulierungsmaßnahmen des Bundes werden seitens der Länder im nächsten Budgetbegleitgesetz erwartet.

- Am 28. und am 29. September 2010 fanden im Bundesministerium für Finanzen Gespräche über die Deregulierungsvorschläge statt; Fachleute der betroffenen Ministerien, hochrangige Vertreter der politisch Verantwortlichen und eine Delegation unter der Leitung des Landesamtsdirektors des Amtes der NÖ Landesregierung bemühten sich, eine rasche Umsetzung zu diskutieren, damit die ersten Maßnahme bereits ins Budgetbegleitgesetz 2011 aufgenommen werden können.

- Am 8. Oktober 2010 hatte das Bundesministerium für Finanzen die von den Bundesministerien überarbeitete Liste um die Kategorien für die Umsetzung: „2011", „2012", „2013", „zu klären", „abgelehnt" erweitert und für Gespräche im Bundeskanzleramt am 11. Oktober 2010 als Arbeitsunterlage bereitgestellt.

- Die Verbindungsstelle der Bundesländer informierte am 12. Oktober 2010 die Landesamtsdirektoren aller Bundesländer über die Ergebnisse des Projekts und die beabsichtigten Umsetzungen in den Rechtsvorschriften.


Erhebung
„Deregulierung und überschießende EU-Umsetzung" durch die NÖ Abteilungen
27.5.-21.6.2010
NÖ Liste
92 Vorschläge
Deregulierung
17 Vorschläge
übersch. EU-Umsetzung
bis 14.7.2010 von NÖ LAD/VD überprüft und in Listen zusammengefasst
Verbindungsstelle der Bundesländer
ersucht alle Länder um Ergänzung der Listen bis 10.8.2010
Aus den Vorschlägen der Bundesländer werden
335 Vorschläge
Deregulierung
30 Vorschläge
übersch. EU-Umsetzung
von NÖ LAD/VD überprüft und in neue Listen zusammengefasst
Beschlussempfehlung der Landesamtsdirektorenkonferenz am 1.9.2010 für die Landehauptleutekonferenz am 6.9.2010 wird aus den beiden Listen evaluiert und formuliert
Am 13.9.2010 übermittelt die Verbindungsstelle der Bundesländer die Beschlüsse der Landeshauptleute an den Bund zur Umsetzung von Deregulierungsmaßnahmen in den nächsten Budgetbegleitgesetzen

III. Fragestellung, quantitative und qualitative Evaluation der erhobenen Deregulierungsvorschläge

Die Formulare für die zunächst in den Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung und dann bundesländerweit durchgeführte Umfrage beinhalteten 4 Spalten, in denen – mit laufenden Nummern versehen – die zu deregulierenden Bundesvorschriften aufgelistet wurden; dazu konnten der Vorschlag kurz kommentiert und die Auswirkungen angeführt sowie etwaige Fallzahlen vermerkt werden. In den endgültigen Listen, die die Basis für die Aufforderung an die Bundesregierung vom 13. September 2010 und für die Verhandlungsgespräche am 28. und 29. September 2010 bildeten, wurden die Listen um eine Spalte für die Bezeichnung des Bundeslandes, von dem der Vorschlag formuliert worden war, und um eine Spalte für das betroffene Ministerium ergänzt.

Rein quantitativ evaluiert, ergibt sich folgende Verteilung für die Ministerien:

Anzahl der zu deregulierenden Bundesvorschriften	Bundesministerium
28	Bundeskanzleramt
13	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
28	für Finanzen
41	für Gesundheit
18	für Inneres
4	für Justiz
86	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
2	für Landesverteidigung und Sport
4	für Unterricht, Kunst und Kultur
43	für Verkehr, Innovation und Technologie
65	für Wirtschaft, Familie und Jugend
1	BMLFUW und BMG
1	BMLFUW und BMWFJ
1	BMWFJ und BMLFUW
335	Insgesamt

Die Betrachtung der quantitativen Evaluation lässt schon erkennen, in welchen Bereichen die zukünftigen legistischen Aufgaben liegen könnten. Auch die rein zahlenmäßige Zuordnung zu bestimmten Gesetzen lässt Schwerpunkte erkennen: beispielsweise wird die Gewerbeordnung 1994 27 Mal angesprochen, das Wasserrechtsgesetz 1959 gleich 30 Mal.

In welche Richtung sich die Vorschläge zur Deregulierung auswirken, kann im Überblick auch dargestellt werden:

Anzahl	Vorschlag
110	Entfall von Verfahren
7	Verwaltungsvereinfachung durch Umwandlung des Bewilligungsverfahren in ein Anzeigeverfahren
114	Vereinfachung von Verfahren
23	Vereinfachung durch Zuständigkeitsänderung
36	Auslagerung der behördlichen Tätigkeit an Private
45	Sonstige Vereinfachung

Welche Qualität diese Vorschläge besitzen, liegt in der Verschiedenartigkeit der Vorschriften:

So könnte zB beim § 134 Wasserrechtsgesetz 1959 der „Fremduntersucher" ein beliehener Unternehmer sein (vgl „Pickerl-Modell" bei Kraftfahrzeugen), dessen Kompetenzumfang (zB ausgenommen Großanlagen, wasserwirtschaftlich besonders bedeutende Anlagen) definiert werden muss, wobei die Behörde den beliehenen Unternehmer überwacht. Hier wäre das Einsparungspotenzial durch die Untersuchung durch Private mit Hilfe eines standardisierten Aufgabenkataloges enorm – 2000 Fälle werden im Jahr allein in Niederösterreich bearbeitet.

Ein anderes Beispiel wäre der Entfall der bescheidmäßigen Radfahrbewilligung gemäß § 65 Straßenverkehrsordnung 1960, die auch an private Organisationen übertragen werden könnte.

Zu einem großen Teil entfallen könnten die Genehmigungspflichten gemäß § 28 ff Kraftfahrgesetz 1967 von in einem Mitgliedstaat bereits genehmigten Kraftfahrzeugen – bisher werden im Jahr 500 Genehmigungen nur im Land Salzburg erteilt.

Die Umwandlung von Bewilligungsverfahren auf Anzeigeverfahren mit Untersagungs- und Nachbesserungsmöglichkeiten betrifft zB § 28 Tierschutzgesetz oder § 20 Fleischuntersuchungsverordnung 2006.

IV. Erste Umsetzungen – teilweise schon 2011

Bei den Gesprächen im Bundesministerium für Finanzen am 28. und 29. September 2010 wurde jeder einzelne Deregulierungsvorschlag mit den Fachleuten der einzelnen Bundesministerien durchdiskutiert. Dieses Treffen war auch die Basis für die am 8. Oktober 2010 vorgelegte, von den Bundesministerien bearbeitete und am 11. Oktober 2010 in einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Bundesregierung und der Bundesländer abgestimmte Liste. Geht es nach diesen Listen, so werden in den nächsten drei Jahren 69% der Deregulierungsvorschläge umgesetzt werden, der Schwerpunkt würde im Jahr 2012 mit 164 legistischen Vorhaben im Bundesrecht zur Verwaltungsvereinfachung gesetzt werden. 38% der Vorschläge könnten schon 2011 umgesetzt werden, nur 18% der Vorschläge wurden von den Bundesministerien kategorisch abgelehnt, 13% müssen noch überdacht und geklärt werden.

38 Umsetzungen von Deregulierung von Rechtsvorschriften in der mittelbaren Bundesverwaltung werden bereits in den Budgetbegleitgesetzen 2011 realisiert werden. Im Februar 2011 wird eine Projektgruppe die Umsetzungen für 2012 und die zu klärenden Maßnahmen vor allem im Bereich der Gewerbeordnung 1994, des Abfallwirtschaftsgesetzes – AWG 2000, des Wasserrechtsgesetzes 1959, des UVP-Gesetzes 2000 sowie die Umsetzungen im Kraftfahrgesetz 1967 und in der Straßenverkehrsordnung 1960 diskutieren und formulieren. Die Reduktion von Regelungen, in denen EU-Recht überschießend umgesetzt wurde, ist gering, zeigt jedoch, dass dieser Bereich nicht unbeobachtet bleiben darf.

Dementsprechend wurden die Listen der Deregulierungsvorschläge am 11. Oktober 2010 schlussendlich wieder über die Verbindungsstelle der Bundesländer an alle Bundesländer weitergeleitet. Die Verbindungsstelle informierte in bewährter Weise alle Bundesländer und ersuchte alle Landesamtsdirektoren, bei zukünftigen Stellungnahmen zu den einzelnen Bundesgesetzen im Rahmen der Begutachtungsverfahren die Beschlüsse der Landehauptleutekonferenz zu berücksichtigen.

Ferdinand Karlhofer

Gestaltungskraft und Vetomacht
Funktion und Praxis der Landeshauptleutekonferenz

I. Einleitung: Österreichs schwacher, starker Föderalismus

Die international vergleichende Föderalismusforschung stuft Österreich im allgemeinen als Land mit ausgesprochen schwach ausgebauten föderativen Strukturen ein; mitunter sogar wird überhaupt die Frage gestellt, ob es nicht eher dem Typus Zentralstaat zuzurechnen sei.[1] Das Urteil stützt sich mehr oder weniger exklusiv auf das – rudimentäre – Kompetenzprofil der Länderkammer Bundesrat, die bekanntermaßen keine „echte" Länderkammer ist. Der zentrale Indikator für föderative Systeme – *konstitutionelle Vetostrukturen* – ist für Deutschland und besonders die Schweiz groß, für Österreich im Kontrast dazu gering.[2] Der Umstand, dass der Bundesrat „nicht als Vetospieler zu qualifizieren" sei, lässt *Abromeit/Stoiber* in ihrer komparativen Studie schlussfolgern, „dass auch die Länder selbst als eigenständige Vetospieler ausscheiden"[3].

Aus institutioneller Perspektive gesehen hat diese Zuordnung ihre Richtigkeit. Der Bundesrat gilt auch österreichischen Föderalismusexperten als „untaugliches Instrument zur Vertretung der Länderinteressen"[4], gar als „politisches Leichtgewicht der Sonderklasse"[5]. Allerdings wird hier, anders als bei vergleichenden Studien, vermerkt, dass die institutionelle Schwäche des Föderalismus in klarem Gegensatz zu

1 *Fitzmaurice*, Austrian Politics and Society Today (1991) 159; *Erk*, Austria: A Federation without Federalism, Publius, The Journal of Federalism (2004) 1; *Grande*, Parteiensystem und Föderalismus. Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich, in: Benz/Lehmbruch (Hg), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (2002) 199.

2 *Czada*, Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: Holtmann/Voelzkow (Hg), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie (2000) 23.

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

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

5 *Bußjäger*, Die politischen Systeme in der Bundesrepublik Deutschland und Österreich – ein Vergleich des Föderalismus 1945/1949–1995, in: Gehler/Böhler (Hg), Verschiedene europäische Wege im Vergleich, FS für Rolf Steininger (2007) 203.

den *realpolitischen* Abläufen und Kräftekonstellationen steht. Ohne Beachtung des Spannungsfelds zwischen Nominal- und Realverfassung ist die besondere Ausprägung des österreichischen Föderalismus analytisch nicht fassbar.

Den Schlüssel für die zahllosen Beispiele für Vetosituationen und Politikblockaden im Verhältnis zwischen Bund und Ländern liefern verfassungsrechtlich nicht verankerte, informelle Gremien: die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder. Auf legislativer Ebene sind das die Landtagspräsidentenkonferenz und die Landtagsdirektorenkonferenz, auf exekutiver Ebene die rund ein Dutzend Referentenkonferenzen, beschickt von Mitgliedern der Landesregierungen, und – machtpolitisches Zentrum der Selbstkoordination – die Landeshauptleutekonferenz (LHK).[6] Letztere, *Key Player* im österreichischen Föderalismus, dessen ungeachtet aber in der oben zitierten vergleichenden Studie 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 erwähnt, ist das Thema der folgenden Ausführungen.

II. Entstehungshintergrund und Funktion der LHK

Informelle Konferenzen der Landeshauptmänner gab es in der Anfangsphase sowohl der Ersten als auch der Zweiten Republik. In beiden Fällen spielten sie eine maßgebliche Rolle im Rahmen der Staatsgründung. Nach 1945 fanden die Zusammenkünfte eine Zeitlang unperiodisch, seit 1970 regelmäßig in Halbjahresabständen statt.[7] Über die Zeit hat die LHK sich als dauerhafte Kompensation für die Schwäche des Bundesrats und generell für das „Fehlen eines effizienten institutionellen Mitwirkungsgremiums"[8] in den Bund-Länder-Beziehungen etabliert.

---

6 Siehe dazu die Übersicht bei *Rosner/Gmeiner*, Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2010) 49 (60) bzw im Beitrag der genannten Autoren im vorliegenden Band.

7 *Bußjäger*, Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2003 (2004) 82 – 84.

8 *Bußjäger*, Föderalismus 91 f.

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 Kreations- und Kontrollorgan der Exekutive in der Praxis stark relativiert.[9] Noch deutlicher ist die faktische Nachrangigkeit des Landtags gegenüber der Institution Landeshauptmann. Es sind nicht allein dessen verfassungsrechtliche Kompetenzen – er ist als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung das höchste Bundesorgan im Land – und seine Stellung als „Staatsoberhaupt"[10] 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 Landeshauptmann- Wahlen.[11] Das Prestige des Landeshauptmannes findet auch klar in der öffentlichen Meinung seinen Niederschlag – befragt, welche Institution auf Landesebene „unbedingt erhalten bleiben" sollte, liegt die Institution Landeshauptmann weit vor Landtag und Landesräten (Tabelle 1).

Tabelle 1: Die Institution Landeshauptmann in der Wahrnehmung der Bürger

	„Über Abschaffung könnte man reden, weil deren Aufgabe auch andere übernehmen könnten"	„Institution sollte unbedingt erhalten bleiben"
Landeshauptmann	28%	62%
Landtag	43%	43%
Landesräte	54%	27%

Quelle: Umfrage Market (n=500), Verzichtbare Einrichtungen der Länder (Auszug), 18.06.2010.

9 *Fallend*, Landesregierung und Landesverwaltung, in: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg), Politik in Österreich. Ein Handbuch (2006) 987.

10 *Weber*, Politik und Verwaltung, in: Karlhofer/Pelinka (Hg), Politik in Tirol (2004) 78.

11 *Weber*, Politik 78 – 80; *Marko/Poier*, Die Verfassungssysteme der Bundesländer, in: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg), Politik in Österreich. Ein Handbuch (2006) 949.

Nicht unerwähnt, weil bezeichnend, soll hier auch bleiben, dass die Dominanz der Exekutiven gegenüber den Landtagen ihren Niederschlag auch in der Präsenz der Länder im Österreich-Konvent fand.[12]

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 ausschlaggebend für *Stop and go* in den Verhandlungsprozessen ist. Aus diesem Grund sind Landeshauptleute und LHK 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 (IKL) 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 (zuletzt 1997), und stattdessen die Stimmungslage in der LHK – in der die Landesparlamente eben nicht präsent sind – ausgelotet.[13] Mit der extensiven Wahrnehmung außerverfassungsrechtlicher Funktionen kann die österreichische LHK als geradezu exemplarisch für *intergouvernementale Beziehungsmuster*[14] eingestuft werden.

---

12 *Konrath*, Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents, ÖZP 2005, 363.

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

14 Die analytische Relevanz intergouvernementaler Beziehungen wurde zuletzt in einer alle föderativen Staaten erfassenden globalen Erhebung des in Ottawa angesiedelten Forum of Federations ins Blickfeld gerückt: „Various modes of intergovernmental relations mediate, modify and clarify ‚who does what', sometimes in ways which may actually contradict the constitutional distribution of competences" (http://www. forumfed.org/en/pubs/GDTheme8 template.pdf; abgerufen am 21.10.2010). Zum Österreich-Bericht siehe *Bußjäger* (Hg), Kooperativer Föderalismus.

III. Transparenz und demokratische Legitimation in vergleichender Perspektive

Der österreichischen LHK sehr ähnlich – in mancher Hinsicht zugleich aber doch anders – ist die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) der deutschen Bundesländer, auf die hier kurz eingegangen wird.[15] In Deutschland sind getrennte Absprachen zwischen A-Ländern und B-Ländern (sozialdemokratisch und christdemokratisch regierten) die Regel. Dort aber wo gemeinsame Interessen für alle bestehen (Steuerfragen, Bildung, Rolle der Länder im Bundesstaat), kommt es – mit dem Ziel, eine Konkurrenz untereinander zu verhindern – zum gemeinsamen Vorgehen von A- und B-Ländern. Für diese Form der Interessenabstimmung über variierende Parteimehrheiten in den einzelnen Ländern hinweg hat sich die Bezeichnung *Dritte Ebene* (zwischen Bund und Ländern) eingebürgert – ein Terminus, der sich auch für Österreich anbietet.[16]

Ursprung, Organisation und Arbeitsweise der Koordination der Länderinteressen in Deutschland weisen frappante Analogien zu Österreich auf. So wie hier die LHK ihren Ursprung in den Länderkonferenzen 1945 zur Wegbereitung der Wiedererrichtung eines geeinten Österreichs hatte,[17] so ging auch das deutsche Pendant MPK aus einer Länderkonferenz der (west-)deutschen Ministerpräsidenten zur Gründung der Bundesrepublik hervor. Beide Gremien sind nicht in der Verfassung verankert, ihre Rechtsgrundlagen beschränken sich auf die (marginale) Nennung in diversen einfachen Bundesgesetzen.[18] Beide Gremien haben sich eine – eher lockere – Geschäftsordnung gegeben, die Sitzungen dienen dabei primär der Beschlussfassung bereits im Vorfeld getroffener konsensualer Vereinbarungen, administrativ vorbereitet durch die Spitzen der Landesverwaltung (Landesamtsdirektionen bzw Staats- und Senatskanzleien), die direkt der Regierung bzw dem Regierungschef unterstellt ist. Schlüsseleinrichtung für die Abklärung der Standpunkte sind bei der MPK die sog Kaminge-

15 Vgl ausführlicher zur Länderkoordination in Deutschland den Beitrag von *Annegret Eppler* im vorliegenden Band.

16 *Hartmann*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext (2004) 154 f.

17 Ausführlich dazu *Fallend*, Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven? in: Dachs (Hg), Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat (2003) 26 ff.

18 Eine Auflistung für die österreichische LHK findet sich bei *Rosner/Gmeiner*, Länderkonferenzen 52 f.

spräche,[19] bei der LHK Formen des persönlichen Meinungsaustauschs,[20] oft im Rahmen gemeinsamer Arbeitsessen.

Hinsichtlich der Regeln für die Abstimmung in den Konferenzen unterscheiden sich die beiden Länder: Bei der LHK bedarf es für Beschlüsse grundsätzlich der Einstimmigkeit; bei der MPK gilt das nur für Angelegenheiten mit Auswirkungen auf die Haushalte der Länder sowie die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen, in allen anderen Fällen braucht es mindestens 13 der 16 Stimmen.

Anders als der Bundesrat sind sowohl MPK als auch LHK informelle Einrichtungen und damit auch nicht den Regeln der Verfassungsorgane unterworfen. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich sind die Sitzungen des Bundesrats öffentlich, die Sitzungsprotokolle sind allgemein einsehbar. Die Sitzungen von MPK und LHK dagegen sind nichtöffentlich, die Protokolle vertraulich.

In Bezug auf die Transparenz des informellen Gremiums der Landeschefs gegenüber dem Verfassungsorgan Bundesrat gibt es aber doch einen signifikanten Unterschied: In Österreich beschränkt sich die Kommunikation der LHK mit dem Bundesrat auf das sporadisch von Landeshauptleuten (besonders auch des aktuellen Vorsitzenden der LHK) wahrgenommene Rederecht, was keineswegs aber mit einer Berichtspflicht über Agenden der LHK verbunden ist. In Deutschland erübrigt sich diese Frage insofern, als der Bundesrat sich aus Mitgliedern der Landesregierungen mit faktischer Weisungsgebundenheit zusammensetzt und somit a priori von einer Interessenidentität zwischen Bundesratsmitgliedern und Landesregierungen auszugehen ist. Es erübrigt sich damit die Frage nach (mangelnder bzw ausreichender) Transparenz der Entscheidungsmuster der MPK, da durch das institutionelle Ineinandergreifen von Bundesrat und Landesregierungen die Positionen der Ministerpräsidenten weitgehend nachvollziehbar sind. Nicht gilt das dagegen für die Landtage; da die Opposition in den Landesparlamenten *ex lege* keine Vertretung im Bundesrat hat, gibt es hier einen besonderen Informationsbedarf über die Tätigkeit der MPK. In einigen Bundesländern wird dieses Defizit durch entsprechende Bestimmungen in den Geschäftsordnungen, Vereinbarungen zwischen

19 Siehe dazu http://www.sachsen.de/mpk/download/Arbeitsweise_MPK.pdf (abgerufen am 21.10.2010).

20 *Fallend*, Domäne 49.

Landtag und Landesregierung oder Verfassungsbestimmungen wettgemacht.[21]

In Österreich ist die Konfiguration insofern anders, als der Informationsfluss zwischen Bundesrats- und Landtagsfraktionen – ungeachtet ob sie in einem Landtag eine Regierungs- oder eine Oppositionspartei stellen – grundsätzlich über gemeinsame Parteizugehörigkeiten gegeben ist, der Bundesrat aber ebenso wenig wie die Landtage einen Rechtsanspruch auf Informationen über die Tätigkeit der LHK hat. Als Folge davon gibt es in den einzelnen Bundesländern in dieser Hinsicht zum Teil unterschiedliche, zum Teil überhaupt keine Arrangements.[22]

Einziger Landtag mit Verankerung der Berichtspflicht in der Geschäftsordnung ist Tirol:

„Die Landesregierung hat im Wege des Präsidenten die Klubs über alle für die Entwicklung des Landes wesentlichen Angelegenheiten schriftlich zu informieren. Insbesondere sind den Klubs die Ergebnisse von Finanzausgleichsverhandlungen, Landeshauptleutekonferenzen und Verhandlungen im Konsultationsgremium nach Art. 3 sowie von Verhandlungen nach Art. 5, Abs. 1, vierter Satz der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, LGBl. Nr. 101/1998 bekanntzugeben."[23]

---

21 Vergleichsweise am präzisesten ist in dieser Hinsicht Sachsen-Anhalt: „Die Landesregierung unterrichtet den Landtag unverzüglich schriftlich über die wesentlichen Ergebnisse der Fachministerkonferenzen, soweit sie zur Veröffentlichung freigegeben und für das Land von grundsätzlicher Bedeutung sind. Gleiches gilt für die Ministerpräsidentenkonferenzen und die Beratungen der Chefs der Staatskanzleien" (vgl die Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung gemäß Artikel 62 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt [Landtagsinformationsvereinbarung – LIV], abrufbar unter: http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/downloads/ LIV.pdf [abgerufen am 21.10.2010]); siehe auch für das Saarland: „Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über die Ergebnisse der Ministerpräsidentenkonferenzen sowie der Fachministerkonferenzen von erheblicher politischer, einschließlich finanzieller Bedeutung, soweit eine Unterrichtung nicht wegen der berechtigten Forderung eines Beteiligten nach Vertraulichkeit oder wegen einer sich aus der Natur der Sache ergebenden Vertraulichkeit ausgeschlossen ist." (Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes idF v 23.3.2010, abrufbar unter: http://www.sadaba.de/GSLT_GOReg.html [abgerufen am 21.10.2010]).

22 Mein ausdrücklicher Dank gilt in diesem Zusammenhang *Peter Bußjäger* in seiner Eigenschaft als Direktor des Vorarlberger Landtages für die Rundfrage unter seinen Amtskollegen in den Bundesländern im September 2010. Ebenfalls zu danken ist LR *Rudi Anschober* und *Doris Waldhauser* vom Grünen Klub im Oö. Landtag für ihre Auskunft zur Praxis in Oberösterreich (Schreiben vom 23.9.2010).

23 § 78 Information der Klubs, Geschäftsordnung des Tiroler Landtages.

In der Steiermark gründet sich die Berichtspflicht auf einen Beschluss des Landtages, dem zufolge die Landesregierung angehalten ist,

„1. *dem Beispiel Oberösterreichs und Tirols zu folgen und dem Steiermärkischen Landtag über die Tagesordnung, Beratung und Ergebnisse der Landeshauptleutekonferenz umfassend zu berichten. Die Stellungnahmen und das Abstimmungsverhalten des Steiermärkischen Landeshauptmannes sind dabei explizit zu dokumentieren;*

2. *dem Steiermärkischen Landtag unverzüglich nach jeder Sitzung der Landeshauptleutekonferenz nach Vorliegen der Protokolle jedenfalls über Beschlüsse und Beratungen aus dem Bereich der Landesvollziehung schriftlich zu berichten, wobei über jeden einzelnen Tagesordnungspunkt Bericht zu erstatten ist. Die Stellungnahmen und das Abstimmungsverhalten des Steiermärkischen Landeshauptmannes sind dabei exakt zu dokumentieren.“*[24]

In Oberösterreich gründet sich die Berichts*praxis* auf eine am 07.02.2002 im Ausschuss für Verfassung und Verwaltung getätigte Zusage des Landeshauptmanns, die Tagesordnungen der LHK samt Protokollen den Klubs zur Verfügung zu stellen (der Grüne Klub, der im Landtag bezüglich Berichtspflicht einen Vorstoß unternommen hatte, zog auf diese Zusage hin einen bereits eingebrachten Initiativantrag wieder zurück). Keinen Landtagsbeschluss gibt es auch im Bundesland Salzburg, es besteht hier aber ebenfalls die Praxis, dass die Landeshauptfrau die Protokolle von LHK-Sitzungen dem Landtagspräsidenten schickt, der diese dann weiterleitet. Gänzlich ohne Regelung sind die Bundesländer Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Vorarlberg und Wien. Insbesondere im Wiener Landtag ist von Seiten der Opposition das Fehlen einer Regelung wiederholt kritisiert und mehr Transparenz eingefordert worden; ein – mit dem oben zitierten steiermärkischen Beschluss fast wortgleicher – Antrag der Grünen wurde 2002 abgelehnt.[25]

---

24 Steiermärkischer Landtag, Beschluss Nr. 822 vom 19. November 2002.

25 Wiener Landtag, 11. Sitzung vom 13.12.2002, Wörtliches Protokoll (http://www.wien.gv.at/mdb/ltg/2002/ltg-011-w-2002-12-13-038.htm, abgerufen am 21.10.2010); siehe zuletzt auch die Kritik des Klubobmanns der ÖVP Wien: „Föderalismus darf nicht zum Mittagessen der Landeshauptleute-Konferenz verkommen“, zit nach Wiener Zeitung vom 14.05.2009 (*Walter Hämmerle*: Kampfansage an Häupls Mittagessen).

IV. Regieren im Föderalismus als Governance-Problem[26]

Die offensichtliche Diskrepanz zwischen Formal- und Realverfassung macht sichtbar, dass es nicht genügt, den Föderalismus als Ordnungsmodell mit jeweils mehr oder weniger autonom regierten territorialen Einheiten auf unterschiedlichen Ebenen 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."*[27]

Im Mittelpunkt der folgenden, durch Fallbeispiele gestützten Betrachtung steht die Institution Landeshauptmann bzw die Landeshauptleutekonferenz als Koordinations- und Mediationsinstrument der Landesregierungen. Vier unterschiedliche Interessenlagen und Handlungslogiken sind in diesem Zusammenhang auszumachen:

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

Am deutlichsten kommt – unabhängig von der Parteizugehörigkeit der Landeshauptleute – die gemeinsame Interessenlage bei den periodisch stattfindenden Verhandlungen zum Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zum Ausdruck. Die Finanzreferenten der Länder treten hier in der Regel akkordiert (wenn auch im Detail nicht immer einheitlich) gegenüber dem Bund auf. Exemplarisch abzulesen war das zuletzt an den Verhandlungen für die Jahre 2009 und 2010: Für

---

26 Die in diesem Abschnitt formulierten Thesen stützen sich auf – hinsichtlich der illustrativen Beispiele aktualisierte – Überlegungen in *Karlhofer*, A federation without federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2010) 131.

27 *Benz*, Politik in Mehrebenensystemen (2009) 17 f.

2009 stiegen die Länder mit deutlich über den Erwartungen liegenden Forderungen in die Verhandlungen ein, machten im Verlauf der Gespräche Abstriche von ihren Forderungen und erreichten schließlich die Aussetzung einer Vereinbarung, wonach die Länder sich verpflichtet hatten, defizitäre Budgetabschlüsse zu vermeiden.[28] 2010 wiederum erstritt die in diesen Fragen geschlossen auftretende LHK „den üblichen Anteil an den geplanten neuen Steuereinnahmen" und blockte gleichzeitig das Vorhaben der Regierung, mehrjährige Ausgabenrahmen sowie Strafzahlungen für „Budgetsünder" zu fixieren, ab.[29]

2. ***Die Länder haben „natürliche" gemeinsame Interessen gegenüber dem Bund, wenn es um die Verteilung von Lasten geht. Initiativ wird die LHK dabei oft weniger, 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 der Innenministerin vorgelegten Pläne zur Regelung des humanitären Bleiberechts – zentraler Punkt: Kompetenzverschiebung vom Bund zu den Ländern – wurden von den Landeshauptleuten einhellig 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 Absenderin zurückverwiesen. Hinter vorgehaltener Hand gaben sie ein paar Tage danach sogar offen zu, dass man in so heiklen Fragen nicht selbst Verantwortung übernehmen wolle".[30] Die LHK 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.

---

28 Die Presse vom 4.3.2009, „Bundesländer wollen Schulden machen".

29 Wirtschaftsblatt v 19.10.2009, „Länder setzen sich bei Stabilitätspakt durch".

30 Die Furche 5/09, 30.1.2009.

3. *Beschlüsse der LHK 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.*

Die These, wonach eine Tendenz zum kleinsten gemeinsamen Nennen besteht, wird mit Verweis auf aus der Praxis gewonnene Einsichten angezweifelt, da die Beschlussvorlagen der LHK ja durch die Spitzenbürokratien der Länder vorbereitet und damit vorab schon auf ihre Konsenstauglichkeit geprüft würden.[31] Dessen ungeachtet schließt das Einstimmigkeitsprinzip aber dennoch nicht die Möglichkeit aus, dass es zu Meinungsunterschieden kommt, die eine einmütige Beschlussfassung blockieren. Und so gibt es eben Beispiele sowohl für erfolgreiche als auch für gescheiterte Beschlussvorlagen.

Ein Beispiel für erfolgreiche Entscheidungsfindung war die im Mai 2009 erfolgte Zustimmung der Landeshauptleute zu einer 15a-Vereinbarung betreffend die Einführung des verpflichtenden Gratis-Halbtagskindergartens – von der zuständigen Staatssekretärin nicht ohne Erleichterung mit den Worten „Meilenstein für Familienfreundlichkeit – Dank an Länder für konstruktive Zusammenarbeit"[32] kommentiert.

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 einige Länder diametral dazu alle Kompetenzen für sich beanspruchen. Die von ÖVP-dominierten Ländern vertretene Position einer „Verländerung" des Schulbereichs – Dienstrecht Landessache, Finanzierung Bundessache – wird in dieser extremen Variante aber von anderen Ländern nicht geteilt.[33] Auch im zweiten Halbjahr 2010 scheiterte ein weiterer Vorstoß des den Vorsitz der LHK führenden niederösterreichischen Landeshauptmanns an der Ablehnung der Landeshauptleute von Salzburg und Kärnten.[34] Das Schulwesen, traditionell einer der am stärksten für Entscheidungsblockaden prädestinierten Bereiche, erweist sich einmal mehr als reformresistentes Politikfeld. Unübersehbar spiegelt sich in diesem Streitfall das Faktum, dass Landeshauptleute nicht nur den Vorsitz ihrer Landes-

31 Vgl *Bußjäger*, Macht 89 f; *Rosner/Gmeiner*, Länderkonferenzen 59.
32 BMWFJ, Presseaussendung vom 5.5.2009.
33 ORF, 26.5.2009.
34 Kurier vom 15.10.2010, „Abfuhr für Landeshauptleute".

partei innehaben, sondern in aller Regel auch in den Leitungsgremien ihrer Bundespartei (Präsidium, Bundesvorstand) Funktionen bekleiden. In bestimmten Fällen wird somit die horizontale Interessenabstimmung zwischen den Ländern von vertikalen Parteiloyalitäten überlagert.

4. 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. Die LHK tritt in solchen Fällen als Akteur nicht in Erscheinung.

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] drückte sich fürs erste mehr Hoffnung als Optimismus aus. Erst mit Jahresende 2010 signalisierte der Kärntner Landeshauptmann seine Bereitschaft, über die Umsetzung des VfGH-Erkenntnisses in Verhandlungen einzutreten.

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 *Dallinger* 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."[36]

35 Präsidentschaftskanzlei, Presseaussendung vom 15.1.2009.

36 *Pelinka/Rosenberger*, Österreichische Politik[2] (2003) 228.

V. Schluss

Aus historischen Gründen stützt sich staatliche Steuerung in Österreich „in beträchtlichem Maße auf Verhandlungslösungen"[37]. Den Funktionsbedingungen einer Verhandlungsdemokratie entspricht Österreich 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;[38] und symptomatisch ist, zweitens, die Rolle der Parteien als informelle Klammer des Bundesstaates.

Gleichwohl trägt das österreichische Mehrebenensystem in vieler Hinsicht die Züge eines *beharrenden* Föderalismus, der sich auch bei „günstigen" Bedingungen als nicht unbedingt wandlungsfähig erweist. Ein Beispiel lieferte die LHK 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" bilden.[39] Der Optimismus gründete sich auf ein Gutachten, in dem festgestellt wurde:

„Die beiden Großparteien stehen auf Länderebene einander erstmals auf Augenhöhe gegenüber. Die SPÖ hat mehr Interesse als je zuvor, die Länder als bedeutsame politische Arena zu sehen – und die ÖVP kann diese Arena nicht mehr a priori als ihre Hegemonie betrachten. Damit ist aber eine Voraussetzung geschaffen, die einer möglichen Umsetzung einer Bundesstaatsreform bisher gefehlt hat – die Voraus-

---

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

38 Vgl *Bußjäger*, Macht 79 ff.

39 Rede „Starke Allianz für einen modernen föderalen Rahmen Österreichs" vom 16.2.2006, zit nach Ö-Journal vom 16.2.2007.

setzung, dass die für eine diesbezügliche Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes notwendige Mehrheit denkmöglich ist."[40]

Diese Diagnose wurde während der Koalition 2007–2008 gestellt. Inzwischen sind die Chancen für die Umsetzung sukzessive wieder erodiert. Nicht nur hat die SPÖ bei allen seither stattgefundenen Landtagswahlen empfindliche Verluste verbuchen müssen – es hat mit der Wahl 2008 auch die Regierungskoalition ihre Zweidrittelmehrheit im Nationalrat eingebüßt. Somit bleibt die Reform trotz der „besten Voraussetzungen, um die größte Staatsreform der Zweiten Republik umzusetzen",[41] bis auf weiteres aus. Die Bund-Länder-Beziehungen werden weiterhin federführend von der LHK bestimmt. Und diese kann man je nach Sichtweise als eine dem Bundesstaat überhaupt erst Dynamik verleihende Institution[42] oder, konträr dazu, als Klub von Vetospielern einstufen. Die Praxis der LHK spricht dafür, sie als beides zu sehen.

40 *Pelinka*, Föderalismus für das 21. Jahrhundert, in: Steger (Hg), Baustelle Bundesstaat. Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems in Österreich (2007) 79.

41 *Pelinka*, Föderalismus 79.

42 *Weber*, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), ÖZP 1992, 414.

Literaturverzeichnis

Abromeit Heidrun/Stoiber Michael, Demokratien im Vergleich, Wiesbaden 2006

Benz Arthur, Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden 2009

Bußjäger Peter, Die politischen Systeme in der Bundesrepublik Deutschland und Österreich – ein Vergleich des Föderalismus 1945/1949–1995, in: Gehler/Böhler (Hg), Verschiedene europäische Wege im Vergleich, Festschrift für Rolf Steininger, Innsbruck, Wien, Bozen 2007, 203 – 215

Bußjäger Peter, Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden 2004, 79 – 99

Czada Roland, Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: Holtmann/Voelzkow (Hg), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden 2000, 23 – 49

Erk Jan, Austria: A Federation without Federalism, Publius, The Journal of Federalism 2004, 1 – 20

Ermacora Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien 1976

Fallend Franz, Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven? in: Dachs (Hg), Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat, Wien, Köln, Weimar 2003, 17 – 68

Fallend Franz, Landesregierung und Landesverwaltung, in: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg), Politik in Österreich. Ein Handbuch, Wien 2006, 974 – 989

Fitzmaurice John, Austrian Politics and Society Today, London 1991

Hartmann Jürgen, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext, Wiesbaden 2004

Karlhofer Ferdinand, A federation without federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Wien 2010, 131 – 145

Konrath Christoph, Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents, ÖZP 2005, 351 – 366

Marko Joseph/Poier Klaus, Die Verfassungssysteme der Bundesländer, in: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos (Hg), Politik in Österreich. Ein Handbuch, Wien 2006, 943 – 958

Pelinka Anton, Föderalismus für das 21. Jahrhundert, in: Steger (Hg), Baustelle Bundesstaat. Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems in Österreich, Wien 2007, 77 – 84

Pelinka Anton/Rosenberger Sieglinde, Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends^2, Wien 2003

Rosner Andreas/Gmeiner Robert, Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Wien 2009, 49 – 63

Schreiner Helmut, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: Straub/Hrbek (Hg), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Baden-Baden 1998, 19 – 30

Weber Karl, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), ÖZP 1992, 405 – 418

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

Peter Filzmaier

Jugend und Politik: Mythen und Halbwahrheiten

„Österreichs Jugend ist politisch völlig desinteressiert, verdrossen und radikal! Eine Generation ohne Zukunft, quasi ‚no future' auf neudeutsch. Deshalb am rechten Rand angesiedelt und für rechtsextreme Rattenfänger leicht gewinnbar. Oder linke Dauerprotestierer ohne Bezug zum wirklichen Leben." Dieses Eingangszitat ist frei erfunden und wird vom Autor regelmäßig als fiktives Beispiel einer insbesondere unter medialen Meinungsführern verbreiteten Legende angeführt, welche sich datenmäßig so nicht belegen lässt.

Denn oft wird der Jugend in der Alltagsmeinung politischer BeobachterInnen sowohl ein starkes Desinteresse an Politik zugeschrieben als auch – was im Grunde ein Widerspruch in sich ist – eine besondere Radikalität in ihrem politischen Handeln unterstellt. Beide Klischees werden von MedienrezipientInnen gerne übernommen und haben eines gemeinsam: Zumindest in dieser plakativen Form sind sie falsch.

I. Die Jugend zwischen Medienklischees und Wirklichkeit

Liegt das womöglich daran, dass ein solches Zerrbild den medialen Interessen der Berichterstattung über Jugendliche entspricht? Medien beschäftigen sich lieber mit vermeintlich schrecklichen Kids und Teens, welche sozial und politisch ein enormes Konfliktpotential darstellen. Sie liefern als Fotoobjekte im Vergleich zu angepassten Jugendlichen mit Langeweilegefahr die aufregenderen Bilder.

Ein Beispiel lieferte eine Wochenzeitschrift „News" (in seiner Ausgabe nach der Nationalratswahl 2008) ab, die im Textteil richtig berichtete, dass sich alle Zahlen zum Wahlverhalten inklusive des klaren FPÖ-Überhangs bei den jungen Männern auf unter 30-Jährige bezogen. Auf den Fotos der Doppelseite gezeigt wurden jedoch ausschließlich Teenager mit 16 Jahren. Vorzugsweise Mädchen. Das nennt man eine Text-Bild-Schere. Zugleich ist es ein typischer Fall, dass die mediale Darstellung des Generationendialogs und -konflikts die falsche Gruppe erfasst.

Die schlechte Nachricht ist, dass es problematische Gruppen von Jugendlichen wie beschrieben wirklich gibt. Als Spiegelbild ungelöster Probleme der Sozial-, Integrations- und Jugendpolitik korrelieren obige Stereotypen in Österreich oft mit den Familien- und Wohnverhältnissen, mit Bildungschancen und dem Beruf bzw Einkommen, und/oder mit der Herkunft. Die gute Nachricht? Typisch für Jugendliche sind solche Klischees nicht. Repräsentativ auch nicht. Die Mehrheit denkt anders.

So steht außer Streit[1], dass ein Großteil der Jugendlichen die Zukunft eher zuversichtlich sieht. Die Gefahr sind Bildungsverlierer, welche tatsächlich schlechte Perspektiven haben. Doch sogar die Wirtschaftskrise hat keine Panik oder auch nur Zukunftsangst bei der Jugend ausgelöst. Dafür haben Jugendliche mehrheitlich klare Vorstellungen, was sie später arbeiten möchten. Ihre Berufsvorstellungen wiederum haben wenig mit dem Vorurteil der Suche nach vielen Euros als schnelles Geld ohne Mühe der Arbeit zu tun. Sie wollen einen Job, der die persönlichen Interessen anspricht und wo etwas Nützliches gemacht wird.

Wirtschaftspolitische Herausforderung der Jugendpolitik ist mehr das Phänomen der regionalen Verwurzelung. Die Flexibilität und Mobilität ist beschränkt, junge Menschen wollen in der Nähe des jetzigen Wohnortes beruflich tätig sein und glauben gleichzeitig kaum, dort einen passenden Arbeitsplatz zu finden. Die wenigsten können sich ein Leben ohne geregelte Arbeit oder Anstellung vorstellen. Der hauptsächliche Streitpunkt zwischen den Regierungsparteien SPÖ und ÖVP 2009/10 über den Leistungsbegriff versus soziale Obsorge durch den Staat ist für Jugendliche viel weniger ein solcher. Die Jugendlichen sind weder leistungsfeindlich – und schon gar nicht arbeitsunwillig – noch unterschätzen sie die Wichtigkeit von Sozialleistungen.

In Wahrheit hat die Jugend ebenso zwar eine latent negative Meinung über traditionelle Politik, doch ist diese vergleichsweise zu Erwachsenen nicht extrem ausgeprägt – und das wäre eine faire Vergleichsgröße, wie ja auch nicht früher automatisch alles besser war. Als konkrete Missstände der Politik (*„läuft in die falsche Richtung"*)

1 Bundesministerium für Wirtschaft, Jugend und Familie (BMWFJ) (Hg), Jugendmonitor (2010); siehe auch *Filzmaier,* Jugend in der Krise? Gesellschaftliche Beteiligung, Wirtschaft und Arbeit, Jugend Inside 2/2010, 3 ff.

werden vor allem tagesaktuell in den Medien sehr präsente Ereignisse bzw Entwicklungen genannt.[2]

Emotionale Kritik gibt es vor allem gegen Parteien und PolitikerInnen als Person. Das führt dazu, dass junge Menschen weniger in politischen Strukturen engagiert sind, und gegenüber etablierten Parteien bzw PolitikerInnen verdrossen sind. Eine Konsequenz sind empirische Belege für das vordergründige Desinteresse an Politik, wenn etwa eine Mitgliedschaft in formalen Institutionen wie Parteien und für einzelne Gruppen die Beteiligung an Wahlen herangezogen wird.

Ja, Jugendliche sind nichtsdestoweniger mittelmäßig bis mäßig politikinteressiert. Alles Andere wäre eine Beschönigung, wie auch bei Erwachsenen die Politikverdrossenheit als Parteien- und PolitikerInnenenttäuschung nicht geleugnet werden kann. Weniger als jede/r Fünfte der Jugendlichen bezeichnet, siehe unten, Politik als zentralen Lebensbereich. Politische Zusammenhänge rangieren damit in ihrer Bedeutung weit hinter Familie und Freunden sowie Schule und Beruf. Nur die Religion liegt noch schlechter[3].

Das freilich ist ein Befund mit unfairen Vergleichsgrößen, weil weder früher alles besser war noch die Zahlen bei den Erwachsenen komplett anders aussehen. Wenn schon, so sind – etwa anhand der extrem niedrigen Wahlbeteiligungsraten in der Grazer Gemeinderatswahl 2008 belegbar – viel mehr junge Erwachsene bis 30 Jahre die wahre Problemgruppe. Twens werden im Unterschied zu Teenagern kaum durch klassische Kanäle Politischer Bildung wie Schule oder außerschulische Jugendarbeit erreicht. Stattdessen fehlt jedweder Kommunikationskanal. Selbst für die Sozialpartner, Wirtschafts- und Arbeiterkammer sowie Gewerkschaft sind junge Erwachsene bestenfalls in Großbetrieben zugänglich, nicht in kleineren Unternehmen. Inwieweit Universitäten und Fachhochschulen trotz ihrer in der Folge ausgeführten Anerkennung durch die Jugendlichen wirklich flächendeckend, dh in allen Studienrichtungen, Funktionen der politischen Bildungsarbeit leisten, darf ebenfalls bezweifelt werden.

---

2 Alle kursiven Zitate sind Gesprächsprotokollen zu den im Literaturverzeichnis angeführten Studien durchgeführten *focus groups* entnommen, und wurden ebenda mehrmals wörtlich und/oder sinngemäß ausgesprochen. Vgl zudem *Filzmaier/Klepp*, Was Zielgruppen wollen: Empirische Befunde zur politischen Bildungsarbeit, ÖZP 2009, 341.

3 *Filzmaier*, Jugendliche und Politische Bildung (2007).

Hinzu kommen soziologische Gründe. Naturgemäß wechseln der Wohnort und die Mailadresse in diesem Alter, und Eltern sind keine Bezugspersonen mehr. Auf Veranstaltungen der Erwachsenenbildung fühlen sie sich um Jahrzehnte zu jung. Wer kann sich schon einen 25-Jährigen auf der Volkshochschule oder in Bildungswerken vorstellen? Für junge Erwachsene ist im System der Aus- und Fortbildung niemand zuständig. Demokratiepolitisch bekommt man diese Gruppe erst in der Mitte des Lebens zurück. Also mit 40 bis 50 Jahren. Wenn überhaupt.

Ein Mitgrund ist ein quasi selbstreferentielles System ungenügender Bezugspunkte zur Politik, weil der Freundeskreis von größerer Bedeutung als das Elternhaus, wenn es um das tatsächliche Verhalten der jungen Erwachsenen geht. Zwar zeigt die Politisierung des Freundeskreises ebenfalls Zusammenhänge mit dem Wissen, der politischen Positionierung und dem politischen Interesse – doch ist dieser eher negativ. *Westphal ua* zeigen eine statistische Korrelation zwischen dem politischen Verhalten im Freundeskreis bis hin zur Wahlbeteiligung und anderen Partizipationsformen junger Erwachsener[4].

Besser sieht es bei den Jüngeren aus, wo Eltern und LehrerInnen zentrale Bezugspersonen sind und das politische Interesse sowie die politische Beteiligungsbereitschaft entscheidend beeinflussen[5]. Immerhin zwei Drittel der im seit 2010 als regelmäßige Datenbeobachtung erhobenen Jugendmonitor des Bundesministeriums für Wirtschaft, Jugend und Familie (BMWFJ) befragten Jugendlichen von 14 bis 24 Jahre sind der Ansicht, dass die vorhandenen Möglichkeiten gesellschaftlich mitzubestimmen, sicher oder eher etwas bewirken.

Junge Menschen, die sich mehr Beteiligungsoptionen wünschen, beziehen sich mehr – zu rund zwei Dritteln – auf das eigene Bundesland und die Bundespolitik, weniger auf die diesbezüglich positiver beurteilten Gemeinden[6]. Das ist ein Signal, wo Handlungsbedarf besteht. Insbesondere sind es die Themenbereiche Bildung, Jugendpolitik und Arbeit, wo zusätzliche Mitbestimmung verlangt wird.

---

4 *Westphal/Waechter/Ptaszynska*, Learning for participation: family, peers, school, work and voluntary organisations, in: Spannring/Ogris/Gaiser (Hg), Youth and political participation in Europe. Results of the comparative study EUYOUPART (2008) 87, 90 f; zitiert von *Schwarzer/Zeglovits*, Wissensvermittlung, politische Erfahrungen und Politisches Bewusstsein als Aspekte politischer Bildung sowie deren Bedeutung für politische Partizipation, ÖZP 2009, 325.

5 Ausführlich empirisch nachgewiesen ua von *Schwarzer/Zeglovits*, Wissensvermittlung.

6 BMWFJ, Jugendmonitor.

Wahlen stellen in repräsentativen Demokratien ein zentrales Element politischer Beteiligung dar, sind jedoch nur eine Partizipationsform unter vielen. *Schwarzer* und *Zeglovits*[7] zitieren dabei *Dalton*[8] und unterscheiden ihm folgend „nach zwei wesentlichen Formen politischer Beteiligung: Konventionelle Beteiligung ergibt sich aus der formalen Fassung repräsentativer Demokratien, dazu zählen etwa das Wählen und der Kontakt zu PolitikerInnen. Die alternative Form politischer Partizipation kann hingegen als gegen die formalen Institutionen organisiert begriffen werden und äußert sich in Protest, Boykott, Demonstrationen usw." Das erklärt, warum beispielsweise SchülerInnen- und Studierendenproteste 2009/10 hohe Aufmerksamkeit erzielten, obwohl die klassische Beteiligung junger Menschen nicht überdurchschnittlich hoch ist.

Die Ergebnisse quantitativer Umfragen für das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur zeigten jedoch – als Studienbericht[9] beschrieben – zugleich, dass Demokratie von manchen Gruppen unter den Jugendlichen oft selbst zu sehr auf den Wahlzusammenhang reduziert wird. Demokratie beschränkt sich trotz der obigen weiterführenden Beteiligungsbereitschaft insbesondere im kommunalen Bereich zu sehr auf Wahlen und wird allzu vage bzw allgemein und diffus als Mitbestimmungsmöglichkeit des Volkes interpretiert, ohne dass eine große Phantasie hinsichtlich alternativer Beteiligungsformen besteht.

Es gibt somit bei der Jugend meist ein sehr enges Verständnis dafür, was Politik umfasst und sein kann. Die vielfältigen Dimensionen von Politik und politischen Prozessen werden oft erst bewusst, wenn ein Bezug zur jugendlichen Lebenswelt hergestellt wird. Zitate von Jugendlichen – aus den Fokusgruppen zu entsprechenden Umfragen – lauten etwa *„Wir dürfen wählen!"* und *„Wir entscheiden, wer für uns entscheidet!"* als Definition von Politik[10]. Jugendliche haben zudem – siehe ebenfalls unten – einen sehr institutionalisierten Politikbegriff, und Politik wird primär *top down* aus Sicht der Regierenden und wenig *bottom up* als von den Regierten ausgehend verstanden.

---

7 *Schwarzer/Zeglovits*, Wissensvermittlung.

8 *Dalton*, Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political support in Advanced Industrial Democracies (2004) 1.

9 *Filzmaier*, Jugendliche.

10 *Filzmaier*, Jugendliche 8.

Vom Wahlverhalten her ist richtig, dass Jugendliche tendenziell weniger traditionelle Großparteien – also SPÖ und ÖVP – sowie verstärkt mehr polarisierende Parteien mit deutlich rechtsnationalem bzw linksliberalem Profil (FPÖ und Grüne) wählen. Doch ist nicht einmal dieser Trend eindeutig – in der Wiener Landtagswahl 2010 lag die SPÖ unter JungwählerInnen in Summe klar voran, bei der FPÖ gab es Spitzenwerte nur unter jungen Männern sowie bei den Grünen unter jungen Frauen[11] – und revoluzzerisch veranlagt ist die Jugend deshalb nicht zwangsläufig. Beispielsweise sind sie durchaus für klare Regeln durch eine staatliche Obrigkeit. Diese dürfen das Alltagsleben durchaus in konservativer Form bestimmen.

II. Staat und Politik als Regelsystem oder Ideologiefrage?

Vor allem Lehrlinge und Berufstätige orten zunächst Wissensdefizite über den Staat und seine Organisationen. Doch allgemein kommt im Politikverständnis von Jugendlichen der starke Staat als unumstrittene Tatsache und sogar – im Sinne einer fast zu unkritischen Anerkennung staatlicher Autorität – überraschend positiv bewertet zum Ausdruck. Eine Staatsbezogenheit der Politik wird explizit begrüßt. (*„Politik ist Entscheidungen zu treffen, die andere nicht treffen können."*)

TeilnehmerInnen in den Fokusgruppen sprachen von Politik als *„Aufgabe, das Zusammenleben aller Menschen zu regeln"*, als *„Ordnung halten, um gut miteinander auszukommen"*, als *„verzweifelten Versuch, eine aus der Kontrolle geratene Gesellschaft zu ordnen"* oder gar als *„Strategie, die dazu führt, dass man andere führen kann"*. Auch bei der Frage nach dem Verständnis von Jugendpolitik gibt es traditionelle Antworten von den eigenen Rechten bis zu Jugendorganisationen von Parteien und deren Vorfeldgruppen.

Der relativ hohe Autoritätsglaube und das staatliche Regelungsbedürfnis von Jugendlichen kommen auch in Alltagsangelegenheiten zum Ausdruck[12]: Ein gesetzlicher Jugendschutz – für dessen Harmonisierung nach Bundesländern sich übrigens eine deutliche Mehrheit von fast drei Viertel ausspricht – wird ausdrücklich gewünscht. Die Jugendlichen sind gemäß dem zitierten Monitor ebenso klar mehrheitlich der Meinung, dass der Alkoholkonsum (90 Prozent), Rauchen

11 Siehe dazu ua die Wahlanalysen des Instituts für Strategieanalysen (ISA), verfügbar in der Rubrik „Aktuelles" unter http://strategieanalysen.at (abgerufen am 21.10. 2010).

12 BMWFJ, Jugendmonitor.

(84 Prozent), Ausgehzeiten (75 Prozent) sowie sogar der Zugang zu Internetseiten, Computerspielen und Filmen (zwischen 61 und 71 Prozent) altersmäßig geregelt bzw allenfalls verboten werden soll. Die einzige Ausnahme: Beim Sex miteinander und einem entsprechenden Mindestalter dafür lassen sich Jugendliche ungern vom Staat dreinreden, das will mehr als die Hälfte nicht.

Vor einer Beurteilung der Ansichten von Jugendlichen zu Staat und Politik sind freilich auch diese Meinungen analog zum politischen Interesse bzw der politischen Verdrossenheit in Relation zum Selbst- und Gesellschaftsverständnis von Erwachsenen zu setzen. Zwei Schlüsselfragen im Zusammenhang mit Politischer Bildung dabei sind[13]:

Inwiefern unterscheiden sich Jugendliche in ihren Einstellungen zu gesellschaftlichen Regelungen von Erwachsenen? Sind Jugendliche in Österreich grundsätzlich konservativer oder liberaler? Für konkrete Zahlenvergleiche bietet sich die größte Bevölkerungsgruppe von über 50 Jahren an, welcher neben den PensionistInnen (quasi als Gegenpol zu erst in Ausbildung befindlichen Menschen) zu einem großen Teil politische und wirtschaftliche EntscheidungsträgerInnen sowie – in deren aktueller Altersstruktur, bevor ein Generationswechsel stattfindet – LehrerInnen angehören. Alterspezifische Differenzen ergeben sich hierbei vor allem in der Ausprägung von Meinungen, nicht jedoch in deren Mehrheitstendenz.

Beispielsweise ist[14] für knapp drei Viertel der über 50-Jährigen eine langfristige Pensionssicherung besonders wichtig. Doch meinen das genauso viele unter den 25- bis 34-Jährigen so wie im Gesamtdurchschnitt der Bevölkerung. Bei den 16- bis 24-jährigen Jugendlichen ist der Vergleichswert mit 59 Prozent zwar signifikant (minus 13 Prozentpunkte) geringer, doch ordnet ja somit ebenfalls eine klare Mehrheit dem Thema Pensionen höchste Bedeutung zu. Allgemein lautet das Verhältnis beim Wunsch für bessere Sozialgesetze zwischen jüngster und ältester Gruppe 50 zu 59 Prozent.

Ähnlich die Indikatoren für Werte, welche häufig als Grundlage für Links-Rechts-Schemas herangezogen werden. Nur oberflächlich betrachtet sind Jugendliche in Österreich gemäß den zitierten IMAS-Daten liberaler als ältere StaatsbürgerInnen. In einer Gegenüber-

13 Zu den folgenden Ausführungen siehe insbesondere *Filzmaier/Klepp*, ÖZP 2009, 341.

14 IMAS International, Die politischen Zielsetzungen der ganz Jungen, Älteren und Alten (2007) 2.

stellung der Einstellungen von 14- bis 24-Jährigen sowie über 50-Jährigen befürworten junge Menschen seltener eine *law and order*-Politik (mit 54 zu 71 Prozent Zustimmung), strengere Immigrations- und Asylgesetze (55 zu 68 Prozent), oder auch weniger Pornographie (19 zu 42 Prozent).

Wer diese Zahlen liest, bemerkt zugleich die jeweils klare Mehrheit für härtere Strafen und eine strikte „Ausländerpolitik"– nicht einmal jeder dritte Jugendliche (27 Prozent im Jahr 2007) will eine multikulturelle Gesellschaft verwirklichen. Analog dazu sind 14- bis 24-Jährige nicht so heimatbewusst und wollen eher den Einfluss der Kirche zurückdrängen (37 zu 20 Prozent), doch gibt es dafür keine konservative Mehrheit.

Die Orientierung der Jugend an – auch, nicht nur – vermeintlich „rechten" Themen bestätigt sich in einer Studie des Renner-Instituts[15], wonach 34 Prozent sehr und weitere 49 Prozent etwas – in Summe also mehr als vier von fünf Jugendlichen – ein Ansteigen der Kriminalität befürchten. Ebenso vier Fünftel (81 Prozent) sagen, dass mehr für den Schutz gegen Verbrechen zu tun wäre.

Ein Drittel hat Angst vor einem Zusammenbruch des politischen Systems. Fast zwei Drittel meinen, dass für die Integration von AusländerInnen entweder eindeutig zu viel oder klar zu wenig gemacht wird. 30 Prozent lehnen es dezidiert ab, dass Nicht-ÖsterreicherInnen gleiche Rechte haben. Im Vergleich dazu wollen sechs von zehn Jugendlichen den Zuzug von AusländerInnen stärker begrenzen. Vice versa schätzt allerdings eine deutliche Mehrheit von 60 Prozent soziale Gerechtigkeit als wichtigeren Wert ein als die Freiheit des Marktes.

Jugendliche vertreten demzufolge eher sozial- als wirtschaftsliberale Standpunkte und sind in Verbindung mit AusländerInnen stärker „rechts" und sozialpolitisch durchaus mehr „links" eingestellt. Direktfragen nach der ideologischen Selbsteinschätzung bringen unter Jugendlichen hingegen kaum verwertbare Ergebnisse, weil[16] fast die Hälfte sich als „in der Mitte" verortet und jeweils rund 20 weitere Prozent als „eher rechts" oder „eher links". Extrempositionen will kaum jemand einnehmen.

---

15 *Palme/Filzmaier,* Jugendstudie des Renner-Instituts: Projektbericht (2008).

16 Institut für Strategieanalysen (ISA)/Institute for Social Research and Analysis (SORA), Jugendstudie nach der Nationalratswahl 2008: Forschungsbericht (2009).

III. Demokratie- und Politikverständnis

Über Politik wird jedenfalls unter Jugendlichen allerdings im Kreis von Freunden und Freundinnen nicht vordergründig gesprochen. Man redet untereinander am liebsten über Themen wie die Gestaltung des Freizeitprogramms, Musik oder Probleme in der Schule. Gemäß einer Studie des Instituts für Jugendkulturforschung[17] geben nur acht Prozent der Jugendlichen im Alter zwischen 11 bis 14 Jahren an, mit FreundInnen über Politik sprechen. Immerhin 29 Prozent der Altersgruppe zwischen 15 und 18 Jahren tun das.

Die Zufriedenheit mit der österreichischen Demokratie ist bei den jugendlichen ÖsterreicherInnen zwischen 14 und 24 Jahren keinesfalls geringer ausgeprägt als bei den älteren „Erwachsenen" ab 18 Jahren und interessanterweise auch nicht als unter LehrerInnen[18]. Insgesamt war 2007 eine klare Mehrheit von mehr als zwei Dritteln bzw 69 Prozent mit der Demokratie sehr oder etwas zufrieden, es gibt kaum völlig unzufriedene Jugendliche.

Relativierend und mahnend ist anzumerken, dass es einerseits kaum grundsätzliche DemokratiegegnerInnen gibt, jedoch andererseits ein bedenklicher Anteil von latent Unzufriedenen festgestellt werden kann. Fast ein Viertel (23 Prozent) der Jugendlichen ist mit der Demokratie nicht besonders zufrieden. Dieser Wert entspricht allerdings ebenfalls jahrelangen Daten von Umfragen unter Erwachsenen, ist nichtsdestoweniger aber ein Warnsignal für mehr Bemühen der Politik um junge Menschen.

Genau ein Fünftel der Jugendlichen (20 Prozent) bezeichneten sich im Jahr 2007 als politisch sehr interessiert, 2009 waren es 26 Prozent[19]. Zumindest etwas politisches Interesse geben jedoch konstant rund zwei Drittel (in Summe 68 bzw 64 Prozent) an. Etwas mehr als die Hälfte glaubt, eine deutliche politische Meinung zu haben, wobei das stark damit korreliert, ob sie bereits als Kind politische Eindrücke erlebt haben. Mit dem politischen Interesse – und nicht unbedingt mit einer höheren Wahlabsicht – steigt eindeutig die Demokratiezufriedenheit.

---

17 *Großegger,* Jugend zwischen MySpace und MTV, in: Großegger/Heinzlmaier (Hg), Die neuen vorBilder der Jugend (2007) 127.

18 *Filzmaier,* Jugendliche 7 – 9, und *Filzmaier/Klepp,* ÖZP 2009, 341 ff.

19 *Filzmaier,* Jugendliche und ISA/SORA, Jugendstudie.

Die obige Warnung der zwar nicht manifesten, jedoch latenten Unzufriedenheit mit der Demokratie ist zu wiederholen: Jeder fünfte Jugendliche (19 Prozent) präferiert einen „starken Mann" in der Politik. In der Zeit 2007/08 sind diese Daten konstant und für alle jungen Altersteilgruppen höher als ein paar Jahre zuvor. Zudem gilt: Je geringer das politische Interesse und die Wahlabsicht, desto stärker die Neigung zu autoritären Führungspersönlichkeiten.

Abbildung 1: Autoritätsbewusstsein von Jugendlichen und Erwachsenen im Vergleich

Es befürworten ...	Jugendliche von 14 bis 24 Jahren			Alle ÖsterreicherInnen ab 18 Jahren
	2008*)	2007	2005	
... einen starken Mann	19	19	9	16
... mehrere Entscheidungsträger	80	81	90	82
keine Angabe	1	0	1	2

*) 16- bis 18-Jährige.
Angaben in Prozent.
Quellen: *Filzmaier/Klepp,* ÖZP 2009, 341, sowie *Filzmaier/Hajek,* Jugendstudie; *Filzmaier,* Jugendliche; *Palme/Filzmaier,* Jugendstudie. Die Datenquellen sind jeweils repräsentative Meinungsumfragen der Institute OGM (2005/07) und IFES (2008), siehe dazu die entsprechenden Fußnoten im Text.

Immerhin rund ein Viertel will mit politischen Parteien überhaupt nichts zu tun haben. Ein knappes Viertel (23 Prozent) ist fest überzeugt, dass PolitikerInnen sich nicht um die Meinung junger Menschen kümmern. Weitere 43 Prozent stimmen dem wenigstens tendenziell zu. Daraus resultiert eine Gleichgültigkeit, dass es egal wäre, welche politische Partei regiert. Dazu passt als knappe Minderheitsmeinung, die Regierung würde das Beste für die Bevölkerung tun. Ebenso viele sehen die Wirtschaft für wichtiger als die Politik an.

Abbildung 2: Politikimages bei 14- bis 20-jährigen Jugendlichen

	stimme sehr zu	stimme etwas zu	stimme weniger zu	stimme gar nicht zu
Welche Partei gerade in der Regierung ist, hat auf mein Leben nicht den geringsten Einfluss	28	28	26	17
Die Politiker kümmern sich nicht viel um das, was junge Leute denken	23	43	24	9
In der heutigen Welt ist die Wirtschaft das Wichtigste, Politik eher unwichtig	10	40	33	16
Die Regierung tut ihr bestes um herauszufinden, was die Bevölkerung wirklich will	10	37	35	17
Mit politischen Parteien will ich nichts zu tun haben	8	20	31	41
Wozu Politik gut sein soll, weiß ich nicht wirklich	6	20	28	45

Angaben in Prozent.
Quelle: *Filzmaier/Klepp*, ÖZP 2009, 341, sowie *Palme/Filzmaier*, Jugendstudie, nach IFES-Repräsentativumfragen.

Ansonsten entspricht das Institutionenvertrauen der Jugendlichen wiederum in etwa jenem von Erwachsenen: Vom Bundespräsidenten haben 57 Prozent der Jugendlichen eine gute Meinung – das ist freilich wenig, denn über 90 Prozent haben diese von Feuerwehr und Rotem Kreuz, rund 80 Prozent von Sozial- und Umweltorganisationen sowie der Polizei. Abgeschlagen sind mit unter 50 Prozent Parlament, Gewerkschaft und Parteien[20]. Umgekehrt werden PolitikerInnen positiv gesehen, wenn es ihnen gelingt, bei jungen Menschen eine persönliche Betroffenheit herzustellen bzw ihr Lebensumfeld zu verbessern.

20 *Palme/Filzmaier*, Jugendstudie.

IV. Ansichten zur Politischen Bildung

Alle in Österreichs Landtagen oder dem Nationalrat vertretenen Parteien sind sich insofern einig, dass eine bessere Bildung der Jugend die beste Lösung für gesellschaftliche Probleme wäre. Übereinstimmung besteht auch, dass dies ebenso für die politische Bildungsarbeit zwecks mehr Demokratiequalität gilt. Konfliktlinien bestehen, weil jede Partei Anderes unter dem Begriff Politische Bildung versteht. Vor allem jedoch wird bei der Findung von Parteipositionen kaum die Ansicht der Betroffenen hinterfragt.

Trotz einer langjährigen Tradition von Initiativen und Projekten zur politischen Bildungsarbeit in Österreich gibt es relativ wenig Datenmaterial über die Einstellungen und Erwartungen jugendlicher Zielgruppen zur Politischen Bildung[21]. Doch wie steht es wirklich um das Politikinteresse der österreichischen Jugend?

Eine Zweidrittel-Mehrheit der Jugendlichen (64 Prozent) meint[22], dass im Bereich Politische Bildung zu wenig getan wird. Nur eine verschwindende Minderheit von vier Prozent sieht zu viele Initiativen der politischen Bildungsarbeit. Selten haben Jugendliche allerdings eine klare Vorstellung von Politischer Bildung, obwohl bis zu drei Viertel meinen, eine solche zu haben. In Fokusgruppen zeigen sich dennoch große Unsicherheiten, was Politische Bildung im Detail sein kann. Sind freie Assoziationen gewünscht, gibt es kaum Wortmeldungen dazu. Nach einer längeren Nachdenkpause kommt es analog zum Politikbegriff wiederum zu sehr institutionellen Nennungen.

Quantitativ finden die Aussagen, dass Politische Bildung Institutionenlehre wäre und an Schulen und Universitäten vermittelt werden soll zwischen 80 und 90 Prozent Zustimmung[23]. Nicht-Regierungs-Organisationen wird demgegenüber ein bescheidener Stellenwert als Politische BildnerInnen eingeräumt. Trotz eines Lippenbekenntnisses für Politische Bildung als Förderung selbstständigen Handelns folgt daraus eine geringe Bereitschaft zu politischem Aktivismus. Nur zwischen 25 und 30 Prozent der Jugendlichen sind bereit, sich an Demonstrationen, der Sammlung von Unterschriften oder einem Streik zu beteiligen.

---

21 Siehe *Filzmaier/Hajek*, Jugendstudie im Auftrag der Bundesländerzeitungen (2005); *Filzmaier*, Jugendliche; *Ulram*, Jugend und politische Orientierungen, Studie im Auftrag der Industriellenvereinigung und des Bundesministeriums für Gesundheit, Familie und Jugend (BMGFJ) (2007).

22 So *Filzmaier*, Jugendliche, und *Filzmaier/Klepp*, ÖZP 2009, 341.

23 *Filzmaier*, Jugendliche 15.

Abbildung 3: Einstellungen von Jugendlichen zur Politischen Bildung

	Trifft stark/ eher zu	Trifft weniger/ kaum zu
Politische Bildung heißt vor allem, viel über den Staat und seine Institutionen zu erfahren	88	10
Politische Bildung soll vor allem in der Schule und an Universitäten vermittelt werden	83	16
Ich würde an einer Demonstration teilnehmen/für ein politisches Thema Unterschriften sammeln/sich an einem Streik beteiligen	30/27/25	70/73/75
Politische Bildung ist vor allem die Förderung von selbstständigem und eigenverantwortlichen Handeln	72	25
Was Politische Bildung sein soll, das weiß ich eigentlich nicht	21	78

Angaben in Prozent.
Quellen: *Filzmaier/Klepp,* ÖZP 2009, 341, sowie *Filzmaier,* Jugendliche, und *Palme/Filzmaier,* Jugendstudie, nach OGM- und IFES-Repräsentativumfragen.

Hinsichtlich der gewünschten Themen, wo Defizite des Umfangs der Politischen Bildung geortet werden, gibt es folgende Gruppen von Inhalten[24]:

- Für fast die Hälfte (44 bzw 43 Prozent) der 14- bis 24-Jährigen sind die Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie die Integration von AusländerInnen Wunschthemen, die im Unterricht häufiger behandelt werden sollten. Auch meinen 56 Prozent, dass für Geschlechtergleichheit zu wenig von der Politik getan würde, obwohl nur ein sehr kleiner Anteil (vier Prozent) die Überzeugung stark anstatt bloß etwas vertritt.
- Das Mittelfeld mit rund einem Drittel (36 und zweimal 31 Prozent) Jugendlicher, die hier unzureichende Aktivitäten sehen, bilden Globalisierung, Zeitgeschichte (als die Zeit des Nationalsozialismus in Österreich abgefragt) und Wahlen bzw politische Beteiligung. Jugendliche wünschen sich in diesem Zusammenhang auch weniger JungkandidatInnen auf Parteilisten, sondern eher Personen in

24 *Filzmaier,* Jugendliche 13 f, und *Palme/Filzmaier,* Jugendstudie.

öffentlichen Institutionen – wie etwa Ombudsleute bzw JugendreferentInnen – die AnsprechpartnerInnen für ihre Anliegen darstellen.

- Schlusslichter – dh von den Jugendlichen als nicht verstärkt aufzugreifende Themen eingestuft – sind nicht nur EU-ropa, sondern überraschend auch (Neue) Medien und aktuelle politische Ereignisse, wo für rund drei Viertel der Jugendlichen (75 und 73 Prozent) genug oder sogar zu viel getan wird.

Abbildung 4: Rangordnung von Jugendlichen gewünschter Themenbereiche für Politische Bildung

	zu wenig	genug	zu viel
Chancengleichheit von Frauen und Männern	44	46	8
Integration von AusländerInnen	43	37	16
Globalisierung	36	52	6
Zeitgeschichte	31	53	9
Wahlen und politische Beteiligung	31	57	9
EU und Europa	29	51	16
Aktuelle politische Ereignisse im Inland	24	60	13
Internet und Demokratie	26	57	8
Medien	22	60	15

Angaben in Prozent. Der Rest auf 100 Prozent machte keine Angabe.
Quelle: *Filzmaier,* Jugendliche. Die Fragestellung lautete jeweils „Wird zu viel, genug oder zu wenig getan für ...?".

Fast drei Viertel (71 Prozent) der 14- bis 24-Jährigen befürworten an Schulen ausdrücklich ein eigenes Unterrichtsfach Politische Bildung, das nicht in Kombination mit anderen Fächern stattfindet. Schule und Universität sind als neutrale Orte Politischer Bildung anerkannt: 93 Prozent (!) sehen da die Schule als sehr (59 Prozent) oder eher wichtig. 83 Prozent meinen, dass Politische Bildung vor allem an Schulen und Universitäten vermittelt werden soll. Zudem kommt dem Elternhaus viel Bedeutung zu. Für ungefähr drei Viertel der 16- bis 18-Jährigen

waren Mutter und/oder Vater Ansprechpersonen für eine Diskussion zur Nationalratswahl 2008[25].

V. Fazit und Ausblick

Aus dem Gesagten lassen sich mehrere Gebote für die politische Bildungsarbeit mit Jugendlichen ableiten, welche auch mit den empirischen Daten belegbar sind:

- Kommunikation über Politik – sowohl mit den Eltern als auch mit LehrerInnen – erhöht die politische Beteiligung von Jugendlichen.
- Mehr Wissen über Politik beeinflusst ebenso sehr stark die Bereitschaft junger Menschen zur politischen Beteiligung.
- Praktische Erfahrungen mit Politik, von einer Teilnahme an der Schuldemokratie bis hin zum Wahlalter von 16 Jahren, führen zu einer höheren Wahrscheinlichkeit von Jugendlichen, sich konstruktiv mit Politik auseinander zu setzen.
- Demzufolge ist die Jugend nicht vor der Politik zu schützen, sondern auf sachlich fundierter Grundlage in diese einzubeziehen. Politische Bildung erhöht nachweislich das politische Interesse und Demokratiebewusstsein.

Immer noch zu wenig berücksichtigt werden die großen Herausforderungen für BildnerInnen, die sich mit der politischen Bildungsarbeit für Jugendliche beschäftigen. Das gilt unverändert im schulischen Bereich, noch mehr jedoch für in der Jugendarbeit tätige Personen, die als oft glaubwürdigere MultiplikatorInnen ihre Funktion oft ohne entsprechende Aus- und Fortbildung für Politische Bildung erbringen müssen.

Vereinfachend ist der Gesamtbefund für Ansichten von Jugendlichen in Österreich knapp zusammenfassbar[26]: Sie unterscheiden sich hinsichtlich der politisch-gesellschaftlichen Meinungen, Einstellungen und Werte weniger dramatisch von anderen Altersgruppen als es landläufigen Auffassungen entspricht. Vor allem die Werte für das Demokratie- und Politikverständnis entsprechen – Politik(erInnen)- und Parteienverdrossenheit inklusive – jenen von Erwachsenen. Mehrere Thesen lassen sich als mögliche Schlussfolgerungen aus Datenbefunden ableiten:

25 ISA/SORA, Jugendstudie.

26 Siehe auch *Filzmaier*, Jugendliche.

- Es gibt als Ausgangslage für Politische Bildung in Österreich eine durchschnittliche Demokratiezufriedenheit, wenig radikale Demokratiegegner – jedoch eine gefährliche Zahl von latent unzufriedenen Jugendlichen (und Erwachsenen), welche für politischen Extremismus anfällig sind.
- Im Querschnitt sind Jugendliche eindeutig für mehr Politische Bildung aufgeschlossen als manche Erwachsenengruppen, sowie schulisch an einem entsprechenden Fach interessiert. Salopp ausgedrückt: Neugier für das Thema Politik kann durchaus geweckt werden, eher sind LehrerInnen skeptisch. Insofern ergaben eine Demokratieinitiative der Bundesregierung 2007/08 für Jugendliche und sogar umstrittene Aktionen wie PolitikerInnen zu ausgewählten Themen ohne Wahlkampfbezug und mit guter Vorbereitung (!) auf Schulbesuch Sinn. Das Ende der Initiative mit dem Titel „Entscheidend bist Du!" kam jedoch bezeichnenderweise mit vorzeitigen Neuwahlen nach dem Scheitern der Koalitionsregierung im Herbst 2008.
- Beim Interesse für Politik und Politische Bildung ist allerdings eine Zwei- oder Mehrklassengesellschaft von Jugendlichen zu beobachten, dh es bestehen starke Korrelationen des Interesses und Wissens mit der sozialen und bildungsbezogenen Herkunft.

Die Dominanz des Integrations- bzw „AusländerInnen"-Themas lässt hingegen anhand der vorliegenden Daten allein keine (!) Rückschlüsse auf Positionierungen der SchülerInnen bzw Jugendlichen zu. Eine verstärkte Behandlung von Aspekten des Aufeinandertreffens von Menschen unterschiedlicher Herkunft im Schulunterricht etwa könnten BefürworterInnen einer multikulturellen Annäherung fordern, jedoch ebenso RassistInnen. Demgegenüber zeigt sich in der öfters gewünschte Diskussion von Geschlechterverhältnissen, dass Jugendliche in der Tat für ein verstärktes Gleichberechtigungsdenken sind.

Wählen mit 16 hat eine Intensivierung von Programmen der Politischen Bildung in Österreich ausgelöst, die auch unabhängig vom Wahlalter empfehlenswert sind. So hätte die bisherige Fokussierung auf die 11. bis 13. Schulstufe bedeutet, das Thema Wahlen selbst zu behandeln, nachdem 16- bis 18-jährige SchülerInnen je nach Verlauf der Legislaturperioden bereits bis zu fünfmal (auf Gemeinde-, Landes-, Bundes- und EU-Ebene und für das Bundespräsidentenamt) gewählt haben.

Gleichzeitig wurde durch die altersmäßige Vorverlagerung der Politischen Bildung versucht, Jugendliche anzusprechen, solange die Schule noch weitgehend einen Lebensmittelpunkt darstellt. Für Lehrlinge ist die Berufsschule nur sehr bedingt ein solcher. Daraus ergibt sich als Notwendigkeit eine verstärkte Politische Bildung als außerschulische Aufgabe seitens der Sozialpartnerschaft (Arbeiter- und Wirtschaftskammer, Gewerkschaften, BetriebsrätInnen usw), um nicht eine Kluft der Initiativen politischer Bildungsarbeit zwischen Jugendlichen an weiterführenden Schulen und im Berufsleben zu forcieren.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Wirtschaft, Jugend und Familie (Hg), Jugendmonitor, Wien 2010, Studie des Instituts für Strategieanalysen (ISA), als Zusammenfassung verfügbar unter http://strategieanalysen.at/

Dalton Russell, Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political support in Advanced Industrial Democracies, Oxford 2004

Filzmaier Peter, Jugendliche und Politische Bildung, Pilotstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) und des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung (BMWF), Wien 2007, verfügbar ua auf http://www.donau-uni.ac.at/de/department/politische_kommunikation/projekte/id/11011/index.php

Filzmaier Peter, Jugend in der Krise? Gesellschaftliche Beteiligung, Wirtschaft und Arbeit, Jugend Inside 2/2010, 3 – 5

Filzmaier Peter/Hajek Peter, Jugendstudie im Auftrag der Bundesländerzeitungen, Wien 2005

Filzmaier Peter/Klepp Cornelia, Was Zielgruppen wollen: Empirische Befunde zur politischen Bildungsarbeit, ÖZP 3/2009, 341 – 355

Filzmaier Peter/Stainer-Hämmerle Kathrin (Hg), Politische Bildung Revisited, ÖZP 3/2009

Großegger Beate, Jugend zwischen MySpace und MTV, in: Großegger Beate/Heinzlmaier Bernhard (Hg), Die neuen vorBilder der Jugend, Wien 2007, 127 – 162

IMAS International, Die politischen Zielsetzungen der ganz Jungen, Älteren und Alten, Report Nr 8, Linz 2007

Institut für Strategieanalysen (ISA)/Institute for Social Research and Analysis (SORA), Jugendstudie nach der Nationalratswahl 2008, Forschungsbericht, Wien 2009

Palme, Imma/Filzmaier Peter, Jugendstudie des Renner-Instituts: Projektbericht, Wien 2008

Schwarzer Steve/Zeglovits Eva, Wissensvermittlung, politische Erfahrungen und Politisches Bewusstsein als Aspekte politischer Bildung sowie deren Bedeutung für politische Partizipation, ÖZP 3/2009, 325 – 340

Ulram Peter, Jugend und politische Orientierungen, Studie im Auftrag der Industriellenvereinigung und des Bundesministeriums für Gesundheit, Familie und Jugend (BMGFJ), Wien 2007

Westphal Sabine/Waechter Natalia/Ptaszynska Aleksandra, Learning for participation: family, peers, school, work and voluntary organisations, in: Spannring Reingard/Ogris Günther/Gaiser Wolfgang (Hg), Youth and political participation in Europe. Results of the comparative study EUYOUPART, Leverkusen 2008, 87 – 104

Peter A. Ulram

Szenen einer politischen Vernunftehe

Die Einstellung der Österreicher zur Europäischen Union und die Wahlen zum Europäischen Parlament 1995/96-2009

Der vorliegende Beitrag behandelt zum einen die Einstellungen der ÖsterreicherInnen zur Europäischen Union seit der Volksabstimmung über den EU-Beitritt 1994, zum anderen Einflussfaktoren der Wahl- bzw Nichtwahlentscheidung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 1996 bis 2009. Die Einstellungen werden nach solchen, die Politikfelder, den politischen Prozess und das politische Gesamtsystem der EU betreffend, differenziert.[1]

I. Orientierungen gegenüber der Europäischen Union

Generell wird die EU vor allem als wirtschaftliche Union, sowie als Raum weitgehend barrierefreier, beruflicher und persönlicher Mobilität (Reise-, Erwerbs-, Arbeits- und Studienfreiheit) verstanden, wozu noch Sicherheits-, Umwelt- und Verkehrspolitik, sowie gemeinsame Agrar- und Regionalpolitik kommen. Andererseits werden Fragen der nationalstaatlichen politischen Ordnung, der sozialen Sicherheit, des Arbeitsmarktes und der Budgetpolitik eher der nationalen Entscheidungssphäre zugeordnet. Die Beurteilung der Auswirkungen der Mitgliedschaft unterliegt teilweise beträchtlichen Schwankungen im Zeitverlauf. Grosso modo werden aber die wirtschaftlichen Aspekte, die vier Freiheiten und die Außenpolitik positiv, soziale Sicherheit, Umweltschutz, Kriminalitätsbekämpfung und Immigration eher kritisch gesehen. Sehr uneinheitlich sind die Bewertungen in Bezug auf Konsumentenfragen und der Arbeitsmarkt. Sprich, die Positiva betreffen eher abstraktere, oft nur spezifische Gruppen berührende Aspekte,

1 Die Unterscheidung folgt dem Politische-Kultur-Konzept, siehe *Almond/Verba* (eds), The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations (1989a), *Almond/Verba* (eds). The Civic Culture Revisted (1989b); *Ulram/Tributsch*, Kleine Nation mit Eigenschaften. Über das Verhältnis der Österreicher zu sich selbst und zu ihren Nachbarn/2004) 9 ff; *Ulram*, Die Einstellungen der Österreicher zur EU: Kühle Distanz mit mürrischen Untertönen, in: Klinger/Urban (Hg), Zukunft Österreich (2006).

die Negativa eher solche, die große Bevölkerungsgruppen und konkrete Lebensumstände berühren und oft emotional besetzt sind.[2]

Tabelle: Bereichsspezifische Bilanz der EU-Mitgliedschaft für Österreich (1994-2007)

Prozentpunktdifferenz (PPD) positive vs. negative Auswirkungen[*)]	**1994**	**1995**	**1997**	**2001**	**2005**	**2007**
• Position österreichischer Unternehmen in Ost- und Mitteleuropa					+59	+65
• Studien- und Arbeitsmöglichkeiten in anderen EU-Ländern					+60	+52
• wirtschaftliche Entwicklung in Österreich	+33	+19	-21	+41	+29	+36
• äußere Sicherheit	+18	+11	-5	+16	+37	+20
• außenpolitischer Einfluss und Handlungsmöglichkeiten Österreichs	+20	+35	+19	+7	+28	+15
• Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in Österreich	+17	-6	-50	+15	-20	+4
• Sozialleistungen, soziale Sicherheit	-30	-19	-38	-22		-2
• Umweltschutz	-20	-14	-22	-33		-3
• innere Sicherheit					+13	-6
• Konsumentenpreise	+34	+33	+12	+16	-37	-53
• Ausländerproblem		-26	-39	-25		-55

*) positives Vorzeichen: Vorteile überwiegen, negatives Vorzeichen: Nachteile überwiegen
fehlende Jahresdaten: Item wurde nicht abgefragt
Quelle: GfK Austria, Repräsentative Umfragen (1994-2007).

Veränderungen finden sich nicht nur in Hinblick auf spezielle Themenfelder, sondern auch in Bezug auf die Berücksichtigung österreichischer Interessen generell und die (wenngleich zumeist von hoher Skepsis gekennzeichnete) Einschätzung der Qualität von EU-Entscheidungen im Allgemeinen. Den Prozess der Entscheidungs-

2 Siehe dazu schon *Ulram*, Einstellungen der Österreicher zur EU, in: Neisser/Puntscher-Riekmann (Hg), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (2002) und *Ulram*, Einstellung 83.

findung wird überwiegend als asymmetrisch angesehen, dh man unterstellt eine Bevorzugung der großen Mitgliedsstaaten und starker wirtschaftlicher Interessen(sgruppen). Eher skeptisch beurteilt man auch die Möglichkeiten, Österreich in der EU entsprechend Gehör zu verschaffen und überwiegend die politische Responsivität und Zugänglichkeit der Brüsseler Behörden, wobei die entsprechenden Wertungen negativer ausfallen als jene gegenüber den nationalen politischen Institutionen.[3]

Tabelle: Feststellungen zur EU (2001-2009)

in % (a=Zustimmung, b=Ablehnung)	2001	2005/7	2009
a) Leute wie ich haben keinen Einfluss darauf, was in Fragen der Europäischen Integration und der Europapolitik geschieht			70
a) Seit dem EU-Beitritt wird Österreich von einem anonymen Behördenapparat in Brüssel regiert	53	60	50**)
a) Die Interessen Österreichs werden in der EU gut berücksichtigt		27	38**)
b) Die Entscheidungen der EU sind im Allgemeinen vernünftig	41*)	65	46

*) Eurobarometer
**) November 2009
Quelle: GfK Austria, Repräsentative Umfragen (2001-2009).

Starke Variationen in der Beurteilung inhaltlicher Politikfelder wie des politischen Prozesses bzw eine oft kritisierte Sichtweise derselben finden sich – gerade in Österreich – ebenso auf der nationalstaatlichen Ebene. In verdichteter Form schlagen sie sich nicht zuletzt im Auf und Ab politischer Zufriedenheit (oder Unzufriedenheit) mit einzelnen politischen Institutionen, wie dem politischen System, überhaupt nieder: 2005 zeigt sich nur ein knappes Drittel mit der Art und Weise, wie die EU funktioniert und mit der Politik der EU zufrieden, 2006 überwiegt leicht die Zufriedenheit, 2007 wieder die Unzufriedenheit. 2008 und 2009 steigt die Zufriedenheit wieder an.

---

3 *Plasser/Ulram*, Das österreichische Politikverständnis. Von der Konsens- zur Konfliktkultur (2002) 176 ff. Siehe auch die Ausführungen bei *Müller* et al, Der Elite Public Gap in der Europäischen Union. Ein europäischer Vergleich, in: Pfefferle et al (Hg), Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich (2009).

Tabelle: EU-Zufriedenheit (2005-2009)

in % sind mit der Art und Weise, wie die EU funktioniert und mit der Politik der EU im Großen und Ganzen ...	2005	2006	2007	2008	2009
• sehr oder eher zufrieden	31	51	42	48	49
• sehr oder eher unzufrieden	59	49	58	49	48
• keine Angabe	10	0	0	3	3

Quelle: GfK Austria, Repräsentative Umfragen (2001-2009).

Von entscheidender Bedeutung ist freilich, ob – und wenn ja, inwieweit – (Un-)Zufriedenheit mit dem politischen System auf die grundlegende Akzeptanz desselben durchschlagen. Für den österreichischen Nationalstaat kann dies überwiegend verneint werden – derartige Akzeptanz- und damit Legitimitätsprobleme waren weder in der Periode massiver Parteienkritik und sektoraler Unzufriedenheit in den neunziger Jahren noch im Jahr der Wirtschaftskrise 2009 empirisch nachweisbar.[4] Für die EU gilt das hingegen sehr wohl. Zwar haben Forderungen nach einem Austritt Österreichs aus der EU bisher nur bei relativ kleinen Minderheiten eine positive Resonanz gefunden,[5] die Globalbewertung des österreichischen EU-Beitritts als richtige oder falsche Entscheidung und damit die generalisierte Sichtweise der Mitgliedschaft ist hingegen seit der Volksabstimmung 2004 starken Schwankungen ausgesetzt gewesen.

Schon die beiden ersten Jahre (1996, 1997) nach dem Beitritt zeigen eine starke Verschlechterung des Meinungsbildes (im Wesentlichen eine Folge enttäuschter Erwartungen in unmittelbar wahrnehmbare positive Auswirkungen der Mitgliedschaft). 1998 bis 2000 ist eine stetige Verbesserung festzustellen, die sich nach den Sanktionen der EU-14 im Frühjahr 2000 in ihr Gegenteil verkehrt.[6] Auf eine kurze „Erholungsphase" folgt ab 2004 ein neuerlicher Anstieg EU-kritischer bis averser Einstellungen (nur kurz unterbrochen im Jahr des österrei-

4 *Plasser/Ulram,* Politikverständnis, sowie *Bretschneider/Ulram/Tributsch,* Politik und Psychologie in der Krise (im Erscheinen).

5 *SWS-Bildstatistiken,* Einstellungen der ÖsterreicherInnen zur Europäischen Union, in: SWS-Rundschau (2007) 446.

6 Zu den Sanktionen schon ausführlich *Busek/Schauer* (Hg), Eine Europäische Erregung. Die Sanktionen der Vierzehn gegen Österreich im Jahr 2000. Analysen und Kommentare (2000) und dort insbesondere *Gehler,* Preventivschlag als Fehlschlag. Motive, Intentionen und Konsequenzen der EU-14-Sanktionsmaßnahmen gegen Österreich in Jahr 2000, in: Busek/Schauer, Erregung.

chischen EU-Ratsvorsitzes 2006) mit einem „Stimmungstief" 2007 bis Frühjahr 2008. Ab dem Sommer 2008 wird die EU-Mitgliedschaft wieder in stark positivem Licht gesehen: Das Jahresende 2009 markiert den bisherigen diesbezüglich (positiven) Höhepunkt.

Tabelle: Bewertung des EU-Beitritts (1996-2009)

Prozentpunktdifferenz (PPD) richtige (+) vs. falsche (-) Entscheidung	**PPD*)**
• 1996	+14
• 1997	+7
• 1998	+17
• 1999	+21
• 2000	+26
• 2001	+23
• 2002	-31
• 2003	+31
• 2004	+10
• 2005	+7
• 2006	+18
• 2007	+10
• 2008	+20
• 2009/Jänner	+30
• 2009/April-Juni	+26
• 2009/November	+34

*) teilweise Mittelwerte aus mehreren Befragungswellen pro Jahr/Monat
Quelle: GfK Austria, Repräsentative Umfragen (2001-2009).

Ein Gutteil dieser Schwankungen – von der freilich gravierenden Ausnahme der kurzlebigen Sanktionen bzw Maßnahmen einmal abgesehen – steht nur sehr begrenzt in direktem Zusammenhang mit der Politik der EU. Im Regelfall wichtiger sind die innerösterreichische öffentliche Diskussionslandschaft und politische Kampagnen österreichischer politischer Akteure (Parteien, NGOs, Interessenverbände der Arbeitnehmer) wie der nationalen Medien. Dies lässt sich insbesondere an Hand der Einstellungsveränderungen der jeweiligen Parteiwählerschaften nachvollziehen, wobei FPÖ- und SPÖ-WählerInnen vor allem auf Negativkampagnen und EU-kritische Stellungnahmen reagieren, ÖVP-AnhängerInnen eher auf dezidiert proeuropäische Aktionen

und Positionierungen „ihrer" Parteiführung.[7] Das am meisten dafür sprechende Beispiel stellt die massive Negativkampagne der Kronenzeitung gegen den Reformvertrag von Lissabon im Frühjahr 2008 dar, in deren Gefolge die SPÖ-Parteiführung einen europapolitischen Schwenk vollzieht (kundgegeben per Leserbrief des amtierenden Kanzlers *Gusenbauer* und des designierten Parteiobmanns *Faymann* an den Herausgeber der Krone).[8] Der nur wenige Monate später einsetzende Stimmungsumschwung in der österreichischen Bevölkerung ist wiederum primär einem externen Ereignis zuzuschreiben: Der Finanz- und Wirtschaftskrise, die die Schutz- und Unterstützungsfunktion der EU speziell für kleinere Mitgliedsländer in den Vordergrund und prozessbezogene Kritikpunkte wie andere Themen in den Hintergrund treten lässt, wodurch sich die perzipierte Vorteils- und Nachteilsbilanz wieder zugunsten der EU verschiebt: halten 1997 nur 44% die EU-Mitgliedschaft alles in allem für Österreich vorteilhaft, so sind es 2009 immerhin 61%.

II. Die Wahlen zum Europäischen Parlament

Die ersten österreichischen Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) finden im Oktober 1996, etwa zweieinhalb Jahre nach der Volksabstimmung über den EU-Beitritt, statt. Die Pro-EU-Stimmung ist etwas abgekühlt, die Unzufriedenheit mit der in Wien amtierenden großen Koalition beträchtlich. Die beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP vertreten eine klare Pro-EU-Linie, die GRÜNEN (die bei der Volksabstimmung noch für ein „Nein" plädiert hatten) sind auf Pro umgeschwenkt, die FPÖ vertritt einen pointiert EU-kritischen Kurs. Bei einer Wahlbeteiligung von zwei Drittel liegt die ÖVP mit 29,7% hauchdünn vor der SPÖ mit 29,2%, die Freiheitlichen mit 27,5% nur knapp dahinter. Die GRÜNEN erzielen nur 6,8%, nicht zuletzt auf Grund der relativ starken Stellung des Liberalen Forums (4,3%). An der Spitze der Wahlmotive für die beiden Traditionsparteien rangieren Tradition und Stammwählerschaft (speziell bei der SPÖ), danach stellt sich die Situation aber sehr unterschiedlich dar: Ein gutes Drittel der ÖVP-Wähler nennt spontan die Person der Spitzenkandidatin zur EP, *Ursula Stenzel*,

7 *Plasser/Ulram,* Ungeliebt aber unverzichtbar. Die ÖsterreicherInnen und die EU, in: Pfefferle et al (2009).

8 Siehe ausführlich *Reitan,* Wollt Ihr den totalen Boulevard? Zur Rolle der Medien, insbesondere der „Kronenzeitung" im Nationalratswahlkampf 2009, in: Khol et al (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2008 (2009), sowie *Tóth,* Wenn man zu viel in die „Krone" schaut, in: Hofer/Tóth (Hg), Wahl 2008: Strategie-Sieger-Sensationen (2008).

der die Partei wohl die knappe Führungsposition verdankt, gefolgt von Vertretung österreichischer Interessen in der EU/Europakompetenz und generelle Haltung zur EU, sowie andere ÖVP-Politiker und Zufriedenheit mit der Regierungspolitik der ÖVP in Österreich. Bei der SPÖ spielt der Spitzenkandidat so gut wie keine Rolle, schon eher der amtierende Bundeskanzler *Vranitzky*, die Zufriedenheit mit der Regierungspolitik der SPÖ und Vertretung österreichischer Interessen in der EU/Europakompetenz/generelle Haltung zu Europa. Die GRÜNEN punkten am stärksten mit Umweltpolitik und Europapolitik. Für die FPÖ-Wähler stehen eindeutig die Unzufriedenheit mit der österreichischen Regierung(spolitik) sowie Protestmotive im Vordergrund, gefolgt von Traditionsmotiven, Parteiobmann *Haider* und EU-kritischen Äußerungen.

1999 finden die EP-Wahlen wenige Monate vor den Nationalratswahlen statt, die Ermattungserscheinungen der SPÖ-ÖVP-Koalition im Bund sind unübersehbar und sollten bei den Nationalratswahlen zu starken Verlusten von SPÖ und ÖVP und dem Aufstieg der FPÖ zur zweitstärksten Partei führen. Bei den EP-Wahlen fällt die Wahlbeteiligung unter die 50-Prozent-Marke, SPÖ und ÖVP erleiden hohe absolute Stimmenverluste, können ihren relativen Stimmenanteil aber leicht steigern (leichter SPÖ-Vorsprung mit 31,7% gegenüber der ÖVP mit 30,7%). Noch stärker sind die Verluste der FPÖ (23,4%), die – anders als bei den folgenden Nationalratswahlen – politische Unzufriedenheit nur in Grenzen wahlpolitisch zu mobilisieren vermag. Die GRÜNEN können sich absolut wie relativ (9,3%) steigern, das LIF verliert seine Vertretung im Europäischen Parlament. Thematisch gelingt der SPÖ eine gewisse Schwerpunktsetzung bei der Neutralitäts- und Sicherheitspolitik sowie in der Sozialpolitik, europapolitische Kompetenz ist kaum mehr wahrzunehmen. Letztere ist bei der ÖVP vergleichsweise stärker ausgeprägt, vor allem aber die Bedeutung der Spitzenkandidatin. Für die GRÜN-Wähler stehen der europapolitisch profilierte Spitzenkandidat (und damit die europapolitische Kompetenz der Partei) im Vordergrund. Die FPÖ-Wähler begründen ihre Wahlentscheidung primär mit innenpolitischer Unzufriedenheit, verbunden mit dem Wunsch nach Veränderung und Unzufriedenheit mit der EU.

2004 stellt sich die Situation grundlegend anders dar. In Österreich regiert eine ÖVP-FPÖ-Koalition mit einer nach ihrer Erdrutschniederlage von 2002 stark geschwächten FPÖ. Diese ist thematisch weitgehend profillos und auch nicht in der Lage, EU-kritische Stimmungen aufzugreifen (die Zustimmung zur „EU-Osterweiterung" war eine Bedingung ihrer neuerlichen Regierungsbeteiligung). Umgekehrt mobili-

siert die (nunmehr) oppositionelle SPÖ Regierungsunzufriedene – mit einem Schwerpunkt auf Sozialpolitik – und kann auch einen Teil der EU-Kritiker für sich gewinnen. Dies reicht – trotz unverkennbarer Schwächen im personellen Angebot – für ein Drittel der EP-WählerInnen und damit knapp für den ersten Platz. Die ÖVP punktet primär mit europapolitischer Kompetenz und Persönlichkeiten auf nationaler und EP-Ebene. Zuwächse gibt es auch für die GRÜNEN, ihre Wahl wird (abgesehen von Stammwählermotiven) mit Umweltpolitik und dem europapolitisch profilierten EP-Spitzenkandidaten begründet. Zudem betritt ein neuer Akteur die politische Bühne: *Hans-Peter Martin* (Ex-SPÖ-Spitzenkandidat der EP-Wahl 1999), der als „Kandidat der Kronenzeitung" seine Kampagne speziell gegen die Privilegien der EU-Verwaltung und der EP-Abgeordneten sowie Demokratiedefizite der Union ausrichtet. Das Gros der EU-Kritiker bleibt freilich der Wahl überhaupt fern – die Wahlbeteiligung sinkt auf den bisherigen Tiefststand von 42,4%.

2009 amtiert in Österreich nach den schweren Stimmenverlusten der ÖVP bei den Nationalratswahlen 2006 und 2008 wieder eine SPÖ-ÖVP Koalition. Die SPÖ hat im Vorfeld des Nationalratswahlkampfes 2008 einen europapolitischen Kurswechsel vollzogen (auch wenn dieser im EP-Wahlkampf kaum mehr thematisiert wird), der jedoch bei den EP-Wahlen Probleme bringt – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise wiederum stark angestiegenen Zustimmung zur EU. Die SPÖ erleidet einen massiven Einbruch in der Wählergunst (beinahe minus 10-Prozentpunkte) und ihr bislang schlechtestes Wahlergebnis bei bundesweiten Wahlen in der 2. Republik (23,7%). Verluste müssen auch die GRÜNEN hinnehmen (9,9%). Die ÖVP wird trotz leichter Einbußen die mit Abstand stärkste Partei (30%). Zuwächse erzielen die FPÖ (12,7%, Verdoppelung) und die Liste Martin (14%). Die Wahlbeteiligung steigt leicht auf 46%. Unter den Wahlmotiven für die geschwächte SPÖ sticht neben den Traditionsmotiven auch die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik hervor, die – schon in den beiden vorhergegangenen Wahlgängen stark reduzierte – europapolitische Kompetenz ist praktisch nicht mehr feststellbar. Für die ÖVP gilt das Gegenteil – ihre dezidierte Pro-EU-Haltung ist das zweitstärkste Wahlmotiv. Wenig inhaltlich wie personell profiliert präsentieren sich die GRÜNEN. Die FPÖ punktet primär mit ihrer Haltung in der „Ausländerfrage", teilweise auch mit dem Aufgreifen innenpolitischer Unzufriedenheit; europapolitische Motive sind nur sehr begrenzt wahrnehmbar. Umgekehrt sind EU-kritische (aber nicht ablehnende) Motive für die Wähler der Liste Martin zentral.

Tabelle: Wahlen zum Europäischen Parlament (1996-2009)

in Prozent	Wahl-beteiligung	Gültige Stimmen für				
		SPÖ	ÖVP	FPÖ	GRÜNE	andere Parteien*)
1996	67,7	29,2	29,7	27,5	6,8	7,1
1999	49,9	31,7	30,7	23,4	9,3	4,9
2004	42,4	33,3	32,7	6,3	12,9	14,8
2009	46,0	23,7	30,0	12,7	9,9	23,7

*) darunter LIF 1996: 4,3%, 1999: 2,7%
Liste HP Martin 2004: 14%, 2009: 17,7%
BZÖ 2009: 4,6%.

Tabelle: Zentrale Wahlmotive der EP-Wähler von SPÖ und ÖVP (EPW 1996-2009)

in Prozent der SPÖ-Wähler*)	1996	1999	2004	2009
• Tradition, Stammwähler, Interessenvertretung	72	48	53	51
• Sozial-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik	7	14	18	20
• geringeres Übel, Ablehnung anderer Parteien	5			11
• andere PolitikerInnen der SPÖ	13	10	6	9
• Person EP-SpitzenkandidatIn		12	8	8
• Zufriedenheit bzw Unzufriedenheit mit österreichischer Regierung(spolitik)	16	13	19	
• Vertretung österreichischer Interessen in der EU, europapolitische Kompetenz, grundsätzliche Einstellungen der EU	15	5	5	
• NATO, Neutralität, Sicherheitspolitik		17		
in Prozent der ÖVP-Wähler*)	**1996**	**1999**	**2004**	**2009**
• Tradition, Stammwähler, Interessenvertretung	46	43	59	51
• Vertretung österreichischer Interessen in der EU, europapolitische Kompetenz, grundsätzliche Einstellungen der EU	16	9	10	18
• Wirtschaftspolitik	5		6	11
• andere PolitikerInnen der ÖVP	13	5	11	10
• geringeres Übel, Ablehnung anderer Parteien	5			9
• Person EP-SpitzenkandidatIn	36	35	20	6
• Zufriedenheit bzw Unzufriedenheit mit österreichischer Regierung(spolitik)	12	12		5

*) Vercodung ungestützter, spontaner Antworten, nur Motive, die von mindestens 5% der jeweiligen Wähler genannt wurden.

Quelle: GfK Austria, Telefonische Wahltagsbefragungen zur EP-Wahl (1996, 1999, 2004, 2009).

Tabelle: Zentrale Wahlmotive der GRÜN- und FPÖ-Wähler (EPW 1996-2009)

in Prozent der GRÜN-Wähler*)	1996	1999	2004	2009
• Tradition, Stammwähler,	20	12	30	39
• Umwelt, Transit, Atomkraft	41	21	33	26
• Sozial- und Arbeitsmarktpolitik				14
• Vertretung österreichischer Interessen in der EU, europapolitische Kompetenz, grundsätzliche Einstellungen der EU	27	24	13	12
• geringeres Übel, Ablehnung anderer	12			8
• Unzufriedenheit mit der österreichischen Regierung(spolitik), Protest	15	6	10	5
• Person EP-Spitzenkandidatln	8	28	13	
• andere PolitkerInnen der GRÜNEN	19	13	10	
• NATO, Neutralität, Sicherheitspolitik	5	21		
• frischer Wind, GRÜNE im Europaparlament	5			
in Prozent der FPÖ-Wähler*)	**1996**	**1999**	**2004**	**2009**
• Ausländerpolitik, Anti-Islam				44
• Tradition, Stammwähler,	30	16	34	29
• Unzufriedenheit mit der österreichischen Regierung(spolitik), Protest, Denkzettel	60	26		25
• andere PolitikerInnen der FPÖ	26	18	16	8
• Protest gegen Politik der EU, negative Einstellung zur EU, Osterweiterung	14	22	25	8
• Vertretung österreichischer Interessen in der EU, europapolitische Kompetenz	5		16	
• Person EP-Spitzenkandidatln		7		
• frischer Wind, Veränderung		11		
• NATO, Neutralität, Sicherheitspolitik		8		

*) Vercodung ungestützter, spontaner Antworten, nur Motive, die von mindestens 5% der jeweiligen Wähler genannt wurden.

Quelle: GfK Austria, Telefonische Wahltagsbefragungen zur EP-Wahl (1996, 1999, 2004, 2009).

Tabelle: Zentrale Wahlmotive der HP Martin-Wähler (EPW 2004-2009)

In Prozent der HP Martin-Wähler*)	2004	2009
• Protest gegen Privilegien/Gehälter/Spesen der EU-Abgeordneten	53	24
• mehr Demokratie/Kontrolle in der EU		24
• Protest, Unzufriedenheit mit der EU und ihren Institutionen		24
• Person HP Martin	21	19
• soll im EP vertreten sein, unabhängig	8	12
• geringeres Übel, Ablehnung anderer Parteien		10
• Unzufriedenheit mit der österreichischen Regierung(spolitik), Protest, Denkzettel		7

*) Vercodung ungestützter, spontaner Antworten, nur Motive, die von mindestens 5% der jeweiligen Wähler genannt wurden.
Quelle: GfK Austria, Telefonische Wahltagsbefragungen zur EP-Wahl (1996, 1999, 2004, 2009).

Wie aus den Wahlmotiven der Parteiwählerschaften hervorgeht, werden die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt, von der innerpolitischen Konstellation, dem personellen und thematischen Angebot der Parteien auf nationaler wie EU-Ebene, den generellen Einstellungen zur EU und ihrer Politik uam. Drei Bereiche sollten speziell analysiert werden: das Wahlverhalten von EU-Gegnern und EU-Befürwortern gerade im Hinblick auf die Mobilisierungsfähigkeit der Parteien – auch gegenüber der „Nichtwählerfraktion", die Bedeutung von Zufriedenheit und Unzufriedenheit mit der nationalen Politik und die Rolle der Medien.

Für alle bisherigen EP-Wahlgänge gilt, dass (retrospektive) Kritiker des österreichischen EU-Beitritts („falsche Entscheidung") unter Nichtwählern stärker vertreten sind als unter Wählern – 1996, 1999 und 2004 bildeten sie sogar die Mehrheit der Nichtwähler. Die Beweggründe für die Nichtwahl verweisen zudem auf beträchtliches Desinteresse an EU und EP, Zweifel an der Sinnhaftigkeit der EP-Wahlen, Informationsdefizite, Skepsis und Ablehnung der EU (eher 1996 und 1999) bzw Unzufriedenheit mit der Politik der Union (eher 2004 und 2009). Die Fähigkeit der politischen Parteien, EU-positive wie negative Einstellungen wahlpolitisch für sich zu mobilisieren ist durchaus unterschiedlich: 1996, 1999 und 2004 können ÖVP und SPÖ jeweils rund ein Drittel der wählenden EU-Befürworter für sich gewinnen – mit Ausnahme der SPÖ 2004 liegen ihre Anteile bei den Gegnern deutlich

niedriger. 2004, in der Oppositionsphase der SPÖ, schneidet die Sozialdemokratie in beiden Gruppen etwa gleich ab. 2009 verliert die SPÖ bei einer weit kritischeren EU-Linie als 2004 sowohl unter Befürwortern wie Gegnern der Union massiv (bei den Gegnern sogar stärker). Offensichtlich stellt eine EU-kritische Linie ein großes Problem für eine etablierte Regierungspartei dar – EU-Befürworter zeigen dafür wenig bis kein Verständnis, für die Gegner ist diese Linie wenig glaubwürdig und sie wenden sich gleich noch EU-kritischeren bis ablehnenden politischen Mitbewerbern zu. Die FPÖ wiederum erzielt durchwegs bei EU-Gegnern höhere Stimmenanteile als bei Befürwortern, in der Oppositionsrolle gelingt es ihr aber deutlich besser, dieses Potential zu einer Stimmenabgabe zu bewegen – dazu kommt eine Aufsplitterung des EU-skeptischen Segments seit der Kandidatur der Liste Martin. Das Abschneiden der GRÜNEN bei Befürwortern wie Gegnern der Union spiegelt im Wesentlichen den Positionswandel der GRÜNEN gegenüber der Union wider.

Tabelle: Beweggründe der Nichtwähler (1996–2009)

In Prozent der Nichtwähler begründeten ihre Wahlenthaltung mit ... (Mehrfachnennungen)	**1996**	**1999**	**2004**	**2009**
• Zeitmangel, Krankheit, Verhinderung	28	19	10	24
• Ablehnung bzw Skepsis gegenüber der EU (halte nichts von der EU)	17	21	14	12
• Sinnlosigkeit der Wahl (bringt nichts, ändert nichts)	17	14	22	19
• kein Interesse für EU/ Europäisches Parlament	16	21	20	28
• Unzufriedenheit mit EU-Politik (nur Nachteile, kostet mehr als es bringt, Kosten der EU-Erweiterung, etc)	14	13	19	18
• Wahlenthaltung aus Protest (Politikerprivilegien, allgemeine politische Unzufriedenheit)	10	8	10	19
• zu wenig Information über Europäisches Parlament	8	6	14	12
• Ablehnung der Spitzenkandidaten	6	8	7	5
• Enttäuschung über Wahlkampf	–	–	11	5
• andere Begründungen/keine Angabe	22	27	16	18

Quelle: GfK Austria, Telefonische Wahltagsbefragungen zur EP-Wahl (1996, 1999, 2004, 2009).

Tabelle: Einstellung zur EU und Regierungszufriedenheit: Vergleich Wähler-Nichtwähler (EPW 1996-2009)

in Prozent*) (senkrechte Prozentuierung)	Nichtwähler				Wähler			
	96	99	04	09	96	99	04	09
EU-Beitritt Österreichs								
• richtige Entscheidung	34	39	42	56	55	68	69	74
• falsche Entscheidung	48	50	54	39	30	24	26	22
	100	100	100	100	100	100	100	100
Regierungszufriedenheit								
• zufrieden	27	41	35	54	40	56	43	55
• unzufrieden	71	53	61	41	60	42	56	44
	100	100	100	100	100	100	100	100

*) Differenz auf 100%: keine Angabe
Quelle: GfK Austria, Telefonische Wahltagsbefragungen zur EP-Wahl (1996, 1999, 2004, 2009)

Tabelle: Wahlverhalten der EU-Befürworter und EU-Gegner (EPW 1996-2009)

In Prozent der EP-Wähler (senkrechte Prozentuierung)	EU-Beitritt richtig				EU-Beitritt falsch			
	96	99	04	09	96	99	04	09
• ÖVP	35	32	41	36	19	25	14	12
• SPÖ	36	37	33	26	15	21	34	15
• FPÖ	17	18	3	8	50	41	16	30
• GRÜNE	5	9	13	11	9	10	7	3
• HP Martin	nk	nk	9	13	nk	nk	24	34
• andere	6	4	1	6	3	2	1	6
	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: GfK Austria, Telefonische Wahltagsbefragungen zur EP-Wahl (1996, 1999, 2004, 2009).

Erkennbar ist zudem ein vergleichsweise hoher Anteil an innerösterreichischen Politik- bzw Regierungskritikern unter den Nichtwählern: 1996 und 1999 kann die FPÖ einen Gutteil der Regierungskritiker für sich gewinnen, 2004 die SPÖ (die FPÖ ist zu diesem Zeitpunkt in der Regierungskoalition mit der ÖVP). 2009 erweist sich die

oppositionelle Mobilisierungsfähigkeit der FPÖ allerdings als relativ begrenzt und auf ein einziges Thema „die Ausländerfrage" zentriert.

Bei den EP-Wahlen 2004 und 2009 lässt sich zudem ein beträchtlicher medialer Einfluss auf das Wahlverhalten feststellen: Bereits 2004 erhielt die Liste Martin unter Kronenzeitung-Lesern etwa doppelt so viele Stimmen wie von den Lesern anderer Tageszeitungen. 2009 beträgt der Stimmenanteil der Liste Martin wie der FPÖ bei Exklusivlesern der Krone gut das Dreifache von dem der Leser anderer Tageszeitungen. ÖVP und GRÜNE erhalten demgegenüber nur geringen bzw marginalen Zuspruch unter Lesern der Kronenzeitung.[9]

Tabelle: Wahlverhalten bei den EP-Wahlen 2009 und Printmedien-Leserverhalten

in Prozent	HP Martin	FPÖ	SPÖ	ÖVP	GRÜNE	andere Parteien
• Exklusivleser der Kronenzeitung	30	25	21	17	1	6
• Exklusivleser anderer Tageszeitungen	9	8	26	37	15	5

Quelle: GfK Austria, Telefonische Wahltagsbefragung zur EP-Wahl (2009).

III. Ausblick

Das Verhältnis der ÖsterreicherInnen zur EU wird noch lange Zeit mehr mit einer politischen Vernunftehe zu tun haben als mit einer romantischen Beziehung. Ein primär von pragmatischen Überlegungen geleitetes Verhältnis ist nicht per se ein Negativum – wie die Krise gezeigt hat, können Problemsituationen (zumindest in dieser Hinsicht) auch positive Auswirkungen zeitigen. Allerdings sind zwei Gesichtspunkte zu beachten: Erstens wird die – nach wie vor ausdauernde – Krise eine Bewährungsprobe der Union, sprich sie wird jedenfalls mittelfristig die EU-bezogenen Einstellungen nachhaltig beeinflussen. Zweitens ist die Rolle vor allem der Regierungsparteien hervorzu-

9 Ausführlichere Daten finden sich bei *Sommer*, Analyse zur Europaparlamentswahl 2009, in: Khol et al (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2009 (2010); *Plasser/Seeber*, Wahlentscheidung in der Boulevard-Demokratie. Die Kronenzeitung. Neues Bias und Medieneffekte, in: Plasser (Hg), Politik in der Medienarena. Praxis politischer Kommunikation in Österreich (2010); *Schoen*, Mehr als ein Auslöser der Neuwahl? Die Europapolitik, die Kronenzeitung und die Wahlentscheidung 2008, in: Plasser, Politik.

heben, ihr Einfluss auf das „EU-Klima" in Österreich ist beträchtlich. Konkrete Kritik und Verbesserungsvorschläge sind eine Sache, Versuche sich an populistisch-mediale Strömungen anzuhängen und dadurch vorhandenes Unbehagen zu verstärken, eine andere. Und wenn es hier und da an Überzeugung mangeln sollte, so sollte doch das ganz banale politische Eigeninteresse die heimischen, soweit Verantwortung tragenden politische Eliten von Versuchen abhalten, aus zeitweise negativen Stimmungslagen politisches Kleingeld lukrieren zu wollen. Die dadurch ermöglichten wahlpolitischen Vorteile sind eher kurzfristig und bescheiden, der Glaubwürdigkeitsverlust hingegen nachhaltig und langfristig gesehen weit größer.

Walter Obwexer

Auswirkungen des Vertrages von Lissabon auf die Bundesländer Österreichs

I. Einführung

Der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Lissabonner Vertrag, LV)[1] ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten (Art 6 Abs 2 LV). Er hat die die EU begründenden Verträge zwar nicht – wie noch im Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004) (EVV)[2] vorgesehen – ersetzt, aber inhaltlich wesentlich modifiziert.[3] Grundlage der EU sind seither der geänderte und umnummerierte EU-Vertrag (EUV)[4] und der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV).[5] Letzterer besteht aus dem geänderten und umnummerierten EG-Vertrag.

In Österreich wurde der Lissabonner Vertrag auf der Grundlage des novellierten Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG[6] innerstaatlich genehmigt.[7] Damit wurde das Ratifikationsverfahren erstmals auf eine generelle verfassungsrechtliche Basis gestellt und nicht mehr – so wie bislang sowohl beim Beitritt zur EU als auch bei späteren Änderungen

---

1 BGBl III Nr 132/2009; ABl 2007 C 306, 1, berichtigt ABl 2009 C 290, 1 und ABl 2010 C 81, 1.

2 ABl 2004 C 310, 1. Vgl zB *Hummer/Obwexer* (Hg), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2007).

3 Vgl zB *Dougan*, The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds not Hearts, CMLRev 2008, 617; *Eilmansberger/Griller/Obwexer* (Hg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon (2010); *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag[2] (2010); *Griller/Ziller* (Hg), The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? (2008); *Hummer/Obwexer* (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009); *Marchetti/Demesmay* (Hg), Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung (2010); *Obwexer*, Der Vertrag von Lissabon, ecolex 2008, 285; *Schwarze/Hatje* (Hg), Der Reformvertrag von Lissabon, EuR-Beiheft 1-2009; *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse[3] (2010).

4 Konsolidierte Fassung in ABl 2010 C 83, 13.

5 Konsolidierte Fassung in ABl 2010 C 83, 47.

6 BGBl I Nr 2/2008.

7 Vgl *Obwexer*, Der Vertrag von Lissabon: Auswirkungen auf das öffentliche Recht Österreichs, in: Lienbacher/Wielinger (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 08 (2008), 67 (68).

der die EU begründenden Verträge – auf einzelfallbezogene ermächtigende Bundesverfassungsgesetze gestützt.[8]

Die mit der Inkorporation des Vertrages von Lissabon erforderlich gewordenen (ergänzenden) verfassungsrechtlichen Regelungen wurden Ende Juli 2010 mit der Lissabon-Begleitnovelle[9] beschlossen und traten am 1. August 2010 in Kraft.[10]

Die im Lissabonner Vertrag enthaltenen Neuerungen betreffen in erster Linie die interne Ausgestaltung der EU als internationale Organisation. Manche der darin vorgesehenen neuen Regelungen richten sich aber (auch) an die Mitgliedstaaten und haben teilweise weitreichende Auswirkungen auf das öffentliche Recht derselben.[11] Einige dieser Auswirkungen treffen die nachgeordneten Gebietskörperschaften, in Österreich insbesondere die Länder. Sie bestehen im Wesentlichen darin, dass die Länder einerseits einige Kompetenzen an die EU abgeben mussten (II.), andererseits aber auch stärker in die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips (III.) und in die Gesetzgebung der EU einbezogen wurden (IV.). Abgerundet werden diese Auswirkungen durch eine verbesserte Aktivlegitimation der Länder (V.) und eine Verschärfung des Sanktionsverfahrens bei Verletzungen des EU-Rechts (VI.).

II. Übertragung von Länderkompetenzen auf die EU

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die vertikale Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten neu strukturiert. Zunächst wurden Arten von Zuständigkeiten (Kompetenzkategorien) festgelegt und dann diesen die Zuständigkeitsbereiche der Union

---

8 Vgl *Dossi*, Ausgewählte Rechtsfragen der Anwendung des Verfassungsvertrages in Österreich, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2007) 359 (360).

9 Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Durchführung des Vertrags von Lissabon das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundesverfassungsgesetz, mit dem besondere Bestimmungen für die Neuermittlung der Verteilung von nach der Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments 2009 zu vergebenden Mandaten durch die Bundeswahlbehörde erlassen werden, geändert werden (Lissabon-Begleitnovelle), BGBl I Nr 57/2010.

10 Vgl zB *Griller*, Ausgestaltung der Mitwirkung des Parlaments in Österreich, in: Eilmansberger/Griller/Obwexer (Hg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon (2010) 441; *Kröll*, Nationalrat und Bundesrat im Europäischen Parlamentsverbund, in: Holoubek/Martin/Schwarzer (Hg), Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft? FS Korinek (2010) 333 (344).

11 Vgl zB *Obwexer*, Der Vertrag von Lissabon und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, ÖJZ 2010, 1043.

zugeordnet. Gleichzeitig wurden der EU aber auch weitere Zuständigkeitsbereiche übertragen.[12] Zu diesen neuen Kompetenzen zählen neben zusätzlichen Zuständigkeiten in der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der gemeinsamen Handelspolitik insbesondere Einzelzuständigkeiten in folgenden Bereichen: Nachbarschaftspolitik (Art 8 EUV), humanitäre Hilfe (Art 214 AEUV), Unterstützung im Fall von Terroranschlägen, Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachter Katastrophen (Solidaritätsklausel) (Art 222 AEUV), Rechte des geistigen Eigentums (Art 118 AEUV), Raumfahrtpolitik (Art 189 AEUV), Energiepolitik (Art 194 AEUV), Tourismus (Art 195 AEUV), Bildung (Art 165 und 166 AEUV), Sport (Art 165 AEUV), Katastrophenschutz (Art 196 AEUV), humanitäre Hilfe (Art 214 AEUV), Verwaltungszusammenarbeit (Art 197 AEUV) sowie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Art 14 AEUV) und öffentliche Gesundheit (Art 152 AEUV).[13]

Manche dieser neuen Kompetenzen der EU entstammen in Österreich der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder. Davon betroffen sind ua Fremdenverkehr (Tourismus), Sportangelegenheiten und Veranstaltungswesen (Sport), Feuerpolizei und Feuerwehrwesen (Katastrophenschutz) sowie Organisation der Verwaltung in den Ländern und Gemeinderecht (Verwaltungszusammenarbeit).

In allen diesen Bereichen ist die EU jedoch nur für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zuständig (unterstützende Kompetenz gem Art 6 AEUV). Ihre Zuständigkeit tritt nicht an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (Art 2 Abs 5 UAbs 1 AEUV). Des Weiteren dürfen die in diesen Bereichen erlassenen verbindlichen Rechtsakte der Union keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten (Harmonisierungsverbot; Art 2 Abs 5 UAbs 2 AEUV).

Dem folgend tritt der Kompetenzverlust der Länder formal erst dann ein, wenn die EU rechtsetzend tätig geworden ist. Selbst in diesem Fall blieben die Länder aber nach wie vor für die betreffenden Bereiche zuständig. Inhaltlich ist jede Harmonisierung durch die Union ausgeschlossen.

---

12 Vgl zB *Drescher*, Ziele und Zuständigkeiten, in: Marchetti/Demesmay (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2010) 59 (66 f).

13 Vgl *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 189 (203).

Ein zusätzlicher – wenn auch anders gearteter – Kompetenzverlust der Länder ist dadurch eingetreten, dass der Vertrag von Lissabon manche der primärrechtlichen Vorgaben inhaltlich erweitert hat. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH müssen die Mitgliedstaaten nämlich auch in den Bereichen, die in ihre (ausschließliche) Zuständigkeit fallen, das Unionsrecht, insbesondere die Grundfreiheiten des Binnenmarktes (Art 28 ff AEUV), das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger (Art 21 Abs 1 AEUV) und das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art 18 Abs 1 AEUV), beachten.[14] Dies gilt im Mitgliedstaat Österreich auch für die Länder, soweit sie innerstaatlich zuständig sind. Das allgemeine Diskriminierungsverbot gilt seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon aber nicht mehr nur in den ehemaligen Gemeinschaftsbereichen, sondern im Anwendungsbereich „der Verträge", also im gesamten Unionsrecht. Daraus resultiert für die Unionsbürger ein umfassender Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Inländern, den auch die Länder in ihrem selbständigen Wirkungsbereich beachten müssen. Dies gilt zB für die Verleihung oder den Verlust der Staatsbürgerschaft,[15] deren Vollziehung gem Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG den Ländern obliegt.[16]

III. Einbeziehung der Länder in das Subsidiaritätsprinzip

Ein erster Ausgleich für den Kompetenzverlust der Länder liegt in der Änderung des aus dem EG-Vertrag (Art 5 Abs 2 EGV) in den EU-Vertrag (Art 5 Abs 3 EUV) übernommenen Subsidiaritätsprinzips. Dieses wurde in drei Punkten modifiziert: erstens durch Präzisierung seiner Anwendungsvoraussetzungen, zweitens durch die Einbeziehung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und drittens durch Schaffung eines eigenen Kontrollverfahrens.

Die erste Änderung besteht darin, dass die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden darf, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können,

14 Vgl zB EuGH, Rs 186/87, *Cowan*, Slg 1989, 195, Rdnr 19; verb Rs C-6/90 u C-9/90, *Francovich ua*, Slg 1991, I-5357, Rdnr 42; Rs C-43/95, *Data Delecta und Forsberg*, Slg 1996, I-4661, Rdnr 12; Rs C-58/98, *Corsten*, Slg 2000, I-7919, Rdnr 31; Rs C-108/96, *Mac Quen ua*, Slg 2001, I-837, Rdnr 24; Rs C-294/00, *Gräbner*, Slg 2002, I-6515, Rdnr 26.

15 EuGH, Rs C-135/08, *Rottmann*, Urteil vom 2.3.2010, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 55.

16 Vgl zB *Bachmann*, Staatsbürgerschaftsrecht, in: Bachmann/Baumgartner/Feik/Giese/Jahnel/Lienbacher (Hg), Besonderes Verwaltungsrecht[8] (2010), 169.

sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind". Durch die Verknüpfung „sondern vielmehr" anstelle von „und daher" wurde klargestellt, dass beide Voraussetzungen – „Effizienz" (Negativkriterium) und „Mehrwert" (Positivkriterium)[17] – gleichwertig sind und kumulativ vorliegen müssen.

A. *Berücksichtigung der Länder beim „Effizienz"-Test der Subsidiaritätsprüfung?*

Die zweite Änderung betrifft die dreigliedrige Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips. Demnach haben die zuständigen Rechtsetzungsorgane der EU, insbesondere die mit einem Initiativmonopol ausgestattete Kommission, zu prüfen, ob die Ziele einer in Betracht gezogenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten entweder auf zentraler oder auf regionaler oder auf lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können.

Die explizite Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene in den „Effizienz"-Test ist jedoch inhaltlich nicht neu. Bereits vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon prüfte die Kommission nämlich, ob die Mitgliedstaaten die rechtlichen und finanziellen Mittel zur Erreichung der Ziele einer Maßnahme zu ihrer Verfügung hatten.[18] Zu den Mitteln zählte sie sowohl nationale als auch regionale und lokale Gesetzgebung sowie freiwillige Vereinbarungen und Tarifverträge.[19] Nunmehr muss der Unionsgesetzgeber diese Prüfung – unter der nachprüfenden Kontrolle des Gerichtshofes der EU – verpflichtend vornehmen.

Beim (vergleichenden) „Effizienz"-Test kommt es darauf an, ob die Ziele einer geplanten Maßnahme der EU durch ein Handeln der einzelnen Mitgliedstaaten – nicht durch ein gemeinsames intergouvernementales Handeln aller Mitgliedstaaten – in ausreichender Weise verwirklicht werden können. In Österreich sind dabei sowohl die selbständigen Wirkungsbereiche der Länder als auch die kommunale Selbstverwaltung zu berücksichtigen.[20] Dabei hat die EU von der

17 Vgl *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007), Rz 639.

18 Vgl *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hg), Verfassung der Europäischen Union. Kommentar der Grundlagenbestimmungen (2006), Art I-11 EVV Rz 30.

19 SEK(92) 1990 endg, 10.

20 Ähnlich *Vedder*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hg), Europäischer Verfassungsvertrag. Handkommentar (2007), Art I-11 EVV Rz 13.

innerstaatlich geltenden Kompetenzverteilung auszugehen und muss diese strikt beachten (Art 4 Abs 2 EUV). Dem folgend können die Länder (ebenso wie die Gemeinden) aus dem unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip keine Kompetenzansprüche ableiten. Selbst die Abwehr von Kompetenzverlusten ist – eingeschränkt – nur dann möglich, wenn sie an die EU erfolgen. Innerstaatliche Kompetenzverlagerungen (nach oben) an den Bund oder (nach unten) an die Gemeinden sind vom unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip nicht umfasst.

Die aus dem dreigliedrig ausgestalteten Subsidiaritätsprinzip resultierende Verpflichtung der EU zur Achtung der internen Organisationsstruktur der Mitgliedstaaten wird in Art 4 Abs 2 EUV – wenn auch in anderem Zusammenhang – bekräftigt. Demnach hat die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.

Beide Grundsätze, das nunmehr dreigliedrige Subsidiaritätsprinzip und die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, stellen erste zaghafte Durchbrechungen der nach wie vor bestehenden „Landesblindheit" der Verträge dar.[21]

B. Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips

Die dritte Änderung resultiert aus der völlig neu geregelten Kontrolle der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Diese im Protokoll (Nr 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Prot Nr 2) näher geregelte Kontrollkompetenz umfasst sowohl ein (politisches) Frühwarnsystem in Form einer Subsidiaritätsrüge (1.) als auch eine Subsidiaritätsklage (2.). Die Einbeziehung der Länder in dieses Kontrollsystem ist unionsrechtlich allerdings nur als Möglichkeit vorgesehen und musste daher verfassungsrechtlich verankert werden.

21 Ähnlich *Schwarze*, in: Schwarze (Hg), EU-Kommentar² (2010), Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, 41 Rz 27.

1. *Frühwarnsystem mit Subsidiaritätsrüge*

Das Frühwarnsystem baut auf der umfassenden Unterrichtung der nationalen Parlamente auf. So sind insbesondere Entwürfe für Gesetzgebungsakte sowie Änderungen derselben den nationalen Parlamenten zuzuleiten (Art 4 Prot Nr 2). Dies gilt jedenfalls für Entwürfe von Gesetzgebungsakten, die Bereiche geteilter Zuständigkeit (Art 4 AEUV), unterstützender Zuständigkeit (Art 6 AEUV) oder besonders geregelte Zuständigkeiten (Art 5 AEUV) betreffen. Zuzuleiten sind aber wohl auch Entwürfe von Gesetzgebungsakten in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit (Art 3 AEUV). Für diese gilt das Subsidiaritätsprinzip zwar nicht (Art 5 Abs 3 EUV), doch setzt eine Kontrolle der Einhaltung desselben auch die Prüfung der Rechtsgrundlagen voraus.[22] Auf Vorschläge für Gesetzgebungsakte, die ihre Grundlage in der Flexibilitätsklausel des Art 352 AEUV haben, sind die nationalen Parlamente eigens aufmerksam zu machen (Art 352 Abs 2 AEUV).

Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten sind im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu begründen. Als Gesetzgebungsakte gelten Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse der EU, die im ordentlichen oder in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden (Art 289 AEUV). Jeder Entwurf eines Gesetzgebungsaktes sollte einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden („Subsidiaritätsbogen"). Dieser Vermerk sollte auch Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften, enthalten. Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann („Mehrwert"-Kriterium), hat auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien zu beruhen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen (Art 5 Prot Nr 2).

Binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfes eines Gesetzgebungsaktes in den Amtssprachen der Union können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellung-

22 So auch *Streinz/Ohler/Herrmann*, Lissabon 61.

nahme darlegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht (Art 6 Abs 1 Prot Nr 2). Vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist in diesem Zusammenhang allerdings nicht mehr die Rede, so dass die begründete Stellungnahme wohl auf das Subsidiaritätsprinzip iSv Art 5 Abs 3 EUV beschränkt bleiben muss. Es obliegt dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren (Art 6 Abs 1 Prot Nr 2).

In diesem Verfahren hat jedes nationale Parlament zwei Stimmen, die in den Mitgliedstaaten mit einem Zweikammersystem auf jede der beiden Kammern verteilt werden (Art 7 Abs 1 UAbs 2 Prot Nr 2).

Die begründeten Stellungnahmen zum Entwurf eines Gesetzgebungsaktes sind vom vorlegenden Organ bzw der vorlegenden Einrichtung auf EU-Ebene zu berücksichtigen (Art 7 Abs 1 UAbs 1 Prot Nr 2) (Berücksichtigungspflicht). Wenn derartige Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der Stimmen bzw im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mindestens ein Viertel der Gesamtzahl der Stimmen repräsentieren („Beanstandungsquorum"), so muss der Entwurf des Gesetzgebungsaktes unter Kompetenzgesichtspunkten überprüft werden (Art 7 Abs 2 UAbs 1 Prot Nr 2). Das zuständige Organ bzw die zuständige Einrichtung der EU kann allerdings nach Abschluss der Überprüfung beschließen, an ihrem Entwurf festzuhalten, und muss ihn weder ändern noch zurückziehen (bloße Überprüfungspflicht iSe „Verwarnung" bzw „gelben Karte"). Dieser Beschluss muss begründet werden (Art 7 Abs 2 UAbs 2 Prot Nr 2).

Die „Verwarnung" wird im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch eine „gelb-rote Karte" ergänzt. Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht, mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, so muss der Vorschlag überprüft werden. Die begründete Stellungnahme der Kommission wird zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Unionsgesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) vorgelegt. Dieser hat vor der ersten Lesung auf der Grundlage der Stellungnahmen zu prüfen, ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Gelangt der Gesetzgeber mit einer Mehrheit von 55% der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament zur Ansicht, dass der

Vorschlag dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht, so wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft (Art 7 Abs 3 Prot Nr 2).

Dieses unionsrechtlich geregelte Frühwarnsystem der Subsidiaritätsrüge wurde in Österreich verfassungsrechtlich näher ausgestaltet. Gem Art 23g B-VG können der Nationalrat und der Bundesrat zu einem Entwurf eines Gesetzgebungsaktes in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar ist. In diesem Zusammenhang können beide Kammern vom zuständigen Bundesminister gem Art 23g Abs 2 B-VG eine Äußerung zur Vereinbarkeit von Entwürfen mit dem Subsidiaritätsprinzip verlangen; diese Äußerung ist im Regelfall innerhalb von zwei Wochen nach Einlangen des Verlangens vorzulegen. Art 23g Abs 3 B-VG schreibt die – unionsrechtlich lediglich fakultativ vorgesehene – Konsultation der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen (Art 6 Abs 1 Prot Nr 2) für die Landtage verfassungsrechtlich verpflichtend fest. Demnach hat der Bundesrat die Landtage unverzüglich über alle Entwürfe von Gesetzgebungsakten zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Bei Beschlussfassung über eine begründete Stellungnahme (Subsidiaritätsrüge) hat der Bundesrat die Stellungnahmen der Landtage „zu erwägen" und die Landtage über solche Beschlüsse zu unterrichten.

Aus dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe geht zunächst hervor, dass die Verpflichtung zur Konsultation der Landtage allein dem Bundesrat obliegt. Dessen Konsultationspflicht bezieht sich auf alle Gesetzgebungsakte der Union und ist nicht auf jene Gesetzgebungsakte beschränkt, die Rechte oder allenfalls Interessen der Länder berühren.

Nicht aus dem Wortlaut der Regelung, wohl aber aus ihrem Ziel und ihrem Kontext resultiert, dass eine allfällige Stellungnahme eines Landtages darzulegen hat, „weshalb ein Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist",[23] also begründet sein muss. Die Begründung muss jedenfalls Ausführungen zur Übereinstimmung des Entwurfes mit dem Subsidiaritätsprinzip – „Effizienz"- und „Mehrwert"-Test – beinhalten. Sie kann auch Ausführungen zur Rechtsgrundlage des Entwurfes enthalten. Ob und inwieweit auch Ausführungen zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unionsrechtlich relevant sind, ist fraglich.

Auf Anregung der Länder sieht Art 23g Abs 3 B-VG zusätzlich vor, dass der Bundesrat die (begründeten) Stellungnahmen der Landtage bei der Beschlussfassung einer begründeten Stellungnahme „zu erwägen" und die Landtage über solche Beschlüsse zu unterrichten hat.

23 Vgl AB 827 XXIV. GP., 6.

Diesbezüglich stellt sich zunächst die Frage, zu welchem Zeitpunkt der Bundesrat (begründete) Stellungnahmen der Landtage „zu erwägen" hat. Bei der Beschlussfassung einer begründeten Stellungnahme, wie der Wortlaut des Art 23g Abs 3 B-VG nahelegt, käme die „Erwägung" reichlich spät.[24] Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Bundesrat bereits dann, wenn er selbst die Beschlussfassung einer begründeten Stellungnahme in Prüfung nimmt, (begründete) Stellungnahmen der Länder „zu erwägen" hat. Des Weiteren stellt sich die Frage, inwieweit der Bundesrat an die Stellungnahmen der Landtage gebunden ist. Nach dem Wortlaut der Bestimmung hat der Bundesrat diese Stellungnahmen „zu erwägen", also sorgfältig zu prüfen. Die sorgfältige Prüfung einer begründeten Stellungnahme, aus welchen Gründen ein Entwurf eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, müsste eigentlich dazu führen, dass der Bundesrat diese Gründe teilt, sofern er sie nicht zu entkräften vermag. Doch selbst in diesem Fall muss er keine Subsidiaritätsrüge erheben, sondern kann dies allenfalls tun (arg: „Nationalrat und ... Bundesrat *können* ..."). Ob er von seiner Kontrollmöglichkeit Gebrauch macht, obliegt allein dem Ermessen des Bundesrates. Dieses Ermessen ist durch die Pflicht zur Konsultation der Landtage nicht beschränkt worden.[25] Bestätigt wird dies nicht zuletzt dadurch, dass der Bundesrat die Landtage über solche Beschlüsse zwar zu unterrichten hat, aber keine Gründe für sein Vorgehen anführen muss.

Die Möglichkeit, vom zuständigen Bundesminister eine Äußerung zur Vereinbarkeit des Entwurfes eines Gesetzgebungsaktes mit dem Subsidiaritätsprinzip zu verlangen, steht den Landtagen nicht offen. Ihnen bleibt daher nur die Möglichkeit, sich im Rahmen der geltenden Landesverfassung an die jeweilige Landesregierung zu wenden und diese um eine Äußerung zur Vereinbarkeit des Entwurfes mit dem Subsidiaritätsprinzip zu ersuchen.

Die mit der Subsidiaritätsrüge verbundenen Zuständigkeiten des Nationalrates obliegen grundsätzlich dessen Hauptausschuss (Art 23k Abs 2 B-VG). Die entsprechenden Zuständigkeiten des Bundesrates können durch die Geschäftsordnung des Bundesrates einem von diesem zu wählenden Ausschuss übertragen werden (Art 23k Abs 3 B-VG). Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat mit 1. August 2010 Gebrauch gemacht und den „EU-Ausschuss" ermächtigt, „in Angelegenheiten

24 So auch *Bußjäger/Grass*, Die Lissabon-Begleitnovelle zur Bundesverfassung und die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, ÖJZ 2011, 60 (63).

25 Ähnlich *Bußjäger/Grass*, ÖJZ 2011, 63.

des Subsidiaritätsprüfungsverfahrens" „in seinem Namen begründete Stellungnahmen zu beschließen" (§ 13c GO BR).[26]

2. *Subsidiaritätsklage*

Nach Verabschiedung und Inkrafttreten eines Gesetzgebungsaktes haben die nationalen Parlamente die Möglichkeit, den Gerichtshof der EU anzurufen und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gerichtlich kontrollieren zu lassen. Der Gerichtshof der EU ist nämlich auch für Nichtigkeitsklagen gem Art 263 AEUV wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig, die „von einem Mitgliedstaat erhoben oder gemäß der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden" (Art 8 Abs 1 Prot Nr 2).[27] Derartige Subsidiaritätsklagen können demnach von einem Mitgliedstaat entweder im eigenen Namen erhoben oder im Namen seines nationalen Parlaments übermittelt werden.

Die erste Variante beinhaltet eine Aktivlegitimation des Mitgliedstaates und ist insoweit nicht neu. Sie erschöpft sich vielmehr in einer Bestätigung der in Art 263 Abs 2 AEUV enthaltenen privilegierten Klagebefugnis der Mitgliedstaaten, die jeden Gesetzgebungsakt wegen Verletzung der Verträge – dazu zählt auch das in Art 5 Abs 3 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip – gerichtlich bekämpfen können.

Die zweite Variante ist hingegen neu und scheint – nach dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmung – den nationalen Parlamenten bzw ihren Kammern eine eigene Klagebefugnis zu verleihen, die lediglich nach den in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung vorgesehenen Modalitäten auszuüben ist (unmittelbare Aktivlegitimation). Diese (extensive) Auslegung resultiert daraus, dass bei Subsidiaritätseinwänden eines nationalen Parlaments der jeweilige Mitgliedstaat die Klage nicht erhebt, sondern bloß „übermittelt". Diese reine Übermittlungsfunktion des Mitgliedstaates deutet auf eine unmittelbare Aktivlegitimation der nationalen Parlamente bzw ihrer Kammern hin. Dem folgend kann der Mitgliedstaat innerstaatlich nur das „Wie" der Übermittlung von Subsidiaritätsklagen des Parlaments oder einer seiner

---

26 Kundmachung des Bundeskanzlers betreffend Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates, BGBl I Nr 27/2010, berichtigt BGBl I Nr 41/2010.

27 Vgl *Colneric*, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Kompetenzgericht, EuZW 2002, 709; *Everling*, Quis custodiet custodes ipsos?, EuZW 2002, 357; *Goll/Kenntner*, Brauchen wir ein Europäisches Kompetenzgericht? Vorschläge zur Sicherung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten, EuZW 2002, 101.

Kammern regeln. Dabei kann er auch die Prozessvertretung festlegen, ohne jedoch Einfluss auf den Inhalt der Klage nehmen zu dürfen.[28] So könnte der Mitgliedstaat als eine Art „Sachwalter"[29] des Parlaments bzw seiner Kammern dieses bzw diese vor dem Gerichtshof der EU vertreten („Prozessstandschaft").[30] Würde die Klagebefugnis hingegen beim jeweiligen Mitgliedstaat liegen (restriktive Auslegung), so würde dieser zwar im Namen des nationalen Parlaments oder einer seiner Kammern, aber immer noch als Mitgliedstaat klagen (mittelbare Aktivlegitimation). In diesem Fall könnten die Mitgliedstaaten neben dem „Wie" auch über das „Ob" der Übermittlung solcher Klagen entscheiden.[31] Damit würde die gegenständliche Bestimmung aber großteils ihre nützliche Wirkung verlieren. Welche der möglichen Auslegungsvarianten – die extensive oder die restriktive – tatsächlich zutrifft, wird letztlich der Gerichtshof der EU zu entscheiden haben.[32]

Österreich hat diese unionsrechtlichen Vorgaben in Art 23h B-VG innerstaatlich umgesetzt. Demnach können der Nationalrat und der Bundesrat beschließen, dass gegen einen Gesetzgebungsakt der EU beim Gerichtshof der EU Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip erhoben wird (Art 23h Abs 1 B-VG). Die Klage wird vom Bundeskanzleramt im Namen des Nationalrates oder des Bundesrates unverzüglich an den Gerichtshof der EU übermittelt (Art 23h Abs 2 B-VG).

Aus dieser sehr knapp gehaltenen Begleitregelung zu Art 8 Abs 1 Prot Nr 2 geht zunächst hervor, dass sowohl der Nationalrat als auch der Bundesrat aktivlegitimiert sind. Das Protokoll Nr 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit schreibt nämlich nicht vor, dass die Subsidiaritätsklage in einem Zweikammersystem jeder der beiden Kammern (direkt oder indirekt)

---

28 Ähnlich *Nettesheim*, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, 511 (541 f).

29 *Schwarze*, in: Schwarze (Hg), EU-Kommentar² (2010), Einführung: Der Reformvertrag von Lissabon, 41 Rz 36.

30 *Vedder*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hg), Europäischer Verfassungsvertrag. Handkommentar, Art I-11 EVV Rz 20.

31 Vgl *Läufer*, Der Europäische Gerichtshof – moderate Neuerungen des Verfassungsentwurfs, Integration 2003, 510 (516); *Straub*, Der Entwurf des EU-Verfassungsvertrags aus Sicht der deutschen Länder und ihrer Parlamente, ZG 2003, 354 (361); missverständlich *von Danwitz*, Richtungsentscheidungen des Verfassungsvertrags für die Europäische Union – Versuch einer ersten Bewertung, ZG 2005, 1 (9); *Maurer*, Orientierungen im Verfahrensdickicht? Die neue Normenhierarchie der Europäischen Union, Integration 2003, 440 (450).

32 Vgl – zur identen Regelung im Verfassungsvertrag – *Obwexer*, Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2007) 147 (173 ff).

offen stehen muss (Art 8 Abs 1 Prot Nr 2). Diese Vorgabe gilt lediglich für die Subsidiaritätsrüge (Art 7 Abs 1 UAbs 2 Prot Nr 2). Nach Art 23h B-VG iVm Art 8 Abs 1 Prot Nr 2 können Nationalrat und Bundesrat nicht nur unabhängig voneinander Klage erheben, sondern auch gegen denselben Gesetzgebungsakt.[33]

Des Weiteren ist das Klagerecht des Bundesrates nicht – wie ursprünglich vorgeschlagen – sachlich begrenzt, so dass dieser – wie der Nationalrat – alle Gesetzgebungsakte der EU mit einer Subsidiaritätsklage bekämpfen kann, unabhängig davon, ob sie Angelegenheiten zum Gegenstand haben, in denen Gesetzgebung und/oder Vollziehung Landessache ist.

Der Beschluss über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage ist von beiden Organen – Nationalrat und Bundesrat – im Plenum zu fassen. Eine Übertragung dieser Zuständigkeit auf den Hauptausschuss oder einen von diesem gewählten ständigen Unterausschuss des Nationalrates bzw den „EU-Ausschuss" des Bundesrates, wie dies bei der Subsidiaritätsrüge möglich ist, scheidet verfassungsrechtlich aus (vgl Art 23k Abs 2 und Abs 3 B-VG). Die Beschlussfassung im Plenum erfordert – sofern in der jeweiligen Geschäftsordnung nichts anderes vorgesehen ist – die einfache Mehrheit.

Aus Art 23h B-VG nicht eindeutig ableitbar ist hingegen, ob die Subsidiaritätsklage des Nationalrates und/oder des Bundesrates eine eigene Klage des jeweiligen Organs darstellt (unmittelbare Aktivlegitimation) oder als Klage der Republik Österreich im Namen des jeweiligen Organs (mittelbare Aktivlegitimation) zu qualifizieren ist. Es ist wohl davon auszugehen, dass es sich dabei um eine Klage der jeweiligen Kammer des Parlaments und nicht um eine Klage des Mitgliedstaates Österreich handelt. Die Prozessvertretung vor dem Gerichtshof der EU kann entweder vom Bundeskanzleramt wahrgenommen oder einem eigenen Bevollmächtigten iSv Art 19 VerfO EuGH (Mitarbeiter der Parlamentsdirektion, Finanzprokuratur oder Rechtsanwalt) übertragen werden. Die aus dem Unionsrecht übernommene und verfassungsrechtlich dem Bundeskanzleramt übertragene Befugnis zur Übermittlung der Klage ist nämlich als reine „Briefträgerfunktion" zu sehen und umfasst nicht die Prozessvertretung. Diese hätte entweder verfassungsrechtlich explizit verankert werden müssen oder muss künftig ausdrücklich in einer gesetzlichen Bestimmung, zB dem Bundesministeriengesetz[34] oder dem von Art 23f Abs 3 B-VG

33 So auch *Kröll*, Parlamentsverbund 345.

34 BGBl Nr 76/1986 idF BGBl I Nr 3/2009.

vorgesehenen „EU-Informationsgesetz" – niedergelegt werden, um für Nationalrat und Bundesrat verpflichtend zu sein.[35] Der Bundesverfassungsgesetzgeber vertritt unabhängig davon – unter Hinweis auf die Zuständigkeit des Bundeskanzleramtes zur Vertretung der Republik Österreich vor dem Gerichtshof der EU – die Auffassung, dass die Prozessvertretung dem Bundeskanzleramt „obliegt".[36]

Die Länder können keine Subsidiaritätsklage erheben. Ihre Aktivlegitimation ist unionsrechtlich ausgeschlossen, da Art 8 Abs 1 Prot Nr 2 – im Gegensatz zur Subsidiaritätsrüge in Art 6 Abs 1 Prot Nr 2 – die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen nicht erwähnt. Dem folgend kann den Ländern auch verfassungsrechtlich keine Aktivlegitimation für die Subsidiaritätsklage eingeräumt werden. Im Verfassungsrecht könnte den Ländern lediglich die Befugnis übertragen werden, den Bundesrat zu ersuchen, eine Subsidiaritätsklage zu erheben.

IV. Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung der EU

Ein weiterer Ausgleich für den Kompetenzverlust der Länder liegt in ihrer – wenn auch nur geringfügig – verstärkten Mitwirkung an der Gesetzgebung der EU. Von Relevanz sind in diesem Zusammenhang das verfassungsrechtlich modifizierte Länderbeteiligungsverfahren (A.) und die unionsrechtlich verankerte Aufwertung des Ausschusses der Regionen (B.).

A. Änderung des Länderbeteiligungsverfahrens

Das in Art 23d B-VG geregelte Länderbeteiligungsverfahren[37] wurde mit der Lissabon-Begleitnovelle im Wesentlichen nur terminologisch der neuen unionsrechtlichen Rechtslage angepasst.[38] Eine verfassungsrechtliche Aufwertung der Länder resultiert daraus nicht.

Gem Art 23d Abs 2 B-VG darf der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU nur aus „zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen" von einer einheitlichen Stellungnahme

35 Ähnlich *Kröll*, Parlamentsverbund 346 ff.

36 AB 827 BlgNR XXIV. GP., 14.

37 Vgl zB *Bußjäger*, Die Mitwirkung der Länder an Vorhaben im Rahmen der EU, in: Hummer/Obwexer (Hg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Bilanz und Ausblick (2006) 55.

38 Vgl AB 827 BlgNR XXIV. GP., 3.

der Länder zu einem Vorhaben im Rahmen der EU abweichen. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass der Bund an eine solche Stellungnahme der Länder gebunden ist, auch wenn dies – abweichend von der zuvor geltenden Rechtslage – nicht mehr explizit im Text der Verfassungsbestimmung festgeschrieben ist. Weicht der Bund von einer einheitlichen Stellungnahme ab, hat er die Gründe dafür den Ländern unverzüglich mitzuteilen.

Gem Art 23d Abs 3 B-VG sind Ländervertreter im Rat der EU auf die Mitglieder einer Landesregierung beschränkt. Dies entspricht der unionsrechtlichen Vorgabe, wonach der Rat „aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene (besteht), der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen Mitgliedstaats verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben" (Art 16 Abs 2 EUV).[39]

B. Aufwertung des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen, in dem gem Art 23c Abs 4 B-VG jedes Land mit einem Mitglied und einem Ersatzmitglied vertreten ist, wurde durch mehrere Änderungen im Primärrecht aufgewertet.

Als erstes wurde die Amtszeit der Mitglieder von vier Jahren auf fünf Jahre angehoben (Art 305 Abs 3 AEUV). Diese Verlängerung der Amtszeit wird die Kontinuität der Arbeit des Ausschusses erhöhen und dadurch auch seinen politischen Einfluss stärken.

Des Weiteren wurde in einigen wenigen Rechtsgrundlagen eine obligatorische Anhörung des Ausschusses verankert. Zu diesen Rechtsgrundlagen gehören:

- Art 100 AEUV, wonach das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und die Luftfahrt erlassen können, nunmehr nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen;
- Art 168 Abs 5 AEUV betreffend den Erlass von Fördermaßnahmen zur Bekämpfung der weit verbreiteten schweren grenzüberschreitenden Krankheiten, Maßnahmen zur Beobachtung, frühzeitigen Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren sowie Maßnahmen, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung vor Tabakkonsum und

39 Vgl zB *Obwexer*, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV. Kommentar² (2011), Art 16 AEUV Rz 27 ff.

Alkoholmissbrauch zum Ziel haben, wobei diese Maßnahmen keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten dürfen und die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen erfordern;

- Art 192 Abs 2 UAbs 2 AEUV, der es dem Rat ermöglicht, in den sensiblen Bereichen des Umweltschutzes (Vorschriften überwiegend steuerlicher Art, Raumordnung, mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen, Bodennutzung, Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen) auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen einstimmig zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen (Passerelle);
- Art 194 Abs 2 AEUV, wonach Maßnahmen im Bereich der Energiepolitik im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von Europäischem Parlament und Rat erlassen werden, die jedoch den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen anzuhören haben.

Schließlich erhielt der Ausschuss der Regionen eine verbesserte Aktivlegitimation. So kann er alle verbindlichen Handlungen der Organe der Union mit einer Nichtigkeitsklage bekämpfen, wenn diese auf die Wahrung seiner Rechte abzielt. Diese teilprivilegierte Klagebefugnis ist in Art 263 Abs 3 AEUV vorgesehen. Zusätzlich kann der Ausschuss der Regionen gem Art 8 Abs 2 Prot Nr 2 nach Maßgabe des Art 263 AEUV auch Nichtigkeitsklage gegen Gesetzgebungsakte der EU erheben, für deren Erlass im Vertrag über die Arbeitsweise der EU seine Anhörung vorgeschrieben ist. Im Rahmen dieser Subsidiaritätsklage muss der Ausschuss der Regionen nicht zwingend – wie nach Art 263 Abs 3 AEUV – die Verletzung eigener Rechte geltend machen, sondern kann allein die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch den Unionsgesetzgeber rügen.[40]

40 Vgl *Obwexer*, Gerichtssystem und Rechtsschutz, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 237 (261).

V. Verbesserung der Aktivlegitimation der Länder

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes der EU gehören zu den nicht privilegiert klagebefugten natürlichen und juristischen Personen auch juristische Personen des öffentlichen Rechts.[41] Dabei ist die Frage der Rechtspersönlichkeit dieser Einrichtungen allein nach nationalem öffentlichem Recht zu beurteilen. Das Unionsrecht kann nämlich nicht in die Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten eingreifen, indem es über die Rechtspersönlichkeit nationaler Einrichtungen des öffentlichen Rechts entscheidet, was dazu führen könnte, dass diesen auf Unionsebene Rechte verliehen werden, die sie auf nationaler Ebene nicht haben.

Dem folgend sind in Österreich die Länder als juristische Personen des öffentlichen Rechts befugt, Direktklagen beim Gerichtshof der EU einzubringen. Die Landtage haben hingegen – mangels Rechtspersönlichkeit nach innerstaatlichem Recht – keine entsprechende Aktivlegitimation.[42] Für die Aktivlegitimation der Länder gelten die für natürliche und juristische Personen vorgesehenen Voraussetzungen. Insoweit sind die mit dem Vertrag von Lissabon realisierten Verbesserungen im Rechtsschutz Einzelner[43] auch für die Länder relevant.

Zunächst ist die modifizierte Klagebefugnis Einzelner in Art 263 Abs 4 AEUV nicht mehr auf Entscheidungen (nunmehr Beschlüsse) und Verordnungen beschränkt, sondern umfasst – in Kodifikation der ständigen Rechtsprechung des EuGH – „Handlungen". Damit wird auch im Wortlaut der Bestimmung verdeutlicht, dass natürliche und juristische Personen zumindest grundsätzlich jede Art von (verbindlichen) Unionsrechtsakten zum Gegenstand einer Nichtigkeitsklage machen können. Soweit derartige Rechtsakte nicht an Einzelne gerichtet sind, müssen diese aber nach wie vor unmittelbar und individuell betroffen sein.

Grundlegend neu ist hingegen die Befugnis Einzelner, gegen „Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen", Klage zu erheben. In diesen Fällen haben die Einzelnen nur noch die unmit-

---

41 Vgl zB EuG, Rs T-214/95, *Vlaams Gewest/Kommission*, Slg 1998, II-717, Rdnr 28; Rs T-238/97, *Comunidad Autónoma de Cantabria/Rat*, Slg 1998, II-2271, Rdnr 43; verb Rs T-132/96 u T-143/96, *Freistaat Sachsen ua/Kommission*, Slg 1999, II-3663, Rdnr 81.

42 Vgl EuG, T-236/06, *Landtag Schleswig-Holstein/Kommission*, Slg 2008, II-461, Rdnr 22.

43 Vgl *Obwexer*, Gerichtssystem 254 ff.

telbare Betroffenheit nachzuweisen; die individuelle Betroffenheit ist nicht mehr erforderlich.[44]

Diese neue Aktivlegitimation verlangt kumulativ drei Voraussetzungen: erstens einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter, der zweitens Einzelne unmittelbar betrifft und drittens keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht.

Die erste Voraussetzung – „Rechtsakt mit Verordnungscharakter" – wird in den Verträgen nicht definiert. Die Verwendung des Begriffes „Verordnungs*charakter*" legt nahe, dass jedenfalls Verordnungen diese Eigenschaft erfüllen, aber auch andere Rechtsakte wie Beschlüsse oder allenfalls Richtlinien den Charakter von Verordnungen erreichen können.[45] In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die gegenständliche Regelung in Art 263 Abs 4 AEUV inhaltlich unverändert aus dem Verfassungsvertrag übernommen wurde. Im Kontext des Verfassungsvertrages konnte noch davon ausgegangen werden, dass die Europäischen Gesetze und die Europäischen Rahmengesetze als Gesetzgebungsakte[46] zweifelsfrei keine Rechtsakte mit Verordnungscharakter sind.[47] Dem folgend waren nach dem Verfassungsvertrag wohl nur Rechtsakte unterhalb der Europäischen Gesetze und der Europäischen Rahmengesetze unter den erleichterten Zulässigkeitsvoraussetzungen anfechtbar. Diese neuen Rechtsakte wurden in den Vertrag von Lissabon jedoch nicht übernommen. Beibehalten wurden hingegen das Gesetzgebungsverfahren und die daraus resultierenden Gesetzgebungsakte, die nunmehr allerdings in Form von Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüssen ergehen (Art 288 AEUV).[48] Die gegenständliche Abweichung vom Verfassungsvertrag führt dazu, dass die inhaltlich unverändert übernommene Bestimmung in Art 263 Abs 4 AEUV einen weiteren Anwendungsbereich erhält. Nunmehr sind wohl auch Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates als Gesetzgebungsakte der erleichterten Aktivlegitimation Einzelner unterworfen. Nach dem Wortlaut des Art 263 Abs 4

---

44 Vgl *Kokott/Dervisopoulos/Henze*, Aktuelle Fragen des effektiven Rechtsschutzes durch die Gemeinschaftsgerichte, EuGRZ 2008, 10 (14).

45 Vorsichtig bejahend *Azizi*, Rechtsschutz, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2007) 205 (226); aA *Kokott/Dervisopoulos/Henze*, EuGRZ 2008, 14, nach denen eine Klagebefugnis gegen Richtlinien „sicher nicht eröffnet" wird.

46 Vgl *Obwexer*, Rechtsakte 151 ff.

47 Vgl *Azizi*, Rechtsschutz 226.

48 Vgl *Schusterschitz*, Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 209 (214).

AEUV dürfte es nämlich ausgeschlossen sein, „Verordnungen" den „Verordnungscharakter" abzusprechen.[49]

Die zweite Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit liegt nach ständiger Rechtsprechung immer dann vor, wenn sowohl die Art und Weise als auch der Eintritt der Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Klägers mit Sicherheit feststeht, indem sich der Rechtsakt auf seine Stellung in rechtlicher Hinsicht direkt auswirkt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der angefochtene Rechtsakt keiner unionalen oder mitgliedstaatlichen Durchführungsmaßnahme mehr bedarf (zB bei einem an den Mitgliedstaat gerichteten Beschluss oder einer Verordnung)[50] oder seinen Adressaten, die mit seiner Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessenspielraum lässt, diese Durchführung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ergibt, ohne dass dabei weitere vermittelnde Rechtsakte erlassen werden müssten. Eine unmittelbare Betroffenheit in diesem Sinne kann sich auch aus einer detaillierten Regelung in einer Richtlinie ergeben.[51] Offen ist allerdings, ob der Gerichtshof der EU im Rahmen der vorliegenden Klagebefugnis, die nur noch die unmittelbare Betroffenheit als Zulässigkeitsvoraussetzung verlangt, bei seiner bisherigen Rechtsprechung bleibt oder allenfalls dem Begriff der „Betroffenheit" neue Konturen gibt, etwa die Verletzung subjektiver Rechte verlangt.[52]

Als dritte Voraussetzung dürfen Rechtsakte mit Verordnungscharakter keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Dies bedeutet, dass sie weder auf Unionsebene noch auf mitgliedstaatlicher Ebene durch Rechtsakte konkretisiert bzw angewendet werden müssen. Dann könnte nämlich gegen letztere Rechtsakte Klage erhoben werden.[53]

Daraus folgt, dass die beiden Klagevoraussetzungen der unmittelbaren Betroffenheit und des Fehlens von Durchführungsmaßnahmen im Wesentlichen übereinstimmen. Sind keine Durchführungsmaßnahmen erforderlich, so ist eine unmittelbare Betroffenheit grundsätzlich gegeben. Sind hingegen Durchführungsmaßnahmen vorgesehen, die dem Adressaten jedoch keinerlei Ermessenspielraum belassen, so ist zwar die unmittelbare Betroffenheit erfüllt, der Rechtsakt

---

49 Vgl *Everling*, Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon, EuR-Beiheft 1-2009, 71 (74); ähnlich *Azizi*, Rechtsschutz 225.

50 Vgl EuGH, Rs C-386/96 P, *Dreyfus/Kommission*, Slg 1998, I-2309, Rdnr 43.

51 Vgl EuG, Rs T-99/94, *Asocarne/Rat*, Slg 1994, I-871, Rdnr 17.

52 So *Kokott/Dervisopoulos/Henze*, EuGRZ 2008, 14.

53 Vgl *Everling*, EuR-Beiheft 1-2009, 74.

zieht allerdings Durchführungsmaßnahmen nach sich. Demnach erschöpft sich die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit nicht in der Voraussetzung des Fehlens von Durchführungsmaßnahmen.

Zu beachten ist schließlich, dass die mit dem Wegfall des Erfordernisses der individuellen Betroffenheit erleichterte Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter gleichzeitig dazu führt, dass die Aktivlegitimierten mit Ablauf der Klagefrist die Möglichkeit verlieren, die Gültigkeit des fraglichen Rechtsaktes in einem Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der EU in Frage zu stellen. Nach der *TWD*-Judikatur des EuGH kann nämlich die Frage der Gültigkeit von Sekundärrecht, gegen das eine natürliche oder juristische Person eine zulässige Nichtigkeitsklage nicht fristgerecht erhoben hat, nicht später in einem Verfahren vor nationalen Gerichten aufgeworfen und dem Gerichtshof der EU zur Entscheidung unterbreitet werden.[54] Die Frist für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage beträgt gemäß Art 263 Abs 5 AEUV zwei Monate; hinzu kommen zehn Tage pauschale Entfernungsfrist (Art 81 § 2 VerfO EuGH). Daraus folgt, dass Art 263 Abs 4 AEUV den Rechtsschutz Einzelner nur für zwei Monate und zehn Tage effektiv verstärken wird, solange der Gerichtshof der EU bei der (restriktiven) *TWD*-Rechtsprechung bleibt.[55] Begründet wurde diese va mit der Bestandskraft der Handlungen der Organe und der Gefahr der Umgehung von Klagefristen. Es ist allerdings fraglich, ob diese Argumentation auch bei Rechtsakten mit Verordnungscharakter zieht, die Einzelne nicht individuell betreffen. Diese müssten dann derartige Rechtsakte im Zweifelsfall präventiv mit einer Nichtigkeitsklage bekämpfen, um die spätere indirekte Geltendmachung der Rechtswidrigkeit nicht zu verlieren. Bereits die aktuelle Rechtsprechung stellt darauf ab, „ob eine Klage ... auf der Grundlage von Art 230 Abs 4 EG gegen die streitigen Bestimmungen *ohne jeden Zweifel* zulässig gewesen wäre, weil diese (den Kläger) unmittelbar und individuell betreffen".[56] Dem folgend sollte, abweichend von der *TWD*-Judikatur, die Möglichkeit einer späteren Gültigkeitsvorlage erhalten bleiben, wenn der Betroffene bei Ablauf der Klagefrist gegen einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter noch nicht erkennbar in seinen Rechten betroffen ist.[57]

---

54 EuGH, Rs C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf*, Slg 1994, I-833, Rdnrn 13 ff.

55 Ähnlich *Azizi*, Rechtsschutz 227.

56 EuGH, Rs C-441/05, *Roquette Fréres*, Slg 2007, I-1993, Rdnr 41. Hervorhebung des Verfassers.

57 Vgl *Kokott/Dervisopoulos/Henze*, EuGRZ 2008, 14.

Von der erleichterten Klagebefugnis Einzelner kann erst seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon Gebrauch gemacht werden. Nach ständiger Rechtsprechung wird nämlich die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage entsprechend dem Grundsatz *tempus regit actum* nach den zum Zeitpunkt der Klageerhebung geltenden Vorschriften bestimmt.[58] Dem folgend ist bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Klage auf den Zeitpunkt der Klageerhebung, dh der Einreichung der Klageschrift, abzustellen.[59]

VI. Verschärfung des Sanktionsverfahrens bei Verletzung des Unionsrechts

Mit dem Ziel, die Mitgliedstaaten möglichst rasch und effektiv zur Einhaltung ihrer unionsrechtlichen Verpflichtungen anzuhalten, wurde das bereits im Gemeinschaftsrecht (Art 228 EGV) enthaltene und nunmehr in Art 260 AEUV geregelte Sanktionsverfahren in zweifacher Hinsicht verschärft: zum einen im Fall der Nichterfüllung von Vertragsverletzungsurteilen (A.), zum anderen im Fall der Nichtumsetzung von Richtlinien (B.). Beide Verschärfungen treffen zwar in erster Linie die Mitgliedstaaten, konkret den Mitgliedstaat Österreich, wirken sich innerstaatlich aber auch auf die Länder aus, sofern und soweit diese nach der Verfassung für die Erfüllung der betreffenden unionsrechtlichen Verpflichtungen zuständig und damit verantwortlich sind.

A. Nichterfüllung von Vertragsverletzungsurteilen

Hat ein in einem Vertragsverletzungsverfahren verurteilter Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes der EU ergeben, nach Auffassung der Kommission nicht getroffen, so kann die Kommission gemäß Art 260 Abs 2 UAbs 1 AEUV den Gerichtshof anrufen, nachdem sie diesem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. In diesem Mahnschreiben benennt sie die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder/und Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält. Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er gemäß Art 260 Abs 2 UAbs 2

58 Vgl zB EuGH, Rs 12/71, *Henck*, Slg 1971, 743, Rdnr 5; Rs 60/72, *Campogrande/Kommission*, Slg 1973, 489, Rdnr 4.

59 Vgl EuG, Rs T-539/08, *Etimine und Etiproducts/Kommission*, Rdnr 73 ff.

AEUV die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.

Dieses seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon geltende Sanktionsverfahren unterscheidet sich vom zuvor im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Verfahren (Art 228 Abs 2 EGV) dadurch, dass im Vorverfahren die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission entfällt. Durch diese Änderung soll das gesamte Verfahren abgekürzt und der säumige Mitgliedstaat rascher zur Einhaltung des Unionsrechts veranlasst werden.

Die Kommission hat demnach bereits im Mahnschreiben zur Verhängung eines Pauschalbetrags und/oder eines Zwangsgelds Stellung zu nehmen und die Höhe der für angemessen erachteten finanziellen Sanktion(en) vorzuschlagen. Dabei wird sie sich auch in Hinkunft auf ihre in Mitteilungen veröffentlichten Leitlinien stützen.[60] Diese sollen die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit im Vorgehen der Kommission gewährleisten, können jedoch nach ständiger Rechtsprechung den Gerichtshof der EU bei der Ausübung der ihm übertragenen Befugnis nicht binden. Es ist nämlich Sache des Gerichtshofes, in jeder Rechtssache und anhand der Umstände des Einzelfalles, mit dem er befasst ist, sowie nach Maßgabe des ihm erforderlich erscheinenden Grades an Überzeugung und Abschreckung die angemessenen finanziellen Sanktionen zu bestimmen, um für eine möglichst schnelle Durchführung des Urteils, mit dem zuvor eine Vertragsverletzung festgestellt wurde, zu sorgen und die Wiederholung ähnlicher Verstöße gegen das Unionsrecht zu verhindern.[61]

Der Entfall der mit Gründen versehenen Stellungnahme führt des Weiteren dazu, dass die Kommission bereits im Mahnschreiben eine Frist angeben muss, innerhalb derer der säumige Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Durchführung eines Vertragsverletzungsurteils nachkommen muss.[62] Nach ständiger Rechtsprechung liegt der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung einer Vertragsverletzung nämlich am Ende der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde.[63] Diese Frist ist nunmehr im Mahnschreiben zu setzen.

---

60 SEK(2005) 1658 endg vom 13.12.2005, aktualisiert durch SEK(2010) 923/3 endg vom 20.07.2010.

61 EuGH, Rs C-304/02, *Kommission/Frankreich*, Slg 2005, I-6263, Rdnr 81.

62 Vgl EuGH, Rs C-457/07, *Kommission/Portugal*, Slg 2009, I-8091, Rdnr 54 f.

63 EuGH, Rs C-503/04, *Kommission/Deutschland*, Slg 2007, I-6153, Rdnr 19; Rs C-121/07, *Kommission/Frankreich*, Slg 2008, I-9159, Rdnr 22.

Die dargestellte Verkürzung des Sanktionsverfahrens trifft zwar primär den unionsrechtlich auch für die Länder haftenden Mitgliedstaat Österreich, verstärkt aber dennoch den Druck auf ein säumiges Land, einem Vertragsverletzungsurteil des Gerichtshofes der EU möglichst rasch nachzukommen.

B. Nichtumsetzung von Richtlinien

Für Verletzungen des Unionsrechts, die in einer Nichtumsetzung von Richtlinien bestehen, ist ein neues Sanktionsverfahren vorgesehen, das die Verhängung finanzieller Sanktionen gegen einen säumigen Mitgliedstaat erlaubt, ohne dass die Vertragsverletzung zuvor mit Urteil des Gerichtshofes der EU festgestellt worden ist.

Dieses – ebenfalls verkürzte – Sanktionsverfahren gilt allerdings nicht allgemein bei einer Verletzung der Umsetzungspflicht, sondern nur bei einer Verletzung der Mitteilungspflicht und nur für Richtlinien, die in einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen worden sind. Gem Art 260 Abs 3 AEUV kann die Kommission bereits im ersten Vertragsverletzungsverfahren, wenn sie der Auffassung ist, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, Maßnahmen zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen, die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder (und) Zwangsgelds benennen, die sie den Umständen nach für angemessen hält.[64] Stellt der Gerichtshof einen Verstoß fest, so kann er gegen den betreffenden Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags oder (und) eines Zwangsgelds bis zur Höhe des von der Kommission genannten Betrags verhängen. Die Zahlungsverpflichtung gilt ab dem vom Gerichtshof in seinem Urteil festgelegten Zeitpunkt.

Abweichend vom Sanktionsverfahren bei Nichterfüllung von Vertragsverletzungsurteilen des Gerichtshofes der EU, in dem die Kommission zur Verhängung der finanziellen Sanktion(en) Stellung nehmen muss (Art 260 Abs 1 UAbs 1 AEUV – arg: „benennt sie …"), obliegt es im Sanktionsverfahren bei Nichtumsetzung von Richtlinien dem Ermessen der Kommission, ob sie die Verhängung einer finanziellen Sanktion beantragt (Art 260 Abs 3 UAbs 1 AEUV – arg: „kann sie, wenn sie dies für zweckmäßig hält, …"). Des Weiteren ist der Gerichtshof in letzterem Sanktionsverfahren an den Antrag der Kommission insoweit

64 Mitteilung der Kommission: Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV, SEK(2010) 1371 endg vom 11.11.2010.

gebunden, als er die Höhe des von der Kommission beantragten Pauschalbetrags oder (und) Zwangsgelds nicht überschreiten darf. Die ausdrücklich festgeschriebene Kompetenz des Gerichtshofes zur Festlegung des Zeitpunktes der Zahlungsverpflichtung steht diesem hingegen – implizit – auch im Sanktionsverfahren bei Nichterfüllung von Vertragsverletzungsurteilen zu.

Die dargestellten Abweichungen vom normalen Sanktionsverfahren sind dadurch gerechtfertigt, dass das verkürzte Sanktionsverfahren an einen bloßen Formalakt, nämlich die Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen, anknüpft. Dies hat zur Folge, dass die finanziellen Sanktionen nicht primär auf die Umsetzung einer Richtlinie gerichtet sind, sondern die unterlassene Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen an die Kommission zum Gegenstand haben. Demnach könnten Sanktionen selbst dann verhängt werden, wenn die Umsetzung der Richtlinie inzwischen erfolgt ist und nur die Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen verabsäumt wurde. Demgegenüber schließt die fristgerechte Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen die Anwendung des verkürzten Verfahrens aus. Dies gilt auch in den Fällen, in denen die Kommission die mitgeteilten Maßnahmen als nicht ausreichend ansieht. Noch zu klären ist hingegen, wie im Falle einer verspäteten Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen zu verfahren ist, insbesondere dann, wenn diese Maßnahmen nach Ansicht der Kommission unzureichend sein sollten.[65]

Beantragt die Kommission im ersten Vertragsverletzungsverfahren gem Art 260 Abs 3 AEUV gegen einen Mitgliedstaat wegen Verletzung der Mitteilungspflicht betreffend die Umsetzung einer in einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie keine finanzielle(n) Sanktion(en), so kann sie im Falle der Nichtdurchführung des eine Vertragsverletzung feststellenden Urteils des Gerichtshofes der EU – diese Durchführung muss sofort in Angriff genommen und innerhalb kürzestmöglicher Frist abgeschlossen werden[66] – gem Art 260 Abs 2 AEUV ein zweites Vertragsverletzungsverfahren einleiten. In diesem Fall muss sie zur Verhängung einer finanziellen Sanktion Stellung nehmen.

Auch die gegenständliche Verschärfung des Sanktionsverfahrens im Falle der Nicht-Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen einer in einem Gesetzgebungsverfahren beschlossenen Richtlinie richtet sich formal an den Mitgliedstaat Österreich. Dennoch erhöht dieses Sanktionsverfahren den Druck auf die Länder, in ihrem selbständigen Wirkungs-

65 Ähnlich *Everling*, EuR-Beiheft 1-2009, 82.

66 ZB EuGH, Rs C-278/01, *Kommission/Spanien*, Slg 2003, I-14141, Rdnr 27.

bereich (Art 23d Abs 5 B-VG) fristgerecht Umsetzungsmaßnahmen zu erlassen und diese – über den Bund – an die Kommission zu notifizieren.

VII. Schlussbetrachtungen

Der Vertrag von Lissabon brachte für die Bundesländer Österreichs einige – wenn auch nicht gravierende – Änderungen. Von allgemeiner Bedeutung sind die grundlegenden Modifikationen in Aufbau und Funktionsweise der EU[67] sowie die Neuerungen im Unionsrecht.[68] Von besonderer Relevanz sind einerseits einige der EU neu übertragenen Kompetenzen aus dem selbständigen Wirkungsbereich der Länder und andererseits die – gewissermaßen im Gegenzug vorgenommene – Stärkung der Länder bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips und der Mitwirkung an der Gesetzgebung der EU. Hinzu kommen die Verbesserung der Aktivlegitimation der Länder auf EU-Ebene und die Verschärfung des Sanktionsverfahrens gegen Mitgliedstaaten im Falle einer Verletzung unionsrechtlicher Verpflichtungen.

Die kommenden Jahre werden zeigen, wie diese Neuerungen sich einzeln und in Summe auf die Länder auswirken werden. Die neuen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten der Länder stellen jedenfalls zusätzliche Herausforderungen dar, die es möglichst effizient zu meistern gilt.

67 Vgl zB *Obwexer*, Aufbau, Systematik, Struktur und tragende Grundsätze des Vertrages von Lissabon, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 95.

68 Vgl zB *Obwexer*, Die Rechtsstellung Einzelner in der Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, ÖJZ 2010, 101 (103).

Christian Ranacher

Rechtliche Aspekte der Subsidiaritätskontrolle unter Berücksichtigung der Lissabon-Begleitnovelle

I. Einleitung

Das Subsidiaritätsprinzip ist seit dem Vertrag von Maastricht[1] primärrechtlich als Schranke für die Ausübung der nicht ausschließlichen Kompetenzen der Union[2] verankert. Durch die umfassende Vertragsrevision des Vertrags von Lissabon[3] ist es vom (seinerzeitigen) Art 5 Abs 2 EGV[4] nicht nur an eine prominentere Stelle, nämlich in den Art 5 Abs 3 EUV, gewandert, sondern inhaltlich auch konkreter formuliert worden, freilich ohne dass dadurch – wie noch zu zeigen sein wird – sein normativer Gehalt maßgeblich verändert worden wäre. Gleichzeitig wurden im neuen Subsidiaritätsprotokoll[5] in Gestalt der sog Subsidiaritätsrüge und der sog Subsidiaritätsklage neue Mechanismen für die politische und rechtliche Kontrolle seiner Einhaltung durch den Unionsgesetzgeber geschaffen. Ausgeübt wird diese neue Subsidiaritätskontrolle primär durch die nationalen Parlamente, deren Rolle im Rahmen der Union im neuen Art 12 EUV und in einem eigenen, dem Vertrag angeschlossenen Protokoll[6] zudem besonders betont und näher konkretisiert wird. Die nähere Ausgestaltung der neuen Subsidiaritätskontrolle bedurfte in Österreich gerade im Hinblick auf die unionsrechtlich vorgesehene Mitwirkung der nationalen und regionalen Parlamente begleitender Regelungen auf bundesverfassungsge-

---

1 Vertrag von Maastricht über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, ABl 1992 Nr C 191.

2 Zur Kompetenzverteilung zwischen der EU und Mitgliedstaaten und zu den einzelnen Kompetenzkategorien vgl nur *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 189.

3 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007, ABl 2007 Nr C 306. Für eine konsolidierte Fassung des EUV und des AEUV vgl ABl 2010 Nr C 83.

4 Ex-Art 3b Abs 3 EGV.

5 Prot Nr 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, ABl 2007 Nr C 306, 150 (im Folgenden kurz: Subsidiaritätsprotokoll).

6 Prot Nr 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, ABl 2007 Nr C 306, 148 (im Folgenden kurz: Parlamentsprotokoll).

setzlicher Ebene. Diese wurden mit der sog Lissabon-Begleitnovelle[7] erlassen und sind am 1. August 2010 in Kraft getreten.[8]

Im Kern bezweckt die neue Subsidiaritätskontrolle, dem Subsidiaritätsprinzip in der Rechtsetzungspraxis der Union einen höheren Stellenwert und eine stärkere politische wie rechtliche Verbindlichkeit zu verschaffen. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies letztlich auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes niederschlagen wird, wenn dieser künftig vermehrt mit Subsidiaritätsklagen befasst werden sollte. Ausgehend vom Stand der Rechtsprechung des EuGH zum Subsidiaritätsprinzip sollen nachfolgend in einem ersten Schritt die neuen vertraglichen Bestimmungen über das Subsidiaritätsprinzip einschließlich jener des Subsidiaritätsprotokolls dargestellt werden (II.). In einem zweiten Schritt wird dann die Implementierung der neuen Subsidiaritätskontrolle auf nationaler Ebene beleuchtet (III.), bevor abschließend ein kurzes Fazit gezogen wird (IV.).

II. Die unionsrechtliche Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips

A. Stand der Rechtsprechung des EuGH

Auch wenn der Europäische Gerichtshof das Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich als justitiablen Maßstab im Rahmen der Überprüfung der Primärrechtskonformität von Sekundärrecht anerkennt, so ist seine Rechtsprechung doch – formal wie inhaltlich – von großer Zurückhaltung geprägt und erschöpft sich im Ergebnis in einer bloßen Evidenzkontrolle, die sich auf die Überprüfung der Beachtung der (äußersten) Grenzen des dem Unionsgesetzgeber bei der Anwendung der Kriterien des Subsidiaritätsprinzips eingeräumten Beurteilungsspielraums zurückzieht.[9]

---

7 Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Durchführung des Vertrags von Lissabon das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundesverfassungsgesetz, mit dem besondere Bestimmungen für die Neuermittlung der Verteilung von nach der Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments 2009 zu vergebenden Mandaten durch die Bundeswahlbehörde erlassen werden, geändert werden (Lissabon-Begleitnovelle), BGBl I 57/2010.

8 Art 151 Abs 34 B-VG.

9 Eingehend dazu *Ranacher*, Das Subsidiaritätsprinzip in der Rechtsprechung des EuGH, in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 178 (196 ff).

Kennzeichnend dafür sind zum einen die – ungeachtet der bereits nach dem bisherigen Subsidiaritätsprotokoll[10] bestehenden qualifizierten Begründungspflicht[11] – ausgesprochen tolerante Haltung des Gerichtshofes zur in der Praxis häufig nicht hinreichenden Begründung von Unionsrechtsakten unter Subsidiaritätsgesichtspunkten, die auch eine bloß stillschweigende Bezugnahme bei gänzlichem Fehlen substantieller Ausführungen zu den Gründen, die für eine Erfüllung der Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips sprechen, für ausreichend hält.[12] Zum anderen ist die Rechtsprechung bislang auch inhaltlich nie über eine verkürzte und bloß kursorische Prüfung von Sekundärrechtsakten unter Subsidiaritätsgesichtspunkten hinausgekommen und vernachlässigt dadurch sowohl die – neben dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – selbstständige Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im Rahmen der vom Gerichtshof auszuübenden Kompetenzkontrolle als auch die durchaus differenzierenden Anforderungen der beiden Kriterien der Subsidiaritätsprüfung. Eine an sich erforderliche klare Gliederung der einzelnen Prüfschritte samt ausreichender und kohärenter Begründung des Prüfergebnisses findet schlicht nicht statt.[13]

Dieser an sich aus dem Jahr 2005 stammende Befund besitzt nach wie vor uneingeschränkt Gültigkeit. Aussagen des EuGH zum Subsidiaritätsprinzip waren auch in den vergangenen Jahren äußerst spärlich und kaum von nennenswertem Gehalt. Tatsächlich findet sich nur eine einzige Rechtssache, in der sich der Gerichtshof zur Gültigkeit eines Rechtsakts (hier: der sog Roaming-VO[14]) ausdrücklich auch unter Subsidiaritätsgesichtspunkten äußern musste. Erneut konnte er auf der Grundlage einer äußerst knappen, auf die beiden Elemente der Subsidiaritätsprüfung nicht substantiell eingehenden und das Nega-

---

10 Prot Nr 30 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, ABl 1997 Nr C 340, 105 (im Folgenden kurz: Subsidiaritätsprotokoll [alt]).

11 Bereits nach dessen Art 9 wurden in Bezug auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips „ausführliche Angaben" in der Begründung des betreffenden Gemeinschaftsrechtsakts gefordert.

12 ZB EuGH Rs C-233/94, *Deutschland/Parlament und Rat* (RL Einlagensicherungssysteme), Slg 1997, I-2405, Ls 9, oder Rs C-377/98, *Niederlande/Parlament und Rat* (Biopatent-RL), Slg 2001, I-7079, Rn 33.

13 Paradigmatisch EuGH Rs C-377/98, *Niederlande/Parlament und Rat* (Biopatent-RL), Slg 2001, I-7079, Rn 32; Rs C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd* (Tabakprodukte-RL), Slg 2002, I-11453, Rn 182 f; Rs C-154/04, *Alliance for natural Health and Nutrition Ltd* (Nahrungsergänzungsmittel-RL), Slg 2005, I-6451, Rn 105 ff. Vgl zu all dem im Einzelnen die Judikaturanalyse bei *Ranacher*, Subsidiaritätsprinzip 186 ff.

14 VO (EG) Nr 717/2007 (EP/Rat) über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG, ABl 2007 Nr L 171, 32.

tivkriterium stillschweigend übergehenden Begründung keinen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip erkennen.[15]

Auch wenn es dafür in Gestalt der Unbestimmtheit der Kriterien der Subsidiaritätsprüfung, der mit ihr einhergehenden Prognoseentscheidung[16] und der – eine gewisse Erwartung der besseren Zielerreichung durch die Union schon mit einschließenden – finalen Determinierung der Unionskompetenzen[17] durchaus nachvollziehbare Gründe geben mag, so ist im Ergebnis festzuhalten: Nach wie vor fehlt eine fundierte und substantiierte Subsidiaritätsprüfung durch den EuGH, die der dem Subsidiaritätsprinzip primärrechtlich zugewiesenen Funktion als Kompetenzausübungsschranke hinreichend Rechnung trägt. Dadurch bleibt aber – gerade auch aus mitgliedstaatlicher Perspektive – die grundsätzliche Anerkennung der Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips in der Rechtsprechung des Gerichtshofs letztlich ohne erkennbaren Wert.[18]

B. *Das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der neuen vertraglichen Grundlagen der Union*

1. *Klare Verankerung als Kompetenzausübungsschranke*

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist das Subsidiaritätsprinzip im EUV verankert, und zwar in dessen Art 5.[19] Seine Funktion als Kompetenzausübungsschranke wird im neuen Abs 1 dieser Bestimmung nunmehr ausdrücklich klargestellt, wenn es dort im zweiten Satz heißt:

„Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit."

---

15 EuGH 8.6.2010, Rs C-58/08, *Vodafone ua* (Roaming-VO), noch nicht in der Slg veröff, Rn 76 ff.

16 Dazu *Ranacher*, Subsidiaritätsprinzip 185 f.

17 Zu diesem Aspekt *Eilmansberger*, Kompetenzverteilung 205.

18 Zur – insofern deutlich eingeschränkten – Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips in der Rsp des EuGH vgl auch *Bast/von Bogdandy*, Art 5 EUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union (2010) Rz 58; *Langguth*, Art 5 EUV, in: Lenz/Borchardt (Hg), EU-Verträge[5] (2009) Rz 54 ff; *Lienbacher*, Art 5 EGV, in: Schwarze (Hg), EU-Kommentar[2] (2008) Rz 28 ff.

19 Zusätzlich wird es jetzt auch bereits in der Präambel des EUV genannt. Dort heißt es: „Entschlossen, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen, weiterzuführen."

2. *Klarstellungen und Konkretisierungen gegenüber dem bisherigen Wortlaut*

Die das Subsidiaritätsprinzip im Einzelnen ausgestaltende Bestimmung befindet sich nunmehr im ersten Unterabsatz des Art 5 Abs 3 EUV. Dieser lautet:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind."[20]

Materiell gibt damit Art 5 Abs 3 EUV (wie bisher Art 5 Abs 2 EGV) für die Subsidiaritätsprüfung zwei Kriterien vor, nämlich einerseits ein sog Negativ- oder Effizienzkriterium – die Ziele der in Betracht kommenden Maßnahmen können von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden – und andererseits ein sog Positiv- oder Erforderlichkeitskriterium – die Ziele können wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene erreicht werden.[21] In der neuen Formulierung werden nun aber wesentliche Aspekte deutlicher als bisher akzentuiert:[22]

- Zum einen kommt durch die Verwendung der Konjunktion „sondern vielmehr" schon im Wortlaut des Vertrags klar zum Ausdruck, dass die beiden durch das Subsidiaritätsprinzip vorgegebenen Kriterien jeweils separat geprüft werden und letzten Endes kumulativ erfüllt sein müssen, damit eine der Union eingeräumte Kompetenz tatsächlich ausgeübt werden darf. Nach alter Rechtslage wurde dies auf Grund der unglücklichen Wendung „und daher" erst in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprotokoll (alt) hinreichend deutlich.[23]
- Zum anderen wird in der Formulierung des Effizienzkriteriums nunmehr ausdrücklich auch auf die regionalen und lokalen mitgliedstaatlichen Ebenen Bezug genommen („weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene"), was besonders für jene Mitgliedstaaten von besonderer Bedeutung ist, in denen auch sub-

---

20 Hervorhebungen hier.

21 Näher dazu etwa *Langguth*, Art 5 EUV Rz 30 ff, *Lienbacher*, Art 5 EGV Rz 20 ff, oder *Ranacher*, Subsidiaritätsprinzip 183 ff.

22 Die betreffenden Passagen sind oben im Text kursiv hervorgehoben.

23 Pkt 5.

nationalen Gliedeinheiten Gesetzgebungsbefugnisse zukommen. Freilich war schon die bisherige Wendung „auf Ebene der Mitgliedstaaten", insbesondere angesichts der primärrechtlichen Verpflichtung der EU zur Achtung der Identität der Mitgliedstaaten[24] und im Hinblick auf deren Organisationsautonomie,[25] in diesem Sinn auszulegen.[26]

Im Ergebnis ist daher weder mit der einen noch mit der anderen Änderung des Wortlauts des nunmehrigen ersten Unterabsatzes des Art 5 Abs 3 EUV gegenüber dem bisherigen Art 5 Abs 2 EGV eine Änderung der Rechtslage verbunden.

3. *Überwachung als Aufgabe der nationalen Parlamente*

Völlig neu ist dagegen die Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Diese wird schon in Art 5 Abs 3 EUV unter Hinweis auf die diesbezüglichen Regelungen des Subsidiaritätsprotokolls explizit primärrechtlich verankert. Dessen zweiter Unterabsatz lautet:

„Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren."

Zusätzlich wird diese neue Funktion der nationalen Parlamente in den Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze im Titel II des EUV, und zwar in Art 12 lit b EUV, verankert. Danach tragen die nationalen Parlamente aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie ua dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird.

Schließlich finden sich auch im AEUV entsprechend Bezugnahmen, und zwar in den Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der

---

24 Art 6 Abs 3 EUV (alt), nunmehr Art 4 Abs 2 EUV.

25 Vgl dazu nur *Ranacher/Frischhut*, Handbuch Anwendung des EU-Rechts (2009) 256 ff mwN.

26 Vgl stellvertretend nur *Bast/von Bogdandy*, Art 5 EUV Rz 56, und *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union² (1999) 106 ff.

Sicherheit und des Rechts, konkret in Art 69 AEUV,[27] und in Zusammenhang mit der primärrechtlichen Verankerung der Lückenschließungskompetenz der Union in Art 352 AEUV.[28]

III. Die Ausgestaltung der Subsidiaritätskontrolle durch das neue Subsidiaritätsprotokoll

Die konkrete Ausgestaltung der neuen Subsidiaritätskontrolle erfolgt im sog Subsidiaritätsprotokoll. Dieses beschränkt sich freilich nicht auf die nähere Regelung der neuen Institute der Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage. Vielmehr werden zusätzlich auch spezifische prozedurale Schritte für den Rechtsetzungsprozess auf europäischer Ebene vorgegeben, die gleichermaßen die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und die adäquate Einbeziehung der nationalen Parlamente sicherstellen sollen. Diese im Folgenden ebenfalls näher darzustellenden Konsultations-, Unterrichtungs-, Begründungs- und Berichtspflichten sind durch eine gegenüber der bisherigen Rechtslage stärkere Verbindlichkeit[29] und teils auch Detailliertheit gekennzeichnet.

A. Befolgungspflicht

In den einleitenden Bestimmungen des Subsidiaritätsprotokolls wird – die in Art 5 Abs 3 EUV implizit bereits angesprochene[30] – Pflicht der Unionsorgane zur Befolgung des Subsidiaritätsprinzips verdeutlicht und näher ausgestaltet. So trägt nach dessen Art 1 jedes Organ stets für die Einhaltung der in Art 5 EUV niedergelegten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Sorge.

---

27 Danach tragen die nationalen Parlamente bei Gesetzgebungsvorschlägen und -initiativen, die in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit vorgelegt werden, nach Maßgabe des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Sorge für die Achtung des Subsidiaritätsprinzips.

28 Nach Art 352 Abs 2 AEUV macht die Kommission die nationalen Parlamente im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach Art 5 Abs 3 EUV auf die Vorschläge aufmerksam, die sich auf diesen Artikel stützen.

29 Vgl Pkt 9 Subsidiaritätsprotokoll (alt): „Unbeschadet ihres Initiativrechts *sollte* die Kommission (...)" [Hervorhebung hier].

30 „Die Organe der Union wenden (...) das Subsidiaritätsprinzip an."

B. Konsultationspflicht

Art 2 des Subsidiaritätsprotokolls erlegt der Kommission zu diesem Zweck eine umfassende Konsultationspflicht auf, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt, von der das Protokoll nur in außergewöhnlich dringenden Fällen dispensiert. Im Rahmen dieser der Kommission aufgetragenen „umfangreichen Anhörungen" ist gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen.

C. Unterrichtungspflicht

Nach Art 4 des Subsidiaritätsprotokolls ist jeder Entwurf eines Gesetzgebungsakts und jeder geänderte Entwurf den nationalen Parlamenten zuzuleiten.[31] Der Begriff „Entwurf eines Gesetzgebungsakts" bezeichnet dabei die Vorschläge der Kommission, die Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die Initiativen des Europäischen Parlaments, die Anträge des Gerichtshofs, die Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und die Anträge der Europäischen Investitionsbank, die den Erlass eines Gesetzgebungsakts zum Ziel haben.[32] Die Übermittlungspflicht trifft die Kommission und das Europäische Parlament in Bezug auf die jeweils von ihnen vorgelegten Entwürfe sowie den Rat in Bezug die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten.[33]

Schließlich sind auch die im Rahmen eines Rechtsetzungsverfahrens vom Europäischen Parlament angenommenen legislativen Entschließungen und vom Rat festgelegten Standpunkte von diesen Organen jeweils den nationalen Parlamenten zuzuleiten.

D. Qualifizierte Begründungspflicht

Nach Art 5 des Subsidiaritätsprotokolls trifft die mit einem Initiativrecht ausgestatteten Organe der Union jeweils eine umfassende Begründungspflicht dahingehend, dass die von ihnen vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vereinbar sind. So soll jeder Entwurf eines

---

31 Diese Unterrichtungspflicht ist schon in Art 12 lit a EUV grundgelegt.

32 Art 3 Subsidiaritätsprotokoll, gleichlautend Art 2 Abs 2 Parlamentsprotokoll.

33 Gleichlautend wiederum die Bestimmungen in Art 2 Parlamentsprotokoll.

Gesetzgebungsakts einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden (sog „Subsidiaritätsbogen").

Art 5 enthält aber nicht nur formale, sondern auch konkrete inhaltliche Vorgaben für die Begründung von Entwürfen unter Subsidiaritätsgesichtspunkten. Insbesondere verlangt er Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften. Weiters wird im Hinblick auf den Nachweis der Erfüllung des Positivkriteriums festgelegt, dass die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien zu beruhen hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.

E. Subsidiaritätsrüge

Die Regelungen betreffend die sog Subsidiaritätsrüge (auch: „Frühwarnmechanismus") finden sich in den Art 6 und 7 des Subsidiaritätsprotokolls.

Nach dem unmittelbar anwendbaren[34] Art 6 können die nationalen Parlamente oder deren Kammern binnen acht Wochen in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf eines Gesetzgebungsakts ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist (Subsidiaritätsrüge). Dabei obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments, „gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnis zu konsultieren". Im Hinblick auf den Wortlaut dieser Bestimmung („gegebenenfalls") besteht Uneinigkeit darüber, ob es sich dabei schon aus unionsrechtlicher Sicht um eine obliga-

34 *Griller*, Ausgestaltung der Mitwirkung des Parlaments in Österreich, in: Eilmansberger/Griller/Obwexer (Hg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon (2011) 441 (462); *Lienbacher*, Ausgewählte Rechtsfragen der Anwendung des Vertrages von Lissabon in Österreich, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 427 (441 f).

torische[35] oder doch bloß um eine fakultative[36] Konsultation handelt. Da Art 23g Abs 3 B-VG ohnehin eine obligatorische Konsultation der Landtage durch den Bundesrat vorsieht,[37] ist diese offene Frage allerdings für die innerstaatliche Abwicklung der Subsidiaritätskontrolle in Österreich praktisch bedeutungslos.

Nach Art 7 des Subsidiaritätsprotokolls sind allfällige Subsidiaritätsrügen der nationalen Parlamente oder ihrer Kammern im weiteren Rechtsetzungsverfahren zu berücksichtigen. Werden jedoch bestimmte Schwellenwerte überschritten, so greifen zusätzlich zu dieser Berücksichtigungspflicht spezifische Begründungs- und Rechtfertigungspflichten (zum Zweck der Berechnung dieser Schwellenwerte verfügt jedes Parlament über zwei Stimmen, in einem Zweikammersystem jede der beiden Kammern über eine Stimme):

- Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen das Quorum von einem Drittel,[38] so muss der Entwurf formell überprüft werden. Gleichwohl kann nach dem Abschluss dieser Überprüfung – mit entsprechender Begründung – unverändert am Entwurf festgehalten werden.
- Hat jedoch eine Mehrheit der nationalen Parlamente eine Subsidiaritätsrüge erhoben, so trifft die Kommission im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für den Fall, dass sie dennoch an ihrem Vorschlag festhalten will, eine qualifizierte Rechtfertigungspflicht. Sie hat in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. In der Folge haben das Europäische Parlament und der Rat vor dem Abschluss der ersten Lesung unter Berücksichtigung der von einer Mehrheit der nationalen Parlamente unterstützten Begründungen und der begründeten Stellungnahme der Kommission zu prüfen, ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Schließen sich der Rat oder das Europäische Parlament den Bedenken der Mehrheit der nationalen Parlamente an, so können sie die weitere Behandlung des Vor-

35 So *Lienbacher*, Rechtsfragen 441 FN 80, wonach das Subsidiaritätsprotokoll wohl dahingehend zu verstehen ist, dass jedenfalls immer dann eine Verpflichtung zur Konsultation besteht, wenn Gesetzgebungsbefugnisse der regionalen Parlamente berührt sind.

36 So *Obwexer*, Der Vertrag von Lissabon: Auswirkungen auf das öffentliche Recht Österreichs, in: Lienbacher/Wielinger (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2008 (2008) 67 (72).

37 Siehe unten IV.A.1.

38 Im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beträgt das Quorum lediglich ein Viertel.

schlags mit einer Mehrheit von 55% der Mitglieder des Rates oder einer einfachen Mehrheit im Europäischen Parlament ablehnen. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist damit beendet, ohne das der betreffende Rechtsakt erlassen wird.

Im Schrifttum wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die prozeduralen Hürden dieses Verfahrens durchaus beträchtlich sind. So wird die knapp bemessene Frist von acht Wochen für die Erhebung von Subsidiaritätsrügen die nationalen Parlamente vor erhebliche Ressourcen- und Koordinationsprobleme stellen. In Staaten mit (auch) dezentraler Gesetzgebung stellt zudem die innerstaatliche Willensbildung eine besondere Herausforderung dar, wenn in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit zusätzlich auch eine angemessene Einbeziehung der regionalen Parlamente sichergestellt werden soll.[39]

Dazu kommt, dass es die Bestimmungen des Art 7 ihrem Wortlaut nach offen lassen, ob es zur Erreichung der vorgesehen Quoren genügt, wenn die erforderliche Anzahl von Subsidiaritätsrügen an sich zustande kommt,[40] oder ob es zusätzlich erforderlich ist, dass diese auch inhaltlich substantiiert begründet sind. Insbesondere bleibt dabei offen, ob sich eine ausreichende Anzahl von Subsidiaritätsrügen auf dieselben oder zumindest inhaltlich gleichgerichtete Bedenken stützen muss, um die vorgesehenen Überprüfungs- und Rechtfertigungspflichten auslösen zu können.[41] Sollte Letzteres der Fall sein, dann scheint es auf Grund des dann gegebenen Koordinationsaufwands nahezu ausgeschlossen, dass die erforderlichen Quoren je erreicht werden können, zumal sich die unterschiedliche Ausgangslage in den einzelnen Mitgliedstaaten und die dadurch bedingte unterschiedliche Interessenlage der einzelnen nationalen Parlamente häufig wohl auch in einer unterschiedlichen Begründung der Unvereinbarkeit eines Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip niederschlagen wird. Schon im Hinblick auf den erkennbaren Zweck der Subsidiaritätskontrolle, bereits im Stadium vor der Erlassung eines Gesetzgebungsakts eine möglichst eingehende Prüfung des in Diskussion stehenden Entwurfs auf seine Kompatibilität mit den Anforderungen

---

39 Dazu etwa *Eilmansberger*, Kompetenzverteilung 204, oder *Hölscheidt*, Art 12 EUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union (2010) Rz 38. Zu dieser Problematik aus der Sicht der Landtage siehe unten IV.A.1.

40 Dafür spricht jeweils der Wortlaut der einleitenden Bestimmungen der Abs 2 und 3 des Art 7, die ausschließlich auf die Anzahl von Subsidiaritätsrügen abstellen: „Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen (...)".

41 In diese Richtung kann Art 7 Abs 3 lit a gedeutet werden, wonach bei der Prüfung des Gesetzgebungsvorschlags nicht die begründeten Stellungnahmen als solche, sondern „insbesondere die angeführten Begründungen, die von einer Mehrheit der nationalen Parlamente unterstützt werden", zu berücksichtigen sind.

des Subsidiaritätsprinzips sicherzustellen,[42] sprechen jedenfalls gute Gründe dafür, die formalen Erfordernisse für das Erreichen der Schwellenwerte in der Praxis nicht zu überspannen. Auch die nunmehr primärrechtlich betonte Bedeutung der Subsidiaritätskontrolle für die demokratische Rückbindung des Handelns der Union[43] legt es nahe, die Bestimmungen des Art 7 des Subsidiaritätsprotokolls so auszulegen, dass diese tatsächlich effektiv werden können. Stellt man sich auf diesen Standpunkt, dann sollte es ausreichen, wenn Subsidiaritätsrügen in entsprechender Anzahl erhoben werden, ohne dass es für das Erreichen der Quoren maßgeblich auf den Inhalt ihrer Begründung ankäme.

F. Subsidiaritätsklage

Nach Art 8 Abs 1 des Subsidiaritätsprotokolls ist der EuGH für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig, die nach Maßgabe des Art 263 AEUV von einem Mitgliedstaat erhoben oder entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden. Entsprechende Klagen können nach Art 8 Abs 2 des Subsidiaritätsprotokolls auch vom Ausschuss der Regionen erhoben werden, wenn dieser vor der Erlassung des betreffenden Gesetzgebungsakts angehört werden musste.[44] Bei diesen sog Subsidiaritätsklagen handelt es sich, wie schon aus dem Wortlaut des Art 8 hervorgeht, um Nichtigkeitsklagen nach Art 263 AEUV. Mangels abweichender Regelung gilt für ihre Einbringung folglich auch die in Art 263 Abs 6 AEUV allgemein festgesetzte Zweimonatsfrist.

Was die Mitgliedstaaten betrifft, so ist deren im Subsidiaritätsprotokoll vorgesehene Befugnis, den Gerichtshof wegen des behaupteten Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip anzurufen, nichts Neues. Dieses Recht war[45] bzw ist[46] ihnen als privilegiert Klagebefugte bereits primärrechtlich eingeräumt, zumal zu den Verletzungen des Vertrags bzw der Verträge, die im Rahmen einer

42 Dazu etwa *Streinz/Ohler/Hermann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU² (2008) 61.

43 Siehe oben II.B.3.

44 Für einen Überblick über die obligatorischen Anhörungsrechte des AdR vgl etwa *Kaufmann-Bühler*, Art 307 AEUV, in: Lenz/Borchardt (Hg), EU-Verträge⁵ (2009) Rz 2, oder *Ranacher/Staudigl*, Einführung in das EU-Recht² (2010) 64 f.

45 Art 230 Abs 2 EGV.

46 Art 263 Abs 2 AEUV.

herkömmlichen Nichtigkeitsklage geltend gemacht werden können, selbstverständlich auch die Bestimmungen über das Subsidiaritätsprinzip gehören.[47]

Neu ist dagegen die Möglichkeit der Erhebung einer Subsidiaritätsklage durch die nationalen Parlamente oder eine ihrer Kammern, wobei die – unglückliche – Formulierung der diesbezüglichen Bestimmung des Art 8 Abs 1 des Subsidiaritätsprotokolls gravierende Auslegungsprobleme zur Folge hat. So ist insbesondere unklar, ob es sich unionsrechtlich um eine selbstständige Klagebefugnis des jeweiligen nationalen Parlaments oder seiner Kammern handelt, die den Kreis der nach Art 263 AEUV Aktivlegitimierten entsprechend erweitert,[48] oder ob die Klagebefugnis auch in solchen Fällen formal beim jeweiligen Mitgliedstaat liegt, der vor dem EuGH dann als eine Art Prozessvertreter seines Parlaments bzw einer klageführenden Kammer („im Namen") auftritt.[49] Damit hängt weiters die Frage zusammen, ob die Mitgliedstaaten durch das Subsidiaritätsprotokoll lediglich unionsrechtlich ermächtigt werden, ihren nationalen Parlamenten bzw deren Kammern eine derartige Klagebefugnis einzuräumen, oder – wenn man eine solche schon unionsrechtlich voraussetzt – lediglich darauf beschränkt sind, die innerstaatlichen Modalitäten der Klageerhebung näher zu regeln.[50] Der Wortlaut des Art 8 Abs 1 („entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung") scheint grundsätzlich eine Auslegung in beide Richtungen zuzulassen. Der Aspekt der Effektivität der Subsidiaritätskontrolle legt freilich auch hier die Annahme einer selbstständigen unionsrechtlichen Klagebefugnis der nationalen Parlamente und ihrer Kammern, die innerstaatlich lediglich noch entsprechend auszugestalten ist, nahe. Eine unmittelbare unionsrechtliche Aktivlegitimation indiziert auch, dass Subsidiaritätsklagen vom Mitgliedstaat „im Namen" des nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments an den EuGH lediglich „übermittelt" werden. Nimmt man aus diesen Gründen ein bereits unionsrechtlich eingeräumtes Klagerecht der nationalen Parlamente an, dann dürfte es in

47 Dazu etwa *Obwexer*, Vertrag 73.

48 So *Hölscheidt*, Art 12 EUV Rz 35. In diese Richtung auch *Griller*, Ausgestaltung 464 FN 42, *Obwexer*, Vertrag 72 f, und *Schusterschitz*, Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 209 (224).

49 So etwa *Bast/von Bogdandy*, Art 5 EUV Rz 64, *Streinz/Ohler/Hermann*, Vertrag 62, und wohl auch *Dossi*, Ausgewählte Rechtsfragen der Anwendung des Verfassungsvertrags, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2007) 359 (367).

50 Vgl dazu etwa *Dossi*, Rechtsfragen 367; *Lienbacher*, Rechtsfragen 442 ff, *Obwexer*, Vertrag 73 f; *Ranacher*, Die österreichischen Länder als Akteure im Prozess der europäischen Rechtsetzung, in: Busek/Hummer (Hg) Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union (2006) 217 (237).

einem Zweikammernsystem zudem zwingend sein, dass jede der beiden Kammern über eine entsprechende Klagebefugnis verfügt.[51] Im Hinblick auf die Implementierung der Bestimmungen über die Subsidiaritätsklage im neuen Art 23h Abs 1 B-VG, der sowohl dem Nationalrat als auch dem Bundesrat ein selbstständiges Klagerecht einräumt,[52] ist es in Österreich praktisch bedeutungslos, wie diese Frage auf unionsrechtlicher Ebene letztlich entschieden wird.

Keinerlei Auslegungsprobleme bereitet dagegen die Bestimmung des Art 8 Abs 2 des Subsidiaritätsprotokolls über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage des Ausschusses der Regionen, die insofern die dem AdR durch den Vertrag von Lissabon in Art 263 Abs 3 AEUV neu eingeräumten Klagebefugnisse zur Wahrung seiner Rechte um eine zusätzliche privilegierte Klagebefugnis erweitert.[53]

G. Berichtspflicht

Art 9 des Subsidiaritätsprotokolls verpflichtet die Kommission schließlich dazu, dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament, dem Rat und den nationalen Parlamenten jährlich einen Bericht über die Anwendung des Art 5 EUV vorzulegen, der auch dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen zugeleitet wird.[54]

---

51 So auch *Griller*, Ausgestaltung 464 FN 42; aA *Obwexer*, Vertrag 73, der es auch unter der Prämisse einer bereits unionsrechtlich eingeräumten Klagebefugnis in das Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaats stellen will, ob in einem Zweikammernsystem nur einer oder beiden Kammern ein Klagerecht zukommen soll. Begründet wird dies im Wesentlichen damit, dass nur in Bezug auf die Subsidiaritätsrüge aus dem Subsidiaritätsprotokoll klar hervorgehe, dass von zwei Parlamentskammern jede einzelne unionsrechtlich direkt berechtigt wird. Ob dieser aus Art 7 Abs 1 UAbs 2 des Subsidiaritätsprotokolls (dieser weist im Hinblick auf die in Art 7 Abs 2 und 3 festgelegten Schwellenwerte jedem nationalen Parlament zwei Stimmen, in einem Zweikammernsystem jeder Kammer eine Stimme zu) e contrario abgeleitete Schluss aber tatsächlich zwingend ist, scheint zumindest fraglich, weil es sich dabei um eine spezifisch das Subsidiaritätsrügeverfahren betreffende Bestimmung handelt, aus der in Bezug auf das – davon zu trennende – Institut der Subsidiaritätsklage keine weiteren Schlüsse gezogen werden können. Im Übrigen sind aber der Wortlaut des Art 6 Abs 1 („Die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente...") und des Art 8 Abs 1 des Subsidiaritätsprotokolls („... seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments...") im Wesentlichen gleich, sodass die Annahme eines unterschiedlichen normativen Inhalts gerade nicht nahe liegt. Es ist daher nicht einleuchtend, im ersten Fall ein selbstständiges Recht jeder Kammer anzunehmen und im anderen nicht.

52 Siehe unten IV.A.2.

53 Zu diesen Klagebefugnissen des AdR vgl etwa *Obwexer*, Gerichtssystem 261.

54 Vgl bisher schon Pkt 9 des Subsidiaritätsprotokolls (alt).

IV. Rechtliche Implementierung der Subsidiaritätskontrolle in Österreich

A. *Die Regelungen der Lissabon-Begleitnovelle im Allgemeinen*

Die für die Implementierung der neuen Subsidiaritätskontrolle in Österreich erforderlichen bundesverfassungsgesetzlichen Begleitregelungen wurden mit der sog Lissabon-Begleitnovelle[55] erlassen.

Durchaus bemerkenswert ist die Genese dieses Bundesverfassungsgesetzes. Seine Entstehung geht nämlich nicht auf eine Vorlage der Bundesregierung zurück, sondern auf einen Initiativantrag,[56] der über Beschluss des Verfassungsausschusses des Nationalrates einer sog Ausschussbegutachtung unterzogen wurde, in deren Rahmen insbesondere auch die Landtage direkt eingeladen wurden, zum Entwurf Stellung zu nehmen. Insgesamt haben sieben Landtage die Möglichkeit zur Stellungnahme genützt.[57] Die Länder haben darüber hinaus auch auf exekutiver Ebene eine gemeinsame Position akkordiert und im Wege der Verbindungsstelle[58] dem Verfassungsausschuss des Nationalrates übermittelt.[59] Im weiteren parlamentarischen Verfahren wurde schließlich ein Gesetzesantrag des Bundesrates[60] vom Verfassungsausschuss des Nationalrates im Wege eines Abänderungsantrages zum ursprünglichen Initiativantrag aufgegriffen und der Behandlung und Beschlussfassung im Plenum zugeleitet.[61]

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die durch die Lissabon-Begleitnovelle neu geschaffenen bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen über die Subsidiaritätskontrolle (Art 23g und 23h

55 Siehe FN 7.

56 Antrag 978/A XXIV. GP.

57 Ktn, OÖ, NÖ, Sbg, Stmk, Tir, Vlbg.

58 VSt-6298/6 vom 26.3.2010.

59 Der Initiativantrag und die eingelangten Stellungnahmen sind auf der Homepage des österreichischen Parlaments unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_00978/index.shtml abrufbar (Stand: 30.11.2010).

60 Antrag 180/A-BR/2010, 691 BlgNR XXIV. GP.

61 Vgl hiezu den AB 827 BlgNR XXIV. GP.

B-VG) unter besonderer Berücksichtigung der Ausgestaltung der diesbezüglichen Mitwirkung der Länder.[62]

1. *Subsidiaritätsrüge*

Nach Art 23g Abs 1 B-VG können – anknüpfend an Art 6 Abs 1 des Subsidiaritätsprotokolls – der Nationalrat und der Bundesrat zu einem Entwurf eines Gesetzgebungsakts im Rahmen der Europäischen Union in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Die Ausübung dieser Befugnis obliegt einerseits dem Hauptausschuss des Nationalrats, der sie auf der Grundlage einer entsprechenden Ermächtigung im Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates einem von ihm gewählten Unterausschuss übertragen kann,[63] andererseits dem Bundesrat als solchem, der sie aber ebenfalls auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Bundesrates einem von ihm zu wählenden Ausschuss übertragen kann.[64] Diese Möglichkeit wird in der Praxis auch genützt.[65]

Das Recht von Nationalrat und Bundesrat zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge ist – im Einklang mit Art 7 Abs 1 des Subsidiaritätsprotokolls, wonach jede Kammer des nationalen Parlaments über eine Stimme verfügt – voneinander unabhängig, dh es kann unabhängig von der Vorgehensweise der anderen Kammer ausgeübt werden.[66] Auf den ersten Blick überraschen mag, dass die diesbezügliche Befugnis des Bundesrates etwa nicht auf Angelegenheiten eingeschränkt ist, die in Gesetzgebung Landessache sind und in Bezug auf die dem Bundesrat in Gestalt seines absoluten Vetorechts[67] bundesverfassungsge-

---

62 Unberücksichtigt bleiben daher die sonstigen durch die Lissabon-Begleitnovelle erfolgten Änderungen bzw Neuregelungen, namentlich die Neufassung des Art 23c B-VG (österreichische Mitwirkung an der Ernennung von Organen der EU) und des nunmehrigen Art 23j B-VG betreffend die GASP (vormals Art 23f B-VG), die Anpassungen in einzelnen Bestimmungen des Art 23d B-VG über das sog Länderbeteiligungsverfahren sowie die Regelungen der allgemeinen parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse (Art 23e und 23f B-VG) und der Mitwirkung von NR und BR in Bezug auf die Inanspruchnahme der sog Passerelle- bzw Brückenklauseln (Art 23i B-VG); insbesondere zu Letzterem vgl *Griller*, Ausgestaltung 452 ff.

63 Art 23k Abs 2 B-VG.

64 Art 23k Abs 3 B-VG.

65 Im NR besteht ein Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der EU, der in analoger Anwendung der geltenden Bestimmungen der §§ 31c und 31d GOG-NR auch mit Subsidiaritätsrügen befasst werden kann (dazu *Griller*, Ausgestaltung 463 f), im BR ein EU-Ausschuss, der im neuen § 13c GO BR ermächtigt wurde, im Namen des BR Subsidiaritätsrügen zu beschließen.

66 So ausdrücklich auch der AB 827 BlgNR XXIV. GP 13.

67 Art 44 Abs 2 B-VG.

setzlich eine kompetenzbewahrende Funktion zugewiesen ist. Hier gilt es allerdings zu bedenken, dass der Bundesrat im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle in seiner Funktion als zweite Kammer des nationalen Parlaments und damit als Organ der Bundesgesetzgebung angesprochen ist, das zwingend mit allen Gesetzesbeschlüssen des Nationalrats befasst werden muss, damit diese beurkundet und kundgemacht werden können.[68] Es wäre daher schon verfassungspolitisch inkonsequent, das Recht des Bundesrates zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge auf bestimmte Angelegenheiten mit Landesbezug zu beschränken; dazu kommt, dass es in nicht wenigen Fällen vorkommen kann, dass Unionsrechtsakte zwar nicht den Bereich der Gesetzgebungskompetenzen der Länder betreffen, aber dennoch deren Interessen wesentlich berühren, etwa, weil sie in weiterer Folge im Vollzugsbereich der Länder durchzuführen sein werden. Im Übrigen wäre eine solche Einschränkung wohl auch als unionsrechtswidrig zu betrachten, zumal der unmittelbar anwendbare Art 6 Abs 1 des Subsidiaritätsprotokolls jeder Kammer eines nationalen Parlaments ein unbeschränktes und unabhängig vom Inhalt des betreffenden Entwurfs eines Gesetzgebungsakts bestehendes Recht zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge einräumt.

Im Rahmen der Vorbereitung einer Subsidiaritätsrüge können sowohl der Nationalrat als auch der Bundesrat vom zuständigen Bundesminister eine Äußerung zur Vereinbarkeit von Entwürfen mit dem Subsidiaritätsprinzip verlangen, die – im Hinblick auf die kurze achtwöchige Frist nach Art 6 Abs 1 des Subsidiaritätsprotokolls – im Regelfall innerhalb von zwei Wochen nach Einlangen des Verlangens vorzulegen ist (Art 23g Abs 2 B-VG). Dadurch wird dem Parlament im Interesse einer möglichst effektiven innerstaatlichen Durchführung der Subsidiaritätskontrolle ein Zugang zu den Ressourcen und dem Fachwissen der exekutiven Hilfsapparate der Mitglieder der Bundesregierung eröffnet. Im Ausschussbericht wird dies damit begründet, dass dem Nationalrat und dem Bundesrat eine möglichst umfassende Entscheidungsgrundlage geboten werden soll.[69] Es liegt freilich auf der Hand, dass damit aber – zulasten der Bundesverwaltung – gerade auch das Fehlen entsprechender Ressourcen auf parlamentarischer Ebene kompensiert werden soll. Sollten Nationalrat und Bundesrat von dieser Möglichkeit extensiv Gebrauch machen, so wäre damit eine erhebliche zusätzliche Belastung der Bundesverwaltung verbunden, die den auch

68 Art 42 B-VG.

69 AB 827 BlgNR XXIV. GP 13.

auf Bundesebene verstärkten Bestrebungen zur Aufgabenreduktion in der Verwaltung diametral zuwiderläuft.[70]

2. *Subsidiaritätsklage*

Nach Art 23h Abs 1 B-VG können der Nationalrat und der Bundesrat beschließen, dass gegen einen Gesetzgebungsakt im Rahmen der Europäischen Union beim Gerichtshof der Europäischen Union Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip erhoben wird.[71] Auch dieses Recht zur Klagserhebung steht, wie im Ausschussbericht ausdrücklich klargestellt wird,[72] jeder der beiden Kammern unabhängig vom Vorgehen der jeweils anderen Kammer zu.

Die – vom zur Begutachtung ausgesandten Initiativantrag abweichende – völlige Gleichstellung des Bundesrates mit dem Nationalrat, die ihm insbesondere auch ein Klagerecht in Bezug auf Angelegenheiten einräumt, die in Gesetzgebung Bundessache sind, greift berechtigte Forderungen der Länder und der Landtage im Rahmen des Begutachtungsverfahrens auf. So hätte die ursprünglich beabsichtigte Reduktion des Klagerechts des Bundesrates auf Gesetzgebungsakte im Rahmen der Europäischen Union, deren Durchführung die Erlassung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen erfordert, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung gemäß Art 44 Abs 2 B-VG eingeschränkt wird, sowie auf unmittelbar anwendbare Rechtsakte, die Regelungen enthalten, die durch solche bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen getroffen werden müssten,[73] dem Bundesrat faktisch jede Möglichkeit zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage genommen. Denn derart weitreichende Eingriffe in die nationale Zuständigkeitsordnung durch Unionsrechtsakte kommen angesichts der unionsrechtlich garantierten und neuerdings auch primärrechtlich verankerten[74] Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten[75] praktisch nicht vor (und dürften zudem auch schon unionsrechtlich nicht ohne Weiteres zulässig

---

70 Mit berechtigter Kritik auch *Griller*, Ausgestaltung 462 FN 39.

71 Dadurch wird auch die – angesichts doppelter Bindung (vgl *Ranacher/Frischhut*, Handbuch 279 ff mwN) wohl zwingend erforderliche – bundesverfassungsgesetzliche Grundlage für diesen Akt der Mitwirkung von NR und BR an einer Maßnahme der Vollziehung (als solche ist die Klagserhebung vor dem EuGH nämlich innerstaatlich zu qualifizieren) geschaffen (vgl dazu *Dossi*, Rechtsfragen 369).

72 AB 827 BlgNR XXIV. GP 13.

73 Vgl den vorgeschlagenen Art 23h Abs 2 B-VG in der Fassung des zur Begutachtung ausgesandten Initiativantrages 978/A.

74 Art 291 Abs 1 AEUV.

75 Zu dieser vgl nur *Ranacher/Frischhut*, Handbuch 256 ff mwN.

sein).[76] Dass der Bundesverfassungsgesetzgeber im Ergebnis eine solch gravierende Benachteiligung des Bundesrates gegenüber dem Nationalrat nicht in Kauf nehmen wollte, ist zu begrüßen und – nicht zuletzt aus den oben im Zusammenhang mit der Subsidiaritätsrüge bereits genannten Gründen – auch verfassungspolitisch konsequent. Zudem konnte der Bundesverfassungsgesetzgeber dadurch möglichen Anwendungsproblemen ausweichen[77] und vermeiden, Art 23h Abs 1 B-VG in ein Spannungsverhältnis zu Art 8 Abs 1 des Subsidiaritätsprotokolls zu bringen.[78]

Anders als bei der Subsidiaritätsrüge muss ein Beschluss über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage vom Nationalrat oder vom Bundesrat, jeweils mit einfacher Mehrheit, selbst gefasst werden. Wie aus den parlamentarischen Materialien hervorgeht, wurde hier bewusst davon abgesehen, die Möglichkeit einer Delegation dieser Befugnis an einen Ausschuss im Wege der jeweiligen Geschäftsordnungen einzuräumen.[79] Ebenfalls ausweislich dieser Materialien soll der Beschluss inhaltlich die formellen Voraussetzungen der Satzung[80] bzw der Verfahrensordnung[81] des EuGH an eine Klageschrift erfüllen.[82] Dies wird insbesondere auch deshalb unabdingbar sein, weil nach Art 23h Abs 2 B-VG das Bundeskanzleramt[83] die Klage im Namen des Nationalrates oder des Bundesrates unverzüglich an den Gerichtshof der Europäischen Union zu übermitteln hat, ohne dass ihm eine Ingerenz auf den Inhalt der Klageschrift zustünde.[84] Die Funktion des Bundes-

---

76 Vgl dazu auch die berechtigte Kritik bei *Öhlinger*, Art 23e, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 8, an der offensichtlich als Vorbild für den im Initiativantrag vorgeschlagenen Art 23h Abs 2 B-VG dienenden Bestimmung des Art 23e Abs 6 B-VG.

77 Vgl *Griller*, Ausgestaltung 465, der zutreffend darauf hinweist, dass es wohl kein Organ gegeben hätte, dass befugt gewesen wäre, zu kontrollieren, ob eine vom BR erhobene Subsidiaritätsklage das zusätzliche Zulässigkeitskriterium des Eingriffs in Landeskompetenzen erfüllt, sodass es sich dabei wohl um eine *lex imperfecta* gehandelt hätte.

78 Dieser kann nämlich – wie bereits dargelegt (siehe oben III.F.) – durchaus dahingehend ausgelegt werden, dass jeder Kammer des nationalen Parlaments ein selbstständiges Klagerecht bereits unionsrechtlich eingeräumt ist.

79 AB 827 BlgNR XXIV. GP 13. Der AB empfiehlt jedoch, in den Geschäftsordnungen eine obligatorische Ausschussberatung vorzusehen.

80 Art 21 des Prot Nr 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, ABl 2010 Nr C 83, 210.

81 Art 38 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs (konsolidierte Fassung, ABl 2010 Nr C 177, 1).

82 Vgl wiederum den AB 827 BlgNR XXIV. GP 13.

83 Diesem obliegt gemäß Teil 2 Abschnitt A Z 5 des Bundesministeriengesetzes 1986, BGBl Nr 76, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBl I 3/2009, die Vertretung der Republik Österreich vor dem Gerichtshof der Europäischen Union.

84 So ausdrücklich der AB 827 BlgNR XXIV. GP 13.

kanzleramts soll hier also erkennbar lediglich die einer Poststelle sein. Dies wird – ausgehend von dieser grundsätzlichen bundesverfassungsgesetzlichen Festlegung – auch für alle weiteren Prozesshandlungen vor dem EuGH im Rahmen des Verfahrens anzunehmen sein.[85]

B. Zur Einbindung der Länder im Besonderen

Abschließend soll nun auf die Einbindung der Länder in das Verfahren der Subsidiaritätskontrolle näher eingegangen werden. Vorauszuschicken ist, dass es sich dabei um eine vom sog Länderbeteiligungsverfahren nach Art 23d Abs 1 bis 4 B-VG[86] zu unterscheidende spezifische Form der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union handelt, deren rechtliche Regelung auf innerstaatlicher Ebene zudem die besonderen primärrechtlichen Vorgaben des Subsidiaritätsprotokolls zu beachten hat. Auch sind die Ziele der Subsidiaritätskontrolle andere als jene der innerstaatlichen Länderbeteiligung am europäischen Rechtssetzungsprozess. Erstere dient ausschließlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und damit mittelbar (auch) der Bewahrung von Gestaltungsspielräumen der Länder im Rahmen der ihnen nach der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung zukommenden Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeiten durch Verhinderung einer nach Art 5 Abs 3 EUV unzulässigen Kompetenzausübung durch die Union. Letztere ist allgemein auf die Beeinflussung bzw, soweit Angelegenheiten der Landesgesetzgebung betroffen sind, verbindliche Festlegung der österreichischen Position zu einem Vorhaben der EU ausgerichtet und bezweckt dadurch insbesondere auch eine entsprechende Einflussnahme auf die Willensbildung der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat. Schließlich sind beide Formen der Ländermitwirkung unterschiedlichen Staatsgewalten zugeordnet: Während die Subsidiaritätskon-

---

85 Der AB scheint diesbezüglich – inkonsequenter Weise – Gegenteiliges anzudeuten, wenn dort davon die Rede ist, dass das Bundeskanzleramt jenes Organ, das die Erhebung der Klage beschlossen hat, über den Fortgang des Verfahrens zu informieren hat (vgl wiederum 827 BlgNR XXIV. GP 13). Allerdings lässt sich auch diese Aussage auch im Sinn einer bloßen Weiterleitung von vom Gerichtshof übermittelten Schriftstücken deuten. Zur Problematik vgl auch *Griller*, Ausgestaltung 465.

86 Zu diesem etwa *Bußjäger*, Die Mitwirkung der österreichischen Länder an Vorhaben im Rahmen der EU, in: Hummer/Obwexer (Hg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2006) 55; *Ranacher*, Die österreichischen Länder als Akteure im Prozess der europäischen Rechtsetzung, in: Busek/Hummer (Hg), Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union (2006) 217 (219 ff); *Rosner*, Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 41; alle mwN.

trolle – schon unionsrechtlich – die Parlamente der Mitgliedstaaten einschließlich der gegebenenfalls zu konsultierenden regionalen Parlamente in den europäischen Rechtssetzungsprozess einbezieht und als Adressaten dieser Mitwirkung unmittelbar die im Gesetzgebungsverfahren tätig werdenden Organe der Union bestimmt, ist die exekutiv ausgerichtete innerstaatliche Länderbeteiligung auf Ebene der Landesregierungen angesiedelt;[87] ihr Adressat ist der Bund, konkret der Österreich bei Verhandlung und Abstimmungen im Rahmen der EU vertretende Bundesminister.

1. *Einbindung der Landtage im Rahmen der Subsidiaritätsrüge*

Die Einbeziehung der Landtage im Verfahren der Subsidiaritätsrüge erfolgt nach Art 23g Abs 3 B-VG systemkonform über den Bundesrat als Länderkammer des Bundesparlaments. Damit wird im Einklang mit Art 6 Abs 1 des Subsidiaritätsprotokolls eine Konsultation der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen gewährleistet.

Konkret hat der Bundesrat die Landtage zunächst über alle Entwürfe von Gesetzgebungsakten im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.[88] Diese umfassende Informationspflicht des Bundesrats gegenüber den Landtagen ist dabei im Vergleich zur Informationspflicht des Bundes gegenüber den Ländern nach Art 23d Abs 1 B-VG einerseits weiter, da sie sich ausnahmslos auf alle Gesetzgebungsakte bezieht und nicht nur auf solche, die den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Andererseits ist sie enger, weil sie nur Entwürfe für Gesetzgebungsakte und nicht jedwede Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union[89] betrifft.

Eine Stellungnahme des Landtags an den Bundesrat nach Art 23g Abs 3 erster Satz B-VG wird rechtlich in aller Regel als Entschließung zu qualifizieren sein. Einer zusätzlichen landesverfassungsgesetzlichen

---

87 An diesem exekutiven Charakter der Länderbeteiligung ändert auch eine allfällige Mitwirkung des Landtages nichts. So kann etwa der Tir Landtag durch Entschließung eine Bindung der Landesregierung im Hinblick auf ihre Positionierung zu einem bestimmten Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration herbeiführen (vgl das Landesverfassungsgesetz über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl Nr 17/1993). In fünf anderen Ländern (Bgld, OÖ, Sbg, Stmk, Vlbg) bestehen gleichartige landesverfassungsrechtliche Regelungen.

88 Art 23g Abs 1 erster Satz.

89 Zum weiten Vorhabensbegriff vgl insbesondere Art 1 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl Nr 775/1992.

Ermächtigung des Landtages zur Abgabe einer solchen Stellungnahme bedarf es mE nicht, da Art 23g Abs 3 erster Satz B-VG ein diesbezügliches Entschließungsrecht bereits beinhaltet. Soll aber die Abgabe einer Stellungnahme nach Art 23g Abs 3 erster Satz B-VG an einen Ausschuss des Landtages delegiert werden, dann ist dafür eine landesverfassungsgesetzliche Grundlage erforderlich.[90] In der Praxis wird daran in aller Regel kein Weg vorbeiführen, wenn die Landtage angesichts der dem Bundesrat für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge zur Verfügung stehenden Frist von acht Wochen die dortige Willensbildung rechtzeitig und nachhaltig beeinflussen wollen. Das wird nur gelingen, wenn Landtagsstellungnahmen deutlich vor dem Ablauf der Achtwochenfrist beim Bundesrat eingehen. Ausgehend davon stellt sich das oben bereits angesprochene Zeit- und Ressourcenproblem für die Landtage in noch größerer Schärfe als für den Nationalrat und den Bundesrat.[91] Viel wird daher in der Praxis davon abhängen, dass den Landtagen die weit besser mit Ressourcen und Expertise ausgestatteten exekutiven Apparate der Länder unterstützend zur Verfügung stehen. Das zwischen den Ländern im Rahmen der ständigen Länderexpertenkonferenz Subsidiaritätskontrolle akkordierte Verfahren zur Prüfung und Weiterverfolgung von EU-Initiativen vor dem Hintergrund von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit strebt daher auch eine bis zu einem gewissen Grad institutionalisierte und formalisierte Vernetzung zwischen den mit Angelegenheiten der Subsidiaritätskontrolle befassten Experten der Ämter der Landesregierung einerseits und den Landtagen bzw dem Bundesrat andererseits an.[92]

Nach Art 23g Abs 3 zweiter Satz hat der Bundesrat die Stellungnahmen der Landtage bei der Beschlussfassung über eine Subsidiaritätsrüge zu erwägen. Weiters hat er die Landtage über solche Beschlüsse zu unterrichten. Im Unterschied zur Informationspflicht des Bundesrates und zum Stellungnahmerecht der Landtage waren diese weitergehenden Verpflichtungen des Bundesrates im ursprünglichen Entwurf nicht vorgesehen[93] und gehen auf entsprechende Forderun-

---

90 Wie sie etwa in Tir nach § 4 Abs 2 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration besteht (diese Regelung wird vom Tir Landtag analog auch auf Stellungnahmen nach Art 23g Abs 3 B-VG angewandt).

91 Vgl dazu auch *Ranacher*, Länder 234 f und 239.

92 Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 28. April 2010 betreffend die innerstaatliche Umsetzung der Subsidiaritätskontrolle, VSt-5028/71 vom 29.4.2010; siehe dazu im Einzelnen die Beiträge von *Andreas Kiefer* sowie von *Martina Büchel-Germann/Harald Kraft* im vorliegenden Band.

93 Vgl den vorgeschlagenen Art 23g Abs 3 B-VG in der Fassung des zur Begutachtung ausgesandten Initiativantrages 978/A.

gen der Länder im Begutachtungsverfahren zurück. Bereits aus dem Wortlaut des Art 23g Abs 3 zweiter Satz („erwägen") ist ersichtlich, dass Stellungnahmen der Landtage den Bundesrat nicht binden. Die Bestimmung erweist sich damit im Hinblick auf den Grundsatz des freien Mandats[94] als systemkonform.[95] Ungeachtet dessen wird ein „Erwägen" im Sinne des Art 23g Abs 3 zweiter Satz B-VG aber jedenfalls eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den vorliegenden Landtagsstellungnahmen im Bundesrat und eine schlüssige Begründung für deren (Nicht)Übernahme in eine Subsidiaritätsrüge des Bundesrates voraussetzen.[96]

2. *Subsidiaritätsklage auf Verlangen der Länder*

Hinsichtlich der Erhebung einer Subsidiaritätsklage durch die nationalen Parlamente sieht das Subsidiaritätsprotokoll keine Konsultation der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen vor. Ausgehend davon hat der Bundesverfassungsgesetzgeber darauf verzichtet, den Landtagen ein Mitwirkungsrecht einzuräumen. Auch ist der Bundesverfassungsgesetzgeber einzelnen Forderungen im Begutachtungsverfahren nicht gefolgt, wonach die Erhebung einer Subsidiaritätsklage schon von einer bestimmten Minderheit der Abgeordneten des Bundesrates[97] bzw von einer bestimmten Anzahl von Land-

---

94 Art 56 Abs 1 B-VG.

95 Natürlich wäre es auch denkbar gewesen, bei sonstiger Beibehaltung des status quo nur im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle eine Bindung des BR an Beschlüsse der Landtage vorzusehen. Die dadurch bewirkte partielle Durchbrechung des Grundsatzes des freien Mandats hätte allerdings – ohne grundsätzlichen Systemwechsel zum imperativen Mandat – zu Wertungswidersprüchen im Verhältnis der Landtage zum BR geführt und eine Reihe weiterer Fragen aufgeworfen (näher dazu *Ranacher*, Länder 235 f; zur verfassungsrechtlichen Problematik vgl auch *Dossi*, Rechtsfragen 369 f).

96 Denn eine solche Begründung setzt denklogisch eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Landtagsstellungnahmen voraus und wird daher insbesondere in Fällen, in denen der BR die in derartigen Stellungnahmen vorgebrachten Subsidiaritätsbedenken nicht teilt, indizieren, dass die Stellungnahmen der Landtage bei der Willensbildung im BR zuvor ausreichend erwogen wurden.

97 Vgl die Entschließung des Tir Landtages zur Lissabon-Begleitnovelle vom 24. März 2010, wonach schon ein Drittel der Mitglieder des BR oder jeweils die Mehrheit der von einem Land entsandten Mitglieder des BR aus mindestens drei Ländern die Erhebung einer Subsidiaritätsklage in Bezug auf Angelegenheiten verlangen können soll, die innerstaatlich in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Die Konzeption als Minderheitenrecht erwägend auch die Stellungnahme des NÖ Landtages vom 18. März 2010 (ohne Zl).

tagen[98] verlangt werden können soll. Im Hinblick auf den bereits angesprochenen Grundsatz des freien Mandats könnte aber ein derartiges Mitwirkungsrecht der Landtage systemkonform jedenfalls nicht über eine Art Antragsrecht an den Bundesrat, eine Subsidiaritätsklage zu erheben, hinausgehen.[99]

Auch wenn also den Landtagen keine Ingerenz auf die Handhabung des Instruments der Subsidiaritätsklage durch den Bundesrat zukommt, so bedeutet das nicht, dass die Länder überhaupt keine Möglichkeit haben, eine Klagsführung wegen behaupteter Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vor dem EuGH zu initiieren. Denn nach Art 10 Abs 1 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration hat der Bund auf Ansuchen eines Landes einen entsprechenden Rechtsbehelf vor dem EuGH zu ergreifen, wenn ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen von Organen der EU eine Angelegenheit der Landesgesetzgebung betrifft.[100] Auch eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips stellt ein rechtswidriges EU-Organhandeln im Sinne dieser Bestimmung dar, das im Wege einer von der Republik Österreich nach Art 263 Abs 2 AEUV erhobenen Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof geltend gemacht werden kann.[101]

---

98 Vgl die Stellungnahme des Landes Sbg zur Lissabon-Begleitnovelle vom 31. März 2010, 2001-BG/1/321-2010, sowie jene des Sbg Landtages vom 23. März 2010, 002-0/1743/579-2010, wonach der BR in Angelegenheiten, die innerstaatlich in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, im Ergebnis zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage verpflichtet werden soll, wenn dies wenigstens drei Landtage in einer inhaltlich gleichgerichteten Entschließung verlangen.

99 Vgl dazu *Ranacher*, Länder 237 f, auch in Bezug auf seinerzeit in Diskussion stehende Varianten einer Bindung des BR an die Haltung der Landtage.

100 Dies gilt allerdings nur, sofern kein anderes Land diesem Ansuchen widerspricht und nicht zwingende außen- oder integrationspolitische Gründe dagegen sprechen. Grundsätzlich reicht aber das Verlangen eines einzigen Landes aus, um eine Verpflichtung des Bundes zur Einbringung einer Klage zu begründen; näher zu all dem *Frank*, Art 23d B-VG, in: Rill/Schäffer, Bundesverfassungsrecht (2010) Rz 122 ff mwN.

101 So auch *Dossi*, Rechtsfragen 370.

V. Fazit

Der Nationalrat und der Bundesrat haben schon bald nach dem Inkrafttreten der Lissabon-Begleitnovelle erste Subsidiaritätsrügen[102] erhoben.[103] Das deutet darauf hin, dass das österreichische Parlament die ihm durch das Subsidiaritätsprotokoll und durch die – in der Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates den Forderungen der Länder weitestgehend Rechnung tragende – Lissabon-Begleitnovelle eingeräumten Möglichkeiten als Chance einer substantiellen Mitwirkung am europäischen Rechtsetzungsprozess begreift. Ob die nationalen Parlamente allerdings wirklich in der Lage sein werden, einerseits durch Subsidiaritätsrügen in der prälegislativen Phase, andererseits durch die Erhebung von Subsidiaritätsklagen (vor allem gegen Unionsrechtsakte, die trotz im Vorfeld geäußerter Subsidiaritätsbedenken erlassen wurden) eine wirksame Subsidiaritätskontrolle auszuüben, wird sich zeigen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere erneut auf die durchaus hohen formalen Hürden für die Erreichung der Schwellenwerte im Subsidiaritätsrügeverfahren und die hohen Anforderungen an die erforderliche rasche und zielgerichtete interparlamentarische Koordination hinzuweisen. Die Effektivität von Subsidiaritätsklagen wird schließlich weniger von der Qualität der vorgebrachten Argumente abhängen, sondern vielmehr davon, ob der EuGH, wenn er öfter als bisher mit Subsidiaritätsbedenken konfrontiert werden sollte, bereit ist, durch Verfeinerung der bislang äußerst groben Prüfdichte in Bezug auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch den Unionsgesetzgeber seine diesbezügliche Zurückhaltung aufzugeben. Dass die in einer Subsidiaritätsklage geäußerten Bedenken dabei in aller Regel schon Gegenstand einer eingehenden politischen Prüfung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahren gewesen sein dürften, könnte der Gerichtshof freilich bereitwillig als Argument aufgreifen, um an seiner bloßen Evidenzkontrolle festzuhalten.[104]

---

102 Zur Subsidiaritätsrüge des NR vgl die Parlamentskorrespondenz Nr 678 vom 14. September 2010, zu jener des BR die Parlamentskorrespondenz Nr 739 vom 5. Oktober 2010 (abrufbar auf der Homepage des Parlaments unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/ [30.11.2010]).

103 Diese betrafen den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörige zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung, KOM (10) 379 endg.

104 So auch die von *Langguth*, Art 5 EUV Rz 57, geäußerte Erwartung, wonach, wenn sowohl der Rat als auch das EP einem Vorschlag der Kommission trotz Monierung durch die nationalen Parlamente und einer erneuten Prüfung ihre Zustimmung geben, der EuGH diesem manifesten Willen des Gesetzgebers kaum widersprechen wird.

Andreas Kiefer

Mehr Länderzusammenarbeit durch die Subsidiaritätskontrolle: das arbeitsteilige Modell im Rahmen bestehender Kooperations- und Beteiligungsstrukturen

I. Subsidiarität: Dauerthema der österreichischen Europapolitik

Das Thema Subsidiarität war seit Beginn der österreichischen EU-Mitgliedschaft im Jahr 1995 ein wichtiges Thema für die Länder und wurde vom Bund auch auf europäischer Ebene vertreten. Im Weißbuch „Österreich in der EU" aus 1995 kündigte die Bundesregierung an, sich für ein gemeinsames Verständnis dieses Prinzips bei den EU-Institutionen und in den Mitgliedstaaten einzusetzen. Gleichzeitig sollte das Subsidiaritätsprinzip auch operationell und rechtlich relevant gemacht werden. In der Erklärung Nr 3 zum Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 brachten Belgien, Deutschland und Österreich zum Ausdruck, dass das Subsidiaritätsprotokoll auch für die Bundesländer, Regionen und Gemeinschaften der drei Staaten gelte.

In der weiteren Vorbereitung der Verhandlungen über den Vertrag über eine Verfassung für Europa wurde das Subsidiaritätsthema von diesen drei Staaten und auf regionaler Ebene vor allem von den Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen vertreten. So stammten fünf der sechs Beobachter des Ausschusses der Regionen (AdR) im Verfassungskonvent[1] aus Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen. Diese institutionell starken Regionen nutzten neben dem institutionellen Forum des Ausschusses der Regionen vor allem die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REGLEG) und die Konferenz der gesetzgebenden Regio-

1 Die sechs Beobachter des AdR im Konvent waren *Jos Chabert*, Minister der Region Brüssel-Hauptstadt (B/EVP), *Manfred Dammeyer*, NRW-Landtagsabgeordneter (D/SPE), *Patrick Dewael*, flämischer Ministerpräsident (B/ELDR), *Claude du Granrut*, Mitglied des Regionalrates der Picardie (F/EVP), *Claudio Martini*, Präsident der Region Toskana (I/SPE) sowie der Präsident der Region Murcia, *Ramon Luis Valcarcel Siso* (E/EVP).

nalparlamente der EU (CALRE).[2] Sowohl in REGLEG als auch in der CALRE arbeiteten die österreichischen Länder aktiv mit und übernahmen auch Führungsverantwortung: Salzburgs Landeshauptmann *Franz Schausberger* als Präsident von REGLEG im Jahr 2003 sowie Salzburgs Landtagspräsident *Helmut Schreiner* 1998 und Tirols Landtagspräsident *Herwig van Staa* 2008/2009 als Präsidenten der CALRE.

Die Länder waren daher bestens in die europäischen Netzwerke und in die innerstaatlichen Mitwirkungsstrukturen eingebunden. Die Schaffung der Außenstelle der Verbindungsstelle der Bundesländer in der Ständigen Vertretung Österreichs zur Europäischen Union in Brüssel[3] im Jahr 1990 erwies sich in diesem Zusammenhang einmal mehr als sehr vorteilhaft, weil die Länder auf diese Weise in den direkten Informationsfluss zwischen der Europäischen Union und der Republik integriert waren.

II. 2004: Vorbereitung der Subsidiaritätskontrolle

Am 12. November 2004 beschloss die Landesamtsdirektorenkonferenz[4], in Subsidiaritätsfragen ein Verfahren zur Koordinierung der Länder untereinander sowie mit den Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen auf europäischer Ebene einzurichten. Ziel war es, frühzeitig auf mögliche Probleme aufmerksam zu machen. So sollten alle Einflussmöglichkeiten genutzt werden, um die Länderinteressen bereits im Vorfeld vor dem eigentlichen Rechsetzungsverfahren einzubringen. Das bestehende Klagerecht der Länder über die Bundesregierung oder das neue Klagerecht des Ausschusses der Regionen gegen beschlossene Rechtsakte sollten nur ultima ratio sein. Das Modell konzentriert sich auf die Landesregierungen, also die Exekutiven. Die Landesparla-

---

2 Zu den Aktivitäten und Initiativen von REGLEG und CALRE im Zusammenhang mit den institutionellen Entwicklungen im Vertrag von Nizza, dem so genannten Verfassungsprozess und schließlich dem Vertrag von Lissabon siehe ausführlich in *Kiefer*, Gesetzgebende Regionalparlamente und ihr europäischer Verband: die CALRE, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2006 (2006) 606; *Kiefer*, Der Verfassungsvertrag für Europa und die Vorbereitung auf seine Anwendung: Initiativen von REG LEG im Jahr 2004, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2005 (2005) 607; *Kiefer*, Informelle effektive interregionale Regierungszusammenarbeit: REG LEG – die Konferenz der Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen und ihre Beiträge zur europäischen Verfassungsdiskussion 2000 bis 2003, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2004 (2004) 398.

3 Vgl die Beiträge von *Klemens H. Fischer* und *Hans-Dietmar Schweisgut* im vorliegenden Band.

4 VST-4993/7 vom 15.11.2004.

mente, die über den Bundesrat in das Subsidiaritätsmonitoring einbezogen werden, erarbeiteten ihre eigenen Strukturen.[5] Das Subsidiaritäts-Frühwarnsystem sollte sofort mit Inkrafttreten des Subsidiaritätsprotokolls genutzt werden können. Mit der Vorbereitung der innerstaatlichen Umsetzung der Subsidiaritätskontrolle beauftragten die Länder den Leiter des Landes-Europabüros Salzburg, *Andreas Kiefer*[6], und die Leiterin der Europaabteilung von Vorarlberg, *Martina Büchel-Germann*, als gemeinsame Ländervertreter.

In Länderexpertenkonferenzen wurde ab 2005 ein Verfahren ausgearbeitet und in den folgenden Jahren auf Grund der mit konkreten Probeläufen gemachten Erfahrungen weiterentwickelt und verfeinert. Zu den Beratungen der Länderexpertenkonferenz wurden anfangs auch Vertreter der deutschen Länder und des Ausschusses der Regionen eingeladen, um internationale Entwicklungen berücksichtigen zu können. Gerade der AdR hatte hier wichtige Pionierarbeit übernommen.[7] Regelmäßig nahmen Vertreter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes sowie seit 2007 der Landtagsdirektorenkonferenz und der Bundesratsdirektion sowie ab 2010 des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes teil.

Einige Landesregierungen und einige Landtage sowie später auch die Landeshauptleutekonferenz beteiligten sich an den Probeläufen des Ausschusses der Regionen zur Subsidiaritätskontrolle. Die Verbindungsstelle fungierte hier für die Landeshauptleutekonferenz als Sekretariat. Für die inhaltliche Arbeit waren – wie üblich – die als subsidiaritätsverantwortlich benannten Länder zuständig. Der vom Ausschuss der Regionen (AdR) verwendete Prüfraster wurde übernommen, weil dadurch eine Vergleichbarkeit der Analysen und Bewertungen durch Regionen in anderen Staaten möglich wurden.

Nach der von der Bundesregierung im Rahmen der Ratspräsidentschaft 2006 in St. Pölten durchgeführten EU-Subsidiaritätskonferenz unter dem Titel „Europa fängt zu Hause an" erteilte die Landes-

---

5 Vgl dazu den Beitrag von *Susanne Bachmann* im vorliegenden Band.

6 Der Autor war Leiter der Europaabteilung des Amtes des Salzburger Landesregierung und gemeinsamer Ländervertreter für die innerstaatliche Umsetzung der Subsidiaritätskontrolle und ist seit 1. April 2010 als Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats tätig. Dieser Beitrag entstand während der Verantwortlichkeit des Autors als Leiter der Fachabteilung Landes-Europabüro des Amtes der Salzburger Landesregierung.

7 Siehe *Kiefer*, Von der Philosophie zur praktischen Anwendung: Das Subsidiaritätskontroll-Netzwerk des Ausschusses der Regionen, in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea (2006) 156; vgl dazu auch den Beitrag von *Gerhard Stahl* und *Manfred Degen* im vorliegenden Band.

hauptleutekonferenz am 3. Mai 2006[8] den Auftrag, die 2004 begonnenen Arbeiten fortzuführen. Die Länder sollten eine eigene, arbeitsteilige Subsidiaritätskontrolle durchführen, auch um die Belastungen für Bürger und Unternehmen durch EU-Vorschriften möglichst gering zu halten. Ein politisches Steuerungsgremium bestehend aus den Landeshauptleuten von Tirol, Vorarlberg und Wien sollte die Vorschläge der Arbeitsgruppe bewerten. Die Vorschläge wurden im Jahr 2007 als verfassungskonformer und praktikabler Vorschlag zur Einbindung der Länder beurteilt und als geeignet angesehen, um möglichst effizient Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken vorzubringen. Von der Landeshauptleutekonferenz wurde diese politische Bewertung am 4. Oktober 2007 zustimmend zur Kenntnis genommen.[9] Dies bedeutete auch, dass keine zusätzlichen Gremien oder Verfahren für die Subsidiaritätskontrolle geschaffen werden sollten.

III. Länderexpertenkonferenzen als Informationsdrehscheibe

Jährlich seit 2006 wird das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission von der Länderexpertenkonferenz analysiert und jeweils ein subsidiaritätsverantwortliches Land wird für einzelne, potenziell subsidiaritätsrelevante EU-Initiativen benannt. In den Jahren 2008 und 2009 wurden zusätzliche Erfahrungen gesammelt und das Verfahren verfeinert. Eine wichtige Erkenntnis war die Notwendigkeit, Regelungen für jene Fälle zu treffen, in denen eine EU-Initiative erst nachträglich als subsidiaritätsrelevant identifiziert wird. Weiters wurde die Abstimmung zwischen den federführend für die Subsidiaritätsprüfung und jenen für die inhaltliche Prüfung zuständigen Ländern verbessert.

In einer Tagung der Länderexpertenkonferenz im Jänner 2010 wurde ausführlich Bilanz über die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung, dem Bundesrat, über die Rolle der Gemeinsamen Ländervertreter, die Zusammenarbeit der Dienststellen, die mit der Subsidiaritätskontrolle beauftragt sind mit den fachlich zuständige Dienststellen, der Informationsfluss zwischen den einzelnen Landesregierungen und den Landtagen, mit dem Ausschuss der Regionen etc gezogen. In einem von den gemeinsamen Ländervertretern erarbeiteten Fragebogen nahmen die Länder zu jedem Dossier, das gemäß Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission 2007, 2008 und 2009 einem Land federführend zugeteilt wurde, sowie zu den Dossiers

8 VST-5028/17 vom 4.5.2006.

9 VSt-5028/42 vom 11.10.2007.

Stellung, die weiters zur Prüfung übernommen wurden. Dies sollte weitere wesentliche Erkenntnisse bringen, wie zum Beispiel ob auch tatsächlich einheitliche Länderpositionen gemäß Art 23d B-VG verabschiedet wurden und ob diese durch eine Länderumfrage via Verbindungsstelle, durch eine Länderexpertenkonferenz oder im Rahmen der Landeshauptleutekonferenz zustande gekommen ist. Auch war anzugeben, warum gegebenenfalls keine Länderposition verabschiedet wurde und ob diese Information den anderen Ländern auch weitergegeben wurde.

Eine von der Verbindungsstelle der Bundesländer in der Ständigen Vertretung in Brüssel eingerichtete Datenbank, die für die Länder passwortgeschützt zugänglich ist, brachte einen wesentlichen Fortschritt bei der Verfolgung der einzelner Initiativen. Zusätzlich zu den Dokumenten, die den Ländern über die Landesamtsdirektoren von der Verbindungsstelle zur Verfügung gestellt werden, sind in dieser Datenbank, gegliedert nach den jährlichen Arbeitsprogrammen der Kommission, Informationen enthalten, die mit Links zu den entsprechenden Dokumenten der Kommission, des Europäischen Parlaments, zur gemeinsamen oder einheitlichen Länderstellungnahme etc führen. Dies ermöglicht ein zielgerichtetes Verfolgen der Verfahren und dient dem gegenseitigen Informationsaustausch.

Die nachstehende Tabelle zeigt eine Übersicht über die Zuordnung von subsidiaritätsrelevanten Dossiers auf einzelne Länder in den Jahren 2007-2010.

	B	K	N	O	S	St	T	V	W	**Summe**
2007	2	1	2	2	2	1	2	2	2	**16**
2008	1	1	6	2	1	1	1	1	3	**17**
2009	1	1	0	1	1	1	1	1	1	**8**
2010	1	0	3	1	2	0	0	1	1	**9**
Summe	**5**	**3**	**11**	**6**	**6**	**3**	**4**	**5**	**7**	**40**

Quelle: Berechnungen des Autors auf der Grundlage der jährlichen Übersichten der Verbindungsstelle der Bundesländer.

Der Anteil der Subsidiaritätsthemen an der Zahl der gemeinsamen und einheitlichen Länderstellungnahmen gemäß Art 23d Abs 1 bzw Abs 2 B-VG von 2005 bis 2009 ist – wie die nachstehende Tabelle zeigt – kontinuierlich gestiegen. Sie zeigt daher auch die stärkere Koordina-

tion und Abstimmung unter den Ländern, die durch die Europapolitik induziert wurde.

Jahr	Gemeinsame Länderstellungnahmen Art 23d Abs 1 B-VG	Davon Subsidiarität	Einheitliche Länderstellungnahmen Art 23d Abs 2 B-VG	Davon Subsidiarität
2005	12	1	3	0
2006	26	2	3	0
2007	11	2	8	0
2008	12	6	2	2
2009	26	8	3	0

Quelle: Berechnungen des Autors auf der Grundlage der jährlichen Übersichten der Verbindungsstelle der Bundesländer.

Zur Frage, ob National- oder Bundesrat oder Ausschüsse zu einzelnen Dossiers eine Stellungnahme abgaben und dazu die Länderposition eingebracht und/oder berücksichtigt wurde, zeigte sich, dass ab 2008 in Einzelfällen und ab 2009 systematisch Ländervertreter – teils politische Referenten, teils beamtete Experten – an Ausschusssitzungen des Bundesrats teilnahmen und die Länderpositionen auch meist berücksichtigt wurden. Auch auf Arbeitsebene entwickelte sich eine enge Kooperation zwischen den Ländern bzw der Verbindungsstelle einerseits und der Bundesratsdirektion andererseits.

Weiters wurde die Berücksichtigung der Länderpositionen im AdR-Subsidiaritätsnetzwerk sowie in der darauf aufbauenden AdR-Stellungnahme abgefragt. Hier zeigte sich Unterschiedliches. Die Berichterstatter des AdR nahmen Empfehlungen des AdR-Subsidiaritätsnetzwerks meist dann auf, wenn sie in Übereinstimmung mit ihrer fachlichen Auffassung zum Thema standen. Am Beispiel der AdR-Stellungnahme von *Anna Terron i Cusi* zum Thema „Stockholm-Programm: Herausforderungen und Chancen für ein neues Mehrjahresprogramm für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU"[10] zeigte sich, dass sich die Berichterstatterin durch Subsidiaritätsbedenken mancher Mitglieder nicht von der Durchsetzung ihrer fachlichen Ansichten abbringen ließ. Diese Bedenken wurden in Unter-

10 CdR 201/2009 fin.

lagen sowie in Gesprächen mit der Berichterstatterin nicht nur von österreichischer Seite geäußert.

In einem weiteren Fragebogen wurden die Länder gebeten, konkrete Verbesserungsvorschläge für das Verfahren zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung als Grundlage für einen Erfahrungsbericht an die Landeshauptleutekonferenz zu erstatten. Dabei zeigte sich einmal mehr, dass die gute Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Ländervertretern, die für die fachliche Betreuung einer EU-Initiative und die Vertretung der Länderpositionen auch in Kommissionsausschüssen bzw Ratsarbeitsgruppen verantwortlich sind, ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist.[11] Dies verdient deshalb besondere Erwähnung, da häufig nicht dieselben Länder den gemeinsamen Ländervertreter stellen und für ein Dossier subsidiaritätsverantwortlich sind.

Bei der Analyse der Abläufe wurde wiederholt betont, dass die Einbeziehung aller beteiligten Stellen in Österreich und darüber hinaus von großer Bedeutung für ein erfolgreiches Vorgehen und die Vertretung der Länderinteressen sei. Zudem deckten sich in vielen Fällen die Interessen der Länder mit jenen des Bundes, was die Arbeit auf europäischer Ebene erleichtere. Als wichtige Kooperationspartner der in den Landesverwaltungen für die Subsidiaritätskontrolle verantwortlichen Stellen wurden die Verbindungsbüros der Länder, die gemeinsamen Ländervertreter, die Verbindungsstelle in Wien und in Brüssel, der Ausschuss der Regionen, die Bundesregierung, der Bundesrat sowie andere europäische Regionen genannt.

IV. Subsidiaritätskontrolle zeitgerecht in Kraft

Die Landesamtsdirektorenkonferenz beriet in ihrer Sitzung vom 28. April 2010[12] den von den beiden Länderexperten vorgelegten Abschlussbericht über die im Jahr 2004 und 2006 erteilten Aufträge und billigte das vorgelegte Verfahren der Länder zur Prüfung und Weiterverfolgung von EU-Initiativen vor dem Hintergrund von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Es wurde als geeignetes Instrument für ein effizientes Einbringen der Länder in den Subsidiaritäts-Frühwarnmechanismus erachtet.

11 Siehe dazu auch den Beitrag von *Paul Sieberer* im vorliegenden Band.

12 VSt-5028/71 vom 29.4.2010.

Gleichzeitig setzten die Landesamtsdirektoren eine Länderexpertenkonferenz in der bisherigen Zusammensetzung ein, also mit Beteiligung der Landtagskanzleien, des Bundesratsdienstes der Parlamentsdirektion sowie des Städtebundes und des Gemeindebundes. Neu eingeführt wurde – zur Sicherstellung von Kontinuität und Arbeitsteilung – ein Wechsel des Vorsitzes alle zwei Jahre in alphabetischer Reihenfolge. Salzburg und Vorarlberg erklärten sich bereit, zum Abschluss der Aufbauarbeit den Vorsitz bis 30. Juni 2011 zu übernehmen. Der vollständige Text des Verfahrens ist im Wortlaut als Anhang am Ende des Beitrages angeschlossen.

V. Neue Kooperationskultur

Das Verfahren zur Subsidiaritätskontrolle führte – wie schon der EU-Beitritt im Jahr 1995 – zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit der Länder: sowohl untereinander aber auch mit dem Bund, dem Bundesrat und ausländischen Einrichtungen wie dem Ausschuss der Regionen und europäischen Zusammenschlüssen von Regionen. Eine besondere Qualität erreichte auch die Kooperation mit dem Österreichischen Städtebund[13] und dem Österreichischen Gemeindebund, die sich auf europäischer Ebene in der österreichischen Delegation im Ausschuss der Regionen von Anfang an äußerst positiv entwickelte. Die Verbindungsstelle in Wien und Brüssel übernahm in diesem Zusammenhang eine wichtige Informations- und Drehscheibenfunktion.

Es kam aber auch ein Umdenkprozess in Gang: zwischen rein fachlichen Ansichten, ob eine europäische Regelung sinnvoll ist und jener eher grundsätzlichen aus Subsidiaritätssicht, ob die europäische Ebene wirklich die richtige für die vorgeschlagene Regelung ist und ob die Regelungstiefe und -intensität entsprechend richtig gewählt wurden.

In den ersten Jahren des Probelaufs zeigte sich, dass sich die Ämter der Landesregierungen, also die Exekutive, zufriedenstellend auf die neue Querschnittsaufgabe einstellten. Die regelmäßige Abstimmung der Europakoordinatoren in Länderexpertenkonferenzen und am Rande der Vorbereitungssitzungen der österreichischen AdR-Delegation[14] sorgte für einen raschen Informationsfluss und Meinungsbildungsprozess bereits vor den formellen Umfragen bzw Konsultationen. Die gemeinsamen Ländervertreter wurden zunehmend stärker eingebunden und ihre bisweilen primär fachlich determinierte Sicht-

13 Vgl dazu den Beitrag von *Thomas Weninger* im vorliegenden Band.

14 Siehe dazu den Beitrag von *Fritz Staudigl* und *Harald Bürger* im vorliegenden Band.

weise wurde um ein „Subsidiaritätsbewusstsein" ergänzt. Die Exekutiven bespielen auch aktiv die vorhandenen Netzwerke im AdR bzw in REGLEG sowie in der Versammlung der Regionen Europas (VRE).

Innerhalb der Landesverwaltungen zeigte der Probelauf auch Schwachstellen auf, wie Probleme bei der Bereitstellung des entsprechenden Personals für die neue zusätzliche Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle. Weiters ging es darum, einen sinnvollen Mittelweg zwischen der Formulierung der jeweiligen Analysen und Schlussfolgerungen durch zentrale Koordinationsstellen - und damit verbunden eine zu Beginn geringe Einbeziehung der Fachleute in der Linie - einerseits und dem völligen Überlassen der Beurteilung an Spezialisten zu finden, die eine EU-Regelung bisweilen aus einem anderen Blickwinkel sehen.

Die Landtage verfügen über einen hohen Informationsstand – oder besser Informationspegel. Sie erhalten entsprechend den einschlägigen Mitwirkungsverfahren der Landtage EU-Dokumente von Länderrelevanz über die Landesregierungen. Weiters erhalten sie alle EU-Dokumente über die Bundesratsdirektion, die das Bundesparlament im Rahmen des Beteiligungsverfahrens der nationalen Parlamente an der Vorbereitung der EU-Rechtsetzung nach dem Vertrag von Lissabon erhält. Hier besteht noch Anpassungsbedarf in manchen Landtagen, um die Menge der zur Verfügung gestellten Unterlagen auch zielgerichtet zu analysieren und zu bewältigen.

Einige Landtage nehmen an den Subsidiaritätsprüfungsverfahren des AdR teil und beteiligen sich an den Arbeiten der CALRE zur Subsidiaritätskontrolle.

Das gewählte Verfahren ist ein Beispiel für vorausschauende Politik und Interessenswahrnehmung durch die Länder. Die Subsidiaritätskontrolle bedingt eine frühzeitige Abklärung der eigenen Interessenslage, die Suche nach Verbündeten im In- und im Ausland und rasche Entscheidungsverfahren. Die achtwöchige Stellungnahmefrist stellt eine besondere Herausforderung dar. Es ist aber nicht zu vergessen, dass es in konkreten Verhandlungen oft einen wöchentlichen Sitzungsrhythmus von Ratsarbeitsgruppen gibt, die rasche Reaktionen der Länder zur Weiterentwicklung von Länderpositionen im Licht der Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten bzw auch über Positionen des Europäischen Parlaments erfordert, die wesentliche Subsidiaritätsaus-

wirkungen haben können. Als Beispiel sei hier auf die Verhandlungen zur Gebäude-Energieeffizienzrichtlinie verwiesen.[15]

Als besonders hilfreich erwies sich für die Verwaltung auch die weitgehend kohärente Interessenslage der politischen Ebene. Dies ermöglichte meist eine rasche Beschlussfassung im Umlaufwege. Die von den Ländern vertretenen Positionen zeigten kein auffälliges Abstimmungsverhalten im Hinblick auf die Koalitionen bzw die Zusammensetzung der einzelnen Landesregierungen.

Insgesamt stellt sich in der Subsidiaritätsprüfung auch die Frage, wie es um den Gestaltungswillen und die Verantwortungsbereitschaft der nationalen und der regionalen Ebene bestellt ist. Hier wird sich noch zeigen, wie die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Regionen selbst definieren, was es heißt, ein angestrebtes Ziel „ausreichend" zu erreichen. Eine Analyse der Subsidiaritätskontrollmechanismen des Vertrags von Lissabon in einigen Jahren wird die entsprechenden Aufschlüsse geben.

15 Siehe auch den Beitrag von *Martina Büchel-Germann* und *Harald Kraft* im vorliegenden Band, die das Länderbeteiligungsverfahren am konkreten Beispiel der Patientenmobilitätsrichtlinie darstellen.

Anhang[16]

Verfahren der Länder zur Prüfung und Weiterverfolgung von EU-Initiativen vor dem Hintergrund von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der Fassung des Beschlusses der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 28. April 2010 auf Grund eines Vorschlages der Länderexpertenkonferenz vom 26. Jänner 2010

Mit Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 3. Mai 2006 (VSt-5028/17 vom 4.5.2006) wurde ua eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die einen Vorschlag für das Modell einer wirksamen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle durch die Länder erarbeiten sollte. Das in der Folge erarbeitete Verfahren bzw der entsprechende Zwischenbericht wurde durch die Landeshauptleutekonferenz in ihrer Tagung am 4. Oktober 2007 zustimmend zur Kenntnis genommen (VSt-5028/42 vom 11.10.2007).

* * *

Das nachfolgend ausgeführte Verfahren basiert auf den den Ländern gemäß Artikel 23d B-VG zur Verfügung stehenden Mitwirkungsrechten in Angelegenheiten der europäischen Integration.

Die Länder streben einen aktiven Dialog mit der Bundesregierung in dem Bereich der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfungen an.

Die Landtage bemühen sich um eine Einbindung in die von Nationalrat und Bundesrat zu entwickelnden Verfahren zur Einbringung von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken. Die Koordination zwischen Landeslegislative und -exekutive ist jeweils länderintern zu regeln und daher hier nicht bzw nicht abschließend berücksichtigt.

Ein Austausch der Länder mit Bundes- und Nationalrat, unter anderem über die laut Legislativ- und Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission als aus Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitssicht zu verfolgenden EU-Initiativen wird angestrebt. Eine möglichst frühzeitige Information über die EU-Initiativen, die Bundes- und Nationalrat, insbesondere der EU-Ausschuss des Bundesrats, unter Subsidiaritäts- und

16 Der nachstehende Text wurde dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten von der Verbindungsstelle nach dem Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 28. April 2010 mit Schreiben VSt-5028/71 vom 29.4.2010 übermittelt.

Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten behandeln, wird von den Ländern begrüßt.

Die Länder vereinbaren das folgende Verfahren, das der gemeinsamen und arbeitsteiligen Prüfung von EU-Initiativen auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und der koordinierten Weiterverfolgung eventueller Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken sowie der eventuellen Einbringung von sonstigen Länderinteressen dient:

1. Prüfung der Strategieplanung und des Arbeits- und Legislativprogramms der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission legt zu Beginn ihrer Mandatsperiode eine Strategieplanung und jährlich ein Legislativ- und Arbeitsprogramm für das kommende Jahr vor. Aus diesen Programmen lassen sich erste Schlüsse über EU-Initiativen ziehen, die im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit problematisch sein könnten.

Die Länder prüfen daher jährlich gemeinsam das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das kommende Jahr sowie andere verfügbare Informationsquellen wie etwa die Rolling Agenda und andere zB von der Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt) zur Verfügung gestellten Unterlagen. Die Arbeitsprogramme der Fachkommissionen des Ausschusses der Regionen (AdR) sind ebenfalls zu berücksichtigen.

Dabei werden die geplanten EU-Initiativen

a) auf Länderrelevanz und
b) auf die allfällige Notwendigkeit einer vertieften Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung

bewertet. Bei der Bewertung der EU-Initiativen wird selektiv vorgegangen. Es sind – insbesondere im Hinblick auf 1.b) – primär Vorschläge für Legislativakte relevant.

Die VSt führt zu beiden Fragestellungen eine erste Vorprüfung durch. Als inhaltlich relevant identifizierte Initiativen gemäß 1.a) werden von den Ländern weiter verfolgt, eventuell unter Festlegung eines „federführenden Landes". Für EU-Initiativen gemäß 1.b) wird jeweils ein „subsidiaritätsverantwortliches Land" bestellt. Auf eine ausgewogene Arbeitsverteilung wird geachtet.

Die VSt informiert den Bund (iW BKA und BMeiA) über identifizierte EU-Initiativen gemäß 1.a) und 1.b) und ersucht um möglichst früh-

zeitige und vollständige Informationen va zu diesen EU-Initiativen. Insbesondere sind alle Tagesordnungen, Protokolle von Ratsarbeitsgruppen und Räten, Protokolle von interministeriellen Sitzungen, österreichischen Positionen zu den EU-Initiativen etc zur Verfügung zu stellen.

2. Vorfeldbeobachtung (Phase vor der Entstehung von EU-Vorschlägen)

- ***Anhörungsverfahren***

Die Europäische Kommission muss vor Vorlage einer legislativen EU-Initiative umfangreiche Anhörungen durchführen. Ziel sollte es sein, dass sich die Länder an allen Anhörungsverfahren für EU-Initiativen gemäß 1.b) beteiligen und wenn möglich bereits hier ihre Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken einbringen. Dies ist federführend durch das „subsidiaritätsverantwortliche Land" wahrzunehmen.

Von der Europäischen Kommission vorgelegte nicht-legislative Initiativen sind vor allem auch dahin gehend zu prüfen, ob bzw welche geplanten EU-Initiativen aus Gründen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit „potenziell problematisch" werden könnten. Darüber, wie auch über den Umstand, dass voraussichtlich keine der geplanten Initiativen „problematisch" sein dürfte, sind die Länder im Wege der VSt zu informieren. Die „problematischen" Initiativen sind im Hinblick auf Anhörungsverfahren, den „strukturieren Dialog", die Formulierung einer österreichischen Position etc. vom federführend „subsidiaritätsverantwortlichen Land" zu verfolgen.

Bereits in der Anhörungsphase ist auch zu prüfen, durch welche Maßnahmen die Länder bzw der Mitgliedstaat selbst ausreichend tätig werden können. Über diese Einschätzung ist ein Informationsaustausch mit dem Bund zweckmäßig.

- ***Sonstige Einbringungsmöglichkeiten***

Sofern bei einer geplanten legislativen EU-Initiative Subsidiaritäts- oder Verhältnismäßigkeitsprobleme erkannt bzw bei einer nicht-legislativen EU-Initiative diese im Zuge der Umsetzung durch spätere Rechtsakte vermutet werden, sind – neben der Beteiligung an Anhörungsverfahren – alle weiteren Möglichkeiten zur Einbringung dieser Vorbehalte zu nutzen. In Frage kommen unter anderem

- Teilnahme am strukturierten Dialog mit dem Kommissionspräsidenten bzw einzelnen Kommissaren;
- Thematisierung bei persönlichen Terminen mit Kommissaren bzw hochrangigen Beamten der Kommission;
- Thematisierung gegenüber den zuständigen Bundesstellen (Ministern bzw Ministerien).
- Mitarbeit in und Mitgestaltung der Positionierungen von Verbänden und Netzwerken (VRE, RGRE, REGLEG, EUROCITIES ...).

- ***Gemeinsame Ländervertreter***

Die gemeinsamen Ländervertreter sind in EU-Gremien tätig, wo EU-Initiativen vorbereitet werden. Ihre Netzwerke sollen möglichst genutzt werden, um auf problematische Entwicklungen aufmerksam zu machen. Ihre Berichte (vgl Richtlinien für Gemeinsame Ländervertreter) sollten ausdrücklich auch auf die Aspekte der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eingehen.

- ***Verbindungsstelle der Bundesländer***

Die VSt informiert nach Möglichkeit über Anhörungsverfahren in für die Länder relevanten Bereichen. Dazu gehört auch die Beobachtung von Anhörungen auf der Webseite der Kommission „Ihre Stimme in Europa" (vgl http://ec.europa.eu/yourvoice/index_de.htm). Nach Möglichkeit übermittelt die VSt-Brüssel den Ländern „relativ zuverlässige Vorentwürfe" (non papers) zu den unter 1.a) und 1.b) festgelegten EU-Initiativen.

Weiters informiert die VSt über Entwicklungen in der Europäischen Kommission und im Rat im Hinblick auf die Vorlage der EU-Initiativen gemäß 1.a) und 1.b) über relevante Beratungen in interministeriellen Koordinationsbesprechungen dazu sowie in besonderen Fällen auf ausdrücklichen Hinweis der Länder in der Weisungsrunde für den AStV. Gegebenenfalls sind Ländervertreter im Vorhinein auf diese Beratungen hinzuweisen.

Die VSt leitet Erledigungen des Sekretariats des AdR-Netzwerks für Subsidiaritätskontrolle allen Ländern weiter. Dies gilt jedenfalls für Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfungen, für gezielte Konsultationen und für Konsultationen zu territorialen Auswirkungen / Folgenabschätzungen. Grundsätzlich gilt auch für diese Verfahren die unter 3. beschriebene Vorgangsweise (wobei auf eine zeitgerechte Erledigung, insbesondere eine rasche Bestimmung eines federführenden Landes zu achten ist).

3. Teilnahme am „Frühwarnmechanismus"

- ***Vorbereitung der „Subsidiaritäts- bzw Verhältnismäßigkeits-stellungnahme"***

Sobald Vorschläge für legislative bzw in Ausnahmefällen für nicht-legislative EU-Initiativen vorgelegt werden, ist es Aufgabe des für die EU- bzw das jeweilige Sachgebiet zuständigen „subsidiaritätsverant-wortlichen Landes", diese Vorschläge einer vertieften Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen

Eine wesentliche Aufgabe kommt auch der VSt zu, die dafür sorgt, dass EU-Initiativen gemäß 1.a) und 1.b) sachdienliche Informationen dazu umgehend den Ländern zugeleitet werden. Wenn möglich, sollten die Länder bereits auf Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken hingewiesen werden.

Sofern nach Analyse des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kom-mission und nach Festlegung der Federführung für einzelne Dossiers festgestellt wird, dass eine nicht-legislative oder legislative EU-Ini-tiative, für die kein „subsidiaritätsverantwortliches Land" bestimmt wurde, dennoch aus Subsidiaritätssicht „problematisch" sein dürfte oder eine Behandlung durch den EU-Ausschuss des Bundesrat erfolgt bzw eine Konsultation oder Folgenabschätzung durch AdR durchge-führt wird, obliegt es dem Land, das den Vorsitz in der Landeshaupt-leutekonferenz führt, ein federführendes Land zu Durchführung der Subsidiaritäts- bzw Verhältnismäßigkeitsprüfung bzw der Konsultation oder Folgenabschätzung zu finden. Entsprechend hat die VSt in ihren Erledigungen „um weitere Veranlassung" zu ersuchen.

- ***Erarbeitung der „Subsidiaritäts- bzw Verhältnismäßigkeits-stellungnahme"***

Für legislative EU-Initiativen, die „problematisch" sind, ist eine Subsi-diaritäts- bzw Verhältnismäßigkeitsstellungnahme zu erarbeiten. Der vom AdR entwickelte Raster zur Prüfung der Einhaltung des Subsi-diaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips hat sich dafür bewährt, dessen Verwendung ist aber nicht zwingend (der Einsatz dieser AdR-Bewertungstabelle ist nach Möglichkeit und Zweckmäßigkeit im Ein-zelfall zu beurteilen). Was den Prüfungsumfang betrifft, sollten – so-fern möglich – auch Handlungsalternativen zur ausreichenden Ziel-erreichung durch die Mitgliedstaaten bzw die Länder und Gemeinden sowie, im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit, finanzielle Auswir-kungen geprüft werden.

Nicht legislative EU-Initiativen, die ebenfalls laut Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU des Vertrags über die Europäische Union (EUV) den nationalen Parlamenten (bzw auch den Mitgliedstaaten) übermittelt werden, aber nicht dem Frühwarnmechanismus laut Subsidiaritätsprotokoll unterliegen, werden einer eingeschränkten Prüfung unterzogen. Dieser Prüfung kommt deshalb Bedeutung zu, da analysiert werden soll, welchen zukünftigen nichtlegislativen und legislativen EU-Initiativen, die vorbereitet werden, voraussichtlich besonderes Augenmerk zu widmen ist.

- **„Subsidiaritäts- bzw Verhältnismäßigkeitsstellungnahme" als einheitliche bzw gemeinsame Länderstellungnahme**

Über mögliche Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken sind in Folge alle Länder zu informieren, indem ein Vorschlag für eine einheitliche bzw gemeinsame Länderstellungnahme gemäß Artikel 23d Absatz 2 B-VG vorgelegt wird. Sofern eine EU-Initiative auch Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, ist eine einheitliche Länderstellungnahme anzustreben.

Dies hat insbesondere für legislative EU-Initiativen so zeitgerecht zu geschehen, dass – auch unter Bedachtnahme auf die in allen Ländern erforderliche Prüfung dieses Vorschlages – die Länderstellungnahme vor Ablauf der den nationalen Parlamenten gemäß Subsidiaritätsprotokoll des EUV für ihre Stellungnahme eingeräumten achtwöchigen Frist (Anmerkung: Der Fristenlauf beginnt mit dem Tag, an dem die EU-Initiative in allen Amtssprachen im Amtsblatt veröffentlicht worden ist) verabschiedet werden und für die Willensbildung der nationalen Parlamente in die Position insbesondere des Bundesrates einfließen kann. Die Mitglieder des Bundesrats sind vom sie entsendenden Land über die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken, die zu einer legislativen EU-Initiative bestehen, zu informieren.

Sofern keine Subsidiaritäts- oder Verhältnismäßigkeitsbedenken zur EU-Initiative vorliegen, hat das „subsidiaritätsverantwortliche Land" das weitere Vorgehen zu beurteilen. Jedenfalls sind die anderen Länder davon, dass keine Subsidiaritäts- oder Verhältnismäßigkeitsbedenken identifiziert wurden, im Wege der VSt zeitnah zu informieren.

In den als „subsidiaritätsrelevant" eingestuften (insbesondere den zugewiesenen) Dossiers sollen die abschließenden Erledigungen der VSt (also im Besonderen ggf die gemeinsamen oder einheitlichen Länderstellungnahmen, aber auch ggf „Leermeldungen" – siehe zuvor), aber auch Folgeerledigungen (wie Ausschussfeststellungen des EU-Aus-

schusses des Bundesrates) auch der VSt-Brüssel zugehen, damit diese auf der Informationsplattform (website http://bruessel.vst.gv.at; password-geschützt) eingepflegt werden können.

- ***Weiterverfolgung der „Subsidiaritäts- bzw Verhältnismäßigkeitsstellungnahme"***

Die nach der Prüfung ausgearbeiteten einheitlichen bzw gemeinsamen Länderstellungnahmen sind der Bundesregierung (**Bundeskanzleramt**) zu übermitteln sowie dem Bundesrat und dem Nationalrat (Parlamentsdirektion) zur Kenntnis zu bringen. Sie sind außerdem Grundlage für die Tätigkeiten der österreichischen AdR-Mitglieder und für jene des Subsidiaritätsbeauftragten der österreichischen AdR-Delegation. Weiters sollte die Stellungnahme gegenüber EU-Institutionen (Europäische Kommission, Europäisches Parlament etc) bzw im Rahmen von europäischen Netzwerken, insbesondere dem AdR-Netzwerk für Subsidiaritätskontrolle, kommuniziert werden.

Die Benennung als „subsidiaritätsverantwortliches Land" für ein bestimmtes Dossier präjudiziert nicht die Federführung für eine allfällige spätere inhaltliche Stellungnahme. Allerdings sollte nach Möglichkeit ein für eine EU-Initiative gemäß 1.b) federführendes Land auf die Notwendigkeit der weiteren inhaltlichen Verfolgung einer EU-Initiative durch die Länder hinweisen, wenn es diese nicht selbst übernimmt.

Aufgaben der Gemeinsamen Ländervertreter

Die für einzelne nicht-legislative bzw legislative EU-Initiativen und sonstige Sachbereiche bestellten Gemeinsamen Ländervertreter sind ggf in die Erarbeitung einer über die einheitlichen bzw gemeinsamen Länderstellungnahme einzubeziehen bzw über diese zu informieren. Sie haben diese – nach Möglichkeit – in den europäischen Gremien zu vertreten.

4. Koordination der Landesregierungen bzw Landtage mit dem Bundes- und Nationalrat

Nach Artikel 6 des Subsidiaritätsprotokolls des EUV können die nationalen Parlamente die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen konsultieren. Eine Abstimmung der Landesregierungen mit den vor diesem Hintergrund gesetzten Initiativen der Landtage wäre zweckmäßig, auch um Doppelgleisigkeiten und die Anwendung widersprüchlicher Beurteilungsmassstäbe zu vermeiden.

Die Länder werden die als Priorität identifizierten Dossiers der Arbeitsprogramme den Landtagen und dem Bundesrat ggf auf politischer Ebene kommunizieren.

- ***Verfahren im Zusammenhang mit dem EU-Ausschuss des Bundesrates***

Die einlangenden EU-Dokumente (http://www.parlament.gv.at/PE/EUKP/index Portal.shtml) werden durch die Parlamentsdirektion auf Subsidiaritätsrelevanz (vor)geprüft. Die Landtage werden über die einlangenden EU-Dokumente regelmäßig per E-Mail informiert.

Auf der Basis einer Liste möglicherweise (subsidiaritäts)relevanter EU-Initiativen und/oder bereits vorliegender Länderstellungnahmen beschließt der EU-Ausschuss des Bundesrates die Einholung von Stellungnahmen bzw die Einladung von Auskunftspersonen zu Tagungen des EU-Ausschusses des Bundesrates.

Diese Aufforderungen zur Stellungnahme bzw Einladungen ergehen im Wege der VSt an die Länder:

- Wenn noch keine gemeinsame oder einheitliche Länderstellungnahme vorliegt aber ein „subsidiaritätsverantwortliches Land" bestimmt ist, wird primär dieses Land um Prüfung ersucht.
- Wenn kein „subsidiaritätsverantwortliches Land" bestimmt ist, hat die VSt das in der Landeshauptleutekonferenz vorsitzführende Land um weitere Veranlassung zu ersuchen.
- Das gleiche Vorgehen ist hinsichtlich einer Einladung zur Nominierung von Auskunftspersonen einzuhalten.
- Unter Hinweis auf den Beschluss der Präsidialkonferenz des Bundesrates vom 17. Juni 2008 ergehen diese Erledigungen der VSt abschriftlich auch an das in der Landtagspräsidentenkonferenz Vorsitz führende Land, konkret den jeweiligen Landtagsdirektor, mit dem Ersuchen um Kenntnisnahme und allfällige weitere Veranlassung.

Ergebnisse der Beratungen des EU-Ausschusses (insbesondere Ausschussfeststellungen) werden durch die VSt den Ländern, der VSt-Brüssel und dem in Landtagspräsidentenkonferenz Vorsitz führenden Land, konkret dem jeweiligen Landtagsdirektor, vorgelegt (ggf auch unter Hinweis auf Parlamentskorrespondenz und die Auszugsweise Darstellungen der Beratungen: http://www.parlament.gv.at/PG/STP/BR/IV/XXIV.shtml).

5. Phase der politischen Beratungen von Vorhaben im Rat, im Europäischen Parlament und Konsultationsverfahren des Ausschusses der Regionen

Während der Phase der politischen Beratungen im Rat und Europäischen Parlament kommt es häufig zu Änderungen von Kommissionsvorschlägen. Obwohl auch Rat und Parlament zur Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips verpflichtet sind, kann es im Zuge von politischen Verhandlungen zu einer Beeinträchtigung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips kommen. In dieser Phase haben allenfalls Adaptierungen der subsidiaritäts- bzw verhältnismäßigkeitsbezogenen bzw inhaltlichen Länderpositionen zu erfolgen. Die subsidiaritäts- bzw verhältnismäßigkeitsbezogenen Aspekte hat das „subsidiaritätsverantwortliche Land" federführend zu betreuen und über die Bundesregierung bzw über Abgeordnete des Europäischen Parlaments in den Prozess einfließen zu lassen. Eine Abstimmung zwischen subsidiaritätsbezogenen und inhaltlichen Aspekten ist herzustellen.

Für die Länderpositionen zu Stellungnahmen im Ausschuss der Regionen gilt das Erwähnte sinngemäß. Bereits in den Arbeiten der Fachkommissionen sollte durch die Weitergabe der Positionen an den/die Berichterstatter/in frühzeitig schriftlich bzw durch Wortmeldungen bzw Änderungsanträge darauf hingearbeitet werden, die einheitliche bzw gemeinsame „Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsstellungnahme" in die AdR-Stellungnahme einzubringen. Die Interregionale Gruppe „Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen" im AdR soll für den Informationsaustausch bzw die Vorbereitung von allfälligen Änderungsanträgen genutzt werden.

Ein Hinweis auf vorliegende Länderstellungnahmen zu einzelnen EU-Initiativen in der Berichterstattung über die Fachkommissionssitzungen sowie in den Arbeitspapieren zur Vorbereitung der AdR-Plenartagungen erleichtert die Weiterverfolgung.

6. Klagserhebung

Sofern zu einem Vorschlag für eine legislative EU-Initiative eine einheitliche Länderstellungnahme mit Subsidiaritäts- bzw Verhältnismäßigkeitsbedenken ergangen ist und der Rechtsakt in Folge verabschiedet wird, obliegt es dem für diesen Bereich federführenden Land zu prüfen, ob den Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken Rechnung getragen wurde. Andernfalls ist zu prüfen, ob der Bund gemäß Artikel 10 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Län-

dern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration zur Klagserhebung beim Europäischen Gerichtshof aufzufordern ist.

7. Europäische Netzwerke

Eine Vernetzung mit anderen Regionen, insbesondere im Rahmen von REGLEG und Information über die Arbeiten der Landtage im Rahmen der CALRE, zum Austausch von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken ist anzustreben. Auch ist eine Zusammenführung der Informationen aus dem AdR-Subsidiaritätsnetzwerk sicherzustellen (die VSt leitet Erledigungen des Sekretariats des AdR-Netzwerks für Subsidiaritätskontrolle allen Ländern weiter).

Dies gilt für sämtliche Phasen von der Vorfeldbeobachtung bis zu den Verhandlungen in den zuständigen Europäischen Institutionen.

8. Abstimmung zwischen Bund und Ländern

Ein Informationsaustausch zwischen den Ländern und dem Bund bereits in einer frühen Phase der Konsultationen sowie während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens von Rat und dem mit EUV von Lissabon gestärkten Europäischen Parlament ist anzustreben.

* * *

Dieses Verfahren basiert auf den Erfahrungen eines Probelaufs zu den Legislativ- und Arbeitsprogrammen der Kommission für 2006, 2007, 2008 und 2009 und wird mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angewendet.

Thomas Weninger

Subsidiaritätskontrolle in Europa – Städte und Gemeinden auf ihrem Weg nach Brüssel?

I. Vorwort

„Wenn es nämlich auch zutrifft, was ja die Geschichte deutlich bestätigt, dass unter den veränderten Verhältnissen manche Aufgaben, die früher leicht von kleineren Gemeinwesen geleistet wurden, nur mehr von großen bewältigt werden können, so muss doch allzeit unverrückbar jener höchst gewichtige sozialphilosophische Grundsatz fest gehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.

Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung, die nur zur Abhaltung von wichtigeren Aufgaben führen müssten, soll die Staatsgewalt also den kleineren Gemeinwesen überlassen. Sie selbst steht dadurch nur um so freier, stärker und schlagfertiger da für diejenigen Aufgaben, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, weil sie allein ihnen gewachsen ist: durch Leitung, Überwachung, Nachdruck und Zügelung, je nach Umständen und Erfordernis. Darum mögen die staatlichen Machthaber sich überzeugt halten: je besser durch strenge Beobachtung des Prinzips der Subsidiarität die Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftungen innegehalten wird, um so stärker stehen gesellschaftliche Autorität und gesellschaftliche Wirkkraft da, um so besser und glücklicher ist es auch um den Staat bestellt"[1].

---

1 *Papst Pius XI*, Sozialenzyklika Quadragesimo anno (1931) Randzahl 79 und 80.

Besonders die Städte und Gemeinden werden durch das europäische Recht und die europäische Politik zunehmend stärker tangiert. Die rechtlichen Vorgaben wirken intensiv in den kommunalen Verantwortungsbereich hinein, und darüber hinaus sind die Kommunen als Ebene im europäischen Mehrebenensystem mehr oder weniger subtil von den Verschiebungen in der Struktur dieses Systems betroffen.

Auch wenn sich die EU als Verbund von Mitgliedstaaten versteht, hat diese eine Wirkmacht erlangt, die über die formale Struktur eines Staatenverbundes weit hinausgeht und tief in die inneren Funktionszusammenhänge der Mitgliedstaaten einwirkt. Dies bedeutet, dass sich Europas Kommunen vor der Herausforderung sehen, eine europapolitische Strategie entwickeln zu müssen. Dies kann wiederum nur gelingen, wenn der eigene Standort bestimmt wird und relevante Wirkungszusammenhänge erkannt werden.

Ein zentrales Anliegen dabei ist die Wahrung des im österreichischen politischen System verfassungsrechtlich verankerten Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung, das der demokratischen Entscheidungsebene auf örtlicher Ebene in allen Bereichen der örtlichen Angelegenheiten einen zentralen Stellenwert einräumt.

Relevant wird dies vor allem bei der Debatte um die Aufgaben der Daseinsvorsorge, die klassischerweise dem Bereich der kommunalen Selbstverwaltung zugerechnet werden, die jedoch angesichts des europäischen Wettbewerbs- und Vergaberechts unter anhaltendem Rechtfertigungserfordernis stehen. Selbstverantwortete Daseinsvorsorge auf örtlicher Ebene als Ausdruck des Demokratieprinzips trifft hier auf das berechtigte Interesse an einem freien, transparenten und gleichberechtigten Wettbewerb. Ein angemessener Ausgleich der gleichermaßen berechtigten aber miteinander konkurrierenden Interessen bleibt ein bislang unerreichtes Ziel.

II. Einführung

Über viele Jahre hinweg ist seitens der lokalen Gebietskörperschaften (zu Recht) beklagt worden, dass das Recht der Kommunen auf eigenverantwortliche Wahrnehmung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze europarechtlich nicht verankert sei. In der Tat ist die Institution der kommunalen Selbstverwaltung weder in den Römischen Verträgen von 1958 noch in den Verträgen

von Maastricht 1991, Amsterdam 1997 oder Nizza 2003 als schützendes Strukturprinzip zu finden[2].

Erst der **EU-Reformvertrag von Lissabon** aus dem Jahr 2007 brachte hierbei eine Wende. In folgenden Regelungen wird die kommunale Selbstverwaltung nunmehr (erstmals im Primärrecht) berücksichtigt:

- *Art 4 Abs 2 EUV*: Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.
- *Art 5 Abs 3 EUV*: Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.
- Im *„Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit"* ist vorgesehen, dass die Kommission umfangreiche Anhörungen durchführt, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt. Gemäß Art 2 des Protokolls ist gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen. Gemäß Art 5 des Protokolls sollte jeder Entwurf eines Gesetzgebungsaktes einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Dieser Vermerk sollte auch Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen enthalten. Damit wird das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung auf europäischer Ebene verankert.
- Schließlich ist gemäß *Art 8 des Protokolls* der Gerichtshof der EU zuständig für *„Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip"*. Solche Klagen können in Bezug auf Gesetzgebungsakte, für deren Erlass die Anhörung des Ausschusses der Regionen (AdR) vorgeschrieben ist, auch vom AdR erhoben werden, im Übrigen ist jeder Mitgliedstaat klageberechtigt.

---

2 *Articus*, Vorwort, in: Städte im europäischen Verfassungssystem, Difu-Impulse 2009, 5.

Insgesamt bleibt es jedoch auch angesichts dieser Neuregelungen dabei, dass die Belange der Kommunen auf der Ebene der Europäischen Union bislang nur schwach vertreten sind. Daraus ist eine Reihe von Problemen erwachsen, die den Kommunen erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Beispielhaft sind zu nennen:

- die zum Teil überzogenen, die kommunalen Strukturen überfordernden und unangemessenen Forderungen des europäischen Vergaberechts;
- unangemessene Vorgaben für Beschaffungen;
- fehlende Abgrenzung wirtschaftlicher Dienstleistungen von nicht wirtschaftlichen Dienstleistungen, welche nach dem Vertrag von Lissabon den Mitgliedstaaten vorenthalten bleiben;
- Einführung komplizierter neuer Verfahren, die von den Kommunen zu beachten sind (Umweltprüfung, Verpflichtungen in vielen Sachbereichen, Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie etc).

III. Das Subsidiaritätsprinzip

An sich kommt das Wort aus der lateinischen Militärsprache. Es hat etwas mit *„subsidium"* zu tun, die Kohorten im subsidium waren die Reserve. Übertragen auf die zivile Gesellschaft bedeutet dies, dass Subsidiarität eine Hilfe und ein ergänzendes Eingreifen der größeren sozialen Gebilde zugunsten des einzelnen Menschen oder kleinerer sozialer Gebilde, zB den Gemeinden, ist. Die gegenseitige Hilfe ist dem Solidaritätsprinzip zuzuordnen. Das Subsidiaritätsprinzip klärt die Zuständigkeiten, wer für welche Hilfe zuständig ist und wie sie zu geschehen hat.

Wie bereits im Vorwort erwähnt, befindet sich die klassische Definition des Subsidiaritätsprinzips in der Enzyklika *„Quadragesimo anno"* (Randzahlen 79 und 80), die auch Eingang in die europarechtliche Diskussion gefunden hat.

A. *Was bedeutet „Subsidiarität" auf europäischer Ebene?*

Mit dem Subsidiaritätsprinzip soll sichergestellt werden, dass Entscheidungen in denjenigen Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, auf einer möglichst bürgernahen Ebene getroffen werden. In diesen Bereichen müssen daher systematisch die verschiedenen Optionen geprüft werden, um zu gewährleisten, dass ein gemeinschaftliches Vorgehen angesichts der auf na-

tionaler, regionaler oder kommunaler Ebene zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten wirklich gerechtfertigt ist. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet, dass die Gemeinschaft in einem Bereich, der nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fällt, nur dann tätig wird, wenn sie das angestrebte Ziel besser verwirklichen kann, als dies auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene möglich wäre. Im unmittelbaren Zusammenhang mit der Subsidiarität steht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dh die Maßnahmen der Union dürfen nicht über das zur Verwirklichung der Vertragsziele notwendige Maß hinausgehen. Die Verhältnismäßigkeit ist der Maßstab, an dem zu messen ist, wie (in welcher Form, mit welchen Mitteln und in welchem Umfang) die Union ihre Befugnisse ausüben darf.

Die EU darf daher nur innerhalb der Grenzen der ihr im Unionsvertrag übertragenen Befugnisse und gesteckten Ziele tätig werden. Außerhalb dieser ihrer ausschließlichen Zuständigkeit darf die EU nur tätig werden, wenn das Ziel einer von der Gemeinschaft in Betracht gezogenen Maßnahme sich von den Mitgliedstaaten nicht entsprechend erreichen lässt und das Ziel sich daher wegen des Umfanges und der Auswirkungen auf Gemeinschaftsebene besser erreichen lässt. Die grundsätzliche vorrangige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten wird damit deutlich.

Deutschland hat wesentlich zur Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips beigetragen, war doch gerade in Deutschland für den Fall, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht in einer für die deutschen Länder befriedigenden Weise im Vertrag verankert würde, mit einem ablehnenden Bundesratsbeschluss zu rechnen. Auch Österreich war über diese Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips sehr froh, entsprach diese doch den von den österreichischen Bundesländern mitgetragenen Forderungen der Versammlung der Regionen Europas und des Konzeptes zu einem Europa der Regionen.

Für die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips ist der EuGH zuständig. Das Subsidiaritätsprinzip ist somit grundsätzlich gerichtlich überprüfbar. Bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips kommt den Organen der Europäischen Union jedoch ein weiter Konkretisierungsspielraum zu, der vom EuGH zu respektieren ist. Allgemein kann gesagt werden, dass die Kontrolldichte des EuGH in dem Umfang zurückzunehmen ist, in dem die Mitgliedstaaten effektiv in die Entscheidung über Inhalt und Ausmaß der in Betracht gezogenen Maßnahme einbezogen wurden, die Beschäftigung mit dem Problem der Erforderlichkeit gründlich und interessengerecht war und die be-

troffenen Organe und Rechtsträger (auch unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten) ausführlich gehört wurden.

In seinen Urteilen vom 12. November 1996 (Rs C-84/94, Slg I-5755) und vom 13. Mai 1997 (Rs C-233/94, Slg I-2405) stellte der EuGH klar, dass die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu den Umständen zählt, die von der Begründungspflicht gemäß Artikel 296 AEUV (vormals Artikel 253 EGV) umfasst werden. Dieser Begründungspflicht wird bereits dann genügt, wenn das Prinzip zwar nicht ausdrücklich in den Erwägungen zum Rechtsakt benannt wird, sich aber aus den Erwägungen insgesamt ergibt, dass es der Sache nach berücksichtigt worden ist.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind grundlegende Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, die 1992 durch den Vertrag von Maastricht in die Verträge aufgenommen wurden. 1997 wurde dem Vertrag von Amsterdam ein Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beigefügt. Die darin enthaltenen Elemente sollen die Umsetzung der in den Verträgen verankerten Grundsätze erleichtern. Darüber hinaus trägt das Protokoll dazu bei, sicherzustellen, dass die EU-Institutionen die beiden Grundsätze bei der Verabschiedung von Rechtsakten auch einhalten. Weiters ist festzuhalten, dass die Grundsätze Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit als wirkungsvolle Instrumente der „Multi-Level-Governance", der Politikgestaltung im Mehrebenensystem, betrachtet werden und eine wichtige Rolle in der EU-Strategie für eine bessere Rechtsetzung spielen – zwei Konzepte, für die sich der AdR schon seit langem einsetzt[3].

B. Geschichtliche Entwicklung – Subsidiarität: Von Maastricht bis heute

Das Subsidiaritätsprinzip hatte bereits vor dem Vertrag von Maastricht in Art 130r Abs 4 EWGV begrenzt auf den Umweltbereich Eingang in den EWG-Vertrag gefunden und wurde sodann im Vertrag von Maastricht in den Rang eines allgemein geltenden Grundsatzes erhoben.[4] Das bedeutet, dass das Subsidiaritätsprinzip den Aktivitäten der Gemeinschaft auf allen Gebieten Grenzen setzt, auf denen eine konkurrierende Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitglied-

3 Ausschuss der Regionen (Hg), Ein neues Instrument für mehr demokratische Kontrolle und Mitwirkung am Rechtsetzungsprozess der EU (2008) 1 ff.

4 *Schambeck*, Europäische Integration und Föderalismus, ÖJZ 1996, 521.

staaten besteht. Das Subsidiaritätsprinzip ist auch deshalb verankert worden, um der zentralistischen Rechtsprechung des EuGH entgegenzuwirken[5].

IV. Der Ausschuss der Regionen (AdR)

Als föderal und regional bedeutsam ist auch die Schaffung eines neuen Organs durch den Vertrag von Maastricht anzusehen, nämlich des Ausschusses der Regionen (AdR)[6]. Damit ist auch einem oftmals geäußerten Wunsch der Versammlung der Regionen Europas sowie des Konzeptes zu einem Europa der Regionen und besonders auch der deutschen Bundesländer entsprochen worden. Der Ausschuss der Regionen wurde mit dem Ziel geschaffen, die föderale Ausrichtung der Gemeinschaft zu unterstreichen, indem er den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit bietet, ihre Vorstellungen in den EG-Rechtsetzungsprozess einzubringen.

Der Ausschuss setzt sich aus 344 Repräsentanten regionaler und lokaler Gebietskörperschaften zusammen, die vom Rat einstimmig zu ernennen sind, wobei die Nominierungsvorschläge der einzelnen Mitgliedstaaten nach innerstaatlich zu treffenden Regeln zu erstatten sind.

Da die einzelnen Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche verfassungsrechtliche Strukturen haben, konnte keine generelle Regelung für die Regionalratsmitglieder getroffen werden. Österreich ist mit 12 Mitgliedern im Ausschuss der Regionen vertreten. Bezüglich des Vorschlagsrechts dieser 12 Mitglieder wurde verfassungsrechtlich festgelegt, dass die Länder je einen, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund gemeinsam drei Vertreter vorzuschlagen haben[7].

So erfreulich die Tatsache der Schaffung eines regionalen Gremiums in der EU war, weil damit erstmals offiziell die drei Ebenen der Union (EU – Mitgliedstaat – Region und Gemeinden) anerkannt wurden, so muss aber doch bemerkt werden, dass der Ausschuss der Regionen keine beschließende, sondern nur beratende Funktion hat[8]. Der Ausschuss der Regionen ist nach dem Muster des Wirtschafts- und Sozialausschusses geschaffen. Er ist außer in den Fällen, wenn dies der

---

5 *Schambeck*, ÖJZ 1996, 521.

6 *Schambeck*, ÖJZ 1996, 521.

7 Art 23c Abs 4 B-VG.

8 *Weiss*, Föderalismus in einem neuen Europa, in: Schambeck (Hg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992) 645.

Rat oder die Kommission für zweckmäßig erachtet, in den im Unionsvertrag vorgeschriebenen Fällen zu hören – das ist in der Strukturpolitik, weiters bei spezifischen Aktionen außerhalb der Strukturfonds zur Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, im Zusammenhang mit der Errichtung eines Kohäsionsfonds der transeuropäischen Netze, bei Fördermaßnahmen im Gesundheitswesen und im Kulturbereich[9].

Der Ausschuss der Regionen kann auch aus eigener Initiative Stellungnahmen abgeben, wenn der Wirtschafts- und Sozialausschuss gehört wird und spezifische regionale Interessen berührt werden sowie in allen den Fällen, in denen der Ausschuss selbst dies für zweckdienlich erachtet; es liegt also ein Selbstbefassungsrecht vor.

Auch wenn dieses Vertretungsorgan der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nicht in den eigentlichen Entscheidungsprozeß der EU eingebunden ist, kann man doch eine erste Anerkennung einer „dritten Ebene" in der europäischen Organisation sehen, die möglicherweise in Richtung einer echten „Regionalkammer" der EU ausgebaut werden könnte[10].

Was Österreich betrifft, haben alle Bundesländer die bundesverfassungsrechtliche Möglichkeit, auf der Ebene der Landesregierungen das Ressortprinzip einzuführen, genutzt. Entsprechend dieser Ressortzuständigkeit werden daher grundsätzlich auch einzelne Mitglieder von Landesregierungen als „Minister" anzusehen sein und damit als mögliche „Vertreter auf Ministerebene". Da aber nach geltender österreichischer Kompetenzverteilung die Vertretung nach außen in die Zuständigkeit des Bundes fällt, wurde hiefür eine entsprechende bundesverfassungsrechtliche Vorkehrung getroffen, um den Ländern in Angelegenheiten ausschließlicher Landesgesetzgebungskompetenzen die Entsendung eines Ländervertreters in den Rat zu ermöglichen. Eine diesbezügliche Regelung wurde im Zuge der Novelle des B-VG anlässlich des Beitritts Österreichs zur EU 1994 erlassen und findet sich in Art 23d Abs 3 B-VG[11].

---

9 Näher dazu *Schambeck*, Das Europa der Regionen als Muster für einen europäischen Bundesstaat?, in: Busek/Khol/Neisser (Hg), Politik für das 3. Jahrtausend. Festschrift für Alois Mock zum 60. Geburtstag (1994) 344 ff.

10 *Pernthaler*, Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer, in: Hummer (Hg), Die Europäische Union und Österreich (1994) 192 ff.

11 EU-Begleit-BVG BGBl 1994/1013.

V. Subsidiaritätskontrolle im Laufe der Zeit

A. *Subsidiarität und der Ausschuss der Regionen (AdR)*

Seit seiner Gründung 1994 hat der AdR explizit und kontinuierlich politische Forderungen im Hinblick auf eine bessere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des Entscheidungsprozesses der Gemeinschaft formuliert. Diesen Forderungen wurde in den Verträgen von Amsterdam und Nizza und später im Vertrag von Lissabon großteils Rechnung getragen. Der AdR hat außerdem regelmäßig seinen Willen bekräftigt, die Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in seiner institutionellen Tätigkeit zu stärken.

Zu diesem Zweck sieht Artikel 50 der Geschäftsordnung des AdR vor, dass *„der Hauptteil einer Stellungnahme bei der Beurteilung des Dokuments, über das beraten wird, wo immer möglich auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie die zu erwartenden Auswirkungen auf den Verwaltungsvollzug und die regionalen und lokalen Finanzen ein*[geht]".

Die politische Rolle des AdR und seine Netzwerkarbeit für eine bessere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der EU wurden von den anderen EU-Institutionen anerkannt und unterstützt.

Der AdR hat im Oktober 2005 die Pilotphase für den Aufbau eines Netzes für Subsidiaritätskontrolle eingeleitet. Sie wurde im Januar 2007 abgeschlossen und im März 2007 wurde die interaktive Website des Netzes für Subsidiaritätskontrolle eingerichtet. Im September 2008 hat das Präsidium des AdR seinen Willen bekräftigt, das Potenzial der neuen Mechanismen und Möglichkeiten des Vertrags von Lissabon voll zu nutzen: Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips soll im politischen Prozess noch nachdrücklicher herausgestellt werden und Beiträge des Netzes für Subsidiaritätskontrolle sollen verstärkt in die beratende Arbeit des Ausschusses einfließen.

B. *Was ist das Netz für Subsidiaritätskontrolle? Wer kann daran teilnehmen?*

Dieses Netz dient der Verbesserung des Informationsflusses zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Europäischen

Union und der EU-Ebene über die verschiedenen politischen Dokumente und Legislativvorschläge der Europäischen Kommission, die nach ihrer Annahme unmittelbare Auswirkungen auf die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und auf in deren Zuständigkeit fallende Politikbereiche haben.

Das Netz dient folgenden Zwecken:

1. eine politische Mitwirkung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Kontrolle der Umsetzung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu ermöglichen;
2. ein stärkeres Bewusstsein für die praktische Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu schaffen;
3. die AdR-Berichterstatter und -Mitglieder über die Beiträge eines repräsentativen Netzes lokaler und regionaler Akteure in Bezug auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu informieren;
4. im Rahmen der Strategie für eine bessere Rechtsetzung geeignete Maßnahmen aufzuzeigen, um die Rechtsvorschriften zu verbessern, den bürokratischen Aufwand zu verringern und die Akzeptanz der EU-Politik seitens der Bürger zu erhöhen.

Das Netz für Subsidiaritätskontrolle richtet sich insbesondere an alle lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Europäischen Union sowie die sie unterstützenden Strukturen und Verbände und steht auch den nationalen Parlamenten im Rahmen ihres Dialogs mit dem AdR offen. Im Einklang mit den Grundsätzen des verantwortungsvollen Regierens, der Transparenz und der interinstitutionellen Zusammenarbeit sind auch die übrigen europäischen Institutionen und die Einrichtungen der Mitgliedstaaten eingeladen, sich als Beobachter an dem Netz zu beteiligen. Das Netz soll als Anlaufstelle dienen, die den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften nicht nur die Möglichkeit bietet, Informationen zu erhalten, sondern auch, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen und ihre Standpunkte bekannt zu machen.

C. *Wie funktioniert das Netzwerk?*

In der Praxis wird die Arbeit des Netzwerks über eine interaktive Website organisiert. Die Netzpartner können ohne Einschränkungen Analysen zu sämtlichen politischen Dokumenten oder Legislativvorschlägen vorlegen, die Gegenstand einer Stellungnahme des AdR sind (offene Konsultationen). Außerdem können sie von den AdR-Berichterstattern um Beiträge zu in Vorbereitung befindlichen Stellungnahmen gebeten werden, und zwar sowohl zu Subsidiarität und Ver-

hältnismäßigkeit als auch zu konkreten Fragen (gezielte Konsultationen). Die Netzpartner können ihre Beiträge zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung der ihnen vorgelegten Dokumente anhand eines standardisierten Prüfrasters einbringen. Sämtliche Analysen können auf der Website des Netzes abgerufen werden. Eine Zusammenfassung der verschiedenen Beiträge wird den betreffenden Berichterstattern und Fachkommissionen des AdR übermittelt, damit sie in die politische Debatte in den Fachkommissionen und im Plenum einfließen können.

Es könnte auch erwogen werden, die Mitglieder des Netzes für Subsidiaritätskontrolle künftig an den Folgenabschätzungen zu den lokalen und regionalen Auswirkungen der Kommissionsvorschläge in einer frühen Phase des prälegislativen Verfahrens zu beteiligen (Konsultationen zu Folgenabschätzungen).

Seit der Errichtung des Netzes hat der AdR die Netzpartner bereits dreimal konsultiert. Die erste Konsultation betraf das „dritte Energiepaket" für den Elektrizitäts- und Gasmarkt. Im Mittelpunkt der zweiten Konsultation standen die

Bereiche Einwanderung und Beschäftigung. Eine dritte Konsultation zur „Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung" wurde im September 2008 eingeleitet. Außerdem wurden die Partner des Netzes für Subsidiaritätskontrolle aufgefordert, im Rahmen der von der Europäischen Kommission organisierten Konsultation zu dem von ihr erstellten Entwurf eines Leitfadens zur Folgenabschätzung (der im Juni 2008 veröffentlicht wurde) ihre Meinung zu äußern.

VI. Kommunen und das Subsidiaritätsprinzip

Die ersten Forderungen der Kommunen nach einer Einführung des Subsidiaritätsprinzips lassen sich schon Ende der 80er Jahre ausmachen. 20 Jahre später ist aber auch nach dem Vertrag von Lissabon die Ausbeute zum Thema „Kommunen und Subsidiaritätsprinzip" eher mager. Im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit" spielen die Kommunen nur eine geringe Rolle. Der Kommission ist vorgeschrieben, Anhörungen durchzuführen, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt. „Dabei ist gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen". Jeder Entwurf eines Gesetzgebungsakts sollte Angaben über die Einhaltung der Grundsätze

der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit enthalten. Die Angaben sollten sich auch auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, „einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften, ...".

Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten sollen berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand unter anderem der regionalen und lokalen Behörden so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen. Vor der Erhebung einer Subsidiaritätsrüge obliegt es dem nationalen Parlament, regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. Das ist zumindest eine unglückliche Aussage, die allerdings die österreichischen Kommunen nicht betrifft. Die EU hat die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten. Sie ist nicht legitimiert, Obliegenheiten der nationalen Parlamente in Bezug auf deren Organisationsrecht festzulegen. Unterbleibt daher eine Konsultation, hat das keine Rechtsfolgen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: der mehrfachen Erwähnung der Kommunen im Vertrag von Lissabon steht keine verwertbare Rechtsposition gegenüber, auch nicht in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip. Trösten können sich die Kommunen nur damit, dass das Subsidiaritätsprinzip auch für Bund und Länder letztlich nur eine eher akademisch-theoretische, als eine praktisch durchsetzbare Rolle spielt.

Die Erwähnung der kommunalen Ebene an verschiedenen Stellen des Reformvertrages hat daher vor allem politische Bedeutung. Vor dem Hintergrund dieser geänderten Verfassungslage ist es an der Zeit, das Bewusstsein der Bedeutung der Kommunen und Regionen in Europa besonders hervorzuheben.

Es stellt sich daher die Frage, in welcher Weise die Kommunen in die Vorprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente eingebunden werden können, da die für eine Stellungnahme eingeräumte Frist nur acht Wochen betrage und wie das Verfahren einer Subsidiaritätsrüge durch das Parlament aussehe.

Die Acht-Wochen-Frist beginnt erst nach der Übersetzung in die letzte der Amtssprachen zu laufen. Die Möglichkeiten bei einem Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip müssten daher innerstaatlich organisiert werden.

So ist in diesem Zusammenhang angedacht, den Bundesrat – neben dem Vetorecht beim Finanzausgleich – dadurch aufzuwerten, dass er ebenso wie nationale Parlamente Subsidiaritätsklage einbringen könne. „Gerade die Rolle des Bundesrates gehört vor dem Hinter-

grund des Lissabon-Vertrages aufgewertet, wenn wir eine Regionalpolitik machen wollen, die Sinn macht", so unlängst Landeshauptmann Bürgermeister Dr. *Michael Häupl* zur Stärkung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf Basis des neuen Lissabon-Vertrages. Auf diese Weise kann die Rolle der Kommunen im Rahmen der EU-Regionalpolitik gestärkt werden. An die Adresse der Bundesregierung wird daher eine volle Einbindung von Städtebund und Gemeindebund im Zusammenhang mit allfälligen Subsidiaritätsklagen gefordert.[12]

In Österreich wird seitens der lokalen Gebietskörperschaften folgender informeller Weg angedacht:

Gemeinde → **Bundesrat** → **Bundesregierung** → **EU**

Der EU-Ausschuss des Bundesrates hat bereits in der Phase vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sein Augenmerk auf die Entwicklung eines in der Praxis funktionsfähigen Verfahrens zur Subsidiaritätskontrolle gerichtet. Dabei war von Anfang an die möglichst weitgehende Einbindung von Ländern, Städten und Gemeinden ein zentrales Anliegen, das sich unter anderem in der vor jeder Sitzung des EU-Ausschusses ergehenden Einladung zur Übermittlung von Stellungnahmen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten und zur aktiven Teilnahme an den Ausschusssitzungen selbst manifestiert.

Darüber hinaus steht dem Österreichischen Städtebund bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit der Zugangsmöglichkeit zu sämtlichen von den EU-Institutionen direkt übermittelten Dokumenten in der EU-Datenbank des Parlaments sowie zu den täglich versandten Informationsmails „Neues von der Europäischen Union" ein Informationspool zur Verfügung, der die entscheidenden Informationen für die Durchführung der Subsidiaritätsprüfung – insbesondere auch sämtliche Informationen zum Fristenlauf – umfasst.

12 *Häupl*, in: http://www.wieninternational.at/de/node/19818; zugegriffen am 18.8.2010.

VII. Fazit und Ausblick

Die Stellungnahmen der ExpertInnen bisher zu dieser Thematik haben gezeigt, dass eine Stärkung der Stellung der Städte und Gemeinden und somit der kommunalen Selbstverwaltung in der Europäischen Union nur durch dauerhafte Anstrengungen auf mehreren Ebenen zu erreichen ist. Dabei kommt es nicht nur – vermutlich sogar nicht einmal vorwiegend – auf rechtsförmlich garantierte Beteiligungsrechte an, mindestens ebenso wichtig sind informelle Aktivitäten. Folgende sechs Punkte sind in diesem Zusammenhang abzuarbeiten:

- Zum einen die ausdrückliche Verankerung der Institution der kommunalen Selbstverwaltung in den europäischen Vertragswerken, abgesichert durch Anhörungsrechte in Entscheidungsprozessen, insbesondere in Normsetzungsprozessen, und Klagerechte vor dem Europäischen Gerichtshof.
- Zum anderen die innerstaatliche Stärkung der Position der Städte, Gemeinden und der kommunalen Selbstverwaltung im Verfassungsgefüge.
- Die Städte und Gemeinden müssen als Interessenverbände in Brüssel ständig in ausreichender Stärke präsent sein und ihre Interessen schon im Vorfeld von Entscheidungen und Normsetzungsakten der Europäischen Union einbringen.
- Die Kommunen müssen ihre Interessen auch innerstaatlich innerhalb der politischen Diskussionsprozesse wirksam einbringen. Dazu sind vertikale und horizontale Aktivitäten notwendig; vertikal im Verhältnis Bund und Länder, horizontal durch Kooperation zwischen den Städten und Gemeinden.
- Kommunale Kooperation ist auch über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg in Europa erforderlich.
- Neben diesen ständigen Aktionen sind ad hoc-Aktionen angesagt, wenn erkennbar wird, dass die Europäische Union in einer Art und Weise tätig wird, die den Interessen der Kommunen zuwiderläuft. Die Kernkompetenzen der kommunalen Selbstverwaltung müssen rechtzeitig und wirksam verteidigt werden. Dazu müssen Angriffe frühzeitig erkannt und Verteidigungsmittel rechtzeitig definiert und bereitgestellt werden.

Der ehemalige deutsche Forschungs- und Verkehrsminister und spätere Frankfurter Oberbürgermeister *Volker Hauff* hat Anfang der 90iger Jahre ein Buch mit dem Titel *„Global denken – lokal handeln"*

geschrieben.[13] Ich denke, dieses Begriffspaar drückt (noch immer) sehr deutlich aus, vor welchen Herausforderungen wir (immer noch) stehen. Die Welt war noch nie so vernetzt und miteinander verwoben wie heute. Es ist nicht mehr möglich, sich auf die Probleme der eigenen Nation oder Region zu beschränken. Die Globalisierung, die internationalen Wirtschaftsproblem, dramatische Klimaveränderungen, die Überbevölkerung und tiefe Armut in weiten Teilen der Welt und damit zusammenhängende Migrationsbewegungen etc bedürfen globaler Antworten und international abgestimmter Maßnahmen. Umgekehrt gibt es in Österreich und in der Europäischen Union ein großes Bedürfnis, dass die bürgernächste politische Ebene, die der Städte und Gemeinden, ihre Funktionsfähigkeit jedenfalls behält und eine stärkere Stimme gegenüber den Entscheidungsträgern anderer Ebenen bekommt, welche letztendlich sehr weitgehend die Lebensverhältnisse in den Städten und Gemeinden gestalten.

Es wird für die demokratische Legitimation und überhaupt für den Erfolg unseres politischen Systems in Österreich und in der EU von hoher Bedeutung sein, das bestmögliche Verhältnis zwischen den Entscheidungsebenen Union, Bund, Länder, Städte und Gemeinden herzustellen. Dabei ist das vielzitierte Subsidiaritätsprinzip eine wesentliche Leitschnur. Es gilt somit die Position von Städten und Gemeinden und ihrer Interessensvertretungen im europäischen Kontext entsprechend zu definieren und in Richtung verbesserte Vertretungsmöglichkeiten, erhöhte Gestaltungsfähigkeit und ausreichende finanzielle Absicherung zu stärken.

Im Übrigen bin ich der Meinung, Österreich braucht starke Städte, Europa braucht starke Städte.

13 *Hauff*, „Global denken – lokal handeln", Ein politisches Fazit (1992).

Gerhard Lehner

Finanzielle Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften

I. Vorbemerkung

Die finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) sind vielfältig und sehr verwoben. Der Finanzausgleich (genauer das Finanzausgleichsgesetz) regelt zwar wichtige Bereiche (Verteilung der Steuereinnahmen, Transfers des Bundes an die Länder und Gemeinden sowie einige Abweichungen vom Konnexitätsgrundsatz), aber nicht die Gesamtheit aller Beziehungen. Das gilt selbst für den Bund, wo Transfers etwa im Verkehrsbereich (U-Bahnbau in Wien) oder zur Finanzierung der Krankenanstalten außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes geregelt sind. Vor allem aber fehlen im Finanzausgleichsgesetz die Beziehungen zwischen der Landes- und Gemeindeebene mit Ausnahme der Landesumlage.

Die Transfers zwischen Ländern und Gemeinden spielen eine wichtige Rolle, sie werden oft als tertiärer Finanzausgleich bezeichnet[1]. In die Beziehungen zwischen Länder und Gemeinden gehören auch die Landesfonds und ausgegliederten Einheiten, soweit sie im öffentlichen Sektor verbleiben, sowie die Gemeindeverbände einbezogen. Es wäre notwendig, ein umfassendes Bild der Ausgaben- und Einnahmenströme zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften zu zeichnen. Das fehlt bisher.

Es wäre in diesem Zusammenhang zu klären, ob kamerale Daten (aus den Rechnungsabschlüssen) oder jene in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95) verwendet werden sollen, weil nicht unerhebliche Abweichungen bestehen. In diesem Beitrag können nur einige Probleme der finanziellen Beziehungen kurz skizziert und Verbesserungsvorschläge für künftige Finanzausgleichsregelungen zur Diskussion gestellt werden.

---

1 *Bröthaler/Bauer/Schönbäck*, Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers (2006).

II. Finanzausgleich nicht überfordern

Vielfach wird in der Literatur, aber auch in der öffentlichen Meinung kritisiert, dass der Finanzausgleich keine Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften klar regelt und vor allem keine Maßnahmen für eine Zusammenführung von Ausgaben, Aufgaben und ihrer Finanzierung enthält. Die Finanzausgleichsgesetze werden häufig unter diesem Gesichtspunkt beurteilt und erhalten deshalb oft schlechte Beurteilungen, obwohl die Finanzausgleichsgesetze 2005 und 2008 doch erhebliche Änderungen (Verbesserungen) brachten[2].

Es ist jedoch zu bedenken, dass es (wahrscheinlich) nicht Aufgabe des Finanzausgleichsgesetzes sein kann, die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Ebenen (des Staates) festzulegen. Das ist Aufgabe der Verfassung, allenfalls des Finanzverfassungsgesetzes.

Ein einfaches Bundesgesetz, dessen Laufzeit zeitlich befristet ist (wie das Finanzausgleichsgesetz), wäre vermutlich damit überfordert, solche Regelungen zu treffen. Das könnte zu einer „Versteinerung" des Finanzausgleichs führen, weil Änderungen dann nur mit Zweidrittelmehrheiten im Parlament möglich wären, die oft schwer zu erreichen sind und nicht selten mit politischen Tauschgeschäften verbunden sein können. Es sollten daher im Finanzausgleichsgesetz keine Verfassungsbestimmungen enthalten sein.

III. Eckpunkte für eine Aufgabenverteilung

Einige Eckpunkte für die Verteilung von Aufgaben auf die einzelnen Ebenen des Staates lassen sich aber durchaus herausarbeiten, wobei das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Richtschnur bilden könnte. Es sollten daher möglichst viele Aufgaben auf die Ebene der Länder und Gemeinden verlagert werden[3]. Eine Stärkung der Länder und vor allem der Gemeinden wäre auch deshalb empfehlenswert, weil die Bürger/innen in einer zunehmend globalisierten Welt nach Anhaltspunkten (Identifikation) suchen, die ihnen das Land und die Gemeinden besser bieten können als der Bund oder internationale Ebenen.

---

2 Siehe mehrere Beiträge im Sammelband *Bauer* (Hg), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch (2008).

3 *Lehner,* Aufgabenorientierter Finanzausgleich (2003); *Handler,* Reformbereiche des Gemeindefinanzausgleichs, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch (2008) 429.

Jene öffentlichen Leistungen, deren Nutzen regional gut abgegrenzt und einzelnen Personen zuordenbar ist, sollten möglichst auf der Gemeindeebene (Gemeindeverbände) erbracht werden[4]. Dazu zählen insbesondere die Kinderbetreuungseinrichtungen, die Daseinsvorsorge, Freizeiteinrichtungen, aber auch das lokale Straßennetz oder die Feuerwehren. Die Mitfinanzierung von Leistungen anderer Ebenen des öffentlichen Sektors sollte möglichst vermieden werden. Es wäre daher auch zweckmäßig, den Konnexitätsgrundsatz sowie Mitfinanzierungen, die auf der Finanzverfassung (§ 3 F-VG) basieren, schärfer zu formulieren (abzugrenzen) und die Mitfinanzierung von Leistungen anderer Ebenen weitgehend auszuschließen. Nur in Sonderfällen, etwa bei großen Infrastrukturprojekten, scheint eine Mitfinanzierung anderer Ebenen sinnvoll.

Die Länder (Landesebene) könnte jene Aufgaben übernehmen, deren Nutzen nicht nur den Bürger/innen einzelner Gemeinden zurechenbar ist, sondern den Bewohner/innen mehrerer (vieler) Gemeinden zugute kommt und deren laufender Aufwand, vor allem der Investitionen, für die Aufgabenerfüllung von der Größenordnung her eine einzelne Gemeinde finanziell überfordern würde. Dazu zählen insbesondere die Krankenanstalten, aber auch Berufsschulen sowie soziale Leistungen insbesondere im Bereiche der Behindertenhilfe und andere Sozialleistungen. Das gilt auch für das (ehemalige) Bundesstraßennetz sowie für die Landesstraßen, den Nahverkehr, aber auch die Wirtschaftsförderung.

Der Bund könnte jene Aufgaben übernehmen, die für die Einheit des Staates unabdingbar sind (innere Sicherheit, Außenbeziehungen, Landesverteidigung), aber auch im Sozialbereich Pensionen, Arbeitslosenversicherung sowie Universitäten etc. Die Zuordnung auf die einzelnen Ebenen wird im Einzelfall genau zu diskutieren sein.

Diese Überlegungen sind aber nicht im Zusammenhang mit dem Finanzausgleichsgesetz anzustellen, sondern sie sind grundsätzlicher Natur. Die finanziellen Mittel für die Erfüllung dieser Aufgaben müssten dann auf Grund dieser Aufteilung zugeordnet werden. Das käme einem aufgabenorientierten Finanzausgleich sehr nahe. Die Verteilung der Ertragsanteile müsste sich an der Aufgabenverteilung orientieren. Der Finanzausgleich sollte daher die Verteilung der Finanzierungsmittel regeln, aber nicht die Verteilung der Aufgaben selbst.

---

4 *Lehner,* Aufgabenorientierter Finanzausgleich (2003).

IV. Fehlende Ausgleichsmechanismen im Finanzausgleich

Der österreichische Finanzausgleich wird im Grunde seinem Namen nur sehr eingeschränkt gerecht. Es finden sich nur wenige Bestimmungen, die zu einem Ausgleich zwischen wirtschaftlich schwächeren und wirtschaftlich stärkeren Ländern oder Gemeinden beitragen. Das gilt insbesondere für die Landesebene und betrifft den horizontalen Finanzausgleich. Auf der Landesebene finden sich keine Bestimmungen (mehr), die dieser Zielsetzung zugeordnet werden könnten. Auf der Gemeindeebene tragen die Bedarfszuweisungsmittel (gemäß § 11 Finanzausgleichsgesetz 2008), die immerhin rund 737 Mio € im Jahre 2008 betrugen, noch am ehesten diesen Zielen Rechnung. Außerdem stellt der Bund Transfers für finanzschwache Gemeinden zur Verfügung.

Ein Problem besteht darin, dass nicht nur die Finanzkraft (der einzelnen Gemeinden), sondern auch der Finanzbedarf (eigentlich die Ausgaben zur Aufgabenerfüllung) von der Einnahmenseite her bestimmt werden (§ 11 Abs 3 Finanzausgleichsgesetz 2008). Dazu kommt, dass es im Finanzausgleichsgesetz zwei verschiedene Definitionen der Finanzkraft gibt (neben § 11 Abs 3 findet sich der Begriff „Finanzkraft" auch in § 21 Abs 5 Finanzausgleichsgesetz, dieser ist jedoch weiter gefasst, weil dort auch die Ertragsanteile berücksichtigt werden). Hier sollte in künftigen Finanzausgleichsgesetzen mehr Klarheit geschaffen und der Finanzbedarf ausgabenseitig und nicht einnahmenseitig definiert werden.

V. Transfers von großer Bedeutung

Das Finanzausgleichsgesetz bildet nur einen Teil der Transfers innerhalb des öffentlichen Sektors ab. Im Jahre 2008 flossen innerhalb des öffentlichen Sektors Transferströme in Höhe von 28,61 Mrd € (Übersicht 1). Das sind fast 10% des BIP. Eine aussagekräftige Zeitreihe ist allerdings gegenwärtig nicht möglich, weil Statistik Austria das Konzept umgestellt hat, wodurch das Volumen sowohl der Einnahmen- als auch der Ausgabenströme (ab 2008) deutlich reduziert wurde.

Ein Vergleich der Entwicklung 2000/2007 (vor der Umstellung) zeigt, dass diese Transfers überdurchschnittlich stark stiegen (+5,2% im Jahresdurchschnitt). Die Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors (nach ESVG 95) wuchsen in dieser Periode (2000/2007)um 2,9% im Jahresdurchschnitt. Das lässt vermuten, dass sich die finanziellen Verflech-

tungen zwischen den einzelnen Ebenen des öffentlichen Sektors überdurchschnittlich stark verdichtet haben.

Wenn die Sozialversicherung ausgeblendet wird, dann betrugen die Transferausgaben zwischen den Gebietskörperschaften (einschließlich der Fonds und Gemeindeverbände) im Jahre 2008 24,53 Mrd €, die Einnahmen 17,12 Mrd €. Netto erhielten daher die Sozialversicherungsträger 7,41 Mrd € (Übersicht 1). Die Transfers werden zum überwiegenden Teil vom Bund finanziert. Er hat im Jahre 2008 ein Minus von 19,2 Mrd € ausgewiesen. Die Länder und zu einem kleineren Teil auch die Gemeindeebene sind Nettoempfänger.

Übersicht 1: Transfers[1] zwischen öffentlichen Rechtsträgern

	2008 Mio €		
	Ausgaben	Einnahmen	Saldo[2]
Bundesebene	20,334	1,180	-19,154
Landesebene (ohne Wien)	2,122	12,240	10,118
Gemeindeebene (mit Wien)	2,072	3,700	1,628
Summe	24,528	17,120	-7,408
Sozialversicherungsträger	4,078	11,486	+7,408
Gesamtsumme	28,606	28,606	0

1) Laufende Transfers und Kapitaltransfers.
2) Minus = Ausgabenüberschuss; Plus Einnahmenüberschuss.
Quelle: Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat 2008, Teil II.

Die Schwerpunkte der Transfers liegen vor allem in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung. Durch das Finanzausgleichsgesetz 2008 werden Transfers des Bundes an die Länder und zu einem kleineren Teil an die Gemeinden in Höhe von insgesamt 4,04 Mrd € (Basis 2007) in Ertragsanteile umgewandelt. Diese Umstellung betrifft vor allem die Zweckzuschüsse für den Wohnbau und die ehemaligen Bundesstraßen sowie die Bedarfszuweisungsmittel gemäß § 22 FAG 2005. Diese Maßnahme trägt zu mehr Transparenz in den Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften bei und erweitert vor allem den Spielraum der Länder.

Neben den Transfers zwischen Bund einerseits sowie Ländern und Gemeinden andererseits spielen noch die Zahlungen zwischen Länder (Landesebene) und Gemeinde (Gemeindeverbände) eine wichtige Rolle. Diese Verflechtungen werden oft als tertiärer Finanzausgleich bezeichnet. Die Transferbeziehungen zwischen Landes- und Gemein-

deebene sind sehr eng und vielschichtig. Die Gemeindeebene leistet erhebliche Mitfinanzierungen an die Landesebene in den Bereichen Soziales und Gesundheit (Krankenanstalten) sowie im Rahmen der Landesumlage. Die Länder ihrerseits leisten wichtige Beiträge vor allem für Kinderbetreuungseinrichtungen.

Im Jahre 2008 überwiesen die Gemeinden (einschließlich Gemeindeverbände) an die Landesebene 1,9 Mrd € und erhielten von dort 1,48 Mrd €. Die Gemeindeebene weist somit mit der Landesebene einen negativen Abrechnungssaldo von 0,41 Mrd € auf.

In den letzten Jahren haben sich diese Transfers deutlich erhöht. Die Zahlungen der Gemeindeebene an die Landesebene erhöhten sich zwischen 2002/2008 um 6,2% im Jahresdurchschnitt, der Saldo stieg von 63 Mio € im Jahre 2002 auf 414 Mio € im Jahre 2008. Diese Transfers verändern (modifizieren) die ursprüngliche Verteilung der Ertragsanteile.

Die Bedarfszuweisungsmittel (gemäß § 11 FAG) sind in diesen Transfers nicht enthalten, weil es sich bei ihnen um Steuereinnahmen handelt, die in der Ertragshoheit der Gemeinden liegen und nur von den Ländern anders verteilt werden.

Der überwiegende Teil der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften besteht aus Mitfinanzierungen und zweckgebundenen Transfers, die den Gestaltungsspielraum bei den Empfängern stark einengen und zu Ineffizienzen und teils auch zu Doppelzählungen führen. Sie sollten daher künftig, wie schon erwähnt, stark zurückgedrängt werden.

VI. Steuersystem vom Bund dominiert

In der österreichischen Steuerpolitik dominiert der Bund. Die ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben spielen nur eine geringe Rolle. Sie erbringen bloß knapp 6% des gesamten Steueraufkommens (Übersicht 2). Langfristig hat sich dieser Anteil sogar verringert, weil die Anzeigen/Ankündigungsabgaben (ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben) abgeschafft und durch eine Werbeabgabe als gemeinschaftliche Bundesabgabe ersetzt wurden. Auch die Getränkesteuer wurde auf Grund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs aufgehoben. Dazu kommt, dass Steuern, die zur Gänze den Ländern oder Gemeinden zufließen (ausschließliche Landes/Gemeindeabgaben) vom Bund gesetzlich geregelt werden (Kommunalsteuer, Grundsteuer, Feuerschutzsteuer). Daher ist der Einfluss des Bundes in der

Steuerpolitik noch größer als auf Grund der Verteilung der Steuereinnahmen zu vermuten wäre. Mehr als 98% der Steuern werden somit vom Bund gestaltet.

Diese hohe Zentralisierung wird zwar einerseits öfter kritisiert, andererseits sichert sie jedoch eine einheitliche Besteuerung und vermeidet Steueroasen innerhalb des Bundesgebietes und Wanderungsbewegungen. In der Verteilung der Einnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden dominieren die gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Es ist zwischen vertikaler und horizontaler Aufteilung zu unterscheiden.

Zunächst wird nicht das gesamte Bruttoaufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben verteilt, sondern es erfolgen sogenannte Vorwegabzüge. Außerdem sind die EU-Beiträge der Länder und Gemeinden, die Konsolidierungsbeiträge sowie die Anteile für die Siedlungswasserwirtschaft und die Krankenanstaltenfinanzierung (Gemeinden) zu berücksichtigen. Insgesamt betrugen diese Vorwegabzüge und Beiträge 2008 rund 4,1 Mrd €.

Seit dem Finanzausgleichsgesetz 2005 wird der überwiegende Teil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach einheitlichen Schlüsseln zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt (vertikale Verteilung). Das bringt mehr Transparenz und vor allem für die Länder und Gemeinden den Vorteil, dass sie besser planen können. Außerdem wird der Gestaltungsspielraum des Bundes eingeschränkt.

Bei den unterschiedlichen Schlüsseln, die früher bestanden, hat der Bund seine Möglichkeiten oft ausgenützt, um Steuern, an denen er überdurchschnittlich stark beteiligt war (etwa Mineralölsteuer), zu erhöhen oder ausschließliche Bundesabgaben einzuführen. Da solche Steuern oft die Bemessungsgrundlage der gewinnabhängigen Abgaben schmälern (Beispiel Energieabgaben), waren die Länder und Gemeinden davon zusätzlich negativ betroffen. Die einheitlichen Schlüssel bringen daher für die Länder und Gemeinden Vorteile.

Übersicht 2: Ausschließliche/gemeinschaftliche Abgaben

	2000	2005	2008	2000	2005	2008
		Mio €		in Prozent vom Gesamtabgabenertrag		
Gemeinschaftliche Bundesabgaben	45.025	55.388	66.285	83,6	91,2	91,5
Ausschließliche Bundesabgaben	5.362	1.768	2.013	10,0	2,9	2,8
Ausschließliche Landesabgaben (mit Wien)	263	300	348	0,5	0,5	0,5
Ausschließliche Gemeindeabgaben (mit Wien)	3.190	3.283	3.768	5,9	5,4	5,1
Gesamtabgabenertrag	53.840	60.739	72.414	100,0	100,0	100,0

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse, Kap 52.
Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat, Teil II, verschiedene Jahrgänge.

Langfristig ist der Anteil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben am gesamten Steueraufkommen deutlich gestiegen. Die ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben, aber auch die ausschließlichen Bundesabgaben verlieren spürbar an Bedeutung (Übersicht 2). Auf diese Entwicklung wurde bereits hingewiesen. Der Anteil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben stieg von 83,6% im Jahre 2000 auf 91,2% im Jahre 2008 (Übersicht 2). In dieser Verschiebung spiegelt sich, dass bisher ausschließliche Bundesabgaben (Tabaksteuer, Energieabgaben, Versicherungssteuer, Konzessionsabgabe, NoVA, Kapitalverkehrssteuern) in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgewandelt wurden.

Die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben unterliegen im Zeitablauf starken Schwankungen. Im Jahre 2000 erhielt der Bund 69,6% des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, im Jahre 2005 waren es hingegen 73,6% (Übersicht 3). Dieser deutliche Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass die zusätzlichen Einnahmen, die aus den Maßnahmen der Jahre 2000/2001 entstanden, weitgehend dem Bund zuflossen. Die Länder und Gemeinden waren an den Mehreinnahmen von mehr als 2 Mrd € fast nicht beteiligt. Darüber hinaus wurde der Konsolidierungsbeitrag der Länder und Gemeinden, der von ihren Ertragsanteilen zugunsten des Bundes abgezogen wird, ab 2001 auf 417,8 Mio €

erhöht (vor 2001 272,5 Mio €). Die Länder und Gemeinden haben daher damals einen erheblichen Beitrag zur Budgetkonsolidierung geleistet.

Übersicht 3: Verteilung des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben

	in Prozent des Gesamtaufkommens		
	2000	2005	2008
Bund	69,6	73,6	71,3
Länder (mit Wien)	16,6	14,0	16,0
Gemeinden (mit Wien)	13,8	12,4	12,7
Summe	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat, Teil II, verschiedene Jahrgänge.

Im Jahre 2005 wurde die Energieabgabe auf Gas erhöht und auf Kohle eingeführt, das waren damals (noch) ausschließliche Bundesabgaben. Außerdem wurde die Mineralölsteuer wieder angehoben, die damals zu 91% dem Bund zufloss. An den Steuersenkungen (Einkommensteuer, Lohnsteuer, Körperschaftsteuer) waren die Länder und Gemeinden etwa im Ausmaß ihrer Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben beteiligt.

Der Anteil der Länder (mit Wien) sank dadurch von 2000 auf 2005 von 16,6% auf 14,0%, jener der Gemeinden (mit Wien) von 13,8% auf 12,4% (Übersicht 3). In diesen Jahren haben daher die Länder und Gemeinden einen wichtigen Beitrag zum Abbau des Defizits des Bundes geleistet.

Zwischen 2005/2008 hat sich der Anteil des Bundes wieder verringert (auf 71,3% im Jahre 2008). Er lag aber immer noch höher als im Jahre 2000. Gleichzeitig nahm der Anteil der Länder (und Gemeinden) wieder zu, ohne allerdings das Niveau von 2000 zu erreichen (Übersicht 2). Der Anteil der Länder ist im Jahre 2008 insbesondere deshalb gestiegen, weil Transfers (Ertragsanteilekopfquotenausgleich, Zweckzuschuss für Straßen etc) in Ertragsanteile umgewandelt wurden. Die einheitlichen Schlüssel dürften ebenfalls zur Stabilisierung der Ertragsanteile beigetragen haben. Ab 2009 verschieben sich die Anteile weiter zu den Ländern, weil wie erwähnt weitere Transfers (Zweckzuschuss zur Wohnbauförderung und Bedarfszuweisungen gemäß § 22 FAG) in Ertragsanteile umgewandelt werden.

Die horizontale Verteilung der Ertragsanteile auf der Ebene der Länder und Gemeinden ist stark von der Entwicklung der Bevölkerung geprägt, die jetzt im Gegensatz zu früher durch eine Registerzählung (jeweils zum 31. Oktober) rascher angepasst wird als früher, wo sie von der Volkszählung abhing, die nur in zehnjährigen Abständen erfolgte. Länder und Gemeinden, deren Bevölkerung überdurchschnittlich wächst, waren früher deutlich benachteiligt, jene mit unterdurchschnittlichem Wachstum oder stagnierender Bevölkerung hatten Vorteile. Die neue Regelung ist daher besser an die tatsächliche Entwicklung angepasst.

Gegenwärtig werden bei den Ländern rund 70% der Ertragsanteile auf die einzelnen Bundesländer nach der Einwohnerzahl verteilt, der Rest nach fixen Schlüsseln und nur ein sehr kleiner Teil nach dem Aufkommen. Bei den Gemeinden ist das Bild ähnlich, dort werden ebenfalls fast 70% nach der Einwohnerzahl bzw dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel aufgeteilt, der Rest nach fixen Schlüsseln und dem Aufkommen, wobei auf der Gemeindeebene das Aufkommen eine etwas stärkere Rolle spielt als bei den Ländern.

Es stellt sich die Frage, ob diese Dominanz der Einwohnerzahl gerechtfertigt ist. Sie setzt voraus (nimmt an), dass die Ausgabenentwicklung ebenfalls in diesem Ausmaß von der Volkszahl und ihrer Entwicklung bestimmt wird. Wichtige Aufgabenbereiche, wie etwa Straßen, Landwirtschaft oder Wirtschaftsförderung sind jedoch nur sehr lose mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft. Immerhin gaben im Jahre 2008 die Länder (ohne Wien) fast 5% ihrer Ausgaben für Straßen aus, bei den Gemeinden (ohne Wien) waren es sogar 8,5%. Die Wirtschaftsförderung (einschließlich Land- und Forstwirtschaft) nimmt bei den Ländern einen Anteil von etwa 4% ein. Das bedeutet, dass ein nicht unerheblicher Teil der Ausgaben nicht von der Bevölkerung, sondern von anderen Indikatoren abhängt. Tatsächlich ist der Anteil dieser Ausgaben sogar noch höher, weil weitere Teile der Ausgaben (vor allem im Bereich der Finanzwirtschaft) auch nicht von der Bevölkerung abhängen.

Es wäre daher zu diskutieren, ob nicht andere Indikatoren wie die (Siedlungs-)Fläche oder die Länge des Landes- und Gemeindestraßennetzes als zusätzliche Indikatoren in die Verteilung der Ertragsanteile einbezogen werden sollten.

Die Ausgaben der Länder und Gemeinden hängen sehr stark von der Altersstruktur der Bevölkerung ab. Die Gruppe der 0- bis 15-Jährigen stellt für die Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch für den Sachaufwand (einschließlich Investitionen) und den Personalauf-

wand für das nicht-pädagogische Personal in den Volks- und Hauptschulen einen wichtigen Indikator dar. Diese Ausgaben werden von den Gemeinden getätigt. Die Länder leisten hier teils Finanzierungszuschüsse.

Für die Gruppe der älteren Menschen (die über 60/65-Jährigen) haben die Länder und Gemeinden ebenfalls erhebliche Ausgaben bereitzustellen. Das gilt insbesondere im Sozialbereich, der Gesundheit und der Pflege. Rund ein Drittel der Gesamtausgaben der Länder wird für den Sozial- und Gesundheitsbereich aufgewendet. In Wien sind gut ein Fünftel und in den Gemeinden (ohne Wien) immerhin noch rund 15%, wobei allerdings der Anteil noch höher sein könnte (dürfte), wenn man ausgegliederte Senioren/Pflegeheime mitberücksichtigt.

Die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Altersgruppen schwankt zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich. Der Anteil der 0- bis 15-Jährigen liegt gegenwärtig zwischen 13,4% und 16,9%, jener der über 60-Jährigen zwischen 20,5% und 25,5%. Diese doch erheblichen Abweichungen sollten daher auch in der Verteilung der Ertragsanteile berücksichtigt werden.

Durch zusätzliche Indikatoren in der Verteilung der Ertragsanteile (auf horizontaler Ebene) könnte ein wichtiger Schritt im Hinblick auf eine stärkere Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs gesetzt werden.

VII. Probleme einer verstärkten Steuerautonomie der Länder

Auf Grund der Diskussion über eine verstärkte Steuerautonomie der Länder, die sowohl in der Wissenschaft als auch in den Medien geführt wird, scheint es zweckmäßig, die Möglichkeiten und Probleme solcher Überlegungen kurz zu beleuchten.

Zunächst könnte geprüft werden, die Grundsteuer von einer bundesgesetzlich geregelten Abgabe zu einer landesgesetzlichen Steuer zu machen, weil die Länder schon jetzt die Möglichkeit besitzen, Ausnahmen in der Grundsteuer (insbesondere für den Wohnbau) festzulegen. Das würde den Gestaltungsspielraum für die Länder erweitern. Die Grundsteuer hat den Vorteil, dass die Bemessungsgrundlage nicht von einem Land in ein anderes Land transferiert werden kann.

Von jenen gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die sich für eine stärkere Autonomie der Länder eignen, kämen wahrscheinlich nur die

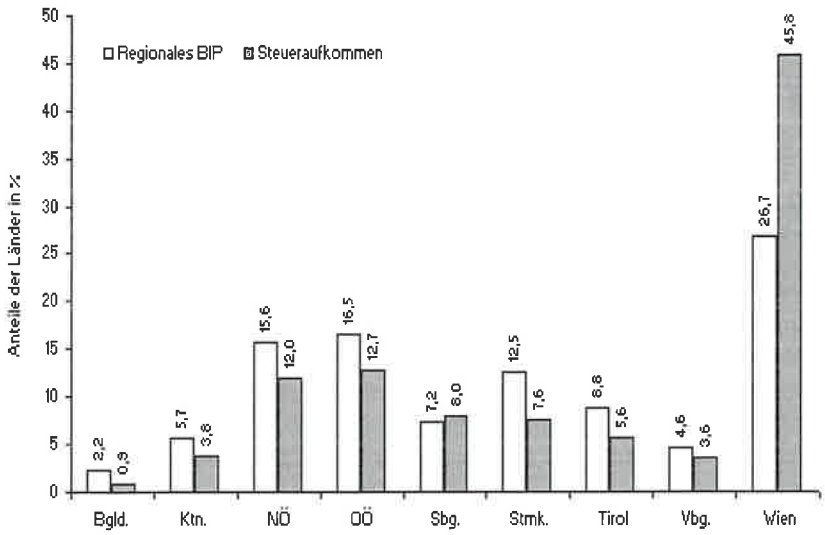
motorbezogene Versicherungssteuer und allenfalls die NoVA in Frage. Bei diesen Steuern ist eine genaue länderweise Zuordnung über die Kfz-Kennzeichen möglich. Allerdings müssten die Versicherungen eine entsprechende regionale Zuordnung vornehmen. Das gleiche gilt für die NoVA. Dort müssten die Abgabenschuldner (gemäß § 4 NoVAG) die Aufteilung vornehmen. Für die Abgabepflichtigen würden sich dadurch jedoch zusätzliche Aufwendungen ergeben. Gegenwärtig werden fast 85% des Aufkommens an motorbezogener Versicherungssteuer in Wien abgeführt. Im Burgenland und Niederösterreich fällt überhaupt kein Aufkommen an motorbezogener Versicherungssteuer an, weil in diesen beiden Ländern keine Versicherungen ihren Sitz haben. In der NoVA ist schon jetzt das Aufkommen ausgewogener und dürfte etwa den Zulassungen entsprechen.

Insgesamt brachten die motorbezogene Versicherungssteuer und die NoVA im Jahre 2009 zusammen 1,96 Mrd €. Wenn diese Steuern den Ländern übertragen würden, müssten dennoch die Aufteilungen zwischen Ländern und Gemeinden geregelt werden. Außerdem wäre zu klären, welche Änderungen die Länder vornehmen können (nur Zuschläge zu den bestehenden Sätzen oder etwa in der motorbezogenen Versicherungssteuer auch den Umfang der steuerfreien KW etc). Es geht im Grunde auch um die Frage, ob nur die Sätze (Zuschläge) oder eben auch die Bemessungsgrundlage von den Ländern festgelegt (modifiziert) werden könnten und sich dadurch Abweichungen zwischen den Bundesländern ergeben.

Andere Steuern eignen sich für eine stärkere regionale Aufteilung noch viel weniger. Das lässt sich etwa am Beispiel der Lohn- und Einkommensteuer zeigen. Das Lohnsteueraufkommen wird gegenwärtig zu fast 50% in Wien abgeführt. In der Einkommensteuer sind es knapp 30%. Probleme bei diesen Steuern bestehen etwa darin, dass sie eng verwoben sind, weil die Lohnsteuer nur eine besondere Einhebungsform der Einkommensteuer bildet. Dazu kommt, dass Steuerpflichtige, die die Arbeitnehmerveranlagung beanspruchen und Rückzahlungen erhalten, diese bei der Einkommensteuer verbucht und damit dem Wohnsitzfinanzamt zugerechnet werden. Dadurch könnten sich jedoch erhebliche Verschiebungen im Aufkommen zwischen Bundesländern ergeben, insbesondere dann, wenn ein Steuerpflichtiger seinen Arbeitsort in einem anderen Bundesland hat als seinen Wohnort. Außerdem müssten Einkommensteuerpflichtige, die beispielsweise in mehreren Bundesländern Betriebsstätten betreiben oder aus mehreren Bundesländern Einkunftsarten beziehen, gewissermaßen eine Zerlegung vornehmen.

Daten aus der Schweiz zeigen, dass die Unternehmungen dort einen erheblichen Aufwand erbringen müssen, um die Zerlegungen vorzunehmen[5]. In den Klein- und Mittelbetrieben betragen in der Schweiz diese Aufwendungen durch die Zerlegung etwa 40% der gesamten Verwaltungsaufwendungen der Unternehmungen oder fast 3% der Investitionen. In der Einführungsphase wären die Kosten für die Unternehmungen möglicherweise noch höher. Jedenfalls wären solche Zerlegungen mit erheblichen Aufwendungen verbunden und die verstärkte Steuerautonomie würde den Unternehmungen zusätzliche Kosten aufbürden.

Abbildung 1: Regionales BIP und Steueraufkommen 2007



Quelle: Statistik Austria, Regionale Gesamtrechnungen; Gebarungen und Sektor Staat, Teil 2, Tab 7.15.

Ein Vergleich des Steueraufkommens in den einzelnen Bundesländern mit dem regionalen Bruttoinlandsprodukt (Anteil der einzelnen Bundesländer am gesamten BIP in Österreich) zeigt, dass in Wien

5 *Kronberger,* Eine vorläufige Bewertung des Finanzausgleichs 2008 bis 2013 – die Sicht der gewerblichen Wirtschaft, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch (2008) 280.

der Anteil des Steueraufkommens mit 45,8% im Jahre 2007 deutlich höher ist als jener am regionalen BIP (26,7%). In allen anderen Bundesländern (mit Ausnahme Salzburgs) ist das Verhältnis umgekehrt (Abbildung 1). Dort ist der Anteil am regionalen BIP höher als am Steueraufkommen. Mit Ausnahme von Wien und Salzburg würden daher bei einer stärkeren Steuerautonomie die Länder in ihren Budgets zusätzliche Probleme bekommen.

Das lässt sich an einem einfachen Beispiel darstellen. Angenommen, ein Bundesland würde seine Einnahmen um 100 Mio € erhöhen (müssen), dann wäre in Wien in der Lohn- und Einkommensteuer ein Zuschlag von knapp 1% erforderlich, in der Steiermark hingegen von 5,1% und in Niederösterreich von 3,7%. Eine höhere Steuerautonomie könnte somit zu einer stärkeren Auseinanderentwicklung der einzelnen Länder führen.

Es ist außerdem sehr fraglich, ob Zuschläge zu einzelnen Steuern oder die Abfuhr an die Länder tatsächlich dazu führen, dass die Bevölkerung mehr Druck nach einer sparsameren Ausgabengestaltung in den einzelnen Bundesländern ausübt. Es ist auch unbestimmt, ob den Steuerpflichtigen bewusst wird, in welchem Aufteilungsverhältnis die Steuern dem Bund, den Ländern und Gemeinden zufließen, solange sie nicht selbst direkt an die Länder zahlen, was wiederum zu zusätzlichen administrativen Aufwendungen in den Ländern führen könnte. Wenn etwa Zuschläge des Landes extra vom Steuerpflichtigen abgeführt werden (müssen), ergäben sich jedoch sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Länder zusätzliche administrative Aufwendungen. Die gegenwärtige Methode der Steuerabfuhr ist sicher effizienter. Wahrscheinlich sind insgesamt die Vorteile einer stärkeren Steuerautonomie geringer als die Probleme, die sich insbesondere administrativ für die Steuerpflichtigen und die Länder ergeben können.

VIII. Zusammenfassung

Das Paktum zum Finanzausgleich 2008 sieht eine Evaluierung der gegenwärtigen Rechtslage bis Ende 2010 vor. Ziel dieser Maßnahme sollte es offenbar sein, die gegenwärtigen Regelungen zu überprüfen und allenfalls Änderungsvorschläge vorzulegen. Sie könnten die Basis für die nächsten Finanzausgleichsverhandlungen sein, die in einen neuen Finanzausgleich (ab 2014) münden werden.

Es hat sich gezeigt, dass der Finanzausgleich aber kein umfassendes Bild der finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften (einschließlich der Fonds und Gemeindeverbände) zeichnen kann. Wie sehr die finanziellen Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen des öffentlichen Sektors in einer umfassenden Regelung berücksichtigt werden können, lässt sich gegenwärtig schwer abschätzen. Jedenfalls wäre zu prüfen, ob nicht die Mitfinanzierung von Aufgaben zurückgedrängt werden kann, weil sie die Verteilung der Ertragsanteile verändert. Gleichzeitig könnten die Ertragsanteile entsprechend angepasst werden. Das hätte einerseits den Vorteil, dass die Transparenz verbessert wird und andererseits der unmittelbare Zusammenhang zwischen Ausgaben und Finanzierung klarer und auch der Druck auf eine effiziente Aufgabenerfüllung verstärkt wird. Das würde darüber hinaus auch die Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs stärken.

Die Diskussion über die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften, einschließlich der Fonds und Verbände sowie der Quasikapitalgesellschaften, darf sich nicht auf den Finanzausgleich beschränken. Sie müsste umfassender erfolgen, wobei das jetzt unzureichende Datenmaterial entsprechend verbessert werden müsste.

Längerfristig zeichnet sich im öffentlichen Sektor ab, dass sich die Beurteilung der Ausgaben stärker von der bisher dominierenden Inputorientierung zu einer Outputorientierung verschiebt. Es müsste, wo es möglich ist, stärker mit Normausgaben je Einheit gearbeitet werden. Das könnte den Druck nach einer sparsameren Ausgabengestaltung erhöhen, weil jene Einheiten, deren Ausgaben unter dem Durchschnitt liegen, Vorteile ziehen und jene die überdurchschnittlich hohe Ausgaben aufweisen, gezwungen wären, ihre Ausgaben (zumindest) dem Durchschnitt anzupassen. Normausgaben würden wahrscheinlich einen viel stärkeren Druck auf Effizienz und Ausgabeneinsparungen bringen als eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder, die wie gezeigt, nicht unerhebliche Probleme mit sich bringt.

Es geht nicht nur um den Finanzausgleich im engeren Sinne, sondern es müsste eine umfassende Diskussion über die Verflechtungen und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften erfolgen. Der Finanzausgleich im engeren Sinn könnte sich auf die Verteilung der Steuereinnahmen beschränken, wobei es weniger darum geht, die Steuerautonomie der Länder zu ändern, sondern vielmehr die Steuereinnahmen stärker der Ausgabenentwicklung anzupassen.

Literaturverzeichnis

Bröthaler Johann, Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948-2008 und finanzielle Auswirkungen 1976-2011, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch, Wien, Graz 2008, 213 – 244

Bröthaler Johann/Sieber Lena/Schönbäck Wilfried/Maimer Alexander/ Bauer Helfried, Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, Wien, New York 2002

Bröthaler Johann/Bauer Helfried/Schönbäck Wilfried, Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers, Wien, New York 2006

Handler Heinz, Reformbereiche des Gemeindefinanzausgleichs, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, Wien, Graz 2008, 429 – 443

Kronberger Ralf, Eine vorläufige Bewertung des Finanzausgleichs 2008 bis 2013 - die Sicht der gewerblichen Wirtschaft, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch, Wien, Graz 2008, 280 – 286

Lehner Gerhard, Aufgabenorientierter Finanzausgleich, Studie des WIFO, Wien 2003

Egon Mohr

Der Finanzausgleich und die Verbindungsstelle

In meinen Ausführungen gehe ich von einem sehr weiten Begriff des Finanzausgleichs aus. Ich verstehe darunter nicht nur das, was im geltenden Finanzausgleichsgesetz 2008 geregelt ist, sondern sämtliche finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Es zählen daher für mich auch finanzielle Regelungen in Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG (wie zB die Krankenanstaltenfinanzierung, der Stabilitätspakt, der Konsultationsmechanismus usw) oder in einfachen Bundes- und Landesgesetzen (zB Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999, Vorarlberger Sozialhilfegesetz, Vorarlberger Landesgesundheitsfondsgesetz usw) dazu.

Da ich schon mehr als zwanzig Jahre beamteter Landesfinanzreferent von Vorarlberg bin, konnte ich schon bei den Verhandlungen und dem Abschluss von fünf Finanzausgleichsgesetzen dabei sein. Es waren dabei immer wieder andere handelnde Personen als Vertreter der Finanzausgleichspartner dabei, weshalb auch immer wieder eine andere Art der Verhandlungsführung und andere Themen gegeben waren. Da auch unterschiedliche Strategien angewandt wurden, kam es auch zu unterschiedlichen Ergebnissen der Verhandlungen. Die Vorteile der Kontinuität und der langfristig angestrebten Ziele wurden von den Beamten eingebracht. Hier hatte ich das Glück, von einigen Beamten, die sehr lange für die Landesfinanzen zuständig waren, viel aus ihrem großen Erfahrungsschatz lernen zu können. Gerade bei Finanzausgleichsverhandlungen braucht man einen langen Atem, da sich verschiedene Ziele nur über mehrere Etappen (FAG) erreichen lassen, zB ein einheitlicher Aufteilungsschlüssel bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels usw. Dies setzt voraus, dass man sich auf langfristige Ziele einigt und diese über mehrere Finanzausgleichsperioden im Auge behält und im entscheidenden Moment umsetzt. Hiefür ist ein gutes Gedächtnis von großem Vorteil. In solchen Situationen bietet die Verbindungsstelle eine wertvolle Hilfe, da sie in den meisten Fällen schon sehr weit zurückliegende Beschlüsse oder Schreiben in kürzester Zeit auffindet und vorlegen kann.

Gerade wieder die Erfahrungen der letzten Monate zeigen, dass großer Handlungsbedarf nicht nur bei den Finanzausgleichsverhandlungen gegeben ist, sondern auch während der gesamten Finanzausgleichsperiode. Gerade in Zeiten erhöhten Spardruckes sind Aufgaben- und damit Kostenverschiebungen zu anderen Gebietskörperschaften sehr verlockend. Einen sehr ähnlichen Charme weisen steuerliche oder sonstige rechtliche Maßnahmen auf, die bei der eigenen Gebietskörperschaft zu Mehreinnahmen oder Minderausgaben und im Gegenzug bei den anderen Gebietskörperschaften zu Mindereinnahmen oder Mehrausgaben führen. Besonders reizvoll ist es, wenn dieser Mechanismus sehr versteckt bleibt und nicht transparent wird. Es müssen daher die Vertreter der Landesfinanzen immer sehr auf der Hut sein. Auch bei dieser Aufgabe kommt eine wertvolle Unterstützung von den Bediensteten der Verbindungsstelle. Entweder kommt von der Verbindungsstelle selbst ein entsprechender Hinweis oder es wird ein Hinweis eines Bundeslandes sofort allen anderen Bundesländern zur Verfügung gestellt. Die unmittelbare Weiterleitung der Stellungnahmen der einzelnen Länder an alle Länder ist sehr wertvoll, da dadurch Übersehenes noch korrigiert werden kann und jüngere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an best-practice-Stellungnahmen gut lernen können.

Angenehme Arbeitserleichterungen, insbesondere bei den Finanzabteilungen, bringen die meist von der Verbindungsstelle erarbeiteten gemeinsamen Länderstellungnahmen. Insbesondere von personell eher schwach ausgestatteten Finanzabteilungen wird diese Arbeitsersparnis sehr geschätzt.

Bei den Finanzausgleichsverhandlungen ist es sehr angenehm, dass die die Länder belastenden Maßnahmen des Bundes während der gesamten Finanzausgleichsperiode von der Verbindungsstelle vollständig erfasst werden und als umfangreiche Liste vorhanden sind. Erfahrungsgemäß wird am Ende der Finanzausgleichsverhandlungen auch über diese belastenden Maßnahmen gesprochen und meistens kommt an das Ende des FAG-Paktums noch ein Satz folgenden Inhalts: „Mit dieser Vereinbarung sind alle sonstigen Forderungen der Gebietskörperschaften der noch laufenden Finanzausgleichsperiode abgegolten." Damit von Länderseite dieser Formulierung zugestimmt werden kann, muss man die Summe dieser belastenden Maßnahmen kennen.

Zur Vorbereitung und auch während der Finanzausgleichsverhandlungen sind immer wieder Berechnungen und verschiedene Statistiken erforderlich. Als Beispiele für Statistiken möchte ich die

Krankenanstalten-, Wohnbauförderungs- und Schuldenstatistiken erwähnen. Gerade diese Statistiken enthalten für die Phase der Finanzausgleichsverhandlungen wichtige Informationen. Weiters sind öfters Berechnungen erforderlich, die einerseits ausschließlich für die Länder und andererseits von einer neutralen Stelle erstellt werden sollten. In diesen Fällen sind Berechnungen der Verbindungsstelle, die allen Ländern zur Verfügung gestellt werden, von großem Vorteil. Insbesondere für die Tagungen der Landesfinanzreferentenkonferenz und soweit möglich auch für die Beratungen der Finanzausgleichspartner werden von der Verbindungsstelle umfangreiche und schlüssige Beratungsunterlagen erstellt. Damit soll erreicht werden, dass eine sehr gute und gleiche Information bei allen Ländervertretern gegeben ist. Erfahrungen in der Vergangenheit haben auch gezeigt, dass präzise Sitzungsprotokolle schon manche Meinungsverschiedenheiten ausräumen konnten. Es ist schon öfters vorgekommen, dass die an den Finanzausgleichsverhandlungen beteiligten Partner nach Jahren das Verhandlungsergebnis in einzelnen Punkten anders ausgelegt haben. Beispiele aus jüngster Zeit sind die Landeslehrer-Controllingverordnung und die Anwendung des einheitlichen Aufteilungsschlüssels auf Minder- und Mehreinnahmen. Erfahrungsgemäß erstellen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbindungsstelle über jene Besprechungen und Verhandlungen, an denen sie teilnehmen, mit großer Kompetenz präzise Protokolle. Bei späteren Auslegungsfragen sind solche Protokolle eine große Hilfe. Insbesondere bei Besprechungen in den Räumen der Verbindungsstelle oder bei Ländervorbesprechungen anderswo außerhalb des vorsitzführenden Bundeslandes kommt noch die Organisation und Vorbereitung dieser Besprechungen dazu. Nach den Besprechungen und Konferenzen übermittelt die Verbindungsstelle die Beschlüsse an die zuständigen Dienststellen und Institutionen insbesondere des Bundes. Offen gebliebene Themen werden sofort für die nächste Konferenz vorgemerkt, so dass nichts verloren geht.

Zur intensiveren Vorbereitung von Finanzausgleichsverhandlungen werden öfters auch Studien vergeben. Bei dieser Gelegenheit kommen oft wertvolle Tipps von den Bediensteten der Verbindungsstelle, vor allem von den zuständigen Sachbearbeitern. Eine gewisse Betreuung wird in diesen Fällen von den Bediensteten der Verbindungsstelle wahrgenommen. Die Übermittlung von Zwischen- und Endergebnissen sowie die Organisation von Abnahmebesprechungen erfolgt durch die Verbindungsstelle. Im Anschluss daran obliegen die Abwicklung der Zahlungen und die Aufteilung der Kosten auf die Länder ebenfalls der Verbindungsstelle.

Im Zusammenhang mit verschiedenen Themen, wie zB Konsultationsmechanismus, Stabilitätspakt usw obliegt der Verbindungsstelle die Sammlung und Weiterleitung von Daten der Länder an den Bund und umgekehrt. Bei Besprechungen, bei welchen von Seiten des Bundes die Anzahl der Teilnehmer begrenzt wird, werden die Interessen aller Länder von den Vertretern der Verbindungsstelle wahrgenommen. Gerade für die weit von Wien entfernten Länder bringt dies eine Ersparnis an Reisekosten und für die betreffenden Ländervertreter eine geschätzte Zeitersparnis. In heiklen Situationen kommt der Verbindungsstelle auch eine vermittelnde Funktion zwischen den Ländern untereinander und im Verhältnis Länder zum Bund zu.

In Zeiten, in denen die Länder bei den Medien sehr schlecht wegkommen, besteht von kleineren und weiter von den Wiener Medien entfernten Ländern der Wunsch, dass die Verbindungsstelle positive Öffentlichkeitsarbeit für die Länder macht – ein besonders schwieriges und sensibles Unterfangen, das sich nicht nur auf den Finanzausgleich bezieht.

Der geltende Finanzausgleich, der in zwei Etappen von je drei Jahren unterteilt ist, sieht eine Arbeitsgruppe zur grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs, eine Arbeitsgruppe zur Struktur und Finanzierung der Gesundheit (inklusive der Maastricht-Konformität der Krankenanstaltenfinanzierung) und eine Arbeitsgruppe zur Pflege vor. Durch die Einrichtung dieser drei Arbeitsgruppen sollte ein zügiges Angehen dieser drei Problembereiche signalisiert werden. Das Fehlen einer grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs wurde insbesondere von den Vertretern der Wissenschaft bemängelt. Das Thema Finanzierung der Gesundheit (Krankenanstalten) wurde von den Ländern und das Thema Pflege von den Gemeinden eingebracht. Daraus lässt sich erahnen, dass das Interesse des Bundes an diesen drei Arbeitsgruppen eher gering ist. Für die Arbeitsgruppe zur grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs gibt es inzwischen einen schriftlich fixierten Arbeitsauftrag und die erste Vergabe von Studien an Wissenschafter. Bei den beiden anderen Arbeitsgruppen ist bisher wenig geschehen. Bei den Gemeinden wird immer wieder über die Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs gesprochen. Bei den Ländern kommt von den Vertretern des Bundes und der Wissenschaft regelmäßig das Thema Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, wobei vom Großteil darunter mehr Abgabenhoheit für die Länder verstanden wird. Grundsätzlich ist diese Zusammenführung aber auch ohne mehr Abgabenhoheit für die Länder denkbar. Wenn diese drei Problembereiche bis zu den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen nicht gelöst sind, werden sie zu The-

men, die bei den nächsten Finanzausgleichverhandlungen im Jahre 2013 nicht zu übergehen sind. Bis dorthin sollten die Länder einvernehmlich klare Zielvorstellungen erarbeiten und sich auf eine überzeugende Strategie einigen. Hiefür ist ein langfristiges Denken und Planen erforderlich. In so entscheidenden Fragen ist nach einem langfristigen Konzept vorzugehen, das über mehrere Finanzausgleichsperioden Gültigkeit hat, und ein Zick-Zack-Kurs von einer FAG-Periode zur anderen zu vermeiden. Bei der Umsetzung von so langfristigen Konzepten ist die Unterstützung durch die Verbindungsstelle als „Langzeitgedächtnis" der Länder sehr zu begrüßen.

Bei verschiedenen im FAG-Paktum vereinbarten Maßnahmen ist schon nach wenigen Jahren eine Evaluierung vorgesehen (zB Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung und Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung). Das Ergebnis dieser Evaluierungen ist sehr entscheidend für die Verlängerung. Die Länder haben daher ein großes Interesse an diese Evaluierungen.

Andererseits gibt es auch Förderungen, die schon von vornherein befristet sind und sich nicht verlängern, zB die Zweckzuschüsse für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und für die Finanzierung der Maßnahmen zur sprachlichen Frühförderung, die nur in den Jahren 2008 bis 2010 gewährt werden. Hier werden die Länder versuchen, dass es nicht nur bei diesen Anschubfinanzierungen bleibt, weil die Kosten für die Gemeinden und die Länder weitergehen und sogar noch steigen werden.

Damit bin ich auf der Zeitachse bei einem Ausblick auf die nächsten Finanzausgleichsverhandlungen angelangt. Ich gehe davon aus, dass sich die Finanzausgleichsverhandlungen auf das Jahr 2013 konzentrieren werden und der Verbindungsstelle hierbei wieder eine wichtige Funktion zukommen wird. Obwohl im Jahre 2013 voraussichtlich Nationalratswahlen stattfinden werden und die derzeitigen Meldungen an EuroStat auch das Jahr 2014 einschließen sollten, halte ich wegen der mit sechs Jahren ohnehin schon langen Geltungsdauer des derzeitigen Finanzausgleichsgesetzes 2008 eine Verlängerung um ein weiteres Jahr eher für unwahrscheinlich. Meines Erachtens sollte im Vorfeld der Finanzausgleichsverhandlungen wiederum ein Ländermemorandum oder ein Forderungskatalog der Länder erstellt werden. Ich bin mir schon bewusst, dass in der Folge in den konkreten Verhandlungen erfahrungsgemäß diesem Ländermemorandum eher geringe Bedeutung zukommt. Der Erstellungsprozess hat eine wichtige Funktion. Die beamteten Landesfinanzreferenten müssen alle Forde-

rungen der Länder erfassen, nach Möglichkeit mit Zahlen betreffend die Auswirkungen versehen und dann nach einer Prioritätenreihung einvernehmlich zusammenstellen. Dabei werden die unterschiedlichen Länderinteressen sichtbar und es muss einvernehmlich eine gemeinsame Strategie festgelegt werden. Dieser Prozess erfordert einige Zeit, stärkt aber die Länder bei den Verhandlungen wesentlich. Außerdem erhöht es die Wahrscheinlichkeit, dass bei den unter Zeitdruck stehenden Verhandlungen nichts vergessen wird. Bei der Erstellung des Ländermemorandums ist die Unterstützung durch die Verbindungsstelle besonders wichtig. Die Aufgaben der Verbindungsstelle sind dabei Koordinationsaufgaben, Erstellen und Zusammenführen von Berechnungen und Tabellen und vielfältigste Präsentations- und Schreibarbeiten. Am Ende muss es noch gedruckt und an die richtigen Stellen verteilt werden, was auch von der Verbindungsstelle besorgt wird.

Wichtig für die Verhandlungsposition und den Verhandlungserfolg ist, dass unter den Ländern Einigung über die anzustrebenden Ziele besteht. Bei den Themen der Finanzausgleichsverhandlungen, in denen eine solche Einigkeit der Länder gegeben war, sind die Verhandlungsergebnisse für die Länder sehr gut. Bei den Themen der Finanzausgleichsverhandlungen, in welchen dies nicht gegeben war, sind die Verhandlungsergebnisse für die Länder deutlich schlechter. Welche Ziele sollten wir für die nächsten Finanzausgleichsverhandlungen haben? Aus meiner Sicht drängen sich folgende Ziele aus der Ländersicht auf:

- Finanzierungsprobleme bei den Krankenanstalten lösen,
- Finanzierung der Pflege trotz überdurchschnittlicher Steigerungen sicherstellen,
- Zusammenführen der Geltungsdauer von FAG und Stabilitätspakt (auch an diesem Beispiel ist ersichtlich, dass nicht in allen Gremien bei allen Teilnehmern der gleiche Informationsstand gegeben ist),
- weitere Vereinfachungen im FAG und Vermeidung von künftigen strittigen Auslegungsmöglichkeiten,
- rechtliche Umwandlung von weiteren Transfers in Ertragsanteile, auch zwischen Ländern und Gemeinden (dieses Vorhaben wird durch die Studie von *Prof. Dr. Gerhard Lehner* „Finanzielle Verflechtungen zwischen Gemeinden/Gemeindeverbänden und Ländern/Landesfonds" vom August 2010 noch beschleunigt werden[1]),

1 Der vorliegende Band enthält einen Beitrag dieses Autors zu Themen des Finanzausgleichs.

- weiterer Entfall von Zweckbindungen, weil durch die Zweckbindungen ein gewisses Misstrauen zum Ausdruck kommt,
- Zurückdrängen von Aufsplitterungen in mehrere Rechtsbereiche, zB Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG und einfaches Bundesgesetz,
- Harmonisierung und Beseitigung von Doppelgleisigkeiten im Bildungsbereich usw.

Andererseits wird es auch Themenbereiche geben, die von anderen Finanzausgleichspartnern stark forciert werden und gegen die sich die Länder nur schwer wehren können:

- Sammeln von Erfahrungen mit der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung,
- Erproben von neuen Finanzierungsmodellen, zB beim öffentlichen Schulwesen mit Durchschnittskosten pro Schüler (Schülernormkostenmodell),
- Einführen von neuen Verteilungskriterien bei den Ertragsanteilen, zB Altersstruktur der Bevölkerung und deren Entwicklung nach einer jüngsten Studie des WIFO,
- Vereinbaren von neuen Zielvorgaben im neuen Stabilitätspakt, zB Stabilitätsbeiträge, öffentliche Schulden, Haftungsobergrenzen, Informationssystem usw,
- Einführen eines neuen Rechnungswesens nach dem Vorbild des Bundes (Ausgabenobergrenzen, mittelfristige Planung, Doppik usw),
- Erfahrungen sammeln zum aufgabenorientierten Finanzausgleich zwischen den Gemeinden.

Nicht auszuschließen ist, dass noch weitere Themen dazukommen, weil über deren Fortsetzung nicht Einvernehmen besteht, wie beispielsweise:

- Weiterführung der 24-Stunden-Betreuung,
- Verlängerung der bundesweiten bedarfsorientierten Mindestsicherung,
- Finanzierung des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und der Maßnahmen zur sprachlichen Frühförderung,
- Finanzierung der Nachmittagsbetreuung der Schüler an den Pflichtschulen,
- eventuell noch weitere derzeit noch nicht vorhersehbare Themen.

Nach meiner Einschätzung werden die nächsten Finanzausgleichsverhandlungen sehr intensiv werden, da sehr viele Themen zur Lösung anstehen. Erschwerend könnte noch dazukommen, dass es Bereiche

geben wird, wo auch die Verteilung zwischen den Ländern neu geregelt werden muss (zB Krankenanstaltenfinanzierung). Dies wird zur Folge haben, dass auf die beamteten Landesfinanzreferenten und die Verbindungsstelle im Jahre 2013 sehr viel Arbeit zukommen wird. In dieser Zeit wird wieder die Unterstützung durch die Verbindungsstelle besonders gefragt sein. In dieser Phase werden die vielen Servicierungen durch die Verbindungsstelle transparent, für die die im Jahre 2013 vorsitzführenden Landesfinanzreferenten von Vorarlberg und Wien besonders dankbar sind.

An einem derzeit schon aktuellen Thema, nämlich der Diskussion über die Einführung eines neuen Rechnungswesens bei den Ländern nach dem Vorbild des Bundes, möchte ich die Unterstützung durch die Verbindungsstelle aufzeigen. In dieser Frage kommt dem VR-Komitee und der Landesfinanzreferentenkonferenz große Bedeutung zu. Von großem Vorteil für uns Länder ist in diesem Zusammenhang, dass die Geschäftsführung des VR-Komitees von einem Mitarbeiter der Verbindungsstelle besorgt wird. Weitgehend wird die Tätigkeit des VR-Komitees durch die Zeitschrift der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen aufbereitet, begleitet und kommentiert. Für die Länder ist von Vorteil, dass die Geschäftsführung dieser Zeitschrift ebenfalls von einem Bediensteten der Verbindungsstelle wahrgenommen wird.[2]

Da die Tätigkeit der Verbindungsstelle meist im Hintergrund bleibt, wird sie oft nicht in vollem Ausmaß wahrgenommen. Dazu kommt noch, dass es nicht Aufgabe der Verbindungsstelle ist, Politik zu machen. Bezüglich der von einigen gewünschten Öffentlichkeitsarbeit durch die Verbindungsstelle gehen die Ansichten auseinander. Da die Verbindungsstelle in der Medienarbeit – ihren bisherigen Aufträgen entsprechend – äußerst zurückhaltend ist, wird sie von der Öffentlichkeit kaum bis gar nicht wahrgenommen.

Da ich in meiner langen Tätigkeit schon öfters den Vorsitz innehaben durfte, mit mehreren Leitern und zahlreichen Bediensteten der Verbindungsstelle zusammenarbeiten durfte, möchte ich mich für die sehr gute Unterstützung in den vergangenen Jahren bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter herzlich bedanken und weiterhin um eine sehr angenehme Unterstützung und Zusammenarbeit im Interesse aller Länder bitten.

---

2 Vgl den Beitrag von *Hansjörg Teissl* im vorliegenden Band.

Ernst Theimer

Verwaltungsmodernisierung am Beispiel Wien

Österreich und Europa erlebten in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten einen ungemein schnellen und tief gehenden Wandel der ökonomischen, technischen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, der die öffentlichen Verwaltungen vor große Herausforderungen stellte. In vielen Ländern und Städten fanden weit reichende Transformationsprozesse statt oder wurden zumindest eingeleitet. Wien hat diesen Strukturwandel früher, tief greifender und umfassender in Angriff angenommen als andere vergleichbare Städte in Europa.

Die öffentliche Verwaltung hat längst nicht mehr mit Untertanen und normunterworfenen Bittstellern zu tun, sondern mit mündigen Bürgerinnen und Bürgern, mit selbstbewussten Kunden. Wettbewerb findet in einem in vielen Sektoren liberalisierten Markt statt, traditionelle Monopole sind verschwunden. Der öffentliche Sektor steht, was Effizienz und Kundenorientierung betrifft, im direkten Vergleich mit der Privatwirtschaft und anderen Gebietskörperschaften in ganz Europa. Globalisierung, Wettbewerb in bisher geschützten Sektoren, das Verschwinden lange Zeit konkurrenzloser Monopole, neue Informationstechnologien, sinkende Produktdauer, die Erweiterungs- und Integrationsschritte der Europäischen Union, Maastricht und Euro, zuletzt die internationale Finanzkrise – um nur ein paar Parameter zu nennen – zwingen auch die öffentlichen Verwaltungen überall in Europa, ihr Selbstverständnis, ihre Aufgaben und ihre Strukturen in immer kürzeren Zeiträumen zu hinterfragen und neu zu positionieren. Dem muss sich die Verwaltung stellen.

I. Grundlegender Strukturwandel

Vor diesem Hintergrund wurde in Wien in der zweiten Hälfte der 90-er Jahre ein grundlegender Strukturwandel von einer zwar gut funktionierenden, aber weitgehend immer noch klassischen obrigkeitsstaatlichen Verwaltung zu einem modernen Dienstleistungskonzern eingeleitet. Primäre Ziele dieses Veränderungsprozesses waren und sind

Kundenorientierung, Effizienzsteigerung und die Beschleunigung von Verwaltungsabläufen.

Der Magistrat hat sich seither mehr verändert als in vielen Jahrzehnten zuvor. Zahlreiche konkrete Reformmaßnahmen erfolgten auf der Basis strategischer Weichenstellungen in Richtung New Public Management, zu dessen Eckpfeilern die Implementierung betriebswirtschaftlicher Instrumente, die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung sowie die verbesserte strategische Steuerung durch Kontraktmanagement und Controlling gehören. Eine neue Unternehmenskultur ist entstanden.

Der Begriff „New Public Management" war ursprünglich im angelsächsischen Raum vor allem als Antwort auf existentielle finanzielle Bedrohungen kreiert worden. Wien stand nie in einem vergleichbaren Ausmaß mit dem Rücken zur Wand. Wir hatten deshalb die Chance, notwendige Strukturreformen rechtzeitig und aus einer Position relativer Stärke anzugehen. Diese Chance wurde genützt. New Public Management haben wir dabei als wichtige Anregung, aber niemals als sklavisch zu verfolgende reine Lehre interpretiert.

Nur wenig mehr als ein Zehntel der rund sechzigtausend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Wiener Magistrats ist in der so genannten Hoheitsverwaltung beschäftigt, also mit der Administration im engeren Sinn, mit behördlichen Aufgaben, der Vollziehung von Gesetzen und mit Verwaltungsverfahren. Die große Mehrheit ist im Dienstleistungssektor tätig, mehr als die Hälfte allein in den Krankenhäusern der Stadt, zahlreiche weitere zum Beispiel bei der Straßenreinigung und Müllabfuhr, bei der Wasserversorgung, der Kanalisation, der Feuerwehr und in Kindergärten.

Diesen Servicecharakter der Stadtverwaltung nach den Kriterien der Kundenorientiertheit und Effizienz forciert weiterzuentwickeln, war das strategische Ziel aller Verwaltungsreformmaßnahmen, die ab Mitte der 90er Jahre in Wien gesetzt wurden. Verwaltungsreform definierte sich in diesem Zusammenhang nicht als einmaliger Paukenschlag, sondern als permanenter Optimierungsprozess zur Anpassung von Organisations-, Entscheidungs- und Verfahrensstrukturen an sich ändernde Rahmenbedingungen und neue Entwicklungen: Die Verwaltung ist für die Bürger da, nicht für sich selbst. Aufgabendefinition ebenso wie Aufbau- und Ablauforganisation des Magistrats sowie das Bewusstsein der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen deshalb in erster Linie auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und nicht auf die Bedürfnisse der Verwaltung ausgerichtet sein.

Konstituierend war vor diesem Hintergrund das grundlegend neue Selbstverständnis des Magistrats als Konzern und – unter den Rahmenbedingungen einer öffentlichen Verwaltung – dessen konzernähnliche Restrukturierung, etwa mit einer dem Vorstandsmodell von Wirtschaftsunternehmungen ähnlichen Führungsstruktur in der Magistratsdirektion mit einer Konzentration auf strategische Aufgaben und größerer Eigenverantwortlichkeit der DienststellenleiterInnen, der Implementierung betriebwirtschaftlicher Instrumente, einem modernen Finanzmanagement und der Erhöhung des Kostenbewusstseins auf allen Ebenen. Vor dem Einsatz von Werkzeugen wie in der Privatwirtschaft gab es, wo sie sinnvoll implementiert oder adaptiert werden konnten, seitens des Managements keine Berührungsängste.

Eine Zwischenbilanz eineinhalb Jahrzehnte später kann kein Abschlussbericht sein – ein solcher wäre ein methodisches Missverständnis –, aber die Richtung ist klar erkennbar geworden: Der Magistrat der Stadt Wien steuert auf neuem Kurs. Verwaltungsmodernisierung ist nicht mehr nur ein Begriff für Fachleute, sondern für die Bürgerinnen und Bürger konkret erlebbar geworden: in der Kommunikation via Internet, bei der Wien im internationalen Spitzenfeld liegt, in neuen Serviceeinrichtungen und in einer neuen Kundenorientierung, wie sie etwa in den Front Offices in Magistratischen Bezirksämtern exemplarisch zum Ausdruck kommt. Dass die Reformen Sinn machen, bestätigen die Ergebnisse repräsentativer Meinungsumfragen in der Wiener Bevölkerung ebenso wie zahlreiche KundInnenbefragungen: Kompetenz und KundInnenfreundlichkeit des Magistrats erhalten regelmäßig Bestnoten, das Image der Verwaltung hat gewonnen. Wien gilt – in internationalen Urteilen ebenso wie bei den Wienerinnen und Wienern – als ausgezeichnet verwaltete Stadt.

Eine 1997/98 durchgeführte umfassende Organisationsanalyse durch sieben international renommierte Unternehmensberater hatte dem Magistrat bescheinigt, seine Aufgaben auf einem bemerkenswert hohen Niveau zu erfüllen. Es waren aber auch, wenig überraschend, operative Einsparungs- und Optimierungspotenziale ermittelt worden. Leistungskürzungen, die vorgeschlagen wurden, lehnte die Stadtregierung allerdings ab. Diese Prämisse lag einer Umsetzbarkeitsanalyse der von den Consultern auf insgesamt fünftausend Seiten unterbreiteten ca siebenhundert Einzelvorschläge zu Grunde. (Ein Großteil davon war übrigens von den MitarbeiterInnen selbst gekommen.) Tatsächlich wurden anschließend nicht weniger als 83%der operativen Einzelvorschläge aus der Organisationsanalyse umgesetzt.

Die Erfahrungen mit der großen Organisationsanalyse durch externe Consulter zeigten, dass der Blick von außen wichtige Impulse geben, dass er aber die eigene Entscheidungs- und Veränderungsbereitschaft nicht ersetzen kann. Durch die Erhöhung der Effektivität und Effizienz ist es der Stadt Wien in der Folge gelungen, eine ganze Reihe zusätzlicher Aufgaben – Meldewesen, Passwesen, Fundwesen ua – zu übernehmen, ohne den Personalstand insgesamt zu erhöhen.

II. Die Strategie des Dienstleistungskonzerns Stadt Wien

Die Organisationsanalyse hatte aber auch bestätigt, dass der Magistrat verschiedene strukturelle Defizite klassischer Verwaltungen aufwies, die ohne Gegensteuerung längerfristig zu einer spürbaren Schwächung seiner Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit geführt hätten. Dieser Gefahr gegensteuernd wurde unter der Federführung der Magistratsdirektion ein mittelfristiges strategisches Programm erarbeitet, in das auch die Ergebnisse der Organisationsanalyse der externen Unternehmensberater einflossen. Von diesem Ausgangspunkt wurde der Prozess der Umwandlung des Magistrats in einen kundenorientierten, effizienten und transparenten Dienstleistungskonzern – vor dem Hintergrund knapper werdender Finanzmittel – energisch vorangetrieben.

Zu den maßgeblichen strategischen Zielen gehörten ua der Ausbau von E-Government, der Einsatz moderner Steuerungsinstrumente, ein unternehmerisches Finanzmanagement an Stelle der klassischen Kameralistik und der Wandel der Unternehmenskultur des Magistrats in Richtung mehr Eigenverantwortung und Vertrauen in die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Dieses Konzept, mit dem auch die im Jahr 2002 für die nächsten Jahre vorgegebenen strategischen Ziele der Verwaltung korrespondierten, ging sukzessive in die magistratsweite Umsetzung. Ein beträchtlicher Teil wurde bereits realisiert, manches – wie die Weiterentwicklung der Unternehmenskultur – versteht sich grundsätzlich prozesshaft.

Die Bedürfnisse und Ansprüche der Bevölkerung sind nicht statisch, sondern unterliegen gesellschaftlichen Entwicklungen. In diesem Zusammenhang ist immer wieder zu hinterfragen, ob alle von der Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben überhaupt noch notwendig, sinnvoll und von den Menschen erwünscht sind. Die Verwaltung soll nicht mündige Bürger vor sich selbst beschützen. Aufgabenkritik, Ver-

waltungsvereinfachung und -beschleunigung verlangten deshalb auch eine geordnete und sinnvolle Deregulierung. Auf landesgesetzlicher Ebene ist hier einiges geschehen. Beginnend mit einer großen Novelle der Bauordnung zogen sich Verfahrensvereinfachungen (Wegfall von Bewilligungspflichten) als roter Faden durch eine ganze Reihe legistischer Änderungen, vom Wasserversorgungsgesetz über das Kanalräumungs- und Kanalgebührengesetz bis zum Schulgesetz.

III. Neue Informationstechnologien: Wien an der Spitze

Der wahrscheinlich wichtigste Schlüssel und Motor für die Verwaltungsmodernisierung waren die neuen elektronischen Informationstechnologien. Die Wiener Stadtverwaltung nimmt in ihrer Anwendung eine im internationalen Vergleich immer wieder objektiv bestätigte Spitzenstellung ein. Das Internet-Angebot der Stadt „wien.at" ist seit dem Start 1995 kontinuierlich gewachsen und wird von den Menschen tatsächlich intensiv genutzt. Großer Wert wird auf barrierefreies Design gelegt. Eine ganze Reihe von Verwaltungsprozessen und Services wird elektronisch angeboten, von den wichtigsten Gewerbeangelegenheiten bis zur Vereinbarung von Hochzeitsterminen. E-Government ist bei der Stadt Wien nicht Utopie, sondern gelebte Realität.

E-Government ist aber nur ein – wenn auch besonders wichtiger – Faktor der KundInnenorientierung. Trotz der neuen Informationstechnologien kommt – gemäß dem dezidierten Multichannel-Ansatz der Wiener Stadtverwaltung – auch dem persönlichen Kundenkontakt in Zukunft weiterhin ein hoher Stellenwert zu. Ihn galt und gilt es in Richtung One Stop-Lösungen zu optimieren. Im Hintergrund steht als Voraussetzung dafür ein entsprechender Strukturwandel vom IKT-Einsatz über interne Organisationsänderungen bis zu baulichen Adaptierungen. Die sukzessive Weiterentwicklung der Magistratischen Bezirksämter zu Bürgerbüros begann mit einem Pilotprojekt in der Donaustadt, wo es zum Beispiel erstmals möglich war, Staatsbürgerschaftsnachweise dezentral auszustellen – inzwischen längst Standard in allen Bezirksämtern. Der nächste grundlegende Qualitätssprung in Richtung One Stop-Prinzip war im Februar 2001 das Front Office im 15. Bezirk. Seit März 2002 stehen die Magistratischen Bezirksämter auch für das Meldewesen, für das früher der Bund zuständig war, zur Verfügung. Im Februar 2003 wurden zusätzlich das Passwesen und das Fundwesen von der Stadt übernommen. Die Kundenzufriedenheit mit diesen Services liegt zwischen 80 und 90% – ein herzeigbares Ergebnis.

Zahlreiche Organisationsreformen, von Wiener Wohnen über das Amt für Jugend und Familie bis zur Baupolizei, zielten darauf ab, der neuen Kundenorientierung und Bürgernähe bei gleichzeitiger Beachtung der Effizienz Rechnung zu tragen Die systematische Erhebung der Kundenzufriedenheit städtischer Einrichtungen wurde im Rahmen des Kontraktmanagements zum magistratsweiten Standard.

IV. Administrative Reformen: Erhöhung der Effizienz und Effektivität

Veränderte Rahmenbedingungen und das Ziel der Erhöhung von Effektivität und Effizienz bildeten den Hintergrund für zahlreiche Strukturreformen der letzten fünfzehn Jahre.

Die Ausgliederung der Wiener Stadtwerke – die größte und tiefstgreifende Organisationsänderung in Wien seit vielen Jahrzehnten – schuf die Voraussetzung dafür, dass die Energieversorgungsunternehmen und Verkehrsbetriebe der Stadt sowie die Städtische Bestattung unter den neuen Rahmenbedingungen der EU erfolgreich bestehen können. Auch die Wiener Friedhöfe kamen in einem späteren Schritt unter das Dach der Stadtwerke.

Die Verwaltung der 220.000 Wiener Gemeindewohnungen wurde mit 1. Jänner 2000 eine Unternehmung im Sinne der Stadtverfassung („Wiener Wohnen"). Betriebswirtschaftliche Zugänge und größere Beweglichkeit ermöglichen mehr Effektivität und Effizienz. Für den von „Wiener Wohnen" gebotenen Fullservice gibt es international kaum vergleichbare Hausverwaltungen.

Beim Krankenanstaltenverbund (KAV) erfolgte der Start als Unternehmung mit 1. Jänner 2002. Grundlegende Ziele auch in dieser Organisation, die mit rund dreißigtausend Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern allein die Hälfte des städtischen Personals beschäftigt: Definierter Kostenrahmen, Effizienzsteigerung, größere Selbständigkeit und Beweglichkeit.

Mit verwandten ökonomischen Zielsetzungen kam es zur Umwandlung der Museen der Stadt Wien in eine Wissenschaftliche Anstalt sowie zur Unternehmenswerdung der Kanalisation im Rahmen des Magistrats.

Eine Fülle organisatorischer Einzelmaßnahmen hatte Effizienz- und Effektivitätssteigerungen zum Ziel. So war etwa die Zusammenlegung der Personalabteilungen MA 2 und MA 3 ein Beispiel für eine er-

folgreiche, sozial verträgliche Rationalisierungsmaßnahme. Weitere größere Organisationsänderungen betrafen neben vielen anderen die Trennung des Amtes für Jugend und Familie von den Kindertagesheimen, die Konzentration der Bauangelegenheiten, die Zusammenlegung von drei zu nunmehr zwei Flächenwidmungsabteilungen und die Neuordnung des Finanzbereichs, wo ebenfalls drei zu zwei Dienststellen zusammengelegt wurden. Die einschneidende Maßnahme der Schließung des Schlachthofes St. Marx, für den es keinen ökonomisch argumentierbaren Bedarf mehr gegeben hatte, gelang ohne soziale Konflikte.

Der Presse- und Informationsdienst implementierte schrittweise das Modell einer integrativen Öffentlichkeitsarbeit, die eine Dezentralisierung im operativen Bereich mit sich brachte und das Bewusstsein für Öffentlichkeitsarbeit magistratsweit schärfte. Die interne und externe Kommunikationskultur ist von besonderer Bedeutung. Angestrebt wurde ein Paradigmenwechsel von einer amtlichen Verlautbarungskultur zur Kommunikation mit klaren Verantwortlichkeiten, aber auf gleicher Augenhöhe mit MitarbeiterInnen und BürgerInnen.

Das Immobilien- und Facility-Management der Stadt wurde völlig neu strukturiert. Ein Eckpfeiler der Reform war die Konzentration und Neuausrichtung der bau- und gebäudewirtschaftlichen Leistungen in der neu gebildeten Magistratsabteilung 34 (Bau- und Gebäudemanagement), die das Aufgabenspektrum von vier früheren Organisationseinheiten übernahm. In einem interdisziplinären, ganzheitlichen Ansatz sollten die Bereiche Technik, Ökonomie und Ökologie zusammengeführt werden. Die neue MA 34 besorgt die Büroraumbewirtschaftung für den Hoheitsbereich der Stadt Wien und fungiert darüber hinaus als interner Dienstleister und Kompetenzzentrum für Bauangelegenheiten. Auch der Immobilienbereich wurde in einer Abteilung konzentriert. In den Magistratischen Bezirksämtern wurden Kompetenzzentren für bestimmte Aufgaben geschaffen.

Die neu entstandenen Magistratsabteilungen haben zum Teil als Betriebe gemäß der Wiener Stadtverfassung ein erhöhtes Maß an Selbständigkeit, um den sich immer rascher verändernden Marktbedingungen Rechnung zu tragen und die Voraussetzungen für rasche und kundenfreundliche Abläufe zu schaffen.

Eine der größten Veränderungen im Magistrat erfolgte im Sozialbereich, der 2004 in einer Geschäftsgruppe gebündelt wurde. Wesentliche operative Aufgaben gingen auf den Fonds Soziales Wien über.

Ein grundlegender Veränderungsprozess fand auch in der Magistratsdirektion statt, die sich in Richtung einer schlanken strategischen Konzernzentrale entwickelte: Vorstandsmodell mit klaren Verantwortlichkeiten (sechs Geschäftsbereiche), straffere Strukturen, weniger Hierarchiestufen, raschere Entscheidungsprozesse, Auslagerung operativer Bereiche in Abteilungen (EDV, Zentrale Poststelle, EU-Förderungen, Grundbuchsangelegenheiten, Lehrlingsbetreuung, Übersetzungsdienst, Datenschutz, Amtsraumlenkung ua), Aufbau eines strategischen Personalmanagements an Stelle des früheren, jedes Detail (Dienstreisen, Remunerationen, Überstunden etc) regelnden Zentralismus sind die Eckpfeiler des neuen Modells. Zugleich wurde der Verantwortungs- und Entscheidungsbereich der Dienststellen in Personalangelegenheiten erhöht, ebenso die Transparenz und Flexibilität bei Postenbesetzungen (magistratsweite Jobbörse, verpflichtende Bekanntmachung aller höherwertigen Dienstposten, Assessments, Hearings und externe Personalberater bei der Besetzung von Führungsfunktionen). Eine systematische Personalentwicklung wurde implementiert.

Ein Klima der Fairness und Chancengleichheit sowie die Ablehnung und Bekämpfung von Diskriminierung in allen ihren Formen müssen einen integrierenden Teil der Unternehmenskultur bilden. Da ist viel geschehen. 1995 wurden zwei Magistratsabteilungen von Frauen geleitet, 2010 waren es 22 (38 Prozent). Vor 15 Jahren gab es eine Frau in der höchsten Dienstklasse IX, 2010 waren es 16 (mehr als ein Drittel). Gender Mainstreaming ist aber nicht nur nach innen gerichtet, sondern auch ein wichtiges Instrument der KundInnenorientierung. Ähnliches gilt für Diversity Management.

Die Entwicklung des Magistrats zu einem kunden- und wettbewerbsorientierten, konkurrenzfähigen Dienstleistungskonzern und die damit verbundene Abkehr von einer hierarchisch geprägten Weisungskultur zu einer mehr zielorientierten Führungsphilosophie mit erhöhter Eigenverantwortung erfordert, dass Personalentwicklung, Ausbildung und Mitarbeiterbeurteilung auf dieses Anforderungsprofil auszurichten sind.

Tendenziell bedeutet das Übernahme von mehr Verantwortung und Risiko, aber auch mehr Chancen zur Gestaltung. Das müssen die MitarbeiterInnen auch wollen. Verwaltungsreform funktioniert deshalb nicht als bloße Verordnung von oben, sondern ist ein Prozess, der vor allem auch in den Köpfen der MitarbeiterInnen stattfindet.

Es gilt ein Klima zu fördern, in dem Veränderung nicht als Bedrohung, sondern als Chance wahrgenommen wird. Dabei gibt es

allerdings immer auch Ängste, ob wir uns das wünschen oder nicht. Damit muss das Management rechnen und umgehen.

Dem strategischen Personalmanagement und der Personalentwicklung kommt in diesem Kontext erhöhte Bedeutung zu. Aus- und Weiterbildung bilden wesentliche Schwerpunkte.

Die fachliche Aus- und Weiterbildung war im Magistrat der Stadt Wien traditionell ausgezeichnet; historische Defizite gab es aber im Bereich der systematischen Heranbildung von Führungskräften. Um für den absehbar großen Bedarf an entsprechend qualifizierten Führungskräften gerüstet zu sein, wurde deshalb ein Führungskräftenachwuchspool mit zielorientierter Ausbildung in entsprechenden Strukturen eingerichtet. Wichtig ist dabei auch die Heranbildung und Förderung von „GeneralistInnen", da es immer weniger genügt, nur fachlich richtig zu entscheiden, sondern immer wichtiger wird, komplexe Zusammenhänge zu erfassen und zu berücksichtigen.

Wenn wir Flexibilität und Lernbereitschaft von unseren MitarbeiterInnen fordern, ihre Fähigkeiten und Potenziale optimal ausschöpfen wollen, dann müssen wir engagierten und begabten MitarbeiterInnenn umgekehrt entsprechende berufliche Perspektiven und Karrieremöglichkeiten eröffnen. Das traditionelle Schema des öffentlichen Dienstes mit seinen starren Verwendungsgruppen, seiner strikten Trennung nach schulischem und universitärem Ausbildungsniveau steht diesem Anspruch tendenziell im Weg. Bestimmte Ausbildungskriterien sind in vielen Bereichen notwendig. Eine Kultur des lebenslangen Lernens erfordert aber als zwingende Konsequenz eine größere Durchlässigkeit des Systems. Deshalb haben wir zB erfolgreich das Angebot von Aufstiegslehrgängen vom Kanzleidienst in den Fachverwaltungsdienst geschaffen.

Die Ermöglichung von Praktika in der Privatwirtschaft und im Ausland bietet die Chance zur Horizonterweiterung; MitarbeiterInnenorientierungsgespräche sollen ein Klima des konstruktiven Vertrauens zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern etablieren helfen.

Das Vergabewesen wurde grundlegend neu geordnet. Eine Verbesserung der Kontrolle erfolgte durch den Umbau der traditionellen Verwaltungsrevision zu einer Konzernrevision inklusive Baurevision. Eine Arbeitsgruppe für Korruptionsprävention wurde eingesetzt, um dieses Thema bewusst zu enttabuisieren und Bewusstseinsbildung zu betreiben. Das Kontrollamt sorgte durch die Veröffentlichung seiner Prüfberichte im Internet für einen Entwicklungssprung in Transparenz und Kommunikation.

Der Veränderungsprozess im Magistrat kommt mit all diesen, exemplarisch angeführten, Maßnahmen nicht zum Stillstand. Aufgabenkritik und Optimierung von Organisationsstrukturen müssen auch für die Zukunft auf der Tagesordnung der Verwaltungsmodernisierung in Wien bleiben, wobei systematische Analyse von Schwächen, Erkennen von strukturellen Defiziten und entsprechende Gegensteuerung keine Disziplinarmaßnahmen sind, sondern integrierender Bestandteil von Führungsverantwortung. Veränderung findet statt, weil sich die Welt ändert, nicht weil die MitarbeiterInnen bisher alles falsch gemacht haben. Das ist von der Konzernspitze auch zu kommunizieren.

V. Modernes Finanzmanagement

In Anbetracht einer angespannten Finanzsituation und eines dennoch steigenden Anspruchsniveaus an die Verwaltung konnte und kann die politische Gestaltungs- und Bewegungsfreiheit nur unter der Voraussetzung erhalten werden, dass der Magistrat seine Strukturen optimiert, seine Potenziale hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Wirkungsgrad zeitnah und flexibel ausschöpft und es gelingt, die Kosten- und Ausgabenentwicklung einzudämmen. Es ging darum, Handlungsspielräume zu bewahren und Entwicklungen weiterhin gestalten zu können anstatt sie nur zu erleiden.

Vor diesem Hintergrund wurde das Finanzmanagement der Stadt in Richtung einer Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung umgestellt. Es konzentriert sich auf die zentrale Steuerung der finanziellen Mittel im Rahmen der Budgeterstellung sowie auf ein zentrales Budgetcontrolling, während der administrative Vollzug des Voranschlags in die volle Verantwortung der einzelnen politisch geführten Geschäftsgruppen ohne unmittelbare Einbindung der zentralen Finanzverwaltung übertragen wurde (globale Geschäftsgruppenbudgets). Genehmigungsverfahren wurden vereinfacht, damit entfielen zahlreiche früher zwingend notwendige Videnden.

Politik und Management müssen wissen, welche Leistungen zu welchen Kosten erbracht werden. Dabei geht es nicht darum, einfach nur möglichst billig zu sein. Qualität hat ihren Preis. Das wird auch verstanden. Qualität und Preis müssen aber nachvollziehbar sein, auch um Diskussionen über Privatisierungen und Ausgliederungen selbstbewusst auf einer rationalen Basis führen zu können. Die klassische Kameralistik bietet jedoch keine Information über die tatsächlichen Kosten von Leistungen und Produkten. Ein modernes Rechnungs-

wesen ist deshalb unabdingbar. Werkzeuge wie SAP und Interne Leistungsverrechnung sollen dazu beitragen, Kosten beurteilen zu können und mit den eingesetzten Mitteln bestmögliche Wirkungen zu erzielen.

VI. Eine neue Unternehmenskultur

Die administrativen Reformen stehen nicht losgelöst von der Förderung einer neuen Unternehmenskultur, zu der die verstärkte KundInnen- und Outputorientierung ebenso gehört wie ein höheres Maß an Vertrauen in die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als es im traditionellen öffentlichen Dienst Standard war. Intensive Schulung und permanente Weiterbildung, Förderung von Eigenverantwortung, Flexibilität und Mobilität sowie Chancengleichheit und Diversity-Management sind dabei ebenso wesentliche Faktoren wie eine verbesserte interne Kommunikation, die mehr bieten muss als den Erlass und das Gerücht. Die neuen Informationstechnologien bieten dafür wichtige Werkzeuge: Intranet und E-Mail eröffneten neue Möglichkeiten der raschen und umfassenden Information, erleichtern die Überwindung von hierarchischen Schranken bei der Kommunikation und bieten Plattformen für Diskussion und Transparenz. E-Learning, Telearbeit und neue, flexiblere Arbeitszeitmodelle gewannen auch im Magistrat an Bedeutung.

Ein exemplarisches Signal für die neue Unternehmenskultur des größeren Vertrauens und der höheren persönlichen Verantwortung war die seit 2001 gültige liberale Neuregelung des Umgangs der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Telefon und Internet. Private Telefongespräche innerhalb Österreichs sowie die Nutzung von Internet, E-Mail und Telefax für private Zwecke wurden im unumgänglichen Ausmaß erlaubt. Auch Internet-Banking im Zusammenhang mit dem Gehaltskonto ist am Arbeitsplatz möglich. Neue Internet-Plattformen wie „Facebook" werden unbürokratisch zugänglich gemacht, wenn ein dienstliches Interesse bekundet wird.

VII. Ein Tabubruch: Korruptionsprävention

Zum Thema Kontrolle, Ethikmanagement und Korruptionsprävention steht eine einfache Tatsache zu Beginn: Korruption ist ein gesellschaftliches Phänomen, das es gibt. Schon diese simple und schwerlich widerlegbare Feststellung war allerdings bereits ein Tabubruch. Denn über Korruption spricht man nicht gern. Korruption findet aber statt: In unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Ausprägung, aber grundsätzlich ist kein Staat, keine Verwaltung, kein öffentliches oder privates Unternehmen davor gefeit.

Dies gilt auch für Österreich, das gilt für den Bund, die Länder, für öffentliche Unternehmungen und selbstverständlich auch für Wien und die Wiener Stadtverwaltung. Obwohl wir im internationalen Vergleich keinesfalls zu den Problemzonen gehören, müssen wir uns deshalb mit diesem Thema beschäftigen, und dies nicht nur punktuell, wenn gerade irgendwo ein „schwarzes Schaf" erwischt worden ist. Österreich liegt, folgt man dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International, im globalen Vergleich unter den Besten. An der Spitze der korruptionsresistentesten Länder rangieren regelmäßig vor allem die skandinavischen Staaten.

Missstandskontrolle und Sanktionierung von schuldhaftem Verhalten sind und bleiben selbstverständlich. Die institutionalisierten Kontrolleinrichtungen der öffentlichen Verwaltungen in Österreich – Rechnungshof, Landesrechnungshöfe, Kontrollämter, oft auch Innenrevisionen – funktionieren ausgezeichnet und hochprofessionell. Optimierungen der Prozesse sind grundsätzlich immer notwendig, aber da agieren die österreichischen Gebietskörperschaften auf hohem Niveau.

Doch das reicht nicht aus. In Wien wurde deshalb schon in der zweiten Hälfte der Neunziger Jahre eine grundlegende Neupositionierung der internen Kontrolle durch die Umgestaltung der traditionellen Verwaltungsrevision zu einer Konzernrevision inklusive Baurevision eingeleitet. Neben dieser nachprüfenden Kontrolle gewann begleitendes und flächendeckendes Controlling an Bedeutung, um Fehlentwicklungen rechtzeitig gegensteuern zu können.

Dafür war unter anderem der Aufbau eines vernünftigen Berichtswesens notwendig – mit vielen Diskussionen, die durchaus notwendig waren, denn Wien bewegte sich hier als Stadtverwaltung dieser Größenordnung auch international zum Teil auf Neuland.

Darüber hinaus begann sich im Bereich der Wahrnehmung und des Verständnisses von Korruption schon vor einigen Jahren ein Wandel des gesellschaftlichen Bewusstseins abzuzeichnen, dem aber zunächst weder in der öffentlichen Verwaltung noch in der Wirtschaft sofortige Konsequenzen folgten. In Wien waren wir anfangs wirklich ziemlich allein, als wir sehr früh dazu übergegangen sind, auf diesem heiklen Feld nicht nur im Einzelfall zu reagieren, sondern strukturell, und dabei als Vorreiter zu agieren, indem wir dieses Thema offensiv besetzten: mit Prävention, Aufklärung und Bewusstseinsbildung.

Der Beifall für diese Initiative war zunächst endenwollend. Warum wir uns das antun, wurde gefragt. Sollen wir das Thema Korruption hochspielen und uns ohne Not, vor den Augen der Öffentlichkeit, vielleicht selber anschwärzen und als korruptionsanfällig darstellen?

Meine Antwort darauf war: Korruptionsprävention ist weder Schuldeingeständnis noch Misstrauensvorschuss. Korruption existiert aber in einer Organisation, die so viele MitarbeiterInnen wie Sankt Pölten EinwohnerInnen hat, wenn auch zum Glück nicht annähernd in dem Umfang wie in anderen Staaten. Das Phänomen Korruption darf jedoch nicht verdrängt werden. Korruption ist kein Kavaliersdelikt, sie schädigt das Ansehen von Verwaltung und Wirtschaft, bewirkt Wettbewerbsverzerrung und Verteuerung, schadet dem Standort und untergräbt in letzter Konsequenz die institutionellen Fundamente und die Wertmaßstäbe unserer Gesellschaft.

Wir haben uns deshalb entschlossen, dieses Thema in Wien mit einer ungewohnten Offenheit anzugehen und dieses Tabu offensiv und präventiv zu brechen.

Im Jahr 2001 wurde der Leiter der Internen Revision damit beauftragt, diesen Themenkomplex umfassend zu behandeln und geeignete Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu erarbeiten. Er stellte eine interdisziplinäre Projektgruppe zusammen, der JuristInnen der Magistratsdirektion ebenso angehörten wie TechnikerInnen, AbteilungsleiterInnen und ÖffentlichkeitsarbeiterInnen.

Der nach zweijähriger Arbeit vorgelegte Bericht der Projektgruppe enthielt eine Fülle von wertvollen Analysen und Vorschlägen. Mit der Umsetzung wurde unmittelbar begonnen, und schon die interne und externe Kommunikation während der Projektphase hatte einen wertvollen Beitrag zur Bewusstseinsbildung geleistet. Schon in dieser Phase wurden beispielsweise Zwischenberichte via Intra- und Internet publiziert.

Wir haben in diesem Zusammenhang auch DienststellenleiterInnen und Personalverantwortliche auf freiwilliger Basis zum Thema Korruption befragt. Von 172 Dienststellen einschließlich Wiener Krankenanstaltenverbund antworteten mehr als 81 Prozent. Der Rücklauf zeigte, dass das Thema im Magistrat mittlerweile diskutiert wurde.

Die Ergebnisse waren recht interessant: Drei Viertel der Befragten sahen ein ausgeprägtes oder hohes Problembewusstsein in der Verwaltung. Immerhin schätzten aber rund 24%das Problembewusstsein noch als fehlend oder gering ein.

Einige konkrete Maßnahmen, die sich aus der Arbeit der Projektgruppe ergaben:

So wurde im Jahr 2005 bei der Internen Revision ein so genanntes Antikorruptionstelefon eingerichtet. In der ersten Phase stand es nur für MitarbeiterInnen zur Verfügung, die dort – auch außerhalb des Dienstweges – Fragen zum Thema Korruptionsprävention und ethisch richtigem Verhalten stellen konnten. Anfängliche Befürchtungen, das könnte zu unsachlichen und unqualifizierten „Vernaderungen" missbraucht werden, haben sich nicht bewahrheitet, und nach der Pilotphase haben wir diese Einrichtung 2006 auch für die Allgemeinheit geöffnet. Die jährlich rund fünfzig bis hundert internen und externen Anfragen – viele beziehen sich auf das Thema Geschenkannahme – werden umgehend beantwortet. Einzelnen (übrigens nur selten anonymen) Hinweisen auf behauptete Missstände wird von der Internen Revision sofort nachgegangen. 2007 wurde das Antikorruptionstelefon in die offiziellen „Notrufe & Hotlines" auf den Internet-Seiten der Stadt Wien aufgenommen.

Es gibt sowohl in Broschürenform als auch im Internet und im Intranet des Magistrats ausführliche, laufend aktualisierte Informationen zum Thema Korruption. Ein Wiener „Handbuch zur Korruptionsprävention", reichend von den straf- und dienstrechtlichen Bestimmungen bis zu Verhaltenstipps in zahlreichen typischen Situationen, steht als Schulungsunterlage zur Verfügung. Ausführlich wird darin zum Beispiel über Themenkomplexe wie Verbot der Geschenkannahme, Befangenheit oder Nebenbeschäftigungen informiert.

In der Projektgruppe wurde auch über Ausstiegsszenarien diskutiert. Eine Konsequenz sind etwa Hinweise auf die Möglichkeiten und rechtlichen Rahmenbedingungen von Wiedergutmachung und tätiger Reue.

Die Projektgruppe erarbeitete eine einfache Risikoanalyse, womit jeder Dienststellenleiter, jeder Referent an Hand einer Reihe von Fak-

toren das grundsätzliche Gefährdungspotential in ihrem beziehungsweise seinem Bereich selbst einschätzen kann.

Korruptionsprävention hat im Rahmen der Aus- und Weiterbildung mittlerweile einen festen Platz gefunden. Das beginnt bereits bei der Newcomerschulung. Darüber hinaus wurden den Dienststellen spezielle Workshops angeboten, um Aufklärung und Bewusstseinsbildung zu betreiben und zu fördern. Und diese Angebote wurden auch tatsächlich offensiv angenommen und erreichten tausende MitarbeiterInnen.

Das Wiener Konzept hat, ganz besonders im Rahmen der Kontakte mit den Verwaltungsspitzen der mittel- und osteuropäischen Hauptstädte, aber auch in westeuropäischen Verwaltungen mittlerweile reges Interesse über Österreich hinaus gefunden. Der Preis der renommierten Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer war eine schöne internationale Auszeichnung und Anerkennung für diesen innovativen und nonkonformistischen Ansatz.

Auch auf Grund des EU-Rechts erlangen wirksame interne Kontroll- und Risikomanagementsysteme im Unternehmensrecht immer größere Bedeutung. In Wien haben wir vor diesem Hintergrund bereits den nächsten Quantensprung im Bereich von Kontrolle und Korruptionsprävention eingeleitet. Ziel ist, im Einklang mit den Grundsätzen des New Public Managements, eine verpflichtende Implementierung, Aufwertung und Verstärkung der Internen Kontrollsysteme in den einzelnen Dienststellen. Die Dienstellenleiterinnen wurden 2007 durch die Geschäftsordnung des Magistrats neben dem Einsatz von Controlling- und Kontrollmaßnahmen auch zur Einrichtung interner Kontroll- und Risikomanagementsysteme verpflichtet. Dahinter steht letztlich die Vision eines Management-Letters für jede Dienststelle, dh im Sinne einer Wirtschaftsprüfung eine institutionalisierte Analyse von Schwachstellen inklusive der Konzepte und Maßnahmen für deren Behebung.

Auch da waren wir als öffentliche Verwaltung wieder im Neuland unterwegs. Die offensive und systematische Auseinandersetzung mit Schwachstellen bedeutet einen Kulturwandel. Doch letztlich handelt es sich bei der Verbesserung der Internen Kontrollsysteme um ein Vehikel der Qualitätssicherung, aber auch des Selbstschutzes.

Einem verbesserten Internen Kontrollsystem in den Dienststellen steht am Ende des Weges ein veränderter Kontrollbedarf seitens der zentralen Kontrollinstanzen gegenüber, die ihren Schwerpunkt – wie tendenziell schon bisher – in Richtung Organisationsprüfungen, Analysen wirtschaftlicher Zusammenhänge und Prüfung interner Kontrollsysteme verlagern. Rechnungshöfe und Kontrollämter ebenso wie Innenrevisionen können und sollen diesen Entwicklungsprozess fördern und unterstützen.

Ich bin überzeugt davon, dass es richtig war und ist, die Themen Korruptionsprävention und Interne Kontrolle so offensiv anzugehen. Es wird heute unter den DienststellenleiterInnen und MitarbeiterInnen offen darüber diskutiert. Ethik der Verwaltung ist ein Thema geworden. Kontrollinstanzen werden nicht mehr nur als strafende und disziplinierende Schreckgespenste wahrgenommen, vor denen man sich fürchten muss, sondern auch als Ratgeber und Partner, mit denen man gemeinsame Interessen verfolgt.

Klar ist aber auch, dass es kein Allheilmittel und keine Patentrezepte gibt. Es wird immer ein Spannungsfeld zwischen Vertrauenskultur und Kontrolle existieren. Es gilt das rechte Maß zu finden und gemäß den jeweiligen Rahmenbedingungen zu justieren. Es wird auch in Zukunft Korruptionsfälle geben, das lässt sich mit der Gewissheit mathematischer Wahrscheinlichkeitsrechnung prophezeien. Aber das Wiener Stadtmanagement reagiert nicht nur, es steuert bewusst und erfolgreich dagegen. Und wir haben versucht, ein Klima und eine Unternehmenskultur zu etablieren, in denen Korruption nicht akzeptiert wird und so wenig wie möglich gedeihen kann. Hier sind alle HandelInden gemeinsam immer wieder gefordert.

VIII. Neues Steuerungsmodell für Politik und Management

Die Weiterentwicklung des Magistrats zu einem modernen, kundenorientierten, effizienten und konkurrenzfähigen Dienstleistungskonzern erforderte klare Zielsetzungen und geeignete Strukturen und Instrumente zu deren Umsetzung. Dazu gehörte auch eine stärkere Differenzierung zwischen strategischen und operativen Aufgaben. Die klassische öffentliche Verwaltung hatte die Tendenz, operative Entscheidungen tendenziell in der Hierarchie nach oben zu verschieben und möglichst breit abzusichern.

Die Verwaltung steht heute vor der Herausforderung, schnell, effizient und flexibel zu sein und zugleich Rechtssicherheit zu gewährleisten. Sie muss auf rasch wechselnde Rahmenbedingungen, technische Entwicklungen, wirtschaftliche Veränderungen und Kund-Innenwünsche adäquat und zeitnah reagieren können. Die operativen Abteilungen brauchen dafür klare grundsätzliche Vorgaben und erweiterte Kompetenzen in ihrer täglichen Arbeit, die politisch Verantwortlichen und die administrative Konzernspitze benötigen strukturierte Informationen, um ihre Steuerungsverantwortung wahrzunehmen. Die überkommene Befehls- und Weisungskultur des öffentlichen Dienstes wandelte sich prozesshaft zu einer Auftragskultur, in der die Ziele und Ressourcen definiert werden und zugleich Gestaltungsräume in der Umsetzung entstehen.

Das viel zitierte New Public Management soll die politischen Entscheidungsträger unterstützen, im Sinne einer maximalen Zielerreichung die verfügbaren Ressourcen und Potenziale bestmöglich zu nutzen und die Konzernzentrale in die Lage versetzen, ihre strategischen Steuerungsaufgaben effizient wahrzunehmen. Dazu müssen die Dienststellen ihr Leistungsspektrum und die Leistungsziele in Abstimmung mit der politischen und administrativen Führung definieren und festlegen. Dies geschieht durch Vereinbarungen im Wege des so genannten Kontraktmanagements. Diese konkreten Zielvereinbarungen und entsprechende Ergebnisberichte als verbesserte Steuerungsgrundlage für die politischen Entscheidungsträger und die Konzernzentrale ermöglichen im Gegenzug eine Ausweitung der Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Dienststellen für die effiziente operative Umsetzung. Damit erfolgt insgesamt eine stärkere Rollendifferenzierung zwischen richtungsgebender Politik und durchführender Verwaltung einerseits, zwischen strategischen und operativen Aufgaben andererseits. Begleitendes Controlling mit Kennzahlen gewinnt als Gesamtkonzept gegenüber der – selbstverständlich weiterhin notwendigen – nachträglichen Missstandskontrolle sukzessive an Bedeutung, um Fehlentwicklungen rechtzeitig gegensteuern zu können. Beabsichtigter wirtschaftlicher Effekt der Steuerung über Kennzahlen und der Verknüpfung der Verantwortung für Leistungsziele und Ressourceneinsatz ist eine Erhöhung der Effizienz und der Effektivität, für die Kostenbewusstsein und Kostentransparenz eine wichtige Voraussetzung bildet.

Mit der Steuerung von Magistratsabteilungen über Zielvereinbarungen war im Jahr 1999 begonnen worden. Die Einführung des Kontraktmanagements, für das es in der Praxis keine Vorbilder in anderen Großstädten gab, erfolgte – beginnend mit Pilotprojekten im

Forstamt und in den Abteilungen für Brückenbau und im Fremdenrecht – zunächst auf freiwilliger Basis, bevor es ausgerollt wurde. Dabei wurden von Anfang an dynamische Prozesse ausgelöst, die zur Bewusstseinsbildung und verbesserten Kommunikation sowie zur prozesshaften Modifizierung und Weiterentwicklung des Kontraktmanagements selbst beitrugen. Überkommene Strukturen wurden hinterfragt und ein auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern getragener Veränderungsprozess in Gang gesetzt.

IX. Strategische Konzernziele der Verwaltung

Eine wichtige Voraussetzung für diese Art der Steuerung ist es, dass Ziele definiert und vorgegeben werden. Dies erfolgte seitens der Verwaltungsspitze – abgestimmt mit der politischen Ebene – im Sommer 2002. Die für den gesamten Magistrat mittelfristig gültigen Verwaltungsziele umfassten:

Leistungs- und Ergebnisziele:

- Effektiver und effizienter Dienstleister mit sozialer Verantwortung
- Erhaltung bzw Ausbau moderner Projekt- und Qualitätsstandards
- Weitere Beschleunigung der Dauer von Verfahren.

Kundenziele:

- Erhöhung der Kundenorientierung
- Zufriedenheit an den wichtigsten Kundenschnittstellen (Telefonauskünfte, E-Governmentangebote): Beurteilung sehr hoch bis exzellent
- kontinuierliche Beobachtung der Akzeptanz neuer Serviceleistungen
- Erledigungsstandards bei Anfragen, Ersuchen und Beschwerden
- gezielteres Ansprechen von Kundenbedürfnissen.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitsziele:

- Weiterführung der Budgetkonsolidierung (EU-Konformität)
- Stabilisierung im Bereich Personalkosten
- Sicherstellung von optimalen Kosten- und Organisationsstrukturen zur Verbesserung von Kostendeckungsgraden.

Managementziele:

- Fortsetzung der Verwaltungsreform (Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungssysteme; interne Leistungsverrechnung)
- weiterer qualitätsvoller Ausbau des E-Government-Leistungsangebots
- Sicherstellung ausreichender MitarbeiterInnen-Qualifikationen auch für künftige Aufgaben.

Die administrativen Konzernziele des Magistrat für die nächste Zeit waren damit festgeschrieben und transparent. Sie geben einen Handlungsrahmen für die Dienststellen vor, und sie sind Signal- und Orientierungspunkte für die Fortsetzung des eingeschlagenen Weges des Magistrats zum effizienten, kundenorientierten Dienstleistungskonzern, der sich auf einem härter werdenden Markt selbstbewusst behauptet und mit seiner Leistungspalette nicht unwesentlich dazu beiträgt, dass Wien eine der attraktivsten Städte der Welt ist.

Karl Kraus hat einmal einen berühmten Forderungskatalog an die Kommunalverwaltung formuliert: „Ich verlange von einer Stadt, in der ich leben soll: Asphalt, Straßenspülung, Haustorschlüssel, Luftheizung, Warmwasserleitung. Gemütlich bin ich selbst."

Misst man das Wien von heute an diesem Imperativ, wird auch der kritischste Geist zugeben müssen, dass die technisch-infrastrukturellen Leistungen, die hier eingefordert werden – transponiert ins 21. Jahrhundert – auf hohem Niveau erbracht werden. Die Stadt funktioniert. Wien liegt in zahlreichen internationalen Rankings im Spitzenfeld. Die hohe Qualität und Professionalität der Verwaltung wird von renommierten internationalen Unternehmensberatern ebenso bestätigt wie von angesehenen und über den Verdacht der Hofberichterstattung erhabenen ausländischen Medien, von der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* („eine vorbildlich verwaltete Stadt") bis zur *Neuen Zürcher Zeitung* („im internationalen Vergleich in jeder Hinsicht gut bis hervorragend im Rennen"), und nicht zuletzt von laufenden Kundenbefragungen des Magistrats selbst.

Die Stadt muss sich allerdings sehr anstrengen, um dieses hohe Niveau in einem dynamischen Umfeld auch in Zukunft zu behaupten. Es gibt vor diesem Hintergrund kein ewig gültiges Patentrezept für die optimale Verwaltung. Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsreform beschreiben keine einmalige, innerhalb eines zeitlich definierten Rahmens zum Abschluss zu bringende Aktion, sondern einen permanenten Optimierungsprozess zur Anpassung von

Organisations- und Verfahrensstrukturen an neue Entwicklungen und Ansprüche. Zugleich aber gilt es jene Kontinuität, Stabilität und Sicherheit zu gewährleisten, die Wirtschaft und Gesellschaft als Basis brauchen.

Wien ist im internationalen Vergleich gut unterwegs. Für zufriedenes Zurücklehnen besteht aber kein Anlass, weder für die Wirtschaft noch für die Verwaltung der Stadt.

Karl Irresberger

Das RIS als gesamtstaatliches Rechtsportal

I. Der umfassende Ansatz

Will man mit wenigen Worten das RIS – das Rechtsinformationssystem des Bundes – kennzeichnen, so ist es wohl ausreichend zu sagen: Es handelt sich um das umfassende kostenlose Internet-Informationsangebot über das österreichische Recht.

„Umfassend" darf sich dabei insbesondere darauf beziehen, dass das RIS auch das Landesrecht und auch den Bereich der „Judikatur" (und innerhalb dieses weit verstandenen Begriffs die Spruchtätigkeit verschiedener unabhängiger Verwaltungsbehörden, darunter der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern) umfasst. Dem Anlass der Festschrift entsprechend soll in diesem Beitrag vor allem vom Bereich des Landesrechts und der Spruchtätigkeit unabhängiger Landesbehörden die Rede sein.

Blickt man in andere Staaten mit bundesstaatlicher Struktur, besonders auch in das deutschsprachige Ausland, so wird man Vergleichbares nicht finden. Respekt gebührt dem Weitblick der Konzepteure und Entscheidungsträger der frühen Jahre, die das umfassende RIS angestrebt und verwirklicht haben, an erster Stelle dem langjährigen Projektleiter *Friedrich Lachmayer*.

Es soll aber auch nicht übergangen werden, dass Kennzeichen des österreichischen bundesstaatlichen Systems, und zwar hier des Rechtsschutzsystems, einen solchen integrativen Ansatz besonders nahelegen. Dies jedenfalls dann, wenn man als wichtigen Inhalt von „Rechtsinformation" nicht nur das Recht im eigentlichen Sinn – die Rechtsvorschriften –, sondern auch dessen Ausdifferenzierung durch die Entscheidungen der Gerichte und (eingeschränkter verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterliegenden) unabhängigen Verwaltungsbehörden begreift. So ist ja seit jeher ein Bundesorgan, der Verwaltungsgerichtshof, das zur Auslegung des Landesrechts berufene Grenzorgan. Andererseits haben von 1990 an die „unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern" (Art 129a und 129b B-VG) immer größere Bedeutung für die Auslegung von Landes- und von Bundesrecht, die diesen Landesbehörden anvertraut ist, erlangt. Einen leichten Zugang

zu dieser Art von Rechtsinformation kann eben nur eine Datenbank eröffnen, die beide Gesetzgebungs- und Vollzugsbereiche abdeckt.

II. Der dezentrale (kooperative) Ansatz

A. Überblick

Betritt nun der Benützer über www.ris.bka.gv.at die Welt des RIS, so bietet sich ihm zunächst eine Oberfläche dar, die nach systematischen Kriterien aufgefächert ist in die Gruppen „Bundesrecht", „Landesrecht", „Gemeinderecht", „EU-Recht", „Judikatur", „Erlässe", „Gesamtabfrage" und „Übersicht". Überwiegend führen diese „Gruppen" zu Suchmasken, die die Inhalte des vom Bundeskanzleramt selbst betriebenen Datenbanksystems „RIS" erschließen. Manche Verzweigungen führen auch zu fremden Informationsangeboten. Die Teil-Oberfläche „EU-Recht" verweist zB auf ein externes Informationsangebot. Auch die Teil-Oberflächen (Gruppen) „Bundesrecht" und „Landesrecht" führen teils zu Inhalten der RIS-Datenbank, teils zu externen Informationsangeboten.

Zusammengefasst bietet das RIS in sehr umfassender Weise die Texte der Rechtsvorschriften des Bundes und (wie zu zeigen sein wird, etwas weniger umfassend) der Länder, selektiv auch der Rechtsvorschriften von Gemeinden, sehr umfassend auch die Entscheidungen der Gerichte (Justiz, Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgerichtshof, Asylgerichtshof) und verschiedener unabhängiger Verwaltungsbehörden oberster Instanz des Bundes (Datenschutzkommission, Umweltsenat, Bundeskommunikationssenat ua) sowie der Länder (unabhängige Verwaltungssenate, Vergabekontrollsenate), selektiv auch Erlässe der Bundesministerien.

B. Organisatorische Gesichtspunkte

Begreiflicherweise war das nicht immer so. Anfangs bestand das RIS aus zwei vom Bundeskanzleramt hergestellten Datenbeständen: Den im Bundesgesetzblatt kundgemachten Texten und konsolidierten Fassungen von Rechtsvorschriften des Bundes.

Sobald nun Texte aus anderen, nicht vom Bundeskanzleramt gespeisten Quellen in das System einbezogen wurden, fiel die Grundsatzentscheidung, dass jeder Produzent – Verfassungsgerichtshof, Länder usw – seine Texte selbst in die Datenbank einspeisen solle. Dies

erlaubte eine zügige Expansion in Richtung des oben beschriebenen umfassenden Rechtsinformationsangebotes ohne Eingriff in die der „Papierwelt" entlehnten Strukturen der Datensätze, wobei eine nennenswerte Vielfalt der Erfassungsprogramme und der jeweiligen Typen von Datensätzen in Kauf zu nehmen war. Unter anderem wurden in den Jahren 1988 bis 1998 die Landesrechtsdokumentationen aller neun Länder, mit je unterschiedlichem Vollständigkeitsgrad, im RIS aufgebaut[1].

Damit ergab sich zwanglos eine kooperative Struktur, wie sie vielfach zwangsläufig entsteht, wenn kein Verhältnis der Über- und Unterordnung gegeben ist; so wie dies nicht nur im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen den Bundesministerien und zwischen Bundesministerien und Gerichten sowie unabhängigen Verwaltungsbehörden der Fall ist. Die Beziehungen sind allerdings beim RIS ausgeprägt sternförmig, indem das Bundeskanzleramt als Betreiber des RIS eine zentrale Rolle einnimmt, die übrigen Stellen aber die Einbringer der von ihnen hervorgebrachten Daten und zugleich potente Nachfrager zB der vom Bundeskanzleramt eingebrachten, vor allem aber auch der von ihnen selbst beigestellten Informationen sind.

Hier ist wieder ein Blick in die Frühzeit des RIS angebracht: Vor der Zeit des Internet war es technisch nicht einfach, die gespeicherten Rechtsinformationen den interessierten Verwaltungsstellen zugänglich zu machen, noch auch war es einfach, ohne Einschulung das RIS sachkundig zu benützen. Gleichzeitig mit der technischen Öffnung des RIS entstand daher auch der Bedarf, Ausbildungsveranstaltungen für die Benützer durchzuführen. Im Bundeskanzleramt wurde ein EDV-Schulungsraum eingerichtet, in dem wöchentlich RIS-Schulungen durchgeführt wurden. Dies diente aber nicht nur der Verbreitung notwendiger Kenntnisse unter den einzelnen Bundesministerien und sonstigen Dienststellen, sondern hatte auch eine soziale Komponente, indem den Mitarbeiter(inne)n des RIS Gelegenheit geboten wurde, in einem direkten menschlichen Kontakt mit den zunächst anonymen Benützern des RIS zu treten. Es entstand so etwas wie eine Vertrautheit zwischen dem RIS-Team einerseits und den Benützern andererseits, zusätzlich zur technischen Vertrautheit der Benützer mit dem System, deren Vermittlung das eigentliche Ziel der Schulungen war. Da es immer wieder Neuerungen in der Technik und im Informations-

1 Ausführlich *Schwehla/Weichsel*, Die Entwicklung der Landesrechtsdokumentationen im Rechtsinformationssystem (RIS), in: Bußjäger/Lachmayer (Hg), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation (2001) 89 ff.

angebot gab, wurden die RIS-Informationsveranstaltungen wiederkehrend angeboten und von den abfragenden Institutionen in Anspruch genommen. Das Technik-Konzept ging zwar von Leitusern aus, also etwa ein oder zwei Personen pro Dienststelle, doch wurde mittels dieser RIS-Schulungen die Anzahl der qualifizierten Benützer in den verschiedenen Dienststellen erhöht und für das RIS gleichsam eine spezielle Öffentlichkeit aufgebaut.[2]

Dieser Prozess erfasste zunächst die Bundesministerien und Höchstgerichte, sehr bald aber auch die Landesstellen, welche ebenfalls Zugang zum RIS hatten; und zwar bereits zu einer Zeit, als nur das Bundesrecht zur Verfügung stand und sich die Landesrechtsdokumentationen erst langsam aufbauten. Für Wien, Niederösterreich und das Burgenland wurde zunächst mit dem Schulungsraum des BKA das Auslangen gefunden, dann RIS-Schulungen alljährlich auch in den Landeshauptstädten durchgeführt. So wurden auch die Länder in die RIS-Gemeinschaft einbezogen, dies zunächst in ihrer Eigenschaft als Benützer und noch nicht in ihrer Eigenschaft als Einbringer.[3]

Mit der mittlerweile beträchtlichen Zahl der Einbringer korreliert auch die Zahl der unterschiedlichen „Applikationen", die man als Teil-Datenbanken auffassen kann und die jedenfalls von je eigenen Programmen gesteuert werden. Unterschiede können zB hinsichtlich der Metadaten, also beispielsweise Geschäftszahl, Titel, Datum, bestehen. Für jede Applikation ist eine eigene Suchmaske verfügbar.

Aber auch die Verhaltensweisen der Einbringer weisen eine gewisse Variationsbreite auf, zB was die erwünschte rasche Einbringung neuer Entscheidungen anlangt.

Diese Vielfalt soll hier nicht beklagt werden. Manche Aspekte dieser Vielfalt sind freilich für den Benützer unerwartet und irritierend, was im Folgenden noch deutlicher werden soll.

C. *Rechtliche Gesichtspunkte*

Ein wichtiger rechtlicher Aspekt des dezentralen Ansatzes ist der, dass das Bundeskanzleramt keine rechtliche Verantwortung für die Inhalte

---

2 *Lachmayer/Stöger*, Österreichs Weg zur authentischen elektronischen Publikation – Zur Projektgeschichte des RIS, in: Traunmüller/Taudes/König/Schachel/Tiwald (Hg), Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, Festschrift für Arthur Winter zum 60. Geburtstag (2004) 133 (138).

3 *Lachmayer/Stöger*, Österreichs Weg.

anderer Einbringer übernimmt[4]. Praktisch bedeutsam ist dies bei den in der Gruppe „Judikatur" zusammengefassten gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Entscheidungen: Immer wieder beanstanden Personen, auf die sich solche Entscheidungen beziehen, dass die in die Datenbank aufgenommenen Texte nicht hinreichend anonymisiert seien. Es liegt dann am Einbringer, eine erforderlich erscheinende Korrektur vorzunehmen.[5]

III. Die Gruppe „Landesrecht"

A. Föderalismuspolitische Betrachtung

In allererster Linie ist auch die Gruppe „Landesrecht" ein Angebot an alle, die sich für bestimmte Rechtsvorschriften der Länder interessieren. Es wurde aber auch die föderalismuspolitische Seite dieses Angebots hervorgehoben:[6] Die Darstellung der eigenständigen Landesrechtsordnungen im Verbund mit dem Bundesrecht vermittle eine föderalistische Signalwirkung: Die Landesrechtsordnungen erscheinen nicht mehr nur als eine isolierte Sammlung von Rechtsmaterien, die nur für einen kleinen Kreis Betroffener von Bedeutung seien, sondern als theoretisch wie praktisch dem Bundesrecht gleichrangig. Ihre

---

4 Für seine eigenen kostenlosen Informationsangebote haftet das Bundeskanzleramt gleichfalls erklärtermaßen nicht. Anders verhält es sich bei der (seit 2004) elektronischen Kundmachung im Bundesgesetzblatt, die als „Vollziehung der Gesetze" der Amtshaftung unterliegt.

5 Teilweise bestehen hiefür eigene Rechtsvorschriften, so
- im Bundesgesetz über den Obersten Gerichtshof, BGBl 328/1968, § 15 Abs 4 (*„In der Entscheidungsdokumentation Justiz sind Namen, Anschriften und erforderlichenfalls auch sonstige Orts- und Gebietsbezeichnungen, die Rückschlüsse auf die betreffende Rechtssache zulassen, durch Buchstaben, Ziffern oder Abkürzungen so zu anonymisieren, dass die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung nicht verloren geht."*) und § 15 Abs 2 (*„Der erkennende Senat kann bei der Beschlussfassung in Rechtssachen, in denen das Verfahren in allen Instanzen ohne Durchführung einer öffentlichen Verhandlung zu führen war, anordnen, dass die Entscheidung (Volltext) in der Datenbank nicht zu veröffentlichen ist, wenn ansonst die Anonymität der Betroffenen nicht sichergestellt ist."*);
- in § 43 Abs 8 und 9 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1985, BGBl 10 idgF (*„Zur Herstellung der für die Kenntnis durch jedermann bestimmten Ausdrucke (Speicherungen auf Datenträgern) sind personenbezogene Daten im Erkenntnis [gilt gemäß Abs 9 auch für Beschlüsse) nur so weit unkenntlich zu machen, als es die berechtigten Interessen der Parteien an der Geheimhaltung dieser Daten gebieten (wie etwa Umstände des Privat- und Familienlebens, Steuergeheimnis), ohne hiedurch die Verständlichkeit des Erkenntnisses zu beeinträchtigen."*).

6 *Bußjäger*, Elektronische Landesrechtsdokumentationen aus föderalistischer Sicht, in: Bußjäger/Lachmayer (Hg), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation (2001) 81 (82 – 84).

Einbettung in das RIS überwindet die durch das föderale System zweifellos bedingte Umständlichkeit der Suche nach dem Recht und ermöglicht eine rasche Gesamtschau, erleichtere einen Rechtsvergleich und entschärfe Kritik, die das Vorhandensein von neun Landesrechtsordnungen als Rechtszersplitterung verunglimpfe und als Bürger- und Wirtschaftshemmnis darstelle.

B. Überblick

Begibt sich der Benützer des RIS in die Gruppe „Landesrecht", so bietet sich ihm folgendes Informationsangebot dar:

Landesrecht in konsolidierter Fassung	**Landesgesetzblätter**	**Landesgesetzblätter historisch – externe Links**
Burgenland	ab 2000	1922 – 2000
Kärnten	ab 2000	1863 – 1999
Niederösterreich	–	1849 – 1971
Oberösterreich	ab 1947	1849 – 1995
Salzburg	ab 2001	1850 – 2000
Steiermark	ab 1989	1850 – 1995
Tirol	ab 1995	1848 – 1918
Vorarlberg	ab 2001	1848 – 1985
Wien	externer Link	1920 – 1980
Alle Länder: Index des Landesrechts	alle obigen Jahrgänge aller Landesgesetzblätter	– –

C. Strukturelle Fragen des Informationsangebotes, insbesondere: Historische Fassungen

In technischer Hinsicht verbergen sich hinter der Spalte „Landesrecht in konsolidierter Fassung" fünf verschiedene Applikationen, wobei die fünf Länder Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und Tirol in einer Applikation zusammengefasst sind. Die konsolidierten Fassungen dieser Länder haben die Gemeinsamkeit – auch mit dem Bundesrecht in der konsolidierten RIS-Fassung –, dass jeder Paragraph,

jeder Artikel oder jede Anlage einer Rechtsvorschrift ein eigenes Dokument bildet (wobei aber die Gesamtfassung der Rechtsvorschrift vom Benützer „auf Knopfdruck" generiert werden kann). Für jedes der übrigen vier Länder – Niederösterreich, Steiermark, Vorarlberg und Wien – besteht eine eigene Applikation. Sie haben gemeinsam, dass jede Datei eine ganze konsolidierte Rechtsvorschrift enthält.

Betrachten wir die „bundesrechtsnahe" Fünfländerapplikation näher. Die Besonderheit, dass jeder Paragraph, jeder Artikel oder jede Anlage einer Rechtsvorschrift eine eigene Datei bildet, ist aus der Sicht des Einbringers wie auch im allgemeinen des Benützers an sich kein Vorteil. Ihre Vorzüge entfaltet sie erst dann, wenn Paragraphendateien nicht nur für die aktuelle, sondern auch für vergangene und (allenfalls) zukünftige Zeitschichten vorhanden sind, insbesondere wenn (wie es seit 2009 der Fall ist) ein Programm vorhanden ist, das die einzelnen Paragraphendokumente für jeden beliebigen Stichtag zu einer zu diesem Zeitpunkt geltenden Fassung zusammenfügt.

Diese Voraussetzung des Vorhandenseins historischer Fassungen (bis zu einem wie weit auch immer zurückliegenden Erfassungsstichtag) ist allerdings nicht bei allen fünf Ländern, die diese Applikation verwenden, gegeben, sondern nur bei Burgenland, Oberösterreich und Salzburg. Kärnten und Tirol bieten keine historischen Fassungen an.

Seit November 2009 besteht in dieser Applikation, so wie beim Bundesrecht, die Möglichkeit, die Gesamtfassung einer Rechtsvorschrift (nicht nur, wie bisher, in der am Abfragetag geltenden Fassung, sondern) zu jedem beliebigen Stichtag zu erstellen (die Gesamtfassung wird aus den einzelnen, je einen eigenen Paragraphen oder Artikel bzw eine Anlage enthaltenden Dokumenten zusammengestellt). Für die Rechtsvorschriften der Länder Kärnten und Tirol, die keine historischen Fassungen anbieten, steht diese Funktion zwar technisch zur Verfügung, führt aber zu einem inhaltlich unzutreffenden Ergebnis. Dies einerseits, weil Paragraphen in früherer Fassung nicht vorhanden sind und die für den betreffenden früheren Zeitpunkt aus den einzelnen Paragraphendokumenten generierte Gesamtfassung daher lückenhaft sein muss. Überdies ist in der Regel in allen Dokumenten als Inkrafttretensdatum das der Stammfassung angegeben, was bei mittlerweile geänderten oder neu eingefügten Paragraphen irreführend bzw falsch ist: Es wird für alle Zeitpunkte vom Inkrafttretensdatum der Stammfassung an dieselbe, nämlich die aktuelle Fassung der gesamten Rechtsvorschrift generiert, auch wenn dies nicht das Ziel des Benützers war, ja für ihn nicht einmal ohne weiteres

erkennbar ist. In Kärnten ist man in jüngerer Zeit dazu übergegangen, anlässlich einer Novellierung den geänderten oder eingefügten Paragraphen das zutreffende Inkrafttretensdatum zuzuweisen;[7] es bleibt aber dabei, dass auf die generierbaren historischen Fassungen kein Verlass ist.

D. *Index des Landesrechts*

Zu den etlichen kleineren und größeren Verbesserungen, die das Jahr 2010 dem RIS und seinen Benützern gebracht hat, gehört die Aufnahme des von der Verbindungsstelle der Bundesländer geführten Index des Landesrechts. Sein großer Vorzug ist die umfassende Nachweisung der geltenden Rechtsvorschriften aller neun Länder – insgesamt mehr als viertausend – in einheitlicher systematischer Ordnung. Von jeder verzeichneten Rechtsvorschrift führt ein Link in das RIS-Landesrecht. Dies ermöglicht dem Benützer insbesondere einen raschen länderübergreifenden Vergleich der Rechtsvorschriften eines beliebigen Rechtsgebietes.[8]

E. *Die Landesgesetzblätter*

Die Landesgesetzblätter stellen einen wichtigen Teil der RIS-Gruppe „Landesrecht" dar, der aus der Sicht der Rechtsinformation erfreulich unkompliziert ist. Dabei sind zunächst die Landesgesetzblätter von Niederösterreich und von Wien beiseitezulassen; das Landesgesetzblatt von Niederösterreich deshalb, weil es – in Papierform seit langem eine Loseblattausgabe – mit der konsolidierten Fassung des niederösterreichischen Landesrechts zusammenfällt, und das Wiener Landesrecht aus dem Grund, dass es nicht in der RIS-Datenbank, sondern nur in der Internet-Präsenz der Gemeinde Wien (zu der das RIS lediglich verlinkt) angeboten wird. Die Landesgesetzblätter der übri-

---

7 So beim Kärntner Landes-Pflanzenschutzmittelgesetz (K-LPG), LGBl Nr 31/1991 idgF, bei dem den im Jahr 2009 novellierten §§ 2, 6 und 12d bis 13a das entsprechende Inkrafttretensdatum des Jahres 2009, den vor 2008 novellierten Paragraphen aber noch das der Stammfassung zugewiesen ist.

8 Der Aufnahme dieses Angebotes in das RIS ging übrigens die gleichartige Verlinkung des RIS-Dokuments „Index des Bundesrechts" mit der Suchfunktionalität des RIS-Bundesrechts voraus, allerdings weist dieses Dokument nicht einzelne Rechtsvorschriften, sondern die Sachgebiete, Haupt- und Untergruppen des Index des Bundesrechts aus; diese Einträge sind klickbar und generieren Abfragen nach den der betreffenden Gruppe zugeordneten Rechtsvorschriften. Eine solche Abfrage nach Indexgruppen besteht etwa auch für das Salzburger und das Oberösterreichische Landesrecht, für das Steiermärkische indes zusätzlich in Bezug auf jede einzelne Rechtsvorschrift.

gen Länder sind in der RIS-Datenbank (technisch in einer einzigen Applikation zusammengefasst[9]) nur insofern unterschiedlich dokumentiert, als ihre Jahrgänge unterschiedlich weit zurückreichen; für ältere Jahrgänge wird zur ALEX-Datenbank – ALEX ist der digitale Lesesaal der Österreichischen Nationalbibliothek für Gesetze – verlinkt, die insofern zwar sehr umfassend ist, aber keine Volltextsuche anbietet.

F. Wiedergabetreue

Ein Hauptziel der Rechtsdokumentation ist es, Rechtsvorschriften so wiederzugeben, wie sie in Geltung stehen. Wenn dies als Selbstverständlichkeit angesehen wird, so bleibt der Unterschied unberücksichtigt, der zwischen den Ausdrucks- und Differenzierungsmöglichkeiten des Buchdrucks (und auch des elektronischen Bundesgesetzblattes) einerseits und denen früher Datenbanken, zu denen das RIS bis zum Ende des Jahres 2007 zählte, andererseits bestand.

1. „RIS alt" bis 2008 und „RIS neu"

Anfang 2008 machte das RIS einen technologischen Sprung: Das RIS bietet seither einen barrierefreien Zugang (WAI-A nach WCAG 1.0). Die Dokumente werden im XML-Format gehalten und sind grundsätzlich in den Formaten HTML, PDF und RTF editierbar.

Zuvor unterlagen die Texte, die in die Datenbank aufgenommen werden konnten, verschiedenen technischen Einschränkungen:

Sehr beschränkt war zB das Zeicheninventar, und zwar im Wesentlichen auf das der Schreibmaschine: lateinische Buchstaben, arabische Ziffern, Satzzeichen, einige wenige Sonderzeichen.

Nicht darstellbar waren daher – in Rechtsvorschriften durchaus vorkommende –

- Abbildungen (Verkehrszeichen, Prüfzeichen uä),
- die meisten mathematischen Symbole (≤, ≥, ≠, ≈, √, ∫ …),
- griechische Buchstaben,
- hochgestellte Zeichen (zB Ziffern in mathematischen Formeln wie auch in gängigen Maßangaben: m^2, m^3, …),
- tiefgestellte Zeichen (insb in mathematischen und chemischen Formeln: CO_2, …).

9 Dementsprechend ist die RIS-Suchmaske für diese Länder ein und dieselbe, nur ist (bei Klick auf den Namen des betreffenden Landes) die Suche schon auf das betreffende Land eingeschränkt.

Es war nur reines Textformat möglich. Nicht darstellbar waren daher auch

- Abbildungen (Verkehrszeichen, Prüfzeichen, manche mathematische Formeln, manche Tabellen uä),
- unterschiedliche Schriftgrößen (zB bei Überschriften),
- Kursiv- und Fettschreibung, Unterstreichung.

Man behalf sich mit

- der Repräsentation der nicht wiedergebbaren Zeichen durch vorhandene Zeichenkombinationen, zB ≤ durch =<, durch *Alpha*, H_2 durch *H tief 2* udgl,
- Weglassung entbehrlich erscheinender Formatierungen (Kursiv- und Fettschreibung, Unterstreichung, bei geläufigen Ausdrücken [*CO2* udgl] auch der Hoch- bzw Tiefstellung,
- Verweisungen auf das BGBl (Graphiken, mathematische Formeln, manche Tabellen).

Wie in der Welt der Schreibmaschine musste am Ende jeder Zeile (genauer: nach 69 Zeichen) eine Zeilenschaltung stehen, Fließtext war also nicht möglich.

Eine differenzierte Gestaltung des Schriftbildes konnte nur durch Setzung von Leerzeichen und Leerzeilen erzielt werden. Leerzeichen waren zB zur Bildung von Einrückungen und Fluchtlinien erforderlich, was besonders die Gestaltung von Tabellen aufwendig machte.

Der dargestellte „technologische Sprung" überwand diese Probleme: Das „RIS neu" kann seit 2008 alle Inhalte unverändert aufnehmen, die im Bundesgesetzblatt – das ja bereits seit 2004 in elektronischer Form authentisch ist – vorkommen. Es hat damit zum Bundesgesetzblatt hinsichtlich der potenziellen Datenqualität aufgeschlossen.

Die früheren technischen Einschränkungen haften den aus dem „RIS alt" in das „RIS neu" übernommenen Daten allerdings grundsätzlich immer noch an: Sie enthalten nach wie vor die alten Umschreibungen und Verweisungen, wo eine direkte Darstellung nicht möglich war. Eine Abfrage nach der Wortfolge „nicht darstellbar" ergibt im Bundesrecht noch mehr als 2000, im Landesrecht mehr als 1000 Dokumente, die diese Worte enthalten.

Sehr wohl hingegen erfolgte bei der Übernahme in „RIS neu" eine Anpassung an das BGBl-Format, insbesondere was Absatzformate (zB Einrückungen) und die Fettschreibung von Überschriften betrifft, vor allem aber in Form der Eliminierung von Zeilenschaltungen, die als überflüssig erkannt worden sind; erkannt worden von einem Konver-

tierungsprogramm, das naturgemäß nicht immer treffsicher ist. Die Gestaltung als Fließtext und die Zuweisung von Absatzformaten sind daher insofern mit Verlusten an Wiedergabetreue erkauft.

2. *Insbesondere hinsichtlich des Landesrechts*

Die Defizite von „RIS alt" hafteten auch dem konsolidierten Landesrecht des „RIS neu" anfangs noch in vollem Umfang an; die vorher großteils vorhanden gewesenen lästigen Zeilenschaltungen am Ende jeder Zeile waren zwar nun beseitigt, aber nicht mit hundertprozentiger Treffsicherheit, sodass seither gelegentlich Zeilenschaltungen im Text teils – nunmehr willkürlich anmutend – weiterhin vorhanden sind, teils – obwohl von den Gesetzesverfassern als sinnentsprechendes Gliederungsmittel eingesetzt – nunmehr fehlen.

Nur im Fall des Niederösterreichischen Landesrechts erfolgte noch im Jahr 2008 ein technologischer Sprung, indem der vom Amt der NÖ Landesregierung gehaltene Datenbestand neu in das RIS konvertiert wurde. Seither entspricht die NÖ Landesrechtsapplikation des RIS in ihrer Wiedergabetreue der – authentischen – Papierausgabe des NÖ Landesgesetzblattes.

Für die übrigen Landesrechtsapplikationen des RIS gelten noch die obigen Ausführungen über mangelnde Wiedergabetreue.

Aus dem Gesagten ergibt sich für die Rechtsdokumentation – in Bezug auf das Bundesrecht wie auch auf die betroffenen Landesrechtsapplikationen – nahezu von selbst das Ziel, die Abweichungen des Datenbestandes vom tatsächlichen Rechtszustand, die teils auf die technischen Einschränkungen von „RIS alt", teils auf den Übergang zu „RIS neu" zurückzuführen sind, zu beseitigen. Da dieser Datenbestand sehr groß, die Abweichungen nicht immer leicht zu identifizieren und außerdem von unterschiedlichem Gewicht sind, kann dieses Ziel freilich (selbst wenn man sparsamerweise historische Fassungen beiseite lässt) nur schrittweise über einen längeren Zeitraum und unter Setzung von Prioritäten näherungsweise erreicht werden.

Auch wenn die Darstellungsmöglichkeiten des RIS seit Anfang 2008 so vielfältig sind wie die des Bundesgesetzblattes (und der Landesgesetzblätter), so bedeutete dies nicht, dass die mit der Herstellung konsolidierter Fassungen betrauten Erfassungskräfte die Inhalte des Bundesgesetzblattes einfach in das konsolidierte Bundesrecht übernehmen konnten. Hiefür bedurfte es der Entwicklung und des Einsatzes eines eigenen Erfassungsprogramms, das erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 zur Verfügung stand.

Noch kürzer liegt der erste gleichartige Schritt im Bereich des Landesrechts zurück: Die fünf Länder, deren Applikationen der Bundesrechtsapplikation ganz ähnlich sind, wurden mit einem Erfassungsprogramm ausgestattet, das mit jenem des Bundes weitgehend ident sein kann.[10]

III. Die Gruppe „Gemeinderecht"

Diese RIS-Applikation enthält Rechtsnormen österreichischer Gemeinden.

Wenn oben davon die Rede war, dass die Aufnahme in das RIS die theoretische und praktische Bedeutung des Landesrechts unterstreicht, so kann das auch von den Gemeinden gesagt werden. Bisher machen allerdings außerhalb des Landes Kärnten, dessen Gemeinden dabei vom Amt der Landesregierung unterstützt werden, nur wenige Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch, ihre Rechtsvorschriften in das RIS einzubringen. Somit sind derzeit nur Verordnungen der Kärntner Gemeinden, der Landeshauptstadt Graz, der Stadt Wiener Neustadt, der Gemeinde Neumarkt am Wallersee und der Gemeinde Wien vorhanden. Kärnten und Wien bringen regelmäßig neue Dokumente ein.

IV. Kundmachung von Landes- und Gemeinderecht im RIS?

Seit 2004 wird das Bundesgesetzblatt – grundgelegt durch das Kundmachungsreformgesetz 2004, BGBl I Nr 100/2003 – elektronisch im RIS herausgegeben, wobei diese elektronische Form die authentische ist.

Mehrere Länder haben daraufhin Interesse daran bekundet, dass ihre Landesgesetzblätter ebenfalls im RIS erscheinen.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst beurteilte dies in einem Schreiben[11] an das Amt der Kärntner Landesregierung als bundesverfassungsrechtlich unzulässig:

---

10 Die budgetäre Lage des RIS verschlechterte sich zwar im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr einschneidend, dergestalt dass das Bundeskanzleramt für die entsprechende – eher geringfügige – Adaptierung des Bundesrechts-Erfassungsprogramms für die Zwecke der Landesrechtserfassung die Finanzierungsbereitschaft der betreffenden fünf Länder in Anspruch nehmen musste. Glücklicherweise stellte aber dies keine ernsthafte Hürde dar.

11 GZ BKA-602.923/0017-V/6/a/2004 vom 2. April 2004.

- Es würde sich dabei jedenfalls um eine Form der Mitwirkung des Bundeskanzlers an der Kundmachung von Landesgesetzen handeln; die Mitwirkung eines obersten Organs an der Vollziehung der Länder ist aber nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg 9536/1982) unzulässig; auch die „selbständige", bloß „faktische Durchführung der Kundmachung ohne Zutun des Bundeskanzlers bzw seines Geschäftsapparates, des Bundeskanzleramtes, durch „Einpflegen" der Dokumente in die Datenbank setze voraus, dass sich der Landeshauptmann des RIS bediene. Diese Bedenken gälten sinngemäß auch für die Kundmachung von Verordnungen der Gemeinden.
- Art 97 Abs 1 B-VG, wonach zu einem Landesgesetz ua die Kundmachung durch den Landeshauptmann im Landesgesetzblatt erforderlich ist (was einer Mitwirkung des Bundeskanzlers im oben beschriebenen Sinn ausschließe), stehe einer solchen Mitwirkung entgegen.

Später erklärte sich das Bundeskanzleramt zwar bereit, eine entsprechende Änderung des B-VG in die Wege zu leiten. Hiezu ist es aber bisher nicht gekommen, wobei die vom Ansatz, eine (Mitwirkung an der) Vollziehung von Landesrecht durch den Bundeskanzler ausnahmsweise zuzulassen, unter anderen Gesichtspunkten (zB rechtliche und politische Verantwortlichkeit) aufgeworfenen Regelungserfordernisse eine Rolle spielten.

V. Resümee

So stellt sich das Rechtsinformationssystem des Bundes als breit angelegtes gesamtstaatliches Rechtsinformationsangebot dar, das ua durch kontinuierliche Mitwirkung der Länder und etlicher Gemeinden aufgebaut worden ist und am Leben erhalten wird. Dieses Zusammenwirkens von Bund, Ländern und Gemeinden wird es weiterhin bedürfen, um die aufgezeigten Schwachstellen zu beseitigen, dem Ziel einer tatsächlich umfassenden Rechtsdokumentation immer näher zu kommen und den steigenden Benützererwartungen gerecht zu werden.

Literaturverzeichnis

Lachmayer Friedrich/Stöger Helga, Österreichs Weg zur authentischen elektronischen Publikation – Zur Projektgeschichte des RIS, in: Traunmüller/Taudes/König/Schachel/Tiwald (Hg), Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, Festschrift für Arthur Winter zum 60. Geburtstag, Wien 2004, 133 – 142

Zum Landesrecht

Brandmayr Gerhard, Der Beitrag der elektronischen Tiroler Landesrechtsdokumentation für die (legistische) Praxis, in: Bußjäger/Lachmayer (Hg), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation, Wien 2001, 25 – 43

Bußjäger Peter, Elektronische Landesrechtsdokumentationen aus föderalistischer Sicht, in: Bußjäger/Lachmayer (Hg), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation, Wien 2001, 81 – 88

Korenjak Simon, Rechtsbereinigung und Rechtsdokumentation als Beitrag zur Verwaltungsreform in Kärnten, in: Bußjäger/Lachmayer (Hg), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation, Wien 2001, 97 – 106

Schwehla Martin/Weichsel Helmut, Die Entwicklung der Landesrechtsdokumentationen im Rechtsinformationssystem (RIS), in: Bußjäger/Lachmayer (Hg), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation, Wien 2001, 89 – 96

Zum Gemeinderecht

Janeschitz Elisabeth/Korenjak Simon/Lachmayer Friedrich/Weichsel Helmut, Die Gemeinderechtsdokumentation im RIS, in: Anderwald/Karpf/Valentin (Hg), Kärntner Jahrbuch für Politik 2002, Klagenfurt 2002, 213 – 226

Janeschitz Elisabeth/Korenjak Simon/Lachmayer Friedrich/Weichsel Helmut, Das Gemeinderecht im RIS. Wiener Zeitung Nr 023, Dienstag, 4. Februar 2003, Beilage VerwaltungInnovativ, 8 – 10

Janeschitz Elisabeth/Korenjak Simon/Lachmayer Friedrich/Weichsel Helmut, Der Weg der Gemeinderechtsinformation von der Amtstafel ins Internet, in: Kommunales Management, 9. Jg, Ausg 34, Juni 2003, 10 – 15

Korenjak Simon/Weichsel Helmut, Der Zugang zum Recht aller Gemeinden über das RIS, in: Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer/Liebwald (Hg), Zwischen Rechtstheorie und e-Government, Wien 2003, 347 – 352

Was wir tun – Inhaltliches

Spezielles

Wolf Okresek

Die Durchsetzung von Verpflichtungen aus EMRK und Gemeinschaftsrecht vor europäischen Gerichten – dargestellt anhand von zwei Beispielen

I. Einleitung

Es muss nicht näher ausgeführt werden, dass in Konfliktsituationen, die sich aus der Erfüllung völkerrechtlicher oder gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen in einem Bundesstaat ergeben können, Einrichtungen wie die Verbindungsstelle der Bundesländer (Verbindungsstelle) wichtig und hilfreich sind. Die ersten Kontakte des Verfassers dieses Beitrags mit der Verbindungsstelle gehen auf die Erörterung von Problemen zurück, die sich bei der innerstaatlichen Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen aus bundesstaatlicher Sicht ergaben. Ähnliche Fragen stellten sich im Zusammenhang mit der österreichischen Mitgliedschaft zur Europäischen Union. Der nachstehende Beitrag betrifft diese Thematik.

Verpflichtungen aus dem Völkerrecht oder aus dem Gemeinschaftsrecht können in einem Bundesstaat sowohl den Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten betreffen. Es ist daher wichtig, dass – neben dem erforderlichen Verantwortungsbewusstsein für „gesamtstaatliche" Verpflichtungen „nach außen" – auch Mechanismen vorhanden sind, die gewährleisten, dass der Staat die von ihm übernommenen Verpflichtungen tatsächlich erfüllen kann. Nach Möglichkeit soll ein solcher Mechanismus den für die Setzung der Maßnahme im Innenverhältnis zuständigen Gliedstaat dazu bringen, seine Zuständigkeit wahrzunehmen. Dass es in der Praxis zu unterschiedlichen Auffassungen über die jeweilige Zuständigkeit oder über die Notwendigkeit einer bestimmten Maßnahme kommen kann, liegt auf der Hand. Wie ein solcher Konflikt letztlich gelöst werden kann, soll am Beispiel der beiden nachstehend beschriebenen Fälle kurz dargestellt werden.

Der erste Fall betrifft eine gegen Österreich gerichtete Beschwerde nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) über eine behauptete Konventionsverletzung, die im selbständigen Wirkungsbereich eines Landes unterlaufen ist; der zweite Fall betrifft ein Vertragsverletzungsverfahren im Rahmen der Europäischen Union, das

von der Kommission gegen die Republik Österreich eingeleitet wurde und auf die Säumigkeit eines Landes bei der Umsetzung einer Richtlinie zurückging.

II. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Für den Bereich des Völkerrechts sieht das B-VG vor, dass die Länder verpflichtet sind, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden[1]. Ist das Land säumig, eine solche Maßnahme zu setzen (etwa ein Gesetz oder eine Verordnung zu erlassen), so geht die Kompetenz, die Maßnahme zu treffen, auf den Bund über. Damit soll dem völkerrechtlichen Grundsatz Rechnung getragen werden, dass in einem Bundesstaat der Gesamtstaat für jede Verletzung der von ihm abgeschlossenen Verträge verantwortlich ist, auch wenn die Vertragsverletzung durch einen Gliedstaat bewirkt wird[2]. Die vom Bund erlassene Rechtsvorschrift ist auch vom Bund kundzumachen. Sobald das Land seiner Verpflichtung nachkommt, tritt die vom Bund getroffene Maßnahme außer Kraft[3]. Ein solches Außer-Kraft-Treten von Gesetzen und Verordnungen ist ebenfalls im Bundesgesetzblatt kundzumachen (§ 3 Z 5 und § 4 Abs 1 Z 3 BGBlG). Eine gleichartige Regelung sieht der 1994 anlässlich des österreichischen EU-Beitritts in die Bundesverfassung eingefügte Art 23d Abs 5 B-VG für die Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration vor. Nach dieser Bestimmung kommt es allerdings nur dann zu einem Kompetenzübergang auf den Bund, wenn die Nichterfüllung einer Verpflichtung zur Durchführung eines solchen Rechtsaktes „von einem Gericht im Rahmen der Europäischen Union gegenüber Österreich" festgestellt wurde[4]. Als ein solches Gericht kommt nach der derzeit bestehenden Rechtslage nur der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in Betracht[5].

---

1 Zu der von der Verfassung intendierten Gewährleistung der „Paktfähigkeit" des Bundes unter Aufrechterhaltung der innerbundesstaatlichen Autonomie der Länder siehe *Hammer*, Art 16 B-VG Rz 70 in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Loseblattsammlung), Bd 2 und die dort angegebene Literatur.

2 Siehe *Hammer*, Art 16, Rz 73.

3 Diese, nunmehr in Art 16 Abs 4 B-VG enthaltene Rechtslage war zu der für den Fall *Sramek* maßgeblichen Zeit in Art 16 Abs 1 B-VG enthalten.

4 Siehe zur Problematik dieser Einschränkung *Mayer*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, Kurzkommentar, 4. Aufl (2007), Art 23d B-VG, IV.2.

5 Siehe *Lanner*, Kodex Verfassungsrecht[29] (2009), Art 23d B-VG, FN 12. Zur Bezeichnung Gerichtshof der Europäischen Union siehe Art 9f EUVneu.

Bereits in der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration aus dem Jahr 1992 war vorgesehen worden, dass

„die jeweils betroffenen Länder zur Tragung jener Kosten verpflichtet [sind], die der Republik Österreich im Zusammenhang mit Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wegen eines EG-rechtswidrigen Verhaltens der Länder erwachsen."[6]

Das Finanzverfassungsgesetz 1948 (F-VG) enthält insofern eine für die vorliegende Betrachtung einschlägige Regel, als nach § 2 F-VG der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften den Aufwand tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt[7].

A. *Der Fall Sramek*

In diesem Fall hatte sich die Beschwerdeführerin (Bf), eine in München lebende US-Staatsangehörige, um den Erwerb eines Grundstücks in Hopfgarten in Tirol bemüht und auch verkaufswillige Grundstückseigentümer gefunden. Die Transaktion scheiterte jedoch an der mangelnden grundverkehrsbehördlichen Genehmigung des Kaufvertrags. Nach einer für die Bf zunächst positiven Entscheidung der erstinstanzlichen Behörde, gab die vom Landesgrundverkehrsreferenten (LGVR) angerufene Landesgrundverkehrskommission (LGVK) der Berufung statt.

Da der – für die negative Entscheidung letztlich ursächliche – LGVR im Amt der Landesregierung (ALReg) nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung (GE) dem Berichterstatter der LGVK (BE) hierarchisch übergeordnet war, sah der EGMR in der personellen Zusammensetzung der LGVK – auch wenn dem LGVR keine Weisungsbefugnis gegenüber dem BE in Bezug auf die von diesem zu besorgenden Amtsgeschäfte zukam – eine Verletzung des Art 6 Abs 1 EMRK. Er stellte diese Verletzung in seinem Urteil fest und sprach der Bf eine „gerechte Entschädigung" in der Höhe von 100.000 Schilling für deren Kosten und Auslagen im Zusammenhang mit der Verfahrensführung (vor den innerstaatlichen Behörden und vor den Organen der

6 Siehe Art 12 Abs 2 der Vereinbarung, BGBl Nr 775/1992.

7 § 2 F-VG, BGBl Nr 45/1948 idgF, die auch der Fassung in der für den Fall *Sramek* maßgeblichen Zeit entspricht.

EMRK) zu[8]. Das Urteil wurde (auch) dem für die Überwachung seiner Durchführung zuständigen Ministerkomitee des Europarates (MK) übermittelt[9].

Das Land Tirol war in das Beschwerdeverfahren vor den Organen der EMRK, das als „auswärtige Angelegenheit" vom Bund zu führen war, von Anfang an eingebunden gewesen; an der mündlichen Verhandlung vor dem EGMR nahm auch ein Vertreter des ALReg als Mitglied der österreichischen Prozessvertretung teil[10].

Nach Ergehen des Urteils des EGMR wurde im Wirkungsbereich des Landes Tirol die GE in der Weise geändert, dass die Abteilung, der der BE angehörte, aus der vom LGVR geleiteten Organisationsabteilung heraus genommen wurde. Damit war die – Zweifel an der Unabhängigkeit des BE erweckende – hierarchische Überordnung des LGVR über den BE beseitigt.

Mit dieser Maßnahme war das Land Tirol seiner Ansicht nach den Verpflichtungen nachgekommen, die sich für dieses Land aus dem Urteil des EGMR ergaben. Zur Bezahlung der der Bf vom EGMR zugesprochenen Entschädigungssumme an die Bf war das Land nicht bereit, weil diese Maßnahme nach seiner Auffassung vom Bund zu setzen war. Der Bund teilte diese zuletzt genannte Auffassung nicht. Das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten legte jedoch „zur Wahrung des Ansehens der Republik Österreich" diese Summe vorläufig für das Land Tirol aus und überwies den zugesprochenen Betrag an die Bf.

B. Die Bereinigung des Falles Sramek nach außen

Im Verfahren vor dem MK war von der Republik Österreich darzulegen, dass diese das Urteil des EGMR befolgt hatte[11]. Dem entsprechend wurde dem MK die Änderung der GE und die Zahlung der zugesprochenen „gerechten Entschädigung" an die Bf mitgeteilt.

---

8 EGMR 22.10.1984, Nr 8790/79. Ein Zuspruch gem Art 41 (früher Art 50) EMRK betreffend materiellen oder immateriellen Schaden erfolgte nicht.

9 Art 46 Abs 1 (früher Art 53) EMRK.

10 Siehe das zitierte Urteil des EGMR. Nach Auffassung des Landes Tirol (s dessen Prozessvorbringen im Verfahren vor dem VfGH auf Grund der Klage des Bundes nach Art 137 B-VG) war das Land Tirol „mangels Völkerrechtsfähigkeit nicht am Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte beteiligt" (siehe VfSlg 10 968).

11 Siehe Art 46 Abs 1 EMRK, früher Art 53 EMRK.

Das MK nahm diese Mitteilung zur Kenntnis und erklärte seine Überwachungstätigkeit für beendet[12].

C. *Die Auseinandersetzung über die Kostentragung*

Mit dieser Bereinigung des Falles auf der europäischen Ebene war die Frage der der Zuständigkeit für die Kostentragung auf der bundesstaatlichen Ebene nach wie vor offen und auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts zu lösen.

Vorauszuschicken ist, dass unter Staatsverträgen, zu deren Durchführung die Länder im eigenen Wirkungsbereich verpflichtet sind, auch Rechtsakte zu verstehen sind, die auf der überstaatlichen Ebene in Durchführung solcher Verträge von einem überstaatlichen Organ gesetzt werden, wie eben im vorliegenden Fall dem EGMR[13]. Letztlich erging aber auch das das Urteil des EGMR in Durchführung eines Staatsvertrags, nämlich der EMRK und die von der Republik Österreich übernommene Verpflichtung zur Befolgung des Urteils – dh zu dessen innerstaatlicher Umsetzung – beruht ebenfalls auf der EMRK. Konkret ging es somit um die Setzung der in Durchführung der Art 41 und 46 Abs 1 EMRK[14] erforderlichen Maßnahmen.

Die Verpflichtung zur Durchführung des Urteils für das Land Tirol ergab sich somit aus dem Staatsvertrag „EMRK" in Verbindung mit Art 16 Abs 1 B-VG (in der damals geltenden Fassung). Unabhängig von der ausdrücklich auf eine dahinter stehende völkerrechtliche Verpflichtung abstellende Verpflichtung des Art 16 B-VG ergab sich aber auch aus der Finanzausgleichsregel des § 2 F-VG die Verpflichtung des Landes Tirol zur Tragung des ausschließlich im Vollzugsbereich des Landes entstandenen und von der Republik Österreich vorläufig getragenen Aufwands.

Das Land Tirol negierte – wie bereits erwähnt – seine Verpflichtung zur Tragung der Entschädigungsleistung und sah den der Bf vom EGMR „für Kosten und Auslagen" zugesprochenen Betrag als eine im Verfahren nach der EMRK ergangene prozessuale Kostenentscheidung an; es vertrat die Auffassung, „es handle sich bei einem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof um eine Sache der „äußeren Angele-

12 MK 13.3.1985, Res-54.

13 Vgl auch *Hammer*, Art 16, Rz 73.

14 Früher Art 50 und 53 EMRK.

genheiten" iS des Art 10 Abs 1 Z 2 B–VG, die in die Vollziehungskompetenz des Bundes falle[15]."

Im Hinblick auf diese Auffassung des Landes erhob der Bund, gestützt auf Art 137 B-VG, Klage vor dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) gegen das Land Tirol. Der geltend gemachte Rückersatzanspruch wurde damit begründet, dass die Menschenrechtsverletzung, aus der sich die Ersatzpflicht ergab, im Vollzugsbereich des Landes erfolgt sei, woraus auf Grund des § 2 F-VG die Kostentragungspflicht des Landes folge.

Der VfGH gab der Klage Folge, sprach der klagenden Partei den Betrag von 100.000 Schilling samt 4% Zinsen und Prozesskosten zu und stellte ua fest:

„ ... geht es hier nicht um eine prozessuale Kostenentscheidung im Straßburger Gerichtsverfahren, sondern um eine „gerechte Entschädigung" nach Art 50 MRK, die der Europäische Gerichtshof der verletzten Partei des dortigen Prozesses – hier: die im Tir. Grundverkehrsverfahren verletzte Viera Sramek – unter bestimmten Voraussetzungen zubilligt. Daß im konkreten Fall „Entschädigung" – und nichts anderes darf der Europäische Gerichtshof in Handhabung des Art 50 MRK zuerkennen – nur unter dem Aspekt der „Kosten und Auslagen" (in der Hauptsache für Aufwand vor österreichischen Behörden) gewährt und das Mehrbegehren abschlägig beschieden wurde, vermag daran nichts zu ändern: Zu einer spezifischen Prozeßkostenentscheidung im Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof – in welchem der Bund als Vertreter des Völkerrechtssubjekts Republik Österreich freilich alle Vertretungskosten zu tragen hatte (Art 10 Abs 1 Z 2 B–VG) – wird das („Entschädigungs-")Erkenntnis nach Art 50 MRK dadurch nicht."

Damit war auch die Auseinandersetzung des Bundes mit dem Land Tirol entschieden und zwar auf der Grundlage der Kostentragungsregel des § 2 F-VG. Im Einzelnen führte der VfGH Folgendes aus:

„Nach § 2 F-VG haben der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften jenen Aufwand zu tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Die Regelung des Verkehrs mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken (sog. Grundverkehr) steht nun gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zu (VfSlg 2658/1954, 2820/1955, 4027/1961, 5375/1966): Die festgestellte Konventionsverletzung in der Grundverkehrssache der Bf. unterlief also aus-

15 VfSlg 10.968.

schließlich im Vollzugsbereich des Landes (Tir.), das jedenfalls (auch) für Entschädigungen aufzukommen hat, die aus derartigen rechtswidrigen Vollzugsakten resultieren."

Der Verpflichtung des Landes Tirol, „jedenfalls (auch) für Entschädigungen aufzukommen", die sich aus einem rechtswidrigen Vollzugsakt wie dem hier in Rede stehenden ergeben, korrespondiert offenbar bereits der Rückforderungsanspruch des Bundes für den vorläufig ausgelegten Betrag[16].

Nur der Vollständigkeit halber sei zu diesem Fall auch bemerkt, dass das in Art 16 B-VG normierte Überwachungsrecht des Bundes keine Rolle gespielt zu haben scheint[17].

D. Die Rechtssache C-473/99, „Biologische Arbeitsstoffe"[18]

In dieser Rechtssache erhob die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 226 EG Klage auf Feststellung,

„dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, dass sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 95/30/EG der Kommission vom 30. Juni 1995 zur Anpassung der Richtlinie 90/679/EWG des Rates über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit an den technischen Fortschritt (Siebte Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), ABl L 155, S 41 nachzukommen."[19]

In ihrer – nach einem ergebnislos verlaufenen Vorverfahren eingebrachten – Klageschrift wies die Kommission darauf hin, dass die Republik Österreich die Richtlinie immer noch nicht vollständig in das österreichische Recht umgesetzt habe. In zahlreichen Bereichen, insbesondere auf der Ebene der Länder, der Gemeinden und der Ge-

16 In der Begründung des Urteils findet sich keine Bezugnahme auf Art 16 B-VG, ebenso wenig wie eine Bezugnahme auf § 1042 ABGB, was bei der unmittelbaren Ableitung des Rückforderungsanspruchs aus § 2 F-VG auch nicht erforderlich ist Aus der Wiedergabe der Klagserzählung ist auch nicht zu ersehen, ob und inwieweit sich der durch die Finanzprokuratur vertretene Bund auf Art 16 B-VG berufen hat.

17 Vgl zur Anwendbarkeit des Art 16 Abs 5 B-VG (früher Art 16 Abs 2 B-VG) *Hammer*, Art 16, Rz 84.

18 EuGH 14.6.2001.

19 Vgl Rn 1 des Urteils. Die in Einzelrichtlinien näher ausgeführte RL 89/391/EWG wird auch als EG-Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz bezeichnet.

meindeverbände, sei nämlich eine Vielzahl von Maßnahmen noch nicht erlassen worden.

Die gemäß der innerstaatlichen Kompetenzverteilung durch den Bund vertretene Republik Österreich wies im Verfahren vor dem EuGH zunächst darauf hin, dass die Regelungskompetenz zur Umsetzung der Richtlinie auf Grund der bundesverfassungsgesetzlichen Kompetenzverteilung durch ein besonders hohes Maß an Zersplitterung zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet sei. Diese Situation werde durch die besondere Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens und des Dienstrechts der Länder und Gemeinden noch verstärkt. Außerdem sei auch ein abgestimmtes Vorgehen der verschiedenen Gesetzgeber notwendig, um ein einheitliches Schutzniveau zu garantieren[20].

Der EuGH bemerkte zu diesem Vorbringen – wenig überraschend -,

„dass sich nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung einschließlich solcher, die sich aus seinem bundesstaatlichen Aufbau ergeben, berufen kann, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen."

Folgerichtig stellte er daher fest, die Republik Österreich habe

„dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 95/30/EG der Kommission vom 30. Juni 1995 zur Anpassung der Richtlinie 90/679/EWG des Rates über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit an den technischen Fortschritt (Siebte Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG) verstoßen, dass sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen."

Ähnlich wie im oben behandelten Fall *Sramek* war damit die Republik Österreich auf der überstaatlichen Ebene Adressat einer Rechtsverletzung geworden, die ihre Ursache in der Handlungsweise eines einzelnen Gliedstaates hatte.

---

20 Vgl Rn 9 des Urteils.

E. Der Kompetenzübergang gem Art 23d Abs 5 B-VG

So wie das Verfahren nach der EMRK die Befolgung eines Urteils des EGMR verlangt, sieht auch das Gemeinschaftsrecht vor, dass die Mitgliedstaaten im Fall der Feststellung einer Vertragsverletzung die Maßnahmen zu ergreifen haben, „die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben"[21]. Für den Fall der Säumnis des betroffenen Mitgliedstaates beim Ergreifen der gebotenen Maßnahmen, kann dieser vom EuGH in einem weiteren, von der Kommission eingeleiteten, Sanktionsverfahren zur Zahlung eines Pauschalbetrages oder Zwangsgeldes verhalten werden.

Art 23d Abs 5 B-VG gibt dem gegenüber der „bundesstaatsblinden" Europäischen Union verantwortlichen Bund die Möglichkeit, die auf Grund eines Urteils des EuGH notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, für den Fall, dass ein Land seiner ebenfalls auf Art 23d Abs 5 B-VG gegründeten Verpflichtung nicht nachkommt, die Maßnahmen zu ergreifen, die in seinem selbständigen Wirkungsbereich „zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der Europäischen Union erforderlich werden".

So wie Art 16 Abs 4 B-VG sieht auch Art 23d Abs 5 B-VG vor, dass die Zuständigkeit zur Setzung der notwendigen Maßnahme auf den Bund über geht. Allerdings muss die Säumigkeit bei der Durchführung des Rechtsaktes von einem „Gericht im Rahmen der Europäischen Union gegenüber Österreich" festgestellt worden sein.

Im vorliegenden Fall ist diese – im Vergleich zu Art 16 Abs 4 B-VG zusätzliche – Voraussetzung der Feststellung „gegenüber Österreich" erfüllt und der Kompetenzübergang – wohl mit dem Datum der Zustellung des Urteils – als erfolgt anzusehen. Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang bemerkt, dass dem gegenüber Österreich ergangenen Urteil bereits ein gleichartiges Urteil gegenüber einem anderen Mitgliedstaat vorangegangen war[22]. Dies vermochte jedoch noch keinen Kompetenzübergang – und damit keine Möglichkeit zur Abwehr einer vom EuGH festgestellten Vertragsverletzung – zu bewirken, weil von Art 23d Abs 5 B-VG eben ausdrücklich die Feststellung „gegenüber Österreich" verlangt ist.

---

21 Art 260 Abs 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (früher Art 228 Abs 1 EGV).

22 Rs C-439/98 (16.3.2000, gegenüber Italien). Vgl auch das später ergangene Urteil Rs C-26/99 (16.12.2001, gegenüber Luxemburg).

Dieses zusätzliche Erfordernis der Feststellung durch den EuGH wird in der Literatur als problematisch angesehen[23]. Es ist aber insoweit im Interesse an der Rechtssicherheit gelegen, als damit die Gemeinschaftsrechtsverletzung als erwiesen anzusehen ist. Selbst gegen andere Staaten gerichtete Feststellungen müssen nicht unbedingt in allen Punkten auf Österreich übertragbar sein. Zwischen dem Bund und dem betroffenen Land könnte daher Meinungsverschiedenheit darüber bestehen, ob ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich notwendiger Weise den gleichen Ausgang hätte. Im vorliegenden Fall dürfte allerdings die Säumigkeit Österreichs bei der Umsetzung der Richtlinie und damit die Vertragsverletzung offensichtlich gewesen sein.

Die Bundesregierung hat nach dem Ergehen des Urteils am 14.6. 2001 die „Verordnung der Bundesregierung über den Schutz von Bediensteten des Landes Kärnten sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände dieses Landes gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe" erlassen. Als Rechtsgrundlage gibt die Verordnung die §§ 4 und 11 des Kärntner Bedienstetenschutzgesetzes, LGBl Nr 5/1981, an[24].

Am 18. Jänner 2000 wurde die bis dahin häufig geänderte Siebte Einzelrichtlinie zur Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz durch die Richtlinie 2000/54/EG neu kodifiziert; die Richtlinie 95/30/EG der Kommission, die dem hier behandelten Urteil des EuGH zu Grunde lag wurde aufgehoben[25].

Der Kärntner Landtag hat in der Folge das Kärntner Bedienstetenschutzgesetz 2005 – K-BSG beschlossen und die Landesregierung hat, gestützt auf dieses Landesgesetz, eine Reihe von Durchführungsverordnungen erlassen[26]. Das Kärntner Bedienstetenschutzgesetz 1981

---

23 Im Zuge der Beratungen des Ausschusses 5 des Österreich – Konvents wurde in diesem Ausschuss überwiegend die Meinung vertreten, dass die Devolution iSd Art 23d B-VG bereits mit dem Ablauf der von der Richtlinie angegebenen Umsetzungsfrist erfolgen sollte (Tonbandabschrift der 10.Sitzung des Österreich – Konvents, 29.3.2004,) http://www.konvent.gv.at/K/DE/KSITZ/KSITZ_00010/fnameorig_019642.html.

24 Siehe VO BGBl II Nr 173/2002. Ein Hinweis auf das Urteil des EuGH und auf den erfolgten Kompetenzübergang (der erklären würde, warum sich eine Verordnung der Bundesregierung auf eine landesgesetzliche Rechtsgrundlage stützt), ist dem Text der Verordnung nicht zu entnehmen.

25 Anhang VIII, Teil A der Richtlinie 2000/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates. Siebte Einzelrichtlinie im Sinn von Art 16 Abs 1 der Richtlinie 89/391 EWG, ABl Nr L 262 vom 17.10.2000, S 21.

26 Kärntner Bedienstetenschutzgesetz 2005 (K-BSG), LGBl Nr 7/2005; zu den Verordnungen sei besonders auf die Bedienstetenschutz-Durchführungsverordnung (K-BSDV), LGBl Nr 22/1907, verwiesen.

wurde aufgehoben[27]; das K-BSG versteht sich (auch) als Durchführungsregelung der Siebten Einzelrichtlinie[28].

III. Schlussbetrachtung

Im Fall *Sramek* ist vor allem die strittige Frage der Zuständigkeit für die Entschädigungsleistung an die Bf aus bundesstaatlicher Sicht von besonderem Interesse. Mit der im Rahmen des selbständigen Wirkungsbereichs des Landes Tirol vorgenommenen Änderung der GE war die Republik Österreich ihrer Verpflichtung, das Urteil des EGMR zu befolgen, insoweit nachgekommen, als diese Befolgungspflicht auch generelle Maßnahmen erfordern kann, die eine neuerliche Verletzung der EMRK aus dem gleichen Grund vermeiden sollen[29]. Es ist anzunehmen, dass das MK – hätte das Land Tirol die GE nicht geändert – im Zuge der Überwachung der Durchführung des Urteils auch die Frage geeigneter genereller „Präventionsmaßnahmen" aufgeworfen hätte[30]. Mit der Änderung der GE im Rahmen des selbständigen Wirkungsbereich des Landes hat das Land Tirol jedenfalls von Anfang an jegliche Diskussion darüber abgeschnitten, in welcher Weise eine derartige generelle Maßnahme – im Fall der Säumigkeit des Landes – vom Bund hätte vorgenommen werden können.

Was die in Befolgung des Urteils (vom Land Tirol) gegenüber der Bf zu setzende Einzelmaßnahme angeht, konnte diese auf Grund des Art 16 B-VG rechtzeitig vom Bund gesetzt werden. Der Fall zeigt jedoch deutlich die Wichtigkeit wirksamer interner Streitschlichtungsmechanismen für Auseinendersetzungen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten im Fall von Zuständigkeitsstreitigkeiten[31]. Im vorliegenden Fall hat die Auseinandersetzung um die Kostentragung das Außenverhältnis nicht belastet; die Rückforderung des vorläufig ausgelegten Betrages konnte – wie dargestellt – auf der Grundlage des Art 2 F-VG erfolgen.

---

27 § 58 K-BSG.

28 § 59 K-BSG.

29 Siehe zum Erfordernis, auch generelle Maßnahmen aus Anlass eines konkreten Urteils zu ergreifen, EGMR (GK) 13.7.2000, Nr 39 221/98 ua *Scozzari* u *Giunta*, Z 249, ÖJZ 2002, 74.

30 Vgl Art 6 Abs 2 lit b sublit ii der derzeit geltenden Verfahrensvorschriften des MK für die Überwachung der Durchführung der Urteile des EGMR vom 10.5.2006.

31 Vgl zB für das bundesstaatliche System der USA, *G Alan Tarr*, U. S. Supreme Court shifts to centre in recent constitutional rulings, unter Berufung auf Chief Justice John Marshall of the United States Supreme Court in *McCulloch v Maryland* (1819), in Federations, October/November 2007, 26.

Der Fall „Biochemische Arbeitsstoffe" zeigt, dass es in einem Bundesstaat wichtig ist, dass die Verfassung die notwendigen Vorkehrungen trifft, damit der im „Außenverhältnis" verantwortliche Gesamtstaat seinen Verpflichtungen nachkommen kann.

Die Bundesregierung hat nach eingetretenem Kompetenzübergang den ausstehenden Akt der näheren Durchführung der Richtlinie in der Rechtssatzform der Verordnung gesetzt[32]. Sie ist dabei offensichtlich davon ausgegangen, dass sie – weil sie anstelle der Landesregierung tätig wurde – ihren Normsetzungsakt auf ein bestehendes Landesgesetz stützen konnte, was eine bundesgesetzliche Regelung entbehrlich machte.

Eine durch die Feststellung einer Gemeinschaftsrechtswidrigkeit durch den EuGH bewirkte Devolution ist allerdings nur eine vorläufige und die vom Bund getroffene Maßnahme tritt außer Kraft, sobald das betroffene Land die erforderliche Umsetzung der in Rede stehenden Richtlinie selbst vornimmt. Im vorliegenden Fall hat das Land Kärnten im Jahr 2005 ein neues Bedienstetenschutzgesetz erlassen und dieses Gesetz auf dem Verordnungsweg näher durchgeführt. Es hat damit schließlich doch einen Akt zur Umsetzung der Siebten Einzelrichtlinie im eigenen Wirkungsbereich gesetzt.

Eine Frage, die sich in diesem Zusammenhang noch stellt, ist die, ob das Land Kärnten seinerzeit, nach der Feststellung der Vertragsverletzung durch den EuGH, der Bundesregierung hätte zuvorkommen und die erforderliche Maßnahme selbst hätte setzen können oder ob es durch den Kompetenzübergang daran gehindert gewesen wäre. Die Bejahung der Zulässigkeit einer solchen Vorgangsweise erscheint – gestützt auf eine teleologische Auslegung des Art 23d Abs 5 B-VG – im Hinblick auf das klare, im letzten Satz dieser Bestimmung zum Ausdruck kommende Ziel als nahe liegend. Das säumige Land soll seine Zuständigkeit nach dieser Bestimmung nicht verlieren, sondern es soll lediglich die Wahrung einer Verpflichtung nach außen gewährleistet sein[33].

Zusammenfassend lässt sich somit anhand der beiden beschriebenen Fälle feststellen, dass im Rahmen der österreichischen Verfassungsordnung ausreichende Möglichkeiten vorhanden sind, um einerseits die Erfüllung der vom Bund „nach außen" eingegangenen Ver-

32 Vgl zur Frage der Zuständigkeit von Bundesorganen zur Ausübung devolvierter Zuständigkeiten die Ausführungen von *Hammer*, Art 16 B-VG, Rz 81.

33 In diesem Sinn auch *Hammer* zu der wortgleichen Regelung in Art 16 Abs 4 B-VG, Art 16, Rz 82.

pflichtungen zu gewährleisten, andererseits aber auch im Innenverhältnis die Wahrnehmung der jeweiligen Zuständigkeit im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung sicherzustellen. Im Fall *Sramek* hat das Land Tirol die „Wurzel" der Verletzung nach deren Feststellung durch den EGMR unverzüglich beseitigt. Mit der darauf folgenden Entscheidung des VfGH war auch die Meinungsverschiedenheit bezüglich der Verpflichtung zum Tragen der Entschädigungsleistung beigelegt. Auch der Fall „Biologische Arbeitsstoffe" konnte auf der Grundlage des Art 23d B-VG rasch einer – aus der Sicht der „Paktfähigkeit" wünschenswerten – Lösung zugeführt werden. Bleibt nur noch hinzuzufügen, dass in dem beschriebenen Fall kein Symptom für ein grundsätzliches strukturelles Problem gesehen werden darf. Dies erscheint nicht zuletzt durch das Kärntner Bedienstetenschutzgesetz 2005 und dessen näherer Durchführung als erwiesen[34].

34 Vgl dazu auch die nachstehende Meldung in der Föderalismus-Info des Instituts für Föderalismus, Nr 4/2005: „... zeigt sich ein durchaus maßgeblicher Anteil von Angelegenheiten, in denen eine Säumigkeit beider Träger von Gesetzgebungshoheit festzustellen war, aber kaum Fälle, in welchen eine Verurteilung ausschließlich auf Fehler im Zuständigkeitsbereich der Länder zurückzuführen war. Dies wird auch durch folgende Tatsache unterstrichen: Am Ende eines Verfahrens, in dem es um die Säumigkeit eines Landes geht, steht eine allfällige „Ersatzvornahme" durch den Bund, also die Devolution gemäß Art 23d Abs 5 BVG. Es ist bemerkenswert, dass die Bestimmung, die es dem Bund – verhältnismäßig spät – ermöglicht, nach einer Verurteilung Österreichs durch den EuGH die erforderlichen Maßnahmen zu setzen, erst ein einziges Mal Anwendung finden musste. Vor diesem Hintergrund müssen Aussagen, dass die föderale Struktur ein wesentliches Hindernis für die Erfüllung europarechtlicher Verpflichtungen darstellt, wesentlich relativiert werden."

Peter Bußjäger

Rechtsprobleme um den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

I. Einleitende Bemerkungen

Kompetenzkonflikte wohnen jedem föderalen System inne. Der VfGH judiziert jährlich eine Reihe von Angelegenheiten, in denen die Frage der Kompetenzmäßigkeit von Akten des Bundes oder der Länder zur Diskussion steht. Von wenigen Ausnahmen abgesehen[1] sind medial spektakuläre Kompetenzkonflikte selten. Dies manifestiert sich auch in der geringen Zahl wechselseitiger Anfechtungen von Bundes- oder Landesnormen nach den Bestimmungen der Art 139 und 140 B-VG sowie der „echten" Kompetenzkonflikte nach Art 138 Abs 1 lit c B-VG, womit Zuständigkeitskonflikte zwischen Behörden des Bundes und der Länder oder der Länder untereinander erfasst sind.[2] Schließlich ist auch die Zahl der Verfahren nach Art 138 Abs 2 B-VG (Kompetenzfeststellungen) insgesamt äußerst niedrig.[3]

Seit dem EU-Beitritt Österreichs ist ein neuer Typus des Kompetenzkonflikts hinzugekommen, nämlich jener zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Umsetzung von EU-Recht. Dabei handelt es sich in den häufigeren Fällen um positive Konflikte, indem Bund und Länder die Regelungskompetenz beanspruchen, in selteneren Fällen um negative, in welchen Bund und Länder dieselbe verneinen.

Insgesamt hat sich auch die Zahl dieser Auseinandersetzungen in der Vergangenheit in Grenzen gehalten. Hinsichtlich der Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) hat sich jüngst einer der seltenen Fälle einen solchen Kompetenzkonflikts entzündet, der in der vorliegenden Untersuchung näher behandelt wird und einer rechtlichen Klärung zugeführt werden soll.

---

1 Man denke an den Konflikt rund um den Bau des Semmering-Basistunnels und die Verweigerung der naturschutzbehördlichen Genehmigung durch die Niederösterreichische Landesregierung; vgl dazu VfSlg 15.552/1999.

2 Vgl *Zellenberg*, Kommentar zu Art 138 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht (2002), Rz 48.

3 Siehe den Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit 2009 (http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/vfgh/taetigkeit.html).

II. Die EVTZ-VO der EU und die Aufgaben der Mitgliedstaaten

Die EVTZ-Verordnung (EG) Nr 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ-VO)[4] schafft einen neuen Rechtsrahmen für die territoriale Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten. Ein EVTZ weist einen grenzüberschreitenden Charakter auf, weshalb er aus „Mitgliedern aus dem Hoheitsgebiet von mindestens zwei Mitgliedstaaten" zusammengesetzt sein muss.[5] Ein EVTZ verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit (Art 1 iVm Art 3 EVTZ-VO).

Es können Staaten, aber auch nur regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder bestimmte Einrichtungen des öffentlichen Rechts solcher Staaten an einem EVTZ beteiligt sein.[6]

Die Verordnung ist unmittelbar anwendbar, lässt dem nationalen Gesetzgeber jedoch in manchen Bereichen einen gewissen Regelungsspielraum: Nationales Recht kann gemäß Art 2 Abs 1 lit c EVTZ-VO die Verordnung ergänzen, wo sie selbst keine oder nur teilweise Regelungen trifft. Gemäß Art 2 Abs 2 EVTZ-VO kann es sich beim anwendbaren nationalen Recht auch um das Recht eines Bundeslandes handeln.

Ergänzendes nationales Recht ist insbesondere in folgenden Bereichen erforderlich:

- Genehmigung oder Versagung der Gründung eines EVTZ (Art 4 Abs 3 EVTZ-VO)
- Registrierung und/oder Veröffentlichung der Satzung eines EVTZ (Art 5 Abs 1 EVTZ-VO; vgl auch Art 12 Abs 2 EVTZ-VO)
- Kontrolle der Verwaltung der öffentlichen Mittel durch den EVTZ und Unterrichtung der anderen Mitgliedstaaten über Schwierigkeiten bei der Durchführung seiner Kontrollen (Art 6 EVTZ-VO)
- Erstellung des Abschlusses, erforderlichenfalls des dazugehörigen Jahresberichts sowie die Prüfung und Offenlegung dieses Abschlusses (Art 11 Abs 2 EVTZ-VO)

---

4 ABl L 2006/210, 19.

5 Dazu näher *Maier*, Rechtliche Hindernisse für die Implementierung des EVTZ-Instruments in die föderale Verfassungsstruktur Österreichs, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2009 (2009) 455 ff.

6 Es gibt nunmehr bereits einige EVTZ in Europa (Regionen in Frankreich/Belgien, Ungarn/Slowakei, Spanien/Portugal und Frankreich/Belgien/Luxemburg/Deutschland); EVTZ unter österreichischer Beteiligung gab es zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Manuskripts (Jänner 2011) noch nicht.

- Liquidation, Zahlungsunfähigkeit, Zahlungseinstellung und vergleichbare Verfahren (Art 12 Abs 1 EVTZ-VO)
- Untersagung der Tätigkeit eines EVTZ, die gegen die Bestimmungen eines Mitgliedstaats über die öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Sittlichkeit oder das öffentliche Interesse eines Mitgliedstaats verstößt, oder Verpflichtung der EVTZ Mitglieder zum Austritt aus dem EVTZ, sofern der EVTZ die fragliche Tätigkeit nicht einstellt (Art 13 EVTZ-VO)
- Auflösung eines EVTZ durch das zuständige Gericht oder die zuständige Behörde des Mitgliedstaats (Art 14 EVTZ-VO).

III. Der EVTZ im Geflecht der Zuständigkeitsverteilung von Bund und Ländern

A. Regelungskonflikt

Es stellt sich die Frage, wer zur Erlassung der erforderlichen ergänzenden legislativen Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene in Österreich zuständig ist. Nach längerer Zeit der Diskussion haben der Bund mittels einer Regierungsvorlage[7] legislative Maßnahmen in die Wege geleitet und die Mehrheit der Länder (Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg) solche bereits beschlossen.[8] Die Gesetze der Länder werden im gegebenen Zusammenhang als „EVTZ-Gesetz" oder als „EVTZ-Anwendungsgesetz" bezeichnet. Der Bund hat indessen bis zum Zeitpunkt der Vollendung dieses Manuskripts[9] die RV nicht mehr weiter verfolgt.

Tatsächlich entstünde, würde die im Nationalrat eingebrachte RV eines EVTZ-Gesetzes beschlossen, ein Regelungskonflikt mit den entsprechenden, bereits beschlosssenen Landesgesetzen. Dies deshalb, weil gemäß § 1 Z 2 der RV für die Anzeige, Registrierung, Finanzkontrolle und Auflösung von EVTZ das Bundesgesetz über Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ-Bundesgesetz) zur Anwendung gelangen würde, während genau diese Vorgänge auch von den landesgesetzlichen Vorschriften erfasst wären. Dadurch würden sich unterschiedliche Behördenzuständigkeiten ergeben, nämlich

---

7 Regierungsvorlage für ein Bundesgesetz über Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ-Bundesgesetz – EVTZ-BG), 175 BlgNR XXIV. GP.

8 Krnt LGBl Nr 20/2009; NÖ LGBl 1700-00; Sbg LGBl Nr 85/2009; Stmk LGBl Nr 11/2010; T LGBl Nr 55/2010; Vlbg LGBl Nr 18/2009, W LGBl Nr 49/2010.

9 Jänner 2011.

hinsichtlich des Bundesgesetzes eine solche des Landeshauptmanns[10], hinsichtlich der Landesgesetze regelmäßig eine solche der Landesregierung. Unstrittig ist lediglich jeweils, dass einerseits die Teilnahme des Bundes oder einer Einrichtung, die vom Bund gesetzlich zu regeln ist, an einem EVTZ in die Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit des Bundes, andererseits die Teilnahme eines Landes, einer Gemeinde oder einer Einrichtung, die vom Land gesetzlich zu regeln wäre, in die Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit der Länder fiele.

Die Länder begründen ihren Standpunkt im Wesentlichen mit der allgemeinen Residualkompetenz des Art 15 Abs 1 B-VG: Da ein EVTZ kraft Unionsrechts eine juristische Person öffentlichen Rechts sei, könne keine Bundeskompetenz wie etwa das Vereinsrecht (Art 10 Abs 1 Z 7 B-VG), das Zivilrechtswesen, insbesondere das Gesellschaftsrecht (Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG) oder die „äußeren Angelegenheiten" (Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG) die entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften rund um die EVTZ kompetenzrechtlich tragen.[11] Demgegenüber vertritt der Bund die Rechtsauffassung, das Unionsrecht würde es den Mitgliedstaaten überlassen, welche Form der Einordnung in ihre jeweiligen Rechtssysteme gewählt werden solle. Da eine Rechtsform wie ein EVTZ in Form einer öffentlich-rechtlichen Konstruktion von der Bundesverfassung so nicht vorgesehen sei, könne nur eine privatrechtliche Rechtsform zur Anwendung gelangen. Hiefür komme daher das Zivilrecht in Betracht.[12] Der Bund geht dabei von einer Art Typenzwang aus, was die Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften in Form von öffentlich-rechtlichen Körperschaften betrifft.[13] Solche könnten sich nur in Form von Gemeindeverbänden iS des Art 116a B-VG darstellen, aber selbst bei diesen ist nach dem Wortlaut der Bundesverfassung die Beteiligung ausländischer Gebietskörperschaften ausgeschlossen.

Die unterschiedlichen Auffassungen des Bundes und der Länder zu den hier maßgeblichen Fragestellungen lassen sich in der nachfolgenden Synopse wie folgt zusammenfassen:

---

10 §§ 3 ff RV EVTZ-Bundesgesetz.

11 Siehe *Maier*, EVTZ, 463 ff; siehe auch die RV des Vlbg EVTZ-Gesetzes, Blg 131/ 2008.

12 Siehe die Erläuterungen der RV Blg 175 XXIV. GP 2 ff.

13 RV Blg 175 XXIV. GP 3.

	Bund	Länder
Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsform.	EVTZ kann „nach österreichischem Verständnis keine Körperschaft öffentlichen Rechts sein."	Öffentlich-rechtliche Rechtsform gemeinschaftsrechtlich vorgegeben.
Kompetenz zur Regelung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform.	Frage erübrigt sich auf Grund der obigen Prämisse.	Mangels einer enumerativ aufgezählten Bundeskompetenz zur Regelung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform Residualkompetenz der Länder gemäß Art 15 Abs 1 B-VG.
Kompetenz zur Regelung der privatrechtlichen Rechtsform.	Regelung der EVTZ fällt unter die Kompetenzen des Bundes zur Regelung des „Zivilrechtswesens".	Frage erübrigt sich auf Grund der oben angeführten Prämisse zur öffentlich-rechtlichen Rechtsform.

Aus dieser Darstellung ergibt sich, dass sich die Auffassungen des Bundes und der Länder mehr oder weniger diametral gegenüber stehen und einen Kompetenzkonflikt bei der Anwendung des (geplanten) Bundesgesetzes bzw der (in Kraft getretenen bzw geplanten) Landesgesetze bewirken würden.

B. Fragestellung und Standpunkte

Als entscheidend für die Beurteilung des Regelungskonfliktes erweist sich vor dem Hintergrund der dargestellten Positionen zunächst die Beantwortung der folgenden Fragestellungen:

- Ist ein EVTZ eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts und besteht eine Wahlmöglichkeit der Mitgliedstaaten, was die privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Rechtsform des EVTZ betrifft?
- Wenn eine Wahlmöglichkeit der Mitgliedstaaten besteht, welchem Träger von Gesetzgebungshoheit kommt in Österreich dann diese zu?
- Wenn ein EVTZ eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist, welcher Träger von Gesetzgebungshoheit ist zur Regelung innerstaatlich zuständig?

- Wenn ein EVTZ eine juristische Person des Privatrechts ist, welcher Träger von Gesetzgebungshoheit ist zur Regelung innerstaatlich zuständig?

C. *Lösung*

Als Angelpunkt für die Beurteilung der Kompetenzrechtslage für die angesprochenen EVTZ-Regelungen erweist sich die Frage nach der Rechtsqualität eines EVTZ.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass ein EVTZ eine juristische Person ist. Dies ergibt sich unzweifelhaft auch aus der EVTZ-VO, deren Art 1 Abs 3 lautet: „Der EVTZ besitzt Rechtspersönlichkeit." Die Auffassungen des Bundes und der Länder divergieren diesbezüglich auch nicht. Sie gehen aber in der Frage auseinander, ob eine privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Rechtsform durch das Gemeinschaftsrecht vorgegeben ist.

Dem könnte aber entgegen gehalten werden, dass die EVTZ-VO bereits eine juristische Person des Gemeinschaftsrechts schafft. Dies liegt schon deshalb nahe, weil die EVTZ-VO eine unabhängig von den nationalen Rechtsordnungen stehende Körperschaft mit Rechtspersönlichkeit schaffen will. Die EVTZ-VO soll die sich aus den verschiedenen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen ergebenden Komplikationen, die sich der Einrichtung solcher Körperschaften sonst ergeben würden, gerade überwinden.

Die Auffassung, die EVTZ-VO würde eine juristische Person bereits auf Grund des Gemeinschaftsrechts schaffen, wird auch durch eine Studie des AdR unterstützt, die unter anderem argumentiert, dass der EVTZ „nicht einer juristischen Person entspricht, wie sie in der nationalen Rechtsordnung bekannt ist."[14] Außerdem zwinge die Verordnung die Mitgliedstaaten eine im nationalen Recht unbekannte Rechtsform anzuerkennen.[15]

Von der Frage, welcher Rechtsnatur ein EVTZ ist, ist jene zu unterscheiden, ob die Rechtsvorschriften, die auf den EVTZ anzuwenden sind, privatrechtlicher oder öffentlichrechtlicher Natur sind.[16]

---

14 Ausschuss der Regionen (Hg), Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit – EVTZ (2007) 96.

15 Ebendort.

16 AdR, EVTZ, 97 ff.

Nach diesem Verständnis wäre also der EVTZ eine juristische Person des Gemeinschaftsrechts, auf den aber, abhängig von der nationalen Rechtsordnung, privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Rechtsvorschriften anwendbar sein könnten. Darunter ist ganz allgemein „das für die Auslegung und Durchsetzung der Übereinkunft (über die Gründung des EVTZ, Anm) anwendbare Recht, bei dem es sich um das Recht des Mitgliedstaates handelt, in dem der EVTZ seinen Sitz hat" (Art 8 Z 2 lit e EVTZ-VO) zu verstehen[17]. Diese Rechtsvorschriften (zB das Vereinsrecht, das in vielen Mitgliedstaaten privatrechtlicher Natur ist, oder das Recht der kommunalen Zusammenarbeit, das typischerweise öffentlich-rechtlicher Natur ist) werden aber nur „hilfsweise" angewendet[18]. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass in Deutschland, das wie Österreich von einer starken legalistischen Rechtstradition geprägt ist, die Erlassung gesetzlicher Regelungen weder auf Bundes- noch auf Landesebene für notwendig erachtet wird. Man behilft sich mit einfachen Durchführungsverordnungen der Länder. Dies weist darauf hin, dass auch dort der EVTZ als eine vom Gemeinschaftsrecht bereits geschaffene juristische Person betrachtet wird[19]

Versteht man den EVTZ in diesem Sinne als eine juristische Person des Gemeinschaftsrechts, so gelangt man zum Ergebnis, dass ein bundesverfassungsrechtlich vorgesehener Typenzwang, was die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften in Form von Körperschaften des öffentlichen Rechts betrifft, keine Rolle spielen kann.[20] Die juristische Person EVTZ, die nach nationalem Verfassungsrecht nicht als Einrichtung des öffentlichen Rechts geschaffen werden könnte, wird bereits durch unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht ins Leben gerufen. Die unmittelbar anwendbare EU-Verordnung ersetzt eine explizite bundesverfassungsrechtliche Verankerung. Dies ist letztlich ja auch der Sinn der EVTZ-VO, nämlich einen Rechtsrahmen für die territoriale Zusammenarbeit zu liefern, die eben nicht davon abhängig ist, ob das jeweilige nationale Recht eine solche Form der Zusammenarbeit überhaupt kennt.

---

17 AdR, EVTZ, 98.

18 AdR, EVTZ, 98.

19 Vgl den Veranstaltungsbericht http://www.tu-dresden.de/ioer/internet_typo3/index.php?id=726.

20 In diesem Punkt vertritt *Gamper*, Rechtsgutachten über die Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Regelung von EVTZ in Österreich, 2009, 22 (unveröffentlicht), eine andere Meinung: Nach ihrer Auffassung scheitert die öffentlich-rechtliche Konstruktion eines EVTZ am Typenzwang des B-VG, sodass nur eine juristische Person des Privatrechts übrig bliebe, für welche sich aber keine Bundeskompetenz finde.

Damit stellt sich die vom Gemeinschaftsrecht nicht tangierte Frage nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung. Da der Auffassung des Bundesregierung, der EVTZ könne keine öffentlich-rechtliche Rechtsform sein, der Boden entzogen ist, stellt sich zunächst die Frage, ob eine der enumerativ aufgezählten Kompetenzen des Bundes Regelungen in der Art, wie sie die RV des Bundesgesetzes dem Bund vorbehalten, zu tragen vermag.

In Betracht kommen die Bundeskompetenzen zur Regelung des Zivilrechtswesens oder auch des Vereinsrechts, die der nach gängiger Interpretationsmaxime der „Versteinerungstheorie" daraufhin geprüft werden müssen, ob Regelungsinhalte wie sie in der RV des Bundesgesetzes für den Bund vorbehalten sind, in diesen Deckung finden können.

Die RV beruft sich ohne nähere Begründung auf den Tatbestand des „Zivilrechtswesens" gemäß Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG. Nun lässt sich aber ohne größere Schwierigkeiten entgegnen, dass zum Versteinerungszeitpunkt, hier dem 1. Oktober 1925, der österreichischen Rechtsordnung nicht nur EVTZ unbekannt waren, sondern auch andere juristische Personen, die auch nur annähernd jene Eigenschaften zukommen, über die ein EVTZ verfügt: So etwa die grenzüberschreitende Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, die Beteiligung durch Gebietskörperschaften und der Zweck, die territoriale Zusammenarbeit zu erleichtern und zu fördern, und schließlich die Unterworfenheit unter ein behördliches Genehmigungssystem.

Das Versteinerungsmaterial (die zu diesem Zeitpunkt bereits existierende GmbH, die AG, Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft) bietet keine Hinweise, die eine intrasystematische Fortentwicklung erlauben würde. Dies gilt aber auch für das „Vereinsrecht" gemäß Art 10 Abs 1 Z 7 B-VG, da sich ein EVTZ als einer eigenen, auf EU-Recht beruhenden juristischen Person mit Beteiligung von Gebietskörperschaften strukturell von einem Verein unterscheidet.

Auch der Umstand, dass ein EVTZ grenzüberschreitend ist, erlaubt wiederum keine Fortentwicklung aus dem Kompetenztatbestand der „äußeren Angelegenheiten" im Sinne des Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG, da eine solche Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dem B-VG gerade nicht zugrunde gelegt ist.

Nachdem sich gezeigt hat, dass die auf der Basis der Versteinerungstheorie interpretierten Bundeskompetenzen nicht hinreichen

dürften, die „hilfsweise"[21] Anwendung dieser Regelungen auf EVTZ zu tragen, ist von einer Generalkompetenz der Länder auf der Grundlage des Art 15 Abs 1 B-VG auszugehen. Diese ist lediglich insoweit eingeschränkt, als hinsichtlich der Genehmigung der Teilnahme des Bundes oder einer Einrichtung nach Art 3 der EVTZ-VO, deren Regelung dem Bund obliegt, sowie im Hinblick auf die Verpflichtung dieser Rechtsträger zum Austritt aus einem EVTZ von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes als Organisationsgesetzgeber auszugehen ist.[22]

IV. Die Aufgabenerfüllung durch EVTZ im verfassungsrechtlichen Rechtsquellensystem

A. Aufgaben und Handlungsformen

Die angesprochenen Kompetenzfragen bilden freilich nicht die einzigen Rechtsprobleme, die sich mit der Implementierung der neuartigen Konstruktion der EVTZ im österreichischen Rechtssystem stellen.

Ein EVTZ erhält die Befugnis, für seine Mitglieder, insbesondere die ihm angehörenden regionalen und lokalen Behörden, zu handeln (9. Erwägungsgrund), wobei das Handeln entweder die Durchführung kofinanzierter Programme oder Projekte für territoriale Zusammenarbeit oder aber Maßnahmen der territorialen Zusammenarbeit betrifft, die allein auf die Initiative der Mitgliedstaaten und ihrer regionalen und lokalen Behörden zurückgehen (11. Erwägungsgrund iVm Art 7 Abs 3 EVTZ-VO). Befugnisse, die regionale und lokale Behörden als öffentliche Körperschaften ausüben, wie insbesondere Polizei- oder Regelungsbefugnisse (englische Fassung: *„regulatory powers"*), oder die Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik, können nicht Gegenstand einer EVTZ-Übereinkunft sein oder zu den Aufgaben eines EVTZ gehören (13. Erwägungsgrund iVm Art 7 Abs 4 EVTZ-VO). Zu den Aufgaben eines EVTZ dürfen schließlich generell nicht die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen zählen (Art 7 Abs 4 EVTZ-VO).

Damit ist die Aufgabenwahrnehmung eines EVTZ im Wesentlichen mit dem einer Verwaltungsgemeinschaft vergleichbar, wie sie bei Ge-

21 So der von der Studie des AdR immer wieder gewählte Terminus.

22 So auch die Ausführungen der RV zum Vorarlberger EVTZ-Gesetz.

meindekooperationen häufig vorkommt.[23] Der entscheidende rechtliche Unterschied besteht lediglich in der eigenen, unionsrechtlich begründeten Rechtspersönlichkeit des EVTZ.

Damit stellt sich aber die Frage nach den Rechtsinstrumenten, die dem EVTZ zur Verfügung stehen. Die EVTZ-VO kreiert keine neuen rechtlichen Handlungsformen, diese sind daher dem nationalen Recht zu entnehmen. Da dem EVTZ keine hoheitlichen Befugnisse zukommen können, ist der Bescheid als Handlungsform ausgeschlossen. Es bleibt daher für den EVTZ das Rechtsinstrument des privatrechtlichen Vertrags übrig, wodurch sich auch mangels anderweitiger Regelungen in der Verordnung ergibt, dass über Streitigkeiten die ordentlichen Gerichte zu entscheiden haben.

Eine Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist, ob der EVTZ auch öffentlich-rechtliche Verträge abschließen kann. Dies wird man dann bejahen können, wenn die nationale Rechtsordnung diese Handlungsform zur Verfügung stellt, was in Österreich aber bekanntermaßen nicht der Fall ist und schon durch die Bundesverfassung ausgeschlossen ist.[24] Für die Annahme, das Unionsrecht kreiere eine neue Rechtsform in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags, fehlen die entsprechenden normativen Grundlagen.

B. Interne Strukturen

Die EVTZ-VO trifft detaillierte Regelungen über die internen Strukturen dieser Körperschaften, also Organe und deren Willensbildung (Art 9 und 10). Es gibt dazu eine Übereinkunft der Mitglieder über den EVTZ (Art 8) und auf deren Grundlage eine Satzung (Art 9). Die Satzung erweist sich dabei als das in der Praxis wohl entscheidende Handlungsinstrument des EVTZ. Diese Regelungen sind abschließend, dem nationalen Recht verbleiben daher keine weiteren Gestaltungsspielräume. Insbesondere sind die Mitgliedstaaten nicht befugt, ergänzende oder hilfsweise anzuwendende Bestimmungen zur Satzung erlassen, es sei denn, die Satzung verweist auf das nationale Recht. Nur in diesem Umfang könnten auch allfällige Regelungslücken, die das Unionsrecht aufweist, geschlossen werden.

---

23 Zum Begriff der Verwaltungsgemeinschaft näher *Stolzlechner*, Kommentar zu Art 116a B-VG, in: Rill/Schäffer, Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 1.

24 Siehe zum Komplex der von Verwaltungsbehörden abgeschlossenen Verträge grundlegend *Eberhard*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag: Ein Beitrag zur Handlungsformenlehre (2005).

C. *EVTZ im Gefüge der Staatsorganisation*

Die Tätigkeit eines EVTZ ist der Staatsfunktion Verwaltung zuzuordnen, daran kann kein Zweifel bestehen. Die Aufsicht über den EVTZ wird, soweit sie in der EVTZ-VO ausdrücklich erwähnt ist, weitgehend dem nationalen Recht anheimgestellt (so etwa hinsichtlich der Prüfung des Rechnungsabschlusses gemäß Art 11 Abs 2 EVTZ-VO). Andere Aufsichtsmittel sind nicht vorgesehen und daher auch nicht zulässig. Bedeutet dies nun, dass damit die parlamentarische Kontrolle der Tätigkeit der Vertreter des Bundes und der Länder im EVTZ ausgeschlossen wäre?

Der EVTZ besorgt Verwaltungsaufgaben des Landes bzw des Bundes, wenngleich es sich nicht um hoheitliche Agenden handelt. Der EVTZ ist allerdings nicht in die staatliche Verwaltung eingegliedert. Man wird ihn daher wie einen ausgegliederten Rechtsträger betrachten müssen, der allerdings nicht in die Verwaltungshierarchie gemäß Art 20 B-VG eingebaut ist. Weil der EVTZ unmittelbar auf Grund EU-Rechts agiert, kann diesem auch keine Weisung erteilt werden. Bundesverfassungsrechtlich ist diese Exemtion von der Leitungsbefugnis der obersten Organe schon deshalb unproblematisch, da es sich um unmittelbar anwendbares EU-Recht handelt.[25] Die Frage der Anwendbarkeit des Art 20 Abs 2 B-VG stellt sich somit gar nicht.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob einem Vertreter des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde in einem EVTZ von Seiten der ihm vorgesetzten Organe eine Weisung auch hinsichtlich seines Stimmverhaltens oder seines sonstigen Agierens im EVTZ erteilt werden kann. Diese Frage ist sehr wohl zu bejahen. Die EVTZ-VO besagt nicht, dass, soweit Organwalter die Mitglieder im EVTZ repräsentieren, diesem gegenüber weisungsfrei sein müssen. Dies wäre auch kaum vernünftig. Das EU-Recht ist im Übrigen so zu interpretieren, dass keine weitergehende Verfassungsmodifikation anzunehmen ist, als erforderlich ist, um den Anforderungen des EU-Rechts zu entsprechen.[26] Es zwingt daher nichts zur Annahme, dass diesbezüglich vom System der österreichischen Bundesverfassung, das von einer demokratischen Legitimationskette der Organe der Vollziehung geprägt ist, abzuweichen wäre.

---

25 Dieses unmittelbar anwendbare EU-Recht ist auch nicht als gesamtändernd zu qualifizieren, da es in der Struktur durchaus bereits in dem mit dem EU-Beitritt vorgefundenen Unionsrecht angelegt war.

26 Vgl VfSlg 15.189/1998.

Daraus ergibt sich, dass die vom Bund, einem Land oder einer Gemeinde in einen EVTZ entsendeten Organwalter für ihr Handeln auch parlamentarisch bzw der Gemeindevertretung verantwortlich sind. Somit unterliegt der EVTZ allerdings nur indirekt der parlamentarischen Kontrolle, da das Handeln des ausgegliederten Rechtsträgers selbst dieser entzogen ist.[27]. Keine Einschränkungen der parlamentarischen Kontrolle bestehen demgegenüber hinsichtlich der Aufsicht über den EVTZ durch die zuständigen Behörden, die diese gemäß Art 6 EVTZ-VO wahrzunehmen haben.

In haftungsrechtlicher Sicht ist der EVTZ weder amtshaftungsrechtlich noch organhaftungsrechtlich relevant. Dies folgt daraus, dass der EVTZ ja keine hoheitlichen Aufgaben erfüllt. Folglich kommt lediglich eine schadenersatzrechtliche Haftung des EVTZ den Bestimmungen des Bürgerlichen Rechts in Betracht bzw allenfalls des Bundes, der Länder oder der Gemeinden, wenn ihre Organe im Rahmen ihrer Tätigkeit im EVTZ ein Verhalten gesetzt haben, das dem betreffenden Rechtsträger zuzurechnen ist und für welches er nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Rechts haftet.

V. Zusammenfassung

Auf der Grundlage der hier dargelegten Auffassung erscheinen die Landesgesetze Kärntens, Niederösterreich, Salzburgs, der Steiermark und Vorarlbergs als in kompetenzrechtlicher Hinsicht verfassungskonform, die RV eines EVTZ-Gesetzes des Bundes dagegen verfassungswidrig.

Es wäre wünschenswert, wenn im Zuge der weiteren parlamentarischen Behandlung der RV dieses Problem bereinigt würde und das Bundesgesetz auf die Regelungen jener Bereiche eingeschränkt würde, hinsichtlich derer dem Bund tatsächlich Regelungskompetenz zukommt. Eine andere Frage ist, ob die EVTZ praktische Bedeutung erlangen werden. Zwar bestehen in verschiedenen Ländern mehr oder weniger konkrete Pläne für die Einrichtung eines EVTZ[28], es ist jedoch noch nicht abzusehen, ob und wann der erste EVTZ in Österreich gegründet wird. Überhaupt bleibt abzuwarten, ob die EVTZ in Europa die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen werden.

---

27 Siehe dazu auch *Raschauer*, Die Zulässigkeit der Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf ausgegliederte Rechtsträger und Private vor dem Hintergrund der parlamentarischen Kontrolle, in: Bußjäger (Hg), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung (2009) 28 f.

28 So in Tirol hinsichtlich eines EVTZ mit Südtirol und Trentino.

Literaturverzeichnis

Ausschuss der Regionen (Hg), Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit – EVTZ, Brüssel 2007

Eberhard Harald, Der öffentlichrechtliche Vertrag – Ein Beitrag zur Handlungsformenlehre, Wien/New York 2005

Gamper Anna, Rechtsgutachten über die Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Regelung von EVTZ in Österreich, Innsbruck 2009 (unveröffentlicht)

Maier Johannes, Rechtliche Hindernisse für die Implementierung des EVTZ-Instruments in die föderale Verfassungsstruktur Österreichs, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden 2009, 455 ff

Raschauer Bernhard, Die Zulässigkeit der Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf ausgegliederte Rechtsträger vor dem Hintergrund der parlamentarischen Kontrolle, in: Bußjäger (Hg), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung, Wien 2009

Stolzlechner Harald, Kommentar zu Art 116a B-VG, in: Rill/Schäffer (Hg), Bundesverfassungsrecht, Wien 2001

Zellenberg Ulrich, Kommentar zu Art 138 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Bundesverfassungsrecht, Wien/New York 2002

Martina Büchel-Germann / Harald Kraft

Länderbeteiligungsverfahren dargestellt an der Patientenmobilitätsrichtlinie

Ein Beispiel für die Mitgestaltung der Europapolitik durch die Länder

Zum theoretischen Ablauf des Länderbeteiligungsverfahrens gibt es diverse Publikationen.[1] Der vorliegende Beitrag befasst sich daher mit der praktischen Anwendung am konkreten Beispiel der Patientenmobilitätsrichtlinie. Zudem werden im Zusammenhang mit dieser Länderbeteiligung aufgetauchte Rechtsfragen erörtert und die Bewährung des Verfahrens im Hinblick auf die Vertretung europapolitischer Länderinteressen beurteilt.

I. Entwicklung und Rechtsgrundlagen der österreichischen Länderbeteiligung

1992 wurde in einer B-VG-Novelle die Mitwirkung der österreichischen Länder an der nationalen Willensbildung in EU-relevanten Angelegenheiten verankert.[2] Die Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft von föderativen Staaten auf deren Gliedstaaten waren den österreichischen Ländern wegen der Erfahrungen der deutschen Länder bewusst.[3] Sie wurden „frühzeitig sensibilisiert, dass sie auf Grund der Einwirkungen von Gemeinschaftspolitiken in ihre Kompetenz- und Interessensbereiche der Aushandlung weitgehender Mitwirkungsrechte mit dem Bund und eines funktionstüchtigen institutionali-

---

1 Vgl zB *Pernthaler*, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration (1992); *Schreiner*, Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich, JRP 1996, 207; *Unterlechner*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungsprozess (1997); *Bußjäger/Rosner*, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005); *Bußjäger*, Die Mitwirkung der österreichischen Länder an Vorhaben im Rahmen der EU, in: Hummer/Obwexer, 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2006).

2 Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, BGBl Nr 276/1992.

3 Vgl dazu ua *Burtscher*, EG-Beitritt und Föderalismus: Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs (1990): *Burtscher* stellt in seiner Untersuchung die weitreichenden Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung der österreichischen Länder dar.

sierten Verfahrens bedürfen."[4] Das „deutsche Modell", das durch Artikel 2 des deutschen Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte eingeführt wurde[5] sowie dessen grundlegenden Mechanismen und strukturellen Probleme dienten den österreichischen Landesakteuren als Orientierung.[6]

Die Informations- und Stellungnahmerechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration sind ursprünglich in Art 10 Abs 4 und 5 B-VG aufgenommen worden. Auf Grundlage von Art 10 Abs 6 haben Bund und Länder 1992 eine ergänzende Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG abgeschlossen.[7] Sie umschreibt zum einen das Verfahren gemäß Art 10 Abs 4 und 5 näher. Darüber hinaus enthält sie nicht im B-VG grundgelegte, aber mit dem Verfahren im Zusammenhang stehende Regelungen.

Die Länder untereinander haben ebenfalls nach Art 15a B-VG eine Vereinbarung über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration abgeschlossen.[8]

Mit der B-VG-Novelle 1994 wurde im Ersten Hauptstück des B-VG ein neuer Abschnitt „B. Europäische Union" (Art 23a ff) angefügt. Dort wurden die Regelungen zur Mitwirkung Österreichs zusammengefasst.[9] Dabei wurde das Länderbeteiligungsverfahren in Art 23d B-VG transferiert. Dessen Bestimmungen orientieren sich weitgehend an den bereits bestehenden Mitwirkungsrechten.

Die Lissabon-Begleitnovelle 2010, deren primäres Ziel die Umsetzung der mit dem Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten zugestanden Rechte war, hat auch Art 23d B-VG geändert[10]: die Bin-

---

4 *Morass*, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union (1994) 317.

5 Dt BGBl 1986 II, 1102.

6 *Morass*, Regionale Interessen 317; es war allerdings ganz bewusst davon Abstand genommen worden, das deutsche Bundesratsmodell zu kopieren, weil man den österreichischen Bundesrat mit dem deutschen Bundesrat nach Kreation und Funktion kaum vergleichen kann; vgl dazu *Schäffer*, Die Beteiligung der österreichischen Länder an der Willensbildung der EU, in: Bayerischer Landtag, Beiträge zum Parlamentarismus, Band 13 (2002) 34.

7 Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl Nr 775/1992.

8 Vgl zB V LGBl Nr 17/1993.

9 Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, BGBl Nr 1013/1994.

10 Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Durchführung des Vertrags von Lissabon das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundesverfassungsgesetz, mit dem besondere Bestimmungen für die Neuermittlung der Verteilung von nach der Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments 2009 zu vergebenden Mandaten durch die Bundeswahlbehörde erlassen werden, geändert werden (Lissabon-Begleitnovelle), BGBl I Nr 57/2010.

dung des Bundes an einheitliche Länderstellungnahmen ist nicht mehr explizit verankert. Laut Initiativantrag ist dies jedoch nur eine „terminologische Anpassung". Die Bindung ergibt sich daraus, dass nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen abgewichen werden darf.[11]

II. Länderbeteiligungsverfahren

A. Wesentliche Elemente des Länderbeteiligungsverfahrens

Die wesentlichen Elemente des Länderbeteiligungsverfahrens sind:

- Informationsrecht: Der Bund hat die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu informieren, die ihren selbstständigen Wirkungsbereich berühren oder sonst für sie von Interesse sind (Art 23d Abs 1 B-VG).
- Stellungnahmemöglichkeit: Stellungnahmen der Länder zu Vorhaben, die nicht Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, hat der Bund entsprechend zu erwägen (Art 15a B-VG Vereinbarung, Art 5).
- Bindende Stellungnahmemöglichkeit: Von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder, die zu einem Vorhaben erstattet wurde, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, darf der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen abweichen (Art 23d Abs 2 B-VG).
- Teilnahme an Ratsarbeitsgruppen: Bei Verhandlungen und Beratungen zu Angelegenheiten, die den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder betreffen oder sonst für sie von Interesse sind, hat der Bund Ländervertreter/innen in die österreichische Delegation aufzunehmen, soweit die Länder darum ersuchen und dies integrationsrechtlich und tatsächlich möglich ist (Art 15a B-VG Bund-Länder-Vereinbarung, Art 8).
- Teilnahme am Ministerrat: Die Teilnahme an einer Ratstagung inklusive Verhandlungsführung und Stimmabgabe kann von der Bundesregierung auf ein Mitglied der Landesregierung übertragen

11 Zum Antrag der Abgeordneten *Dr Josef Cap, Karlheinz Kopf*, Kolleginnen und Kollegen: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_00978/index.shtml. In der gemeinsamen Position der Länder zur Lissabon-Begleitnovelle haben diese sich gegen die „Neufassung" von Art 23d Abs 2 B-VG ausgesprochen, VSt-6298/6 vom 26.3.2010.

werden, soweit ein Vorhaben verhandelt wird, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist (Art 23d Abs 3 B-VG).

B. Verbindungsstelle der Bundesländer

Die Verbindungsstelle der Bundesländer unterstützt das Länderbeteiligungsverfahren. Der Bund hat seinen Informationspflichten gegenüber den Ländern im Wege der Verbindungsstelle nachzukommen (Art 15a B-VG Bund-Länder-Vereinbarung, Art 1). Länderstellungnahmen werden dem Bund im Wege der Verbindungsstelle bekannt gegeben. Die Verbindungsstelle ist somit Informationsschnittstelle, sie bereitet die Informationen gegenüber den Ländern auf, leitet sie diesen weiter, nimmt von den Ländern Vorschläge für (einheitliche) Länderstellungnahmen entgegen, stimmt sie mit allen Ländern ab und leitet das Ergebnis den betroffenen Bundesstellen bzw ggf auch EU-Institutionen bzw Organen[12] weiter. Sie vertritt die Länderstellungnahmen auch bei interministeriellen Sitzungen zur Vorbereitung von zB Ratsarbeitsgruppensitzungen bzw der dort zu vertretenden österreichischen Position.

C. Einheitliche Länderstellungnahmen

Gemäß Art 15a B-VG Bund-Länder-Vereinbarung, Art 6 Abs 2, ist es ausschließlich Sache der Länder, in welcher Weise sie eine einheitliche Länderstellungnahme herbeiführen. Ursprünglich war intendiert, dass diese im Rahmen der Integrationskonferenz der Länder (IKL) bzw des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) zustande kommen – Gremien, die mit Art 15a B-VG Länder-Vereinbarung eingerichtet wurden. Aufgabe der IKL ist die Wahrnehmung der Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration. Stellungnahmen der IKL zu Vorhaben der Europäischen Union, die in Gesetzgebung Landessache sind, gelten jedenfalls als einheitliche Länderstellungnahmen. Die Gremien spielen allerdings in der Praxis keine Rolle. Die IKL hat vor Jahren zweimal getagt[13] und ist seit dem totes Recht.

---

12 Die VSt leitet zB die Beteiligung der Länder an Subsidiaritätsprüfungen des AdR oder an Konsultationsverfahren der EK direkt an diese weiter. Laut Rundschreiben „Rechtliche und organisatorische Fragen der EU-Mitgliedschaft" vom 20.10.2003, BKA GZ 671.982/001-V/A/8/03 bzw BMaA GZ 2356/0001e-I.A/03, können die Länder die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Kontakte mit EU-Organen wahrnehmen.

13 21.6.1993 und 17.11.1997.

In Ermangelung einer aktiven IKL kommen in der Praxis alle Länderstellungnahmen durch Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenz, der Landesamtsdirektorenkonferenz oder im Wege einer Länderumfrage, gerichtet an die Landesamtsdirektoren als beamtete Spitze der Ämter der Landesregierungen[14], zustande.

D. Mitwirkung der Landtage

In der Mehrzahl der Länder sind die Landtage gemäß landesverfassungsrechtlicher Regelungen in das Länderbeteiligungsverfahren einbezogen.[15] In diesen Ländern werden die Landesregierungen an die Standpunkte des Landtags gebunden, soweit diese zu Vorhaben ergehen, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. Von dieser Bindungsmöglichkeit der Landesregierung machen die Landtage jedoch spärlich bzw keinen Gebrauch.[16]

Mit der Lissabon-Begleitnovelle 2010 wurde die Informationspflicht des Bundesrats gegenüber den Landtagen über alle gesetzgebenden EU-Vorhaben in Art 23g Abs 3 B-VG verankert. Der Bundesrat hat die allfälligen Stellungnahmen der Landtage bei seiner Beschlussfassung über begründete Stellungnahmen zur Nichtvereinbarkeit eines gesetzgebenden EU-Vorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip zu erwägen.

---

14 Siehe dazu va den Beitrag von *Johannes Müller* und *Thomas Nesensohn* im vorliegenden Band.

15 B: Art 83 LV; OÖ: Landesverfassungsgesetz über die Beteiligung des Landes an der europäischen Integration, LGBl Nr 7/1994; S: Landesverfassungsgesetz über die Mitwirkung des Landes im Rahmen der europäischen Integration, LGBl Nr 50/1993 idgF; St: Landesverfassungsgesetz über den Ausschuss für Europäische Integration, LGBl Nr 48/1992; T: Landesverfassungsgesetz über die Mitwirkung des Landes in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl Nr 17/1993; V: Art 55 LV.

16 So hat zB der V Landtag 1996 vier Beschlüsse und 1997 einen Beschluss gemäß Art 53b (jetzt Art 55) LV gefasst. Seither kamen keine diesbezüglichen Beschlüsse mehr zustande. Erst angeregt durch das AdR-Subsidiaritätsnetzwerk hat der Europaausschuss seit 2005 wieder vermehrt begonnen, einzelne EU-Vorhaben auf Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskonformität zu untersuchen. Die Landesregierung bindende Beschlüsse fasste er dazu nicht. Es wird in diesem Zusammenhang auf *Schäffer*, Beteiligung 69 f, verwiesen, der weniger die rechtliche Wirkung als die politische Appellfunktion der landesverfassungsrechtlichen Regelungen hervorhebt.

E. Länderbeteiligungsverfahren im Zusammenhang mit Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung

Der mit dem Vertrag von Lissabon geschaffene (und in Art 23g B-VG umgesetzte) Frühwarnmechanismus zur Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes richtet sich nur an die nationalen Parlamente, die die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren haben.[17] Die Länder haben die Einführung des Frühwarnmechanismus zum Anlass genommen, um – primär landesrelevante legislative – EU-Vorhaben verstärkt auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Sie bedienen sich dabei eines arbeitsteiligen Ansatzes, der auf dem Länderbeteiligungsverfahren basiert.[18]

Zu einem EU-Vorhaben ggf bestehende Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken werden zum einen mit einer einheitlichen Länderstellungnahme gemäß Art 23d Abs 2 B-VG oder mit einer gemeinsamen Länderstellungnahme der Bundesregierung im Hinblick auf die Verhandlungen auf Rats(arbeitsgruppen)-Ebene bekannt gegeben. Zum anderen werden National- und Bundesrat, die den Frühwarnmechanismus gemäß Subsidiaritätsprotokoll in Anspruch nehmen können, darüber informiert.

Zur Durchführung der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung bedienen sich die Länder eines vom Ausschuss der Regionen entwickelten schematischen Analyse-Formulars. Der im Formular angeführte Fragenraster prüft die in Art 5 Abs 3 EUV bzw. im Subsidiaritätsprotokoll vorgegebenen Kriterien auf strukturierte Weise ab.[19]

III. Patientenmobilitätsrichtlinie

Die Europäische Kommission hat im Juli 2008 den Vorschlag für eine Richtlinie über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüber-

---

17 Protokoll Nr 2 zum EUV über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

18 Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 28.4.2010, VSt-5028/71, mit dem ein über mehrere Jahre entwickeltes Verfahren zur Prüfung und Weiterverfolgung von EU-Initiativen vor dem Hintergrund von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit festgelegt wurde; vgl *Büchel-Germann*, Probleme der Subsidiaritätsprüfung aus Sicht der österreichischen Länder, in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 17.

19 Zum Analyseformular: http://subsidiarity.cor.europa.eu/Help/tabid/283/Default.aspx; zum AdR-Subsidiaritätsnetzwerk: *Gsodam*, Die Subsidiaritätsprüfung in der Praxis des Ausschusses der Regionen, in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 135.

schreitenden Gesundheitsversorgung (Patientenmobilitätsrichtlinie)[20] vorgelegt. Die Patientenmobilitätsrichtlinie war von den Ländern auf Grundlage der Analyse des Kommissions-Arbeitsprogramms für 2007[21] als „subsidiaritätsrelevant" eingestuft worden. Vorarlberg hat die Federführung für dieses EU-Vorhaben übernommen[22] und deshalb in der Folge die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung bzw die einheitliche Länderstellungnahme vorbereitet.

A. *Patientenmobilitätsrichtlinie laut Vorschlag der Europäischen Kommission*

Ausgangspunkt für die Initiative der Kommission waren die Entscheidungen des EuGH[23] über das Recht der Patienten zur Inanspruchnahme medizinischer Versorgung in einem anderen Mitgliedstaat. Um für mehr Klarheit zu sorgen, eine effektive Anwendung der Rechte auf Inanspruchnahme und Erbringung von Gesundheitsleistungen sicherzustellen sowie um den Besonderheiten der Gesundheitsleistungen Rechnung zu tragen, erarbeitete die Kommission – nachdem eine Kodifizierung im Rahmen der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt 2004 gescheitert war – einen Richtlinienvorschlag.[24]

Die Patientenmobilitätsrichtlinie soll die bestehenden Ansprüche und Regelungen der Verordnung (EWG) Nr 1408/71 – wie sie sich nach der Judikatur des EuGH aus der Dienstleistungsverkehrsfreiheit ergeben – ergänzen. Der EuGH hatte festgestellt, dass der freie Dienstleistungsverkehr die Freiheit der Dienstleistungsempfänger, insbesondere der Personen, die eine medizinische Behandlung benötigen, einschließt, sich zur Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben. Eine Vorabgenehmigung vor Inanspruchnahme einer Behandlung – wie sie laut Art 22 Abs 1 lit c der Verordnung (EWG) Nr 1408/71 und Art 20 Abs 2 der Verordnung (EG) Nr 883/2004 für das System der Sachleistungserbringung gefordert wird – ist laut EuGH außerhalb des Systems der Sachleistungserbrin-

20 KOM(2008) 414 vom 2.7.2008.

21 Der Vorschlag wurde entgegen der EK-Planungen erst 2008 vorgelegt.

22 Bericht der Länderexpertenkonferenz vom 29.1.2007, VSt-5028/36.

23 Vgl Urteil vom 28.4.1998, Rs C-120/95, „Decker"; Urteil vom 28.4.1998, Rs C-158/96, „Kohll"; Urteil vom 12.7.2001, Rs C-368/98, „Vanbraekel"; Urteil vom 12.7.2001, Rs C-157/99, „Smits-Geraets und Peerbooms"; Urteil vom 13.5.2003, C-385/99 „Müller-Faure and Van Riet"; Urteil vom 16.5.2006, Rs C-372/04, „Watts"; Urteil vom 19.4. 2007, Rs C-444/05, „Stamatelaki".

24 Siehe auch *Kaupa*, PatientInnenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, RdM 2009, 76.

gung, also im Rahmen der reinen Kostenerstattung, unter Berücksichtigung der Dienstleistungsfreiheit nur in besonderen Fällen gerechtfertigt.[25] Außerdem stellt es laut EuGH grundsätzlich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Art 49 EGV (jetzt Art 56 AEUV) dar, wenn eine Regelung des Versicherungsmitgliedstaates einem ihr unterliegenden Patienten keine Kostenübernahme in gleicher Höhe gewährleistet, wie sie ihm gewährt worden wäre, wenn er im Versicherungsmitgliedstaat behandelt worden wäre.[26] Diese Behinderungen der Dienstleistungsfreiheit sind nur unter bestimmten Voraussetzungen[27] – bei Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts des Sozialversicherungssystems, zur Erzielung eines hohen Gesundheitsschutzes (Sicherung der Qualität der ärztlichen Leistung, Kontrolle der Qualität der Leistungserbringung, Erhalt einer ausgewogenen Versorgungsstruktur im eigenen nationalen System), in Anerkennung der Versorgungsplanung für Krankenhäuser – objektiv zu rechtfertigen.

Damit die Inanspruchnahme von (intra- und extramuralen) Gesundheitsdienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten – also die Patientenmobilität – sowie die grenzüberschreitende Erbringung solcher Gesundheitsdienstleistungen insgesamt erleichtert wird, sollten die Mitgliedstaaten laut Kommissionsvorschlag insbesondere Folgendes gewährleisten:

- Kostenerstattung an Patienten, die eine Gesundheitsdienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch genommen haben, bis zu jener Höhe, die für die gleiche oder ähnliche Gesundheitsdienstleistung im Versicherungsmitgliedstaat angefallen wäre;
- Abschaffung von Vorabgenehmigungen des Versicherungsmitgliedstaates für Behandlungen in einem anderen Mitgliedstaat bei Behandlungen im extramuralen Bereich;
- Einschränkungen von Vorabgenehmigungen des Versicherungsmitgliedstaates für Behandlungen in einem anderen Mitgliedstaat im intramuralen Bereich über die Judikatur des EuGH hinausgehend: Vorabgenehmigungen sollen im intramuralen Bereich nur noch zulässig sein, wenn nachgewiesen wird, dass die Abwanderung von Patienten sich so negativ auswirkt, dass das finanzielle Gleichgewicht des Sozialversicherungssystems und/oder die Planung sowie

25 *Fuchs* (Hg), Europäisches Sozialrecht (2005) 267.

26 Urteil vom 12.7.2001, Rs C-368/98, „Vanbraekel", Rz 45.

27 *Fuchs* (Hg), Europäisches Sozialrecht (2005) 261 f.

die Aufrechterhaltung einer ausgewogenen ärztlichen und Krankenhausversorgung ernsthaft[28] untergraben wird.

Begleitend dazu sind Verfahrensgarantien und Informationsrechte für Patienten sowie die Einrichtung nationaler Kontaktstellen vorgesehen.

B. Auswirkungen auf Österreich bzw auf die Länder

Aus Sicht der Länder – dargelegt in der einheitlichen Länderstellungnahme – fehlten dem Kommissionsvorschlag insbesondere Regelungen über die Höhe der vom Rechtsträger einer Krankenanstalt verrechenbaren Kosten bei einer Behandlung eines im Ausland sozialversicherten Patienten. Aus Art 5 sowie den Erwägungsgründen ergab sich, dass Patienten, die sich in einem anderen Mitgliedstaat gesundheitlich versorgen lassen, dessen Bürgern gleichgestellt sind. Was aber bedeutet der Grundsatz der Nichtdiskriminierung in einem – wie in Österreich – aus Krankenversicherungsbeiträgen und Steuermitteln gemischt finanzierten System hinsichtlich der verrechenbaren Behandlungskosten? Und welche Bürger bilden für die Gleichstellungsverpflichtung den Bezugsrahmen – alle sozialversicherten oder alle nicht sozialversicherten Bürger?

In Österreich werden die (Betriebs-)Kosten für Gesundheitsdienstleistungen im intramuralen Bereich zum einen durch Sozialversicherungsmittel, zum anderen durch Steuermittel aufgebracht. Es handelt sich somit – im Unterschied zu den meisten anderen Mitgliedstaaten – um ein „gemischt finanziertes" System. Der Richtlinienvorschlag stellte nicht klar, ob die Krankenanstaltenrechtsträger von in anderen Mitgliedstaaten Versicherten eine kostendeckende Gebühr verlangen dürfen oder ob von ihnen nicht bloß jener Kostenanteil in Rechnung gestellt werden darf, den die inländischen Sozialversicherungsträger bei der Erbringung der jeweiligen Gesundheitsdienstleistung an im Inland Sozialversicherte mit finanzieren. Wäre letzteres der Fall, müssten in einem anderen Mitgliedstaat Versicherte in Österreich in öffentlichen Krankenhäusern um nur einen Teil der tatsächlichen Kosten behandelt werden. Dies könnte – je nach Anzahl der die österreichischen intramuralen Gesundheitsdienstleistungen in Anspruch nehmenden, in anderen Mitgliedstaaten Versicherten – nicht unbeträchtliche Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht des österreichischen Gesundheitssystems haben.

---

28 VSt-5877/5 vom 6.8.2008.

Sofern im Inland Versicherte beabsichtigen, Krankenhausdienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch zu nehmen, sah der Richtlinienvorschlag außerdem die eingeschränkte Möglichkeit der Vorabgenehmigung vor. Allerdings war nicht sicher, ob dieses Vorabgenehmigungssystem für Österreich auf Grund der hier gegebenen Mischfinanzierung überhaupt anwendbar wäre. Weiters war davon unabhängig – vor dem Hintergrund der bekannten Judikatur des EuGH, wonach die Voraussetzungen für die Gemeinschaftsrechte einschränkende Systeme jeweils sehr eng zu interpretieren sind – fraglich, ob die definierten Bedingungen für die Vorabgenehmigung überhaupt zur Anwendung kämen. Der Entfall des Vorabgenehmigungsverfahrens hätte jedenfalls erhebliche Mehrkosten für die Sozialversicherungsträger zur Folge gehabt. Die Sozialversicherung beteiligt sich an der Krankenanstaltsfinanzierung nämlich mit einem Pauschalbetrag. Dieser Pauschalbetrag ist in einer Art 15a B-VG Bund-Länder-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens fixiert. Folglich würde jeder im Inland Versicherte, der eine Krankenhausbehandlung in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nähme, bei den Sozialversicherungsträgern zu Mehraufwendungen führen.

Unklar war auf Grund des Diskriminierungsverbotes außerdem, ob hinsichtlich des Zuganges zu Krankenbehandlungen Versicherte aus anderen Mitgliedstaaten auch in Fällen, in denen im Inland Versicherte erhebliche Wartezeiten in Anspruch nehmen mussten (zB Nierentransplantationen), stets gleich behandelt werden müssen.

C. *Einheitliche Länderstellungnahme vom 6.8.2008*

Mit Schreiben vom 6. August 2008[29] legte die Verbindungsstelle der Bundesländer im Auftrag der österreichischen Länder dem Ausschuss der Regionen[30], dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Gesundheit sowie der Parlamentsdirektion zum Vorschlag einer Patientenmobilitätsrichtlinie eine einheitliche Länderstellungnahme vor.

Inhaltlich wurde in dieser ersten einheitlichen Länderstellungnahme der Richtlinienvorschlag der Kommission wegen Kompetenzwidrigkeit und Verstoß gegen die von der EU zu achtenden Prinzipien

29 VSt-5877/5.

30 Der AdR hat zur Patientenmobilitätsrichtlinie zu einer Subsidiaritätsprüfung aufgerufen, deren Ergebnisse sich ua in der AdR-Stellungnahme zur Richtlinie widerspiegeln – siehe ABl C 120/65 aus 2009.

der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Wesentlichen wie folgt abgelehnt:

Vor dem Hintergrund der (befürchteten) Auswirkungen werde die Kompatibilität des Richtlinienvorschlags mit Art 152 EGV (jetzt Art 168 AEUV) bezweifelt. Dieser normiere als Horizontalklausel, dass bei Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt wird. Weiters werde in Art 152 Abs 5 EGV (jetzt Art 168 Abs 5 AEUV) festgelegt, dass bei der EU-Tätigkeit im Bereich der Gesundheit der Bevölkerung die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung in vollem Umfang gewahrt wird. Die Ausführungen zu den möglichen Auswirkungen des Richtlinienvorschlags in Österreich zeigten, dass zum einen durch den Richtlinienvorschlag eine Senkung des hier unzweifelhaft gegebenen hohen Gesundheitsschutzniveaus drohe bzw eine Umstellung der derzeitig gegebenen Organisation erforderlich wäre. Dies widerspreche den Zielen des EGV (jetzt: AEUV) und sei damit gemeinschaftsrechtswidrig.

Das wesentliche Ziel des Richtlinienvorschlags – nämlich die Patientenmobilität zur grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen – weise grenzüberschreitende Aspekte auf und bedürfe der Regelung auf EU-Ebene. Allerdings lägen solche Regelungen auf EU-Ebene mit Art 22 Verordnung (EWG) Nr 1408/71 und Art 49 EGV (jetzt Art 56 AEUV) bzw den dazu ergangenen EuGH-Urteilen bereits vor. Art 22 Verordnung (EWG) Nr 1408/71 regle die Kostentragung zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten im Fall einer Notfallkrankenbehandlung und im Fall einer Krankenbehandlung im Ausland, die erforderlich ist, um eine angemessene Behandlung zu erhalten. Die Verordnung (EWG) Nr 1408/71 biete die Grundlage für die Sachleistungserbringung zum Tarif des die Leistung erbringenden Staats. Ein zweites System der Patientenmobilität habe der EuGH mit verschiedenen Urteilen zur grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen geschaffen. Art 49 EGV (jetzt Art 56 AEUV) sei für die Kostenerstattung der Krankenbehandlung zum Tarif des Versicherungsstaats einschlägig. Für Gesundheitsdienstleistungen, die innerhalb einer Krankenanstalt erbracht werden, sei zudem ein System der Vorabgenehmigung auch im Rahmen von Art 49 EGV (jetzt Art 56 AUEV) zulässig. Die beiden Systeme ergänzten einander, seien inhaltlich klar und bedürften keiner weiteren rechtlichen Ausgestaltung auf EU-Ebene.

D. *Feststellungen des EU-Ausschusses des Bundesrats*

Der EU-Ausschuss des Bundesrates befasste sich am 6. Oktober und am 5. November 2008 mit der Patientenmobilitätsrichtlinie. Zu den Sitzungen wurden sowohl ein Ländervertreter als auch ein Vertreter des Bundesministers für Gesundheit als Auskunftspersonen geladen.

Aus dem für die Sitzung vorliegenden „Vorblatt für den EU-Ausschuss des Bundesrates" vom 7. Oktober 2008 ergibt sich, dass seitens des Bundesministeriums für Gesundheit – im Unterschied zu den Ländern – ein „Mehrwert" in der Patientenmobilitätsrichtlinie auf Grund der Schaffung verbesserter Rechtsklarheit und -sicherheit für die Bürger und für die Verwaltungen gesehen wird. Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen betonte das Bundesministerium, dass die österreichischen Importe/Exporte von Gesundheitsdienstleistungen in den letzten Jahren bei etwa 1% der gesamtem Wertschöpfung im Gesundheitsbereich lagen. Ausgehend von der Erweiterung der Gemeinschaft und der allgemeinen Zunahme der Mobilität der Bürger sei in Zukunft von einer Steigerung auszugehen, die aber überschaubar bleiben werde. Eine allfällige finanzielle Mehrbelastung Österreichs hänge maßgeblich von der Frage ab, welche Kostenteile der Leistungserbringung in Rechnung gestellt werden können. Das Bundesministerium wies darauf hin, dass im Kommissionsvorschlag wesentliche Fragen und Problemstellungen, wie etwa die Frage der Kostentransparenz für die Patienten aber auch die Dienstleistungserbringer, überhaupt nicht behandelt werden.

In seinen Ausschussfeststellungen vom 5. November 2008 kam der EU-Ausschuss des Bundesrats – der einheitlichen Länderstellungnahme folgend – zum Schluss, dass die vorgeschlagene Patientenmobilitätsrichtlinie mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar ist. Der Ausschuss legte die einheitliche Länderstellungnahme seinen Feststellungen bei.[31]

---

31 Vgl zu den Beratungen und Feststellungen: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/BR/IV-BR/IV-BR_00022/pmh.shtml. Zum Kommissionsvorschlag zur Patientenmobilitätsrichtlinie wurden von insgesamt sieben nationalen Parlamenten Stellungnahmen gegenüber der Kommission abgegeben. Drei Parlamente äußerten Bedenken im Zusammenhang mit der Subsidiarität. Siehe dazu Jahresbericht der Kommission über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, KOM (2010) 291 endg. Zu den Beziehungen der Kommission zu den nationalen Parlamenten: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_de.htm.

E. Einbeziehung von Landtagen

Der Europaausschuss des Vorarlberger Landtags hat sich in seiner Sitzung vom 25. Juli 2008 mit dem Vorschlag für eine Patientenmobilitätsrichtlinie befasst. Der Ausschuss beurteilte den Vorschlag aus Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitssicht als problematisch. Die kritische Haltung zum Richtlinienvorschlag hat der Vorarlberger Landtag dem Ausschuss der Regionen im Wege des AdR-Subsidiaritätsnetzwerks zur Kenntnis gebracht.

IV. Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Länderbeteiligung an der Patientenmobilitätsrichtlinie

A. Informationspflichten des Bundes

Das Bundesministerium für Gesundheit hat den Vorschlag für die Patientenmobilitätsrichtlinie den Ländern übermittelt und diese zu einer ersten Einschätzung binnen vorgegebener Frist aufgefordert, zumal es sich beim Richtlinienvorschlag unzweifelhaft um ein informationspflichtiges Vorhaben gemäß Art 23d Abs 1 B-VG handelt. Weiters kündigte das Bundesministerium eine Koordinationssitzung für eine detaillierte, abschnittsweise Prüfung an.[32]

Nicht von der Informationspflicht des Bundes umfasst ist laut Rundschreiben des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten die Haltung des österreichischen Mitglieds der Bundesregierung zum jeweiligen EU-Vorhaben.[33] Die Länder wurden vom Bundesministerium für Gesundheit regelmäßig mit den Berichten aus den Ratsarbeitsgruppen bzw in späterer Folge aus den Ministerräten beteilt.[34] Ebenso wurden Resümeeprotokolle der Koordinierungssitzungen übermittelt.[35] Aus diesen Berichten können Rückschlüsse auf die österreichische Position gezogen werden. Die vom Bundesministerium für Gesundheit zur Patientenmobili-

---

32 Schreiben des BMG vom 9.7.2008, weitergeleitet mit VSt-5877/1 vom 10.7.2008.

33 Rundschreiben BKA, BMaA: Demnach ist es im Interesse eines konstruktiven Dialogs allerdings nicht ausgeschlossen, dass die Mitglieder der Bundesregierung soweit wie möglich auch über inhaltliche Vorstellungen zu EU-Vorhaben informieren, nicht zuletzt um eine Mitwirkung im Sinn gemeinsamer gesamtstaatlicher Interessen zu ermöglichen.

34 Mit Schreiben vom 9.7.2008 informierte das BMG zB auch über die RAG „Gesundheit" vom 8.7.2010 bzw die dortige Behandlung des Richtlinienvorschlages.

35 Die VSt hat über die Koordinierungssitzungen bereits vorab informiert, dies ist eine wertvolle Unterstützung der Länder.

tätsrichtlinie vertretene österreichische Position wurde den Ländern allerdings gesamthaft erstmals mit dem für die Sitzung des EU-Ausschuss des Bundesrats vorliegenden „Vorblatt für den EU-Ausschuss des Bundesrates" vom 7.10.2008 bekannt.

Die Kenntnis über die österreichische Haltung zu einem EU-Vorhaben ist für die Länder aus mehreren Gründen von Bedeutung. Zum einen gibt diese darüber Aufschluss, ob eine allfällige einheitliche Länderstellungnahme in die österreichische Position eingeflossen ist. Zum anderen kann auf deren Grundlage beurteilt werden, ob eine einheitliche Länderpositionierung überhaupt erforderlich ist.[36] Entstehungsgeschichte wie auch Sinn und Zweck von Art 23d B-VG sprechen dafür, dass dieser weit ausgelegt werden kann und auch von Österreich ausgehende Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union inklusive der österreichischen Haltung zu EU-Vorhaben darunter subsumiert werden können. Die von *Egger* dafür angeführten Überlegungen, dass österreichische Vorhaben ab einem bestimmten Zeitpunkt zu EU-Vorhaben werden, insbesondere wenn sie in einem der in Art 1 Abs 2 der Art 15a B-VG Bund-Länder-Vereinbarung angeführten Dokument Niederschlag finden[37], sprechen in Zusammenschau mit dem im Rundschreiben dargelegten „gesamtstaatlichen Interessen" für eine Informationspflicht auch über die österreichische Haltung zu EU-Vorhaben.[38] Dafür spricht auch, dass laut Initiativantrag zur Lissabon-Begleitnovelle unter Verweis auf *Griller*[39] alle entscheidungsrelevanten Dokumente der Informationspflicht unterliegen.

In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist der mit der Lissabon-Begleitnovelle 2010 neu formulierte Art 23f Abs 2 B-VG. Dieser verpflichtet Mitglieder der Bundesregierung, zwar nicht den Ländern, aber dem National- und dem Bundesrat einen Vorhabensbericht über

---

36 Nachdem Art 23d B-VG – im Gegensatz zu Art 10 Abs 4 B-VG – nicht mehr vorsieht, dass den Ländern für die Abgabe einer allfälligen einheitlichen Länderstellungnahme eine Frist vorzugeben ist, dürfte jede, im Hinblick auf den Verhandlungsprozess „zeitgerechte" Länderstellungnahme bindend sein. *Öhlinger*, Art 23d B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Kommentar (1999) Rz 12, meint dagegen, dass der Bund nur durch so zeitgerechte Länderpositionen gebunden werden kann, die die Einarbeitung in eine konsistente österreichische Gesamtposition ermöglichen.

37 *Egger*, Art 23d B-VG, in: Rill/Schäffer (Hg), Bundesverfassungsrecht, Kommentar (2010) Rz 21.

38 Andernfalls könnten die Länder, wenn sie auf Grund von Berichten aus RAG zum Schluss gelangen, dass die vom Bundesvertreter vertretene Haltung ihren Interessen widerspricht, diesen zum einem für den Verhandlungsprozess relativ späten Zeitpunkt binden, was einer aus gesamtstaatlichen Interessen gebotenen konsistenten Verhandlungsposition Österreichs zuwider laufen würde.

39 *Griller*, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfVR 1995, 103.

das Legislativprogramm des Rates und der Kommission für das kommende Jahr inklusive der voraussichtlichen österreichischen Position vorzulegen. Dies wird auch für die Länder eine nützliche Grundlage im Hinblick auf ihre Positionierung zu EU-Vorhaben darstellen.

B. *Kompetenz für die Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen*

Von *Kröll* wurde vorgebracht, dass die einheitliche Länderstellungnahme zur Patientenmobilitätsrichtlinie nicht nach dem verfassungsmäßig vorgezeichneten Weg, das heißt durch Beschlussfassung der Integrationskonferenz der Länder, zustande gekommen sei und deshalb keine Bindungswirkung entfalten könne.[40]

Zur Frage, ob auch außerhalb der IKL einheitliche Länderstellungnahmen erzeugt werden können, ist die Lehre unterschiedlicher Ansicht.[41] In der Regierungsvorlage zur B-VG Novelle 1992 wird ausgeführt, dass „die Frage, welches Verfahren und welche Grundsätze der Willensbildung in den einzelnen Ländern, aber auch für die Koordination der Länder maßgeblich sein sollen, [...] durch die vorliegende Regelung nicht berührt" wird. Weiters heißt es: „Darüber werden die Länder etwa in Form landesverfassungsrechtlicher Vorschriften oder einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zu entscheiden haben"[42]. In den Erläuterungen zur Art 15a B-VG Bund-Länder-Vereinbarung, Art 6, der ebenfalls die Bindung des Bundes an einheitliche Länderstellungnahmen statuiert, wird ausgeführt, dass gemäß der Regelung des Art 10 Abs 5 B-VG (jetzt: Art 23d Abs 2 B-VG) „der Bund [...] die Gewähr haben [muss], dass zumindest eine Mehrheit der Länder die in der ‚einheitlichen Stellungnahme' vertretene Auffassung unterstützt und dagegen keine Gegenstimmen aus dem Länderbereich vorliegen. Nur ein unzweideutiger Prüfauftrag kann nämlich auch als Prüfmaßstab für die nachträgliche Kontrolle des Bundesverhaltens unter dem Gesichtspunkt der Bindungskonformität dienen."[43]

In der Art 15a B-VG Länder-Vereinbarung heißt es im Hinblick auf einheitliche Länderstellungnahmen: „Stellungnahmen der IKL zu Vor-

40 *Kröll*, Harmonisierte Patientenrechte in der Europäischen Union, ZfV 2009, 540.

41 *Rosner*, Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: Bußjäger/Rosner, Mitwirken 49; *Rosner* stellt die unterschiedlichen Lehrmeinungen und die gängige Praxis, die eindeutig von der Zulässigkeit der Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen auch durch andere Instrumente als die IKL ausgeht, dar.

42 RV 372 zur B-VG-Novelle 1992.

43 RV 428 zur B-VG-Novelle 1994.

haben der europäischen Integration in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landessache sind, gelten als einheitliche Stellungnahmen der Länder ...". Dieser Formulierung kann nicht entnommen werden, dass andere Formen der Einheitlichkeit ausgeschlossen sind. Für den Bund ist wesentlich, dass er einen – wie dies auch in den Regierungsvorlagen zum Ausdruck kommt – „unzweideutigen Auftrag" erhält, unzweideutig in dem Sinn, dass alle Länder hinter dem Auftrag stehen bzw kein Land diesen ablehnt. Dieser „unzweideutige Auftrag" kann für alle einheitlichen Länderstellungnahmen, die gemäß Praxis durch Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz, der Landesamtsdirektorenkonferenz oder durch Umfrage bei den Ländern im Wege der Landesamtsdirektoren zustande kommen, nachgewiesen werden.

In diesem Sinn hat der seinerzeitige Staatssekretär *Schlögl* eine Anfrage des Landtagspräsidenten *Schreiner*, gestützt auf eine Stellungnahme des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes beantwortet.[44] Laut *Schlögl* hält das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst die Auffassung für vertretbar, wonach aus Art 6 Abs 2 der Art 15a B-VG Bund-Länder-Vereinbarung nicht zwingend abzuleiten ist, dass dies eine abschließende und ausschließliche Regelung über die gemeinsame Willensbildung der Länder ist. Gemäß Art 105 Abs 1 B-VG vertritt der Landeshauptmann das Land. Die Abgabe einer Stellungnahme eines Landes bzw einer einheitlichen Stellungnahme der Länder gemäß Art 23d B-VG gegenüber dem Bund ist als derartiger Vertretungsakt anzusehen. *Kröll* ist damit entgegen zu halten, dass auch für außerhalb der IKL zustande gekommene einheitliche Länderstellungnahmen das verabschiedende Organ eindeutig bestimmt und damit das Rechtstaatlichkeitsprinzip gewahrt ist. Den einheitlichen Länderstellungnahmen zum Kommissionsvorschlag der Patientenmobilitätsrichtlinie kann somit wegen Zustandekommens außerhalb der IKL die Bindungswirkung nicht abgesprochen werden.

C. *Bindungswirkung von Stellungnahmen zur mangelnden EU-Kompetenzgrundlage bzw Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit*

Auch sieht *Kröll* die Länderstellungnahme zur mangelnden EU-Kompetenzgrundlage und zur Verletzung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit als nicht hinreichend bestimmt an und spricht aus diesem Grund die Bindungswirkung ab.[45]

---

44 Schreiben von Staatssekretär *Mag Karl Schlögl* an Landtagspräsident *Dr Helmut Schreiner* vom 30.10.1996, KorrZl 3490-S.

45 *Kröll*, ZfV 2009, 548 f.

In einem ersten Schritt[46] haben die Länder – basierend auf dem vom Ausschuss der Regionen entwickelten Analyse-Formular – die Kompetenz- sowie die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskonformität der vorgeschlagenen Patientenmobilitätsrichtlinie untersucht. Die Länder haben vorgebracht, dass der Vorschlag für eine Patientenmobilitätsrichtlinie Art 152 Abs 5 EGV (jetzt Art 163 Abs 7 AEUV) widerspricht. Dieser legt fest, dass bei EU-Tätigkeit im Bereich der Gesundheit der Bevölkerung die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung in vollem Umfang gewahrt wird. Auf Grund der aufgezeigten Auswirkungen des Richtlinienvorschlags auf Österreich bzw die Länder sahen die Länder die österreichische Organisationsbefugnis für das Gesundheitswesen bedroht und den Vorschlag für die Patientenmobilitätsrichtlinie als subsidiaritätswidrig und unverhältnismäßig an. Kurz zusammengefasst haben die Länder mit ihrer einheitlichen Stellungnahme den Richtlinienvorschlag vollumfänglich abgelehnt.

Abgesehen von der Frage, in welchem Umfang den Bund vor dem Hintergrund der Kompetenzaufteilung im Regelungsbereich der Richtlinie eine Bindungswirkung trifft (siehe dazu Ausführungen im nachfolgenden Punkt), ist die einheitliche Länderstellungnahme für den Bundesvertreter unzweideutig und bestimmt: der Auftrag ist, den Richtlinienvorschlag abzulehnen und wenn möglich dessen Verabschiedung zu verhindern. „Sanktionsbehaftet" wäre nach dieser ersten einheitlichen Länderstellungnahme eine Zustimmung zum Richtlinienvorschlag bzw zu jenen Richtlinienbestimmungen, hinsichtlich derer die Länder den Bund binden können.

D. *Bindungswirkung von Stellungnahmen im Rahmen des Artikel 12 B-VG*

Die Bindungswirkung von einheitlichen Länderstellungnahmen ist nur insoweit gegeben, als sie sich auf ein EU-Vorhaben bezieht, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. Laut *Kröll* verbleibt im von der Patientenmobilitätsrichtlinie umfassten Regelungsbereich dem Landesgesetzgeber, wenn überhaupt, nur ein marginaler Bereich, der in Gesetzgebung Landessache ist und für eine

46 Im weiteren Verhandlungsprozess haben die Länder ihre einheitliche Länderstellungnahme auf mehrere Richtlinien-Artikel fokussiert und die diesbezüglich geforderte Formulierung konkretisiert – siehe dazu die Ausführungen zu Punkt V, Verhandlungsprozess.

einheitliche Länderstellungnahme in Frage kommt. Der vorgeschlagene Richtlinieninhalt falle ua in den Kompetenztatbestand Heil- und Pflegeanstalten gemäß Art 12 Abs 1 B-VG. Zwar sei Art 23d Abs 2 B-VG auch auf Angelegenheiten des Art 12 Abs 1 B-VG anzuwenden. Allerdings könnten die Länder den Bund nicht binden, soweit dieser grundsatzgesetzgebende Regelungen treffen könne.[47]

Offenkundig im Kontext der ersten einheitlichen Länderstellungnahme hat das Bundesministerium für Gesundheit das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst um Stellungsnahme gebeten, ob im Fall der Patientenmobilitätsrichtlinie ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vorliegt, das „Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landesache ist", sodass gemäß Art 23d Abs 2 B-VG der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen an eine einheitliche Stellungnahme der Länder gebunden wäre. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat dabei im Wesentlichen die von *Kröll* skizzierte Meinung vertreten.[48]

Wie von *Kröll* dargestellt, fällt der Vorschlag der Patientenmobilitätsrichtlinie in den Anwendungsbereich verschiedener Kompetenztatbestände. Für die Länder wesentlich, weil ihre Kompetenz berührend, sind jene Bestimmungen der Richtlinie, die sich auf die intramuralen Gesundheitsdienstleistungen beziehen. Die Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeit der Länder im Bereich des „Gesundheitswesens" im weiteren Sinn betrifft nämlich die Erlassung von Ausführungsgesetzen im Bereich der Heil- und Pflegeanstalten und deren Vollzug. Der Bund ist gemäß dem in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG genannten Kompetenztatbestand Gesundheitswesen für Maßnahmen der Sanitätspolizei, also die Abwehr von Gefahren für den allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung (Volksgesundheit) zuständig, es sei denn, dass eine für eine bestimmte Kompetenzmaterie allein typische Abart dieser Gefahr bekämpft wird. Ausdrücklich ausgenommen vom Kompetenztatbestand Gesundheitswesen sind neben den Angelegenheiten des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeindesanitätsdienstes und des Rettungswesens, die in die alleinige Zuständigkeit der Länder gemäß Art 15 Abs 1 B-VG fallen, insbesondere die in die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäß Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG fallenden Angelegenheiten der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortewesens und der natürlichen Heilvorkommen.[49]

---

47 *Kröll*, ZfV 2009, 549.

48 Schreiben des BKA-VD vom 9.10.2008, GZ. BKA-601.999/0031-V/1/2008, weitergeleitet mit VSt-5877/51 vom 16.7.2009.

49 *Mayer*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht[4] (2007) 54 f.

Eine bindende Stellungnahme können die Länder nur abgeben, wenn das Vorhaben „auch" Angelegenheiten betrifft, die in Gesetzgebung Landessache sind. Das Vorhaben muss also nicht zur Gänze in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen, etwa wenn die betroffene Angelegenheit nur hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung Landessache ist.[50] Klar ist, dass bei EU-Vorhaben, die quer zur innerstaatlichen Kompetenzverteilung liegen – also neben Bundesgesetzgebungskompetenzen auch solche der Länder berühren –, die Verbindlichkeit einer einheitlichen Länderstellungnahme nur soweit reicht, als die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder reichen.[51]

Die Abgrenzung zwischen Grundsatzgesetz und Ausführungsgesetz ist schwierig, jedoch haben die Länder – neben den Regelungsspielräumen, welche der bundesgesetzliche Rahmen zur Verfügung stellt – im sog grundsatzfreien Raum gemäß Art 15 Abs 6 B-VG freie Regelungskompetenz, kann also die Landesgesetzgebung die betreffende Angelegenheit frei regeln.[52] Innerhalb der Ausführungsspielräume sowie im grundsatzfreien Raum von Art 12 B-VG-Materien trifft die Verpflichtung, Gemeinschaftsrecht rechtzeitig und vollständig umzusetzen, demgemäß auch die Länder.[53] Allein auf Grund der Tatsache, dass eine Angelegenheit durch die Grundsatzgesetzgebung des Bundes geregelt werden kann, kann nicht der Schluss gezogen werden, es gäbe in diesem Bereich keine inhaltlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten durch die Landesgesetzgebung. Würde man dies annehmen, wäre eine Bindung des Bundes durch eine einheitliche Länderstellungnahme in Angelegenheit des Art 12 B-VG überhaupt ausgeschlossen.[54]

Das Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz (KAKuG)[55] enthält insbesondere zur Frage der Aufnahme (Abs 1) und der Kostenverrechnung gegenüber fremden Staatsangehörigen (Abs 2) in § 29 eine Bestimmung, die für die Ausführung der Landesgesetzgebung Rege-

---

50 *Egger*, Art 23d B-VG Rz 39.

51 *Öhlinger*, Art 23d B-VG Rz 15.

52 *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[10] (2007) 158; *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (1997) 285 f.

53 *Hörmanseder*, Probleme der EG-Richtlinienumsetzung aus Ländersicht, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle 13. Klagenfurter Legistik@Gespräche 2006 (2007) 139 f.

54 Vgl dazu die Argumentation von *Sieberer* im Schreiben des Landes Salzburg vom 21.7.2009, 2001-BG-1/265-2009, als Erwiderung auf die Rechtsauffassung des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, VSt-5556/5.

55 Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstaltengesetz (KAKuG), BGBl Nr 1/1957 idF BGBl I Nr 61/2010.

lungsspielräume offen lässt. Demnach obliegt es – bis auf bestimmte Ausnahmen – dem Landesgesetzgeber näher zu bestimmen, ob fremden Staatsangehörigen statt der LKF-Gebühren[56] oder Pflege(Sonder)-gebühren sowie Kostenbeiträge die Bezahlung der tatsächlich erwachsenden Behandlungskosten verrechnet werden. Abgesehen von der Beantwortung der durch die Landesgesetzgebung zu regelnden Frage, wie die LKF-Gebühren im Detail berechnet werden, bleibt es auch der Landesgesetzgebung überlassen zu definieren, was unter den „tatsächlich erwachsenden Behandlungskosten" zu verstehen ist. Außerdem fallen nicht alle von der Patientenmobilitätsrichtlinie erfassten Personen unter die im § 29 Abs 2 KAKuG genannten Ausnahmen, für die das Grundsatzgesetz keine Wahlmöglichkeit vorsieht, sondern festlegt, dass für deren Behandlung durch die Landesgesetzgebung die LKF-Gebühren oder Pflege(Sonder)gebühren sowie Kostenbeiträge vorgeschrieben werden müssen. Einerseits müssen nämlich in anderen Mitgliedstaaten Versicherte nicht zwingend „Staatsangehörige von Vertragsparteien" des EWR-Raumes sein (Z 5), andererseits sind gerade die Patienten, die sich auf die Patientenmobilitätsrichtlinie berufen, nicht solche, die einen Anspruch auf die Gewährung von Sachleistungen haben (Z 4)[57].

Die einheitliche Länderstellungnahme zur Patientenmobilitätsrichtlinie ist in diesen den Landesgesetzgebern offen stehenden Ausführungsspielräumen sowie im grundsatzgesetzfreien Raum anzusiedeln.[58]

Folglich ist der Bund an die einheitliche Länderstellungnahme zur Patientenmobilitätsrichtlinie gebunden. Dies wäre auch dann der Fall, wenn sich der Nationalrat in einer von der Länderstellungnahme divergierenden Weise zur Patientenmobilitätsrichtlinie positioniert hätte. Gemäß Art 23e B-VG kann der Nationalrat den zuständigen Bundesminister im Hinblick auf einen verbindlichen EU-Rechtsakt, der sich auf die Erlassung von Bundesgesetzen auswirken würde, ebenfalls binden. Allerdings kommt es bei Art 12 B-VG-Materien auf die aktuelle innerstaatliche Rechtslage, dh auf das geltende Bundesgrundsatzgesetz an. Eine Bindung durch den Nationalrat bezüglich künftig zu erlassender Grundsätze im bisher grundsatzfreien Raum ist nicht möglich, liegt doch – bis zur Erlassung diesbezüglicher Grundsätze –

56 Gebühren auf Grund der leistungsorientierten Krankenanstalten-Finanzierung.

57 Hätten sie in dem konkreten Fall einen Sachleistungsanspruch, würden sie nämlich unter die VO 883/2004 fallen.

58 Dies wird insbesondere aus der Weiterentwicklung der einheitlichen Länderstellungnahme klar, die im Wesentlichen explizit die den intramuralen Bereich betreffenden Regelungen umfasst.

die Zuständigkeit bei den Landesgesetzgebern. Eine Bindung des Nationalrates bezüglich bisher geltender Ausführungsspielräume der Länder ist aus den gleichen Gründen unmöglich. In formaler Hinsicht kann es somit echt konkurrenzierende Stellungnahmen nicht geben: die Bindungswirkung einer Stellungnahme des Nationalrats reicht nur soweit, wie das aktuell in Kraft stehende Bundesgrundsatzgesetz reicht. Die Bindungswirkung der Länderstellungnahme besteht für den Restbereich.[59]

E. *Dauer der Bindungswirkung bzw Bindungswirkung von geänderten Stellungnahmen*

Die Länder haben ihre Stellungnahme zur Patientenmobilitätsrichtlinie mehrmals abgeändert (siehe dazu Punkt V – Verhandlungsprozess). Die erste Weiterentwicklung der einheitlichen Länderstellungnahme bezog sich auf den Richtlinienvorschlag in der von der Kommission vorgelegten Fassung. In der zweiten Weiterentwicklung haben die Länder auf vorliegende Kompromissvorschläge der Ratspräsidentschaft bzw das Ergebnis der ersten Lesung im Europäischen Parlament reagiert.

Für den Fall, dass eine einheitliche Länderstellungnahme wegen einer Weiterentwicklung eines EU-Vorhabens auf europäischer Ebene angepasst oder geändert wird, sieht die Art 15a B-VG Bund-Länder-Vereinbarung, Art 7, vor, dass der Bund die geänderte oder ergänzende einheitliche Länderstellungnahme zu berücksichtigen hat, wenn diese im Hinblick auf den Stand des Verfahrens vor den im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organen rechtzeitig eintrifft. Laut *Unterlechner* ist davon auszugehen, dass im Kern die Bindung an die einheitliche Länderstellungnahme besteht, eine solche aber modifizierbar ist. Allerdings gehe Art 7 von den strengeren Bindungsvoraussetzungen ab, so *Unterlechner*.[60] Die Praxis ist der Ansicht, dass sich die Bindung des Bundes löst, wenn die Sachverhalte sich im dynamischen Verhandlungsprozess ändern und die Stellungnahme der Länder dadurch nicht mehr adäquat ist.[61]

---

59 *Rosner*, Drei Rechtsfragen 85; *Rosner* widerlegt in seiner schlüssigen Argumentation *Sieberer*, der von einem Vorrang der Stellungnahmen des Nationalrats wegen des höheren Rangs der Grundsatzgesetzgebung im Stufenbau der Rechtsordnung ausgeht (vgl *Sieberer*, Rechtsfragen bei der Mitwirkung von Länderorganen auf EU-Ebene, JRP 2001, 223).

60 *Unterlechner*, Mitwirkung 43 f.

61 *Schäffer*, Beteiligung 56.

Es dürfte klar sein, dass eine Länderposition ihre bindende Wirkung verliert, wenn sich ein EU-Vorhaben im Verhandlungsprozess derart verändert, dass das in ihr geforderte Verhalten grundsätzlich nicht mehr gesetzt werden kann, weil zB die Umformulierung eines Artikels gefordert wird, der im Laufe des Verhandlungsprozesses aus dem Text verschwindet. Nur in diesem Sinn könnte eine Länderstellungnahme „nicht mehr adäquat" sein. Wenn allerdings – wie im Fall der Patientenmobilitätsrichtlinie – die Länder konkrete Eckpunkte definieren, die im vorgegebenen Sinn geregelt sein müssen (zB Vollkostenerstattung für die intramurale Behandlung von EU-ausländischen Patienten), damit die Zustimmung Österreichs erfolgen kann, ist die Länderposition auch bei Änderungen des EU-Vorhabens bindend. Die Bindungswirkung könnte erst dann mangels „Adäquanz" verloren gehen, wenn die Kostenerstattungsfrage in der Richtlinie keine Rolle mehr spielen würde.

Auch ohne Änderung des EU-Vorhabens sind Änderungen der einheitlichen Länderstellungnahme laut *Unterlechner* für den Bund verbindlich, jedenfalls wenn dies im Hinblick auf den Verhandlungsprozess „rechtzeitig" erfolgt.[62] Nachdem bei der Patientenmobilitätsrichtlinie die erste Änderung der einheitlichen Länderstellungnahme auf Grundlage des Richtlinienvorschlags und im Hinblick auf die Verhandlungen zeitgerecht erfolgte, ist der Bund an diese gebunden.

V. Länderbeteiligung am EU-Verhandlungsprozess zur Patientenmobilitätsrichtlinie

A. *Länderbeteiligung: Erste Weiterentwicklung und Präzisierung der einheitlichen Länderstellungnahme vom 5.2.2009*

Um eine konstruktive Mitwirkung Österreichs bei den Verhandlungen auf EU-Ebene zu gewährleisten, entwickelten die Länder ihre einheitliche Länderstellungnahme vom 6. August 2008 weiter.[63] Die Länder forderten, dass bestimmte näher genannte Änderungen gegenüber dem von der Kommission vorgelegten Richtlinienvorschlag erreicht werden müssen. Diese betrafen Ergänzungen dahingehend, dass

62 *Unterlechner*, Mitwirkung 42 f; *Morass*, Regionale Interessen 421 ist demgegenüber der Ansicht, dass geänderte einheitliche Länderstellungnahmen ohne vorhergehende Änderung des EU-Vorhabens keine Bindungswirkung mehr haben.

63 VSt-5877/36 vom 5.2.2009.

- einem Behandlungsmitgliedstaat sämtliche in Zusammenhang mit der Behandlung tatsächlich entstandenen Kosten (Vollkosten) rückzuerstatten sind;
- Behandlungsmitgliedstaaten befugt sind, einen Mechanismus über eine Vorauszahlungspflicht der Patienten zu treffen;
- ein Versicherungsmitgliedstaat für Krankenhausbehandlungen im Ausland generell ein allgemeines System der Vorabgenehmigung vorsehen kann und
- Behandlungsmitgliedstaaten befugt sind, Patienten aus Kapazitätsgründen abzuweisen, und Gesundheitsdienstleister nicht verpflichtet sind, Patienten aus anderen Mitgliedstaaten zu akzeptieren oder bevorzugt zu behandeln, wenn sich dadurch Nachteile für andere Patienten mit ähnlichen Gesundheitsbedürfnissen ergeben, etwa durch länger Wartezeiten für eine Behandlung.

B. Europäisches Parlament: Standpunkt in erster Lesung vom 23. April 2009

In einer stark politisierten Abstimmung legte das Parlament seinen Standpunkt zur Patientenmobilitätsrichtlinie in erster Lesung am 23. April 2009 fest.[64] Dafür waren mit 297 Stimmen im Wesentlichen Konservative und Liberale, dagegen mit 120 Stimmen vor allem Linke und Grüne, bei 152 Stimmenthaltungen, vor allem der Sozialdemokraten.

Grundsätzlich soll das Recht, Gesundheitsdienstleistungen im Ausland in Anspruch zu nehmen, gelten. Die Erstattung von Krankenhausleistungen kann von einer Vorabgenehmigung abhängig gemacht werden, die jedoch nur bei ernsthafter Gefährdung des Sozialversicherungssystems eines Mitgliedstaates versagt werden darf. Eine Möglichkeit einer Vorauszahlungspflicht wird zwar erwähnt, aber an Bedingungen geknüpft.

Das Parlament hat zum Kommissionsvorschlag auch hinsichtlich der Erstattung der Behandlungskosten erhebliche Änderungen beschlossen: die Kosten für eine Behandlung in einem anderen Mitgliedstaat sollen vom Versicherungsmitgliedstaat direkt an den Behandlungsmitgliedstaat überwiesen werden können. Dies betrifft jene Kosten, die vom gesetzlichen Sozialversicherungssystem gezahlt worden wären, wäre eine ebenso wirksame Gesundheitsdienstleistung im Hoheitsgebiet des Versicherungsmitgliedstaats erbracht worden.[65]

---

64 TA(2009)0286.

65 Siehe die Änderungen zu Art 6 Z 1 und 2.

Dieser Beschluss konterkarierte die Länderforderungen. Im Zusammenhang mit dem Nichtdiskriminierungsverbot wurde hier sogar die Gefahr gesehen, dass – mangels Klarstellung über die Kosten, die die Leistungserbringer gegenüber im Ausland versicherten Patienten verrechnen dürfen – von den Krankenanstalten im Behandlungsmitgliedstaat „nur" jene Kosten in Rechnung gestellt werden dürfen, die im Versicherungsmitgliedstaat bei einer Behandlung in seinem Hoheitsgebiet bezahlt worden wären. Dies unabhängig davon, wie viel die Behandlung im Behandlungsmitgliedstaat tatsächlich gekostet hätte.

C. *Länderbeteiligung: Beschluss der Konferenz der Landesgesundheitsreferenten und -referentinnen vom 17.6.2009 und zweite Weiterentwicklung der einheitlichen Länderstellungnahme vom 16.9.2009*

Die Konferenz der Landesgesundheitsreferenten und -referentinnen forderte in ihrer Tagung am 17. Juni 2009 den Bund auf, die einheitlichen Länderstellungnahmen vom 6. August 2008 und 5. Februar 2009 zur Patientenmobilitätsrichtlinie im Verhandlungsprozess auf europäischer Ebene weiterhin konsequent zu vertreten.[66] Außerdem wurde Vorarlberg ersucht, einen Vorschlag für eine gemeinsame Ländervertretung zu erstatten. Dies teilte die Verbindungsstelle[67] dem Bund unter Bezugnahme auf die Art 15a Bund-Länder-Vereinbarung, Art 8, mit und wies darauf hin, dass die Länder über Zeitpunkt, Ort und Verhandlungs- und Behandlungsgegenstand unterrichtet werden sowie der österreichischen Delegation ein gemeinsamer Ländervertreter beigezogen wird.

Zudem haben die Länder – in Reaktion auf die EU-Verhandlungsprozesse – in einer zweiten Weiterentwicklung der einheitlichen Länderstellungnahme klargestellt, in welchen zentralen Punkten sowohl der vorliegende Ratskompromisse als auch die Änderungen des Europäischen Parlaments den Länderforderungen nicht entsprechen.[68] Thematisch waren auch in dieser einheitlichen Länderstellungnahme die Einführung der Vollkostenerstattung und Vorauszahlungspflicht sowie die Aufrechterhaltung des Systems der Vorabgenehmigung die zentralen Punkte.

66 VSt-5877/48 vom 17.6.2009.

67 VSt-5877/50 vom 3.7.2009.

68 VSt-5877/58 vom 16.9.2009.

D. *Rat: Kompromissvorschläge der tschechischen und der schwedischen Präsidentschaft*

Der Richtlinienvorschlag wurde im zweiten Halbjahr 2008 unter französischer und im ersten Halbjahr 2009 unter tschechischer Ratspräsidentschaft intensiv verhandelt. Um die erheblichen Interessensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu überwinden, legte die tschechische Ratspräsidentschaft am 29. Mai 2009 einen Kompromissvorschlag vor.[69] Dieser Vorschlag brachte für die Länder kaum Verbesserungen, insbesondere fehlte eine Klarstellung im Bereich der Behandlungskosten.

Unter schwedischem Vorsitz, in Folge der Ratsarbeitsgruppensitzung vom 30. September und 1. Oktober 2009, in der Österreich die Sicherstellung der Vollkostenerstattung thematisierte und hervorhob, dass eine Klarstellung bei den Kostenregelungen entscheidend für eine Unterstützung des Richtlinienvorschlages sei, nahm die Präsidentschaft eine entsprechende Regelung in den Kompromissvorschlag auf.[70] Diese lautete:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Gesundheitsdienstleister für die Behandlung von Patienten aus anderen Mitgliedstaaten die gleiche Gebührenordnung zugrunde legen wie sie im Behandlungsmitgliedstaat für inländische Patienten in einer vergleichbaren Situation gilt oder dass die in Rechnung gestellten Gebühren nach objektiven, nicht diskriminierenden Kriterien berechnet werden, falls keine vergleichbaren Gebührensätze für inländische Patienten existieren."

Darüber hinaus gelang es, im schwedischen Kompromissvorschlag klarzustellen, dass zwar der Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit auch für Patienten aus anderen Mitgliedstaaten gilt, allerdings ein Behandlungsmitgliedstaat Maßnahmen in Bezug auf den Zugang zu Behandlungen beschließen kann, um seiner Verantwortung gerecht zu werden, einen ausreichenden und ständigen Zugang zur Gesundheitsversorgung in seinem Hoheitsgebiet sicherzustellen.[71] Zusätzlich wurden die Bestimmungen über

---

69 Ratsdokument 2008/0142 (COD) vom 31.7.2009. Auf Grund dieser Regelung wird klargestellt, dass die Richtlinie nicht dazu dient, die Gesundheitsdienstleister zu verpflichten, Patienten aus anderen MS zu akzeptieren, wenn sich dadurch Nachteile für andere Patienten ergeben, etwa durch längere Wartezeiten. Vgl dazu auch Art 4 Abs 3 des Kompromissvorschlages von Rat und EU-Parlament vom Dezember 2010.

70 Art 5 Z 4 des Schwedischen Ratskompromissvorschlages; siehe Ratsdokument 2008/0142 (COD) vom 23.10.2009.

71 Art 5 Z 3 des Schwedischen Ratskompromissvorschlages.

die Vorabgenehmigung bei Krankenhausbehandlungen im Ausland verbessert, da die Versagungsgründe klar geregelt wurden.

Die Länder waren vor dem Hintergrund dieses Kompromissvorschlags der einheitlichen Meinung[72], dass die Verabschiedung der Patientenmobilitätsrichtlinie zwar nach wie vor nicht dringlich ist. Wenn der Bund es allerdings für opportun erachte, dem Kompromissvorschlag zuzustimmen, erheben die Länder dagegen keinen Einwand, sofern Art 5 Abs 3 (Möglichkeit für die Erlassung von Behandlungszugangsbeschränkungen für Gastpatienten nach der Patientenmobilitätsrichtlinie) und Art 5 Abs 4 (Klarstellung betreffend die für Gastpatienten nach der Patientenmobilitätsrichtlinie verrechenbaren Behandlungskosten) aufrecht bleiben.

Darüber hinaus forderten die Länder den Bund auf, sich dafür einzusetzen, dass

- zumindest in den Erwägungsgründen der Patientenmobilitätsrichtlinie ein Hinweis darauf erfolgt, dass die Gesundheitsdienstleistungserbringer den Gastpatienten nach der Patientenmobilitätsrichtlinie jedenfalls jene Kosten verrechnen dürfen, die für die selben Leistungen auch nach der Verordnung (EG) Nr 883/2004 bzw Verordnung (EWG) Nr 1408/71 zwischen den Versicherungsträgern zu erstatten sind;
- zumindest in den Erwägungsgründen ein Hinweis darauf erfolgt, dass die Gesundheitsdienstleistungserbringer von den Gastpatienten nach der Patientenmobilitätsrichtlinie eine Kostenvorauszahlung verlangen dürfen.

Österreich stimmte dem schwedischen Ratskompromissvorschlag[73] in der Sitzung der Gesundheitsminister am 30. November und 1. Dezember 2009 zwar zu, dieser scheiterte allerdings an Spanien, Portugal, Griechenland und den osteuropäischen Mitgliedstaaten.

E. Rat: Politische Einigung über den Standpunkt in erster Lesung vom 7. und 8. Juni 2010

Nach dem Scheitern des Kompromissvorschlages der schwedischen Ratspräsidentschaft war das weitere Schicksal der Patientenmobilitätsrichtlinie ungewiss, zumal sich Spanien – als jener Mitgliedstaat, dem

72 VSt-5877/72 vom 12.11.2009.

73 Ratsdokument 2008/0142(COD) vom 26.11.2009.

die Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 oblag – in den bisherigen Verhandlungen kritisch verhalten hatte.

Erst im April 2010 hat der spanische Vorsitz die Verhandlungen wieder aufgenommen und sogleich einen weiteren Kompromissvorschlag vorgelegt. Die Länder bekräftigten ihre zum schwedischen Kompromissvorschlag vertretene Länderposition, da der spanische Kompromissvorschlag keine wesentlichen Verbesserungen oder Verschlechterungen enthielt. Der Vorschlag sah – abweichend vom schwedischen Kompromiss – eine Regelung betreffend die Kostenübernahme für in einem anderen Mitgliedstaat wohnhafte Rentner bzw Rentnerinnen, die zur Behandlung in den zuständigen Mitgliedstaat zurückkehren, vor und erweiterte die Versagungsgründe bei Vorabgenehmigungen, wenn Sicherheits- oder Qualitätsstandards im Behandlungsmitgliedstaat nicht gesichert sind.

Österreich stimmte dem spanischen Kompromissvorschlag in der Ratstagung am 7. und 8. Juni 2010 zu und gab zur Sicherstellung der Länderinteressen bei der Abstimmung folgende einseitige Erklärung ab:

„Österreich begrüßt ausdrücklich, dass die Frage der Preisfestsetzung durch die Gesundheitsdienstleistungserbringer in die Richtlinie, Art 5 Abs 4, Eingang gefunden hat. In Hinblick auf eine verbesserte Rechtssicherheit bedarf es aus österreichischer Sicht aber noch weiterer Klarstellungen, wenn nicht im verfügenden Teil, doch zumindest in den Erwägungsgründen der Richtlinie. In Bezug auf Art 5 Abs 3 1. Satz und Abs 4 geht Österreich davon aus, dass Gesundheitsdienstleister im Falle stationärer und spitalambulanter Behandlungen jene Untersuchungs- und Behandlungskosten verrechnen können, die das Gesundheitssystem des Behandlungsmitgliedstaates für inländische Patientinnen und Patienten bei einer vergleichbaren Behandlung bezahlt und ferner dass Gesundheitsdienstleistungserbringer von Patientinnen und Patienten aus einem anderen Mitgliedstaat eine Kostenvorauszahlung verlangen können. Österreich hat die Forderung nach der vorgenannten Klarstellung vorerst zurückgestellt um den weiteren Prozess nicht entgegenzustehen, behält sich jedoch das Recht vor, im Rahmen der weiteren Beratungen auf diese Frage zurückzukommen."

Der spanische Kompromissvorschlag wurde vom Rat mit einer qualifizierten Mehrheit von 292 Stimmen angenommen; Polen und

Portugal stimmten neuerlich dagegen, Rumänien enthielt sich der Stimme.[74]

F. *Rat und Europäisches Parlament: Einigung in zweiter Lesung im Dezember 2010*

Obwohl eine Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament anfangs wegen der insbesondere im Hinblick auf das System der Vorabgenehmigung stark divergierenden Positionen sehr schwierig erschien, gelang der belgischen Ratspräsidentschaft im Dezember 2010 eine Einigung mit der Berichterstatterin des Europäischen Parlaments.

In der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) vom 21. Dezember 2010 signalisierte Österreich gemeinsam mit Polen, Rumänien und Portugal, dem Kompromisstext nicht zuzustimmen. Die Slowakei gab zu erkennen, dass es sich der Stimme enthalten will. Diese fünf Mitgliedstaaten können jedoch eine Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit nicht verhindern.[75] Österreich würdigte im AStV zwar die großen Anstrengungen der belgischen Ratspräsidentschaft, lehnte den Kompromissvorschlag aber deshalb ab, weil die „Kann"-Bestimmungen in Art 7 Abs 4[76] und Art 9 Abs 3a[77] dem maßgeblichen österreichischen Wunsch und dem ursprünglich mit dieser Richtlinie verfolgten Ziel, Klarstellung und Rechtssicherheit zu erreichen, nicht nur nicht Rechnung tragen, sondern diese konterkarieren.

Die Länder schlossen sich der Ablehnung des Kompromissvorschlages an. Begründend brachten sie im Wesentlichen vor, der vorliegende Kompromisstext enthalte gegenüber dem unter dem Spanischen Ratsvorsitz beschlossenen Standpunkt des Rates die von den

---

74 Die offizielle Annahme des Standpunkts des Rates in erster Lesung erfolgte am 13.9.2010 – vgl ABl C 275E/1 aus 2010.

75 Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Druckfahnen zeichnete sich eine Zustimmung des Europäischen Parlaments Ende Jänner 2011 und eine Zustimmung des Rates Ende Februar 2011 zum Kompromisstext ab.

76 Diese Bestimmung betrifft die Frage, ob die Patienten die Kosten ihrer Behandlung in einem anderen Mitgliedstaat zunächst selbst bezahlen und anschließend von ihrem Versicherungsmitgliedstaat rückerstattet bekommen oder ob der Versicherungsmitgliedstaat direkt mit dem Behandlungsstaat abrechnet.

77 Diese Bestimmung betrifft die Frage, ob es ein Behandlungsmitgliedstaat akzeptieren muss, wenn sich ein Versicherungsmitgliedstaat für die Direktverrechnung mit dem Behandlungsstaat entscheidet, oder ob es dem Behandlungsmitgliedstaat obliegt zu entscheiden, ob er stattdessen vom Patienten die Kostenerstattung erhält.

Ländern geforderten Klarstellungen nicht, sondern berühre die Länderanliegen eher nachteilig[78].

VI. Länderbeteiligungsverfahren – Wirksamer Ausgleich für die Einschränkungen der autonomen Gestaltungsspielräume der Länder?

„Selbstverständlich schränkt das EU-Recht die autonomen Entscheidungsbefugnisse der Länder (wie auch des Bundes) ein."[79] Das Länderbeteiligungsverfahren wurde als eine Möglichkeit des Ausgleichs dieser Einschränkungen geschaffen. Wird es dieser Anforderung gerecht?

A. Länder-Beziehung: Zwang zum Konsens

Die Länder können den Bund nur mit einer einheitlichen Position binden. Dh unter den Ländern muss zumindest soweit Konsens herrschen, dass kein Land gegen den Vorschlag einen Einwand erhebt. *Schreiner* hat die Ansicht vertreten, dass die aus dem Voranschreiten der Integration resultierende Abnahme der Sperrwirkung der Grenzen zu einer Verflüchtigung der vereinheitlichende Wirkung des Zentralstaats führe, wodurch die Interessenslagen der Länder unterschiedlicher und Beschlüsse über einheitliche Länderstellungnahmen schwieriger würden.[80]

Tatsache ist, dass das Länderbeteiligungsverfahren nicht darauf ausgelegt ist, Partikularinteressen einzelner Länder zu vertreten, außer diese konfligieren nicht mit den Interessen anderer Länder. Das Länderbeteiligungsverfahren „zwingt" die Länder zum Konsens. Sind sie nicht fähig aus der Europapolitik Konflikte herauszuhalten und mit einer Stimme zu sprechen, ist der Bund im Hinblick auf die in den EU-Gremien vertretene Haltung frei. Stellungnahmen einzelner Länder begründen bloß eine „Erwägungspflicht" für den Bund. Dies ist vor dem Hintergrund problematisch, dass auf Bundesebene der Respekt

78 VSt-5877/123 vom 17.1.2011.

79 *Fallend*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus: Die Auswirkungen der Eu-Mitgliedschaft auf bundesstaatliche Strukturen und regionale Politik in Österreich, in: Neisser/Puntscher Riekmann (Hg), Europäisierung der österreichischen Politik (2002) 206.

80 *Schreiner*, Rückwirkungen der europäischen Integration auf den österreichischen Bundesstaat und die Stellung der Länder, in: Hrbek (Hg), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip (2000) 103 f.

vor der Wahrung der föderalen Grundordnung oftmals nicht stark ausgeprägt ist.

Entgegen der pessimistischen Annahme von *Schreiner* zeigt die bisherige Praxis, dass die Länder bei EU-Vorhaben, die ihre Gesetzgebungskompetenzen berühren, in der weit überwiegenden Zahl der Fälle[81] in der Lage sind, eine einheitliche Position zu formulieren. Die Prozesse, die zu den einheitlichen Positionen führen, lassen auch nicht den Schluss zu, dass die Länderstellungnahmen jeweils den „kleinsten gemeinsamen Nenner" darstellen.[82] Die Patientenmobilitätsrichtlinie bzw der Umstand, dass die Länder hierzu eine einheitliche Position gefunden haben, ist exemplarisch und keine Ausnahme.

Dies ist umso erstaunlicher, als die Länder in der nationalen Politik vielfach mit unterschiedlichen Positionen und Interessen konfrontiert sind, die zu Bruchstellen und schwierigen Konsensfindungen führen. Erklärung dafür könnte sein, dass EU-Vorhaben oft Eckpunkte des jeweiligen österreichischen Systems an sich in Frage stellen, wie dies zB bei der Patientenmobilitätsrichtlinie der Fall ist. Hier eine gemeinsame „Abwehrhaltung" zu finden, scheint leichter zu sein, als konstruktiv gemeinsam Neues zu schaffen.[83]

Negativ angemerkt wurden die geringe Zahl an Länderstellungnahmen[84] wie auch deren mangelnde Substanz[85]. Beides könnte als Argument dafür verwendet werden, dass die Konsensfindung der Länder eine eher vordergründige ist. Die „Inhaltslosigkeit" oder „Substanzleere" wird durch das gegenständliche Beispiel der Patientenmobilitätsrichtlinie entkräftet. Und dass die Zahl der Länderstellungnahmen nicht so unbeträchtlich ist, zeigen die von 1995 bis 2009 beschlossenen 73 einheitlichen Länderstellungnahmen. Es wurden also durchschnittlich fünf Stellungnahmen pro Jahr formuliert. Dazu kommen gemeinsame (also nicht die Gesetzgebungskompe-

---

81 Bezogen auf jene EU-Vorhaben, in denen eine einheitliche Länderstellungnahme von einem Land überhaupt vorgeschlagen wird. Nur in wenigen Fällen, ist eine vorgeschlagene einheitliche Länderstellungnahme nicht zustande gekommen. Dies war zB bei der zwischenzeitlich verabschiedeten Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm der Fall.

82 Einheitliche Länderstellungnahmen kommen zumeist in einem einzigen Umlaufverfahren zustande und ohne dass in mehreren Umläufen die Positionen aufgeweicht werden.

83 Vgl auch *Fallend*, Europäisierung 213, der eine relativ homogene Interessenslage und ein niedriges Konfliktniveau zwischen den Ländern ortet.

84 *Morass*, Die Praxis der Bund-Länderkoordination in der EU-Politik, in: Staudigl/Fischler (Hg), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess (1996) 90.

85 *Fallend*, Europäisierung 214.

tenzen der Länder berührende) Länderstellungnahmen, die in Zahl von 26 in den Jahren 2006 und 2009 und elf im Jahr 2007 variieren.

B. Bund-Länder-Beziehungen: Kooperation und Konflikt

Die Frage, ob eine Länderstellungnahme rechtliche Bindungswirkung hat, kann formaljuristisch betrachtet, zu divergierenden Antworten führen. Undefiniert bleiben auch die „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründe", die dem Bund eine Abweichung erlauben. Laut *Öhlinger* ist dieser Begriff im Kern nicht justiziabel.[86] Auch *Schäffer*, der die Justiziabilität nicht grundsätzlich in Abrede stellt, hebt die diesbezüglichen Schwierigkeiten hervor.[87]

Fraglich ist, ob eine formaljuristische Betrachtung zur Bindungswirkung einer Länderstellungnahme in der Praxis hilfreich ist. So ist bei der Patientenmobilitätsrichtlinie – abgesehen vom Zuständigkeitsbereich der Länder – deren rechtspolitische Stellung im Gesundheitswesen zu sehen. Insbesondere die maßgebliche Mitfinanzierung der so genannten Fondskrankenanstalten – also jener Krankenanstalten, deren Leistungen an sozialversicherte Patienten nach einer leistungsorientierten Finanzierung durch die Landesgesundheitsfonds abgegolten werden – durch die Länder sowie die Tatsache, dass die meisten Krankenanstalten in der Hand der Länder oder der von ihnen ausgelagerten Rechtsträgern sind, macht die Länder – neben dem Bund und den Sozialversicherungsträgern – zu wesentlichen Akteuren im österreichischen Gesundheitswesen.

Die Einbeziehung der Länder in den EU-Entscheidungsprozess zur Patientenmobilitätsrichtlinie bzw in die österreichische Positionierung zur Richtlinie stellt sicher, dass der dazu erreichte Konsens repräsentativ ist und die gesamtstaatlichen und regionalen Interessen breit abstützt. Die Akzeptanz der getroffenen EU-Entscheidung, in der sich bis zu einem gewissem Grad Länder mit ihren Anliegen wieder finden, wird erhöht.

Die Ländermitwirkung verläuft allerdings nicht immer friktionsfrei, sie wird von Bundesseite manchmal als „störend" empfunden. Dies zeigen zB die „Startschwierigkeiten" in der – zwischenzeitlich sehr gut funktionierenden – Bund-Länder-Kooperation bei der Patientenmobili-

---

86 *Öhlinger*, Art 23d B-VG Rz 18.

87 *Schäffer*, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtsetzung, ZÖR 1996, 34.

tätsrichtlinie[88], in welcher der Beschluss der politischen Landesgesundheitsreferentinnen und -referenten der effektiven Länderbeteiligung hilfreich war. Diesem „konfliktbehafteten" Beispiel ist die Tatsache gegenüber zu stellen, dass die Zusammenarbeit mit den Bundesorganen vielfach als positiv bewertet wird.[89]

Festzuhalten ist, dass es im Hinblick auf die Gewährleistung eines reibungslosen und der Legitimierung der europäischen Integration dienenden Funktionierens der Länderbeteiligung wichtig ist, dass alle Beteiligten die geschriebenen Regeln nicht zu rigide anwenden.

C. *Länderbeteiligungsverfahren: ein effizientes und flexibles Instrument?*

Die Patientenmobilitätsrichtlinie ist beispielhaft für die Dynamik von EU-Verhandlungsverfahren. *Morass* hebt denn auch als eine der Spielregeln die notwendige Flexibilität hervor: „Es nützt nichts, wenn Stellungnahmen betroffener Stellen vorgelegt werden, wenn auf europäischer Ebene bereits ein neuer Kompromiss zur Diskussion steht."[90] Dass das Länderbeteiligungsverfahren diesen Anforderungen gerecht wird, wurde zum Teil bezweifelt. *Fallend* stellt fest, dass ein echtes Zeitproblem besteht, „indem für Stellungnahmen in der Phase der Ratsberatungen sowohl das eigentlich vorgesehene Verfahren (IKL) wie auch das praktizierte (LHK) zu schwerfällig sind. Bis die Stellungnahmen aller Länder bei der Verbindungsstelle der Bundesländer einlangen, sind die Dokumente, auf die sie sich beziehen, und dazu formulierte Kompromissvorschläge oft schon wieder veraltet."[91]

Das Beispiel der Ländermitwirkung an der Patientenmobilitätsrichtlinie widerlegt die Auffassung, dass es sich beim Länderbeteiligungsverfahren per se um ein schwerfälliges Instrument handelt. Dies wäre dann anders zu beurteilen, wenn einheitliche Länderstellungnahmen nur im Rahmen der IKL beschlossen werden könnten. Um den sich uU rasch fortschreitenden Entwicklungen auf EU-Verhandlungsebene zeitgerecht Rechnung tragen zu können, müssen die Länder flexiblere Koordinierungsmechanismen nutzen können, wie

88 Die vom BMG an das BKA heran getragene Frage nach der Bindungswirkung der einheitlichen Stellungnahme kann wohl dahin gehend interpretiert werden, dass der Bund ursprünglich die Patientenmobilitätsrichtlinie lieber alleine und ohne Einflussnahme durch die Länder verhandeln wollte.

89 *Bußjäger*, Mitwirkung 69 f.

90 *Morass*, Bund-Länderkoordination 87.

91 *Fallend*, Europäisierung 213.

dies bei Länderbeschlüssen im Wege der Landesamtsdirektoren der Fall ist.

Und die effektive Mitwirkung der Länder am EU-Verhandlungsverfahren braucht Ressourcen und Know-how. Die Nutzung des in der Art 15a B-VG Bund-Länder-Vereinbarung grundgelegten Instruments eines „Gemeinsamen Ländervertreters" auf Beamtenebene[92] ist daher nicht nur als „vorteilhaft" zu beurteilen, sondern ist wesentliches Erfolgskriterium dafür, dass die Länder ihre Position effektiv einbringen können. Aufgabe des/der gemeinsamen Ländervertreters/in ist es, die Länderpositionen bei neuen Entwicklung rasch zu koordinieren, diese gegenüber dem Bund zu transportieren, wobei zT auch die Teilnahme an Ratsarbeitsgruppensitzungen notwendig sein kann.

D. *Länderbeteiligungsverfahren: Verlust an Kohärenz im EU-Entscheidungsprozess?*

Als weitere Spielregel für die Positionsfindung im EU-Kontext hat *Morass* die frühzeitige Identifikation von österreichischen Interessen und deren kontinuierliche Verfolgung angeführt: „Es wirkt sich für die Verhandlungsführung eines Mitgliedstaates negativ aus, wenn das Vertrauen durch einen für seine europäischen Partner nicht nachvollziehbaren Positionswechsel in Zweifel gezogen wird."[93] Auch in diesem Zusammenhang wird das Länderbeteiligungsverfahren gelegentlich als hinderlich dargestellt.[94]

Ein einheitliches Auftreten Österreichs in Brüssel mit nachvollziehbaren Positionen liegt sowohl im Interesse des Bundes wie auch in jenem der Länder. Die politischen Kosten einer mangelnden kohärenten Verhandlungsführung wären – nicht nur insoweit, als Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind – von beiden Ebenen zu tragen. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der gesamtstaatlichen Interessen, die es zu wahren gilt, wäre der Bund gut beraten, Verhandlungspositionen frühzeitig mit den Ländern abzustimmen, insbesondere die von ihm beabsichtigte einzunehmende Haltung zu kommunizieren.

---

92 Im Gegensatz zur Möglichkeit, Landesregierungsmitglieder in Ratstagungen zu entsenden, was sehr selten geschieht, haben die Länder eine große Anzahl an gemeinsamen Ländervertretern auf Beamtenebene bestellt, die zB an Beratungen in Ratsarbeitsgruppen teilnehmen.

93 *Morass*, Bund-Länderkoordination 87.

94 So wird zB im Zusammenhang mit dem deutschen Länderbeteiligungsverfahren die Europafähigkeit Deutschlands in Frage gestellt – vgl *Kropp*, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung (2010) 189 f.

Die Mitwirkung der Länder bei der Patientenmobilitätsrichtlinie zeigt, dass die Länder die zum Teil schwierige Verhandlungsposition eines kleinen EU-Mitgliedstaates auf EU-Ebene bei Mehrheitsentscheidungen sehen und für kompromiss- und konsensfähige Lösungen offen sind. Vorausgesetzt der Bund nimmt die berechtigten Anliegen der Länder ernst und vertritt sie mit gleicher Vehemenz auf EU-Ebene wie die eigenen.

E. Schlussfolgerung

Kumin hat in einer Tagung anlässlich des 10jährigen Jubiläums des EU-Beitritts Österreichs zum Länderbeteiligungsverfahren festgehalten dass ,"Föderalismus [...] zwar die Schaffung von Gemeinschaftsrecht [...] nicht unbedingt leichter oder rascher und effizienter [macht]. Aber: die damit zusammenhängenden institutionellen und verfahrensrechtlichen Probleme [...] sind im Rahmen des derzeit vorliegenden Systems der Europäischen Union und des österreichischen Verfassungsrechts lösbar."[95]

Diese These wird durch das gegenständliche Beispiel der Ländermitwirkung an der Patientenmobilitätsrichtlinie bestätigt. Das Länderbeteiligungsverfahren gibt den Ländern die erforderlichen Mittel an die Hand, um im Entscheidungsverfahren zu EU-Vorhaben – in Zusammenarbeit mit dem Bund – effizient und flexibel mitzuarbeiten. Es liegt an den Ländern, dass Länderbeteiligungsverfahren dem entsprechend einzusetzen und ausreichend Ressourcen und Know-how für die Vertretung ihrer Interessen zur Verfügung zu stellen. Denn die Beteiligung der österreichischen Länder an der Europapolitik ist kein Störfaktor, sondern zusätzliche Legitimationsgrundlage für die Integrationspolitik.

95 *Kumin*, Die Mitwirkung der Länder in EU-Angelegenheiten – rechtlicher Rahmen und praktische Durchführung, in: Pauger (Hg), Bilanz von 10 Jahre EU-Recht – Auswirkungen und Perspektiven (2006) 151.

Christoph Kleiser

Art 14b B-VG und die Vereinheitlichung des Vergaberechts

Die Verbindungsstelle der Bundesländer feiert im Mai 2011 ihr 60-jähriges Bestehen. Ihre zentrale Aufgabe ist die Koordination der österreichischen Länder. Dabei ist einerseits die Koordination der verschiedenen Länderkonferenzen von der Landeshauptleutekonferenz bis zu diversen Länderexpertenkonferenzen Aufgabe der Verbindungsstelle, andererseits aber auch die Hintergrundarbeit für die gleichmäßige und gleichzeitige Information der Länder[1].

Gerade diese Hintergrundarbeit ist für ein gemeinsames und koordiniertes Auftreten der Länder gegenüber dem Bund von entscheidender Bedeutung. Exemplarisch für diese Hintergrundarbeit soll an dieser Stelle ein Thema, nämlich die Vereinheitlichung des Vergaberechts, behandelt werden. Unter diesem Aspekt soll vorliegend nicht auf den Inhalt des damals geschaffenen Kompetenztatbestandes „Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens" in Art 14b B-VG eingegangen werden; dies wurde an anderer Stelle bereits ausreichend getan[2].

Vielmehr soll vorliegend unter dem Aspekt der Hintergrundarbeit der Verbindungsstelle auf das Zustandekommen des neuen Lösungsmodells einer Mitgestaltung der Länder bei der Bundesgesetzgebung (Art 14b Abs 4 B-VG) eingegangen werden. Bei der Schaffung des neuen Kompetenztatbestandes des Art 14b B-VG[3] konnten die Länder nämlich durchaus innovativ und kooperativ gemeinsam mit dem Bund eine neuartige Zusammenarbeit im Bereich der Legistik in der Bundes-

---

1 *Rosner*, Mitgestaltungsinstrumente der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Integration, in: Bußjäger/Kleiser (Hg), Legistik und Gemeinschaftsrecht (2001) 86.

2 Etwa *Denk*, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht[7] (2005), Art 14b B-VG, 1 ff; *Rill*, in: Rill/Schäffer (Hg), Bundesverfassungsrecht – Kommentar[3] (2004), Art 14b B-VG, 1 ff.

3 BGBl I Nr 99/2002: Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes sowie des Bundesgesetzes über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Erlassung eines Bundesvergabegesetzes 2002.

verfassung verankern[4]. Begleitet bzw erst ermöglicht wurde dieses neue Lösungsmodell nicht zuletzt zu einem guten Teil durch die wertvolle Hintergrundarbeit der Verbindungsstelle.

Ausgangspunkt der Überlegungen betreffend eine Vereinheitlichung des Vergaberechts war die vielfach kritisierte und unzufrieden stellende „Zersplitterung" des Vergaberechts in Österreich[5]. Dieses seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union maßgeblich durch Gemeinschaftsrecht (nunmehr Unionsrecht) geprägte Rechtsgebiet war nämlich durch ein Bundesvergabegesetz und neun Landesvergabegesetze gekennzeichnet, was letztlich auch die Umsetzung der einschlägigen Richtlinienvorgaben der Europäischen Union erschwerte[6].

Die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung wurde von den Ländern frühzeitig erkannt[7] und entsprach einem berechtigten Anliegen der Wirtschaft[8]. Seitens der Länder wurde der Vereinheitlichung des Vergaberechts durch Verweise auf das Bundesvergabegesetz in den Landesvergabegesetzen Rechnung getragen. Diese Lösung war jedoch für die betroffenen Rechtsanwender gerade durch mitunter diffizile Abweichungen im Detail nicht zufriedenstellend[9].

Die Diskussion über eine Vereinheitlichung des Vergaberechts bekam – neben dem vielfältigen Anpassungsbedarf des Vergaberechts[10] – den entscheidenden Impuls durch eine (einstimmige) Entschließung des Nationalrates vom 24. November 2000, in der die Bundesregierung ersucht wurde, „in Abstimmung mit den im Nationalrat vertretenen Parteien in Verhandlungen mit den Ländern und Gemeinden mit dem

---

4 Vgl zu diesem Modell *Kleiser*, Die neue Kompetenzverteilung im Vergaberecht. Ein Modell zur einfach(er)en Umsetzung von EG-Richtlinien im Bundesstaat, ÖJZ 2003, 449 ff.

5 Etwa *Gutknecht*, Vergaberecht – Kompetenzfragen und Probleme der Rechtszersplitterung, in: Pernthaler (Hg), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder (1999) 97.

6 *Kleiser*, Vergaberecht 451 f.

7 Vgl insb Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 8. Oktober 1992, VST-1533/147.

8 *Denk*, Art 14b B-VG Rz 16 mit Verweis auch auf den Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 9. November 2000, VST-1533/219.

9 *Denk*, Art 14b B-VG Rz 15.

10 Die Regierungsvorlage des BVergG 2002, RV 1087 BlgNR XXI. GP, verweist insbesondere auf das Erkenntnis des VfGH G 110, 111/99 vom 3. November 2000 (VfSlg 16.027), in dem die unterschiedliche Regelung des vergabespezifischen Rechtsschutzes im Ober- und Unterschwellenbereich für gleichheitswidrig befunden wurde.

Ziel einzutreten, bis längstens 1. September 2002 ein zeitgemäßes einheitliches Vergabegesetz in Kraft setzen zu können"[11].

Von Anfang an nahmen die Länder an dieser Diskussion aktiv und konstruktiv teil. Hier kam auch bereits die Hintergrundarbeit der Verbindungsstelle der Bundesländer zum Tragen. Zunächst wurde kurz nach der Entschließung des Nationalrates eine Länderumfrage durchgeführt[12]. Darauf aufbauend erarbeiteten die Länder im Wege einer durch die Landesamtsdirektorenkonferenz eingesetzten Länderarbeitsgruppe[13] zunächst ein „Ländermodell über die Mitwirkungsmöglichkeit der Länder bei Gesetzesvorhaben im Bundesvergabebereich", das dem (legistisch federführenden) Bundeskanzleramt mit Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 23. März 2001 übermittelt wurde[14].

Bereits in diesem Ländermodell wurden bedeutsame inhaltliche Elemente des zu vereinheitlichenden Vergaberechts angesprochen: Der gleiche Zugang der Auftraggeber und Bieter zum Vergaberecht, eine Beschränkung des Vergaberechts auf zwingende (europa- und verfassungsrechtliche) Vorgaben sowie unbedingt notwendige Begleitregelungen für eine praxisorientierte Vergabe, die Festlegung von gesondert anfechtbaren und nicht gesondert anfechtbaren Entscheidungen des Auftraggebers unter Festlegung von Ausschlussfristen für eine Anfechtung sowie ein dezentraler Rechtschutz durch Landesvergabekontrollinstanzen. Gleichzeitig wurde die Einbindung von Ländervertretern in eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Begutachtungsentwurfes gefordert. Als Vereinheitlichungsinstrument war damals noch eine Übernahme der bundesrechtlichen Regelung durch eine verpflichtende statischen Verweisung und eine begleitende Art 15a B-VG-Vereinbarung vorgesehen.

Konkretisiert wurden die inhaltlichen Vorstellungen der Länder an ein vereinheitlichtes Vergaberecht in einem gemeinsamen Länderstandpunkt über die „Eckpunkte eines materiell einheitlichen Vergaberechts", welcher dem Bundeskanzleramt durch die Verbindungs-

---

11 Entschließung 45/E – NR XXI. GP betreffend die Schaffung eines einheitlichen Vergaberechts für Bund, Länder und Gemeinden; vgl hiezu *Rill*, Art 14b B-VG Rz 1, und *Denk*, Art 14b B-VG Rz 17.

12 Ersuchen der Verbindungsstelle vom 27.11.2000, VST-1533/221.

13 Bestehend aus Vertretern der Länder Niederösterreich, Vorarlberg und Wien; vgl auch *Rosner*, Deregulierung als gemeinsames Anliegen der Länder, in: Kleiser/Lengheimer (Hg), Deregulierung. Die Herausforderung einer verständlichen und überschaubaren Rechtsordnung, NÖ Schriften 138 (2002) 84.

14 VST-1533/238.

stelle am 6. April 2001 übermittelt wurde[15]. Diese „Eckpunkte" waren unter anderem der Erhalt gemeinschaftsrechtlich eingeräumter Gestaltungsmöglichkeiten, eine möglichst geringe Regelungsdichte im Interesse einer schlanken, kostengünstigen und raschen Privatwirtschaftsverwaltung und grundsätzlich einheitliche Regelungen im Ober- und Unterschwellenbereich.

In diesen „Eckpunkten eines materiell einheitlichen Vergaberechts" war wiederum die Festlegung von gesondert anfechtbaren und nicht gesondert anfechtbaren Entscheidungen des Auftraggebers unter Festlegung von Ausschlussfristen für eine Anfechtung enthalten. Dieses Modell entstammte dem Wiener Landesvergabegesetz[16] und wurde auch vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (nunmehr Union; EuGH) in Übereinstimmung mit der (Rechtsmittel)Richtlinie 89/665/EWG gesehen. Konkret hat der EuGH in diesem Zusammenhang festgehalten, dass die Richtlinie 89/665/EWG einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, nach der die Nachprüfung einer Entscheidung des öffentlichen Auftraggebers binnen einer bestimmten Frist beantragt werden muss, wobei sämtliche Mängel des Vergabeverfahrens, auf die der Antrag gestützt wird, innerhalb dieser Ausschlussfrist gerügt werden müssen, so dass bei Versäumnis der Frist im weiteren Verlauf des Verfahrens weder die betreffende Entscheidung angefochten noch ein solcher Mangel geltend gemacht werden kann, sofern die fragliche Frist angemessen ist [17].

Ich möchte diesen Punkt deshalb hervorheben, weil er als ein – damals innovativer – Eckpunkt Eingang in das vereinheitlichte Vergaberecht (des Bundesvergabegesetzes 2002) fand und bis heute eine der grundsätzlichen Systementscheidungen des österreichischen Vergaberechts geblieben ist[18]. Bis dahin konnte jede Entscheidung des

15 VST-1533/242.

16 LGBl für Wien 36/1995.

17 Urteil des EuGH vom 12. Dezember 2002 in der Rechtssache C-470/99, Universale Bau, insb Rn 65 ff.

18 Vgl damals § 20 Z 13 BVergG 2002:„Entscheidung ist jede Festlegung eines Auftraggebers im Vergabeverfahren.
a) Gesondert anfechtbare Entscheidungen sind
aa) im offenen Verfahren: die Ausschreibung; sonstige Festlegungen während der Angebotsfrist und die Zuschlagsentscheidung;
...
b) Nicht gesondert anfechtbare Entscheidungen sind alle übrigen, den gesondert anfechtbaren Entscheidungen zeitlich vorhergehenden Entscheidungen. Diese können nur gemeinsam mit der ihnen nächst folgenden gesondert anfechtbaren Entscheidung angefochten werden."
und derzeit § 2 Z 16 BVergG 2006: „ Entscheidung ist jede Festlegung eines Auftraggebers im Vergabeverfahren.

Auftraggebers bis zum Ende des Vergabeverfahrens, oft erst kurz vor Abschluss des Vertrages im Zuge der Anfechtung der Zuschlagsentscheidung, aufgegriffen und bei der Vergabekontrollinstanz geltend gemacht werden. Nun wurden gesondert anfechtbare Entscheidungen bestimmt, die zumeist einen bestimmten Abschnitt des Vergabeverfahrens abschließen, und eigens anzufechten sind. Zu nennen ist hier als wichtigstes Beispiel die Ausschreibung. Vom Bieter wird nun erwartet, Bedenken gegen diese gesondert anfechtbare Entscheidung innerhalb bestimmter Fristen und somit zeitgerecht geltend zu machen, andernfalls wird die Entscheidung bestandskräftig.

Der Verwaltungsgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung zur Bestandskraft von Auftraggeberentscheidungen auf diese Systementscheidung und das mit ihr verfolgte Ziel verwiesen, zu verhindern, dass Rechtsverstöße, die sich in einem frühen Verfahrensstadium ereignet haben, erst unmittelbar vor Zuschlagserteilung geltend gemacht werden. Dies diene der Effizienz und Straffung des Nachprüfungsverfahrens. Insgesamt lasse sich somit erkennen, dass sowohl Bundes- als auch Landesgesetzgeber das Ziel einer möglichst raschen Abhandlung der Nachprüfungsverfahren verfolgten, um allzu große Verzögerungen bei der Realisierung von Investitionen der öffentlichen Hand zu vermeiden[19].

Der EuGH hat dieses Modell auch in seiner weiteren Rechtsprechung grundsätzlich bestätigt und festgehalten, dass es den Mitgliedstaaten zur Erreichung des mit der Richtlinie 89/665/EWG verfolgten Ziels einer zügigen Behandlung freisteht, Fristen für die Verfahrenseinleitung vorzuschreiben, mit denen sie die Wirtschaftsteilnehmer zwingen, Vorbereitungsmaßnahmen oder Zwischenentscheidungen, die in einem Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auf-

---

a) Gesondert anfechtbar sind folgende, nach außen in Erscheinung tretende Entscheidungen:
aa) im offenen Verfahren: die Ausschreibung; sonstige Festlegungen während der Angebotsfrist; das Ausscheiden eines Angebotes; die Widerrufsentscheidung; die Zuschlagsentscheidung;
b) Nicht gesondert anfechtbare Entscheidungen sind alle übrigen, den gesondert anfechtbaren Entscheidungen zeitlich vorhergehenden Entscheidungen. Diese können nur in dem gegen die ihnen nächst folgende gesondert anfechtbare Entscheidung gerichteten Nachprüfungsantrag angefochten werden."

19 VwGH vom 1.3.2004, Zl 2004/04/0012, mit Verweis auf *Gruber*, Gegenstand und Begrenzung der Prüfungsbefugnisse des Bundesvergabeamtes, in: Griller/Holoubek (Hg), Grundfragen des Bundesvergabegesetzes 2002 (2004) 451 f. Aus der Bestandskraft-Rechtsprechung des VwGH vgl etwa VwGH vom 7.9.2009, Zl. 2007/04/0090, mit Hinweis auf die Vorjudikatur. Vgl auch *Eisner*, Die Bestandskraft im Vergabeverfahren. Absolute Geltung? Grenzen? (unpubl Dissertation Wien, approbiert 11/2009), 21 f.

trags ergangen sind, innerhalb einer kurzen Frist anzufechten. Dies jedoch immer unter Beachtung der Erfordernisse der Rechtssicherheit und des Effektivitätsgrundsatzes [20].

Doch zurück zum Ablauf der Vereinheitlichung des Vergaberechts: In der Folge wurde mit Vertretern des Bundes eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe gebildet, die von Länderseite mit den Vertretern in der Länderarbeitsgruppe beschickt wurde[21] und denen seitens des Bundes Vertreter des Bundeskanzleramtes (als legistisch federführendes Ressort) und weiters der Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit und für Finanzen angehörten. Bereits von Anfang an bestand Einvernehmen darüber, die Eckpunkte der Länder als inhaltliche Grundlage für die weitere Gestaltung des bereits vorhandenen Bundesentwurfes zu verwenden. Die Beratungen erwiesen sich als intensiv und konstruktiv. Sie zeigten (entgegen mancher skeptischer Erwartungen), dass eine derartige Zusammenarbeit auf legistischer Ebene effizient möglich war. Das Ergebnis war die Regierungsvorlage 1087 Blg NR XXI. GP. Darin wurde festgehalten, dass hinsichtlich der materiellen vergaberechtlichen Regelungen im Rahmen der gemeinsam eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe eine Einigung erzielt werden konnte (zB Beschränkung der Umsetzung auf verfassungs- und europarechtliche Vorgaben, möglichst einheitliche Verfahren für den Bereich ober- und unterhalb der Schwellenwerte, Eröffnung der Möglichkeit von elektronischen Vergabeverfahren – e-procurement, Präklusionsfristen, Festlegung gesondert und nicht gesondert anfechtbarer Entscheidungen, dezentraler Rechtsschutz). Die kompetenzrechtlichen Aspekte der Vereinheitlichung des Vergaberechts blieben aber einer Lösung auf parlamentarischer Ebene vorbehalten[22].

Auf Ebene der Beratungen im Nationalrat wurden die Beratungen im so genannten „Political Steering Committee" unter Einbeziehung der Länder im Wege gemeinsamer Ländervertreter fortgesetzt. Diese gemeinsamen Ländervertreter (aus den Ländern Niederösterreich, Vorarlberg und Wien) waren bereits in der ursprünglichen Arbeitsgruppe der Länder vertreten und hatten sohin Gelegenheit als gleichberechtigte Partner ihre Ideen und Vorschläge einzubringen. Neben

---

20 Urteil des EuGH vom 28. Jänner 2010 in der Rechtssache C-406/08, Uniplex (UK) Ltd, insb Rn 38, mwN auf die Rechtsprechung des EuGH zu diesem Thema.

21 Der Autor war bis 2003 Mitarbeiter im Verfassungsdienst des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung und einer der gemeinsamen Ländervertreter in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Neugestaltung eines einheitlichen Vergaberechts. Seit 2003 ist er Mitglied des Verwaltungsgerichtshofes, wo er unter anderem dem für Vergaberecht zuständigen Senat 04 angehört.

22 Erläuterungen, Allgemeiner Teil Punkt 1.3.

Änderungen der Regierungsvorlage wurde insbesondere die neue Kompetenzerteilung im Vergaberecht („Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens") im Wege einer Änderung der Bundesverfassung diskutiert. Begleitet wurde auch dieser Prozess durch die Hintergrundarbeit der Verbindungstelle der Bundesländer[23].

Dabei entschloss man sich einvernehmlich zu dem neuen Modell des Art 14b B-VG[24]. Dem voran gingen Diskussionen der Länder, die unter anderem zur Überzeugung führten, dass einerseits das ursprünglich ins Auge gefasste Instrument der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG für diesen Bereich der Vereinheitlichung nicht ausreichend wirksam sei und andererseits die neuartige Mitwirkungsmöglichkeit der Länder bei der Gestaltung des Bundesvergaberechts einen angemessenen Ausgleich zum Kompetenzverlust auf Ebene der Gesetzgebung darstellten[25].

Diese neuartige Mitwirkungsmöglichkeit ist meiner Ansicht nach das eigentlich Besondere an der Lösung des Art 14b B-VG und gleichzeitig das Zukunftsweisende daran: so war bewusst, dass sich der eigentliche Vorteil einer föderalen Gesetzgebung, nämlich die Unterschiedlichkeit der Regelungen und der damit beabsichtigte Wettbewerb der verschiedenen Gesetzgeber[26], im Bereich des Vergaberechts gerade ins Gegenteil verkehrte und zu einer rechtspolitisch unerwünschten „Zersplitterung" führte. Auch aus diesem Grund entschlossen sich die Länder zu einer Aufgabe von Gestaltungsmöglichkeiten auf Gesetzgebungsebene und fanden mit dem Bund zu einer neuen Zusammenarbeit, bei der sich neue Mitgestaltungsmöglichkeiten der Länder in der Bundesgesetzgebung eröffneten. Dass diese Zusammenarbeit bei der Schaffung des Bundesvergabegesetzes 2002 konstruktiv war, beweisen letztlich auch die entsprechenden Wortmeldungen auf Ebene der Behandlung im Plenum des Nationalrates, die „bei allen beteiligten Verhandlungspartnern" von „einem sehr guten

23 Bericht der gemeinsamen Ländervertreter vom 7.5.2002, VST-1533/280.

24 Bericht des Verfassungsausschusses AB 1118 BlgNR XXI. GP.

25 *Kleiser*, Neue Kompetenzverteilung im öffentlichen Auftragswesen – Neue Mitgestaltungsmöglichkeit der Länder, Informationsblatt des Instituts für Föderalismus, Nr 3/2002.

26 *Bußjäger/Seeber*, Zwischen Föderalismus und Unitarismus – das föderalistische Bewusstsein der Österreicherinnen und Österreicher nach der Föderalismusumfrage 2009, in: Bußjäger/Karlhofer/Pallaver, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich – Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus (2010) 42. *Bußjäger/Seeber* sprechen in diesem Zusammenhang vom Konzept des Wettbewerbsföderalismus, bei dem die Glieder des Bundesstaates als eigenständige Akteure auftreten und als Standorte konkurrieren. Die Föderalismusumfrage 2009 zeigte aber eine ablehnende Haltung gegenüber diesem Konzept.

Klima, in einer sehr fachlichen und sachlichen Diskussion"[27] und einem „guten, konstruktiven Geist von allen Beteiligten"[28] sprachen.

Kern dieser neuen Mitgestaltung ist zunächst, dass die Länder bereits zu Beginn im Bereich der Legistik, also bei der Vorbereitung des Gesetzesvorhabens des Bundes, gleichberechtigt und verfassungsrechtlich vorgegeben mitwirken[29]. In diesem frühen Stadium der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen ist eine echte legistische und konstruktive Mitarbeit der Länder möglich. So entspricht es Erfahrungswerten im Bereich der Legistik, dass die inhaltliche Flexibilität bei der Gestaltung eines Gesetzesvorhabens in der Phase vor Begutachtung des Entwurfes wesentlich höher ist und daher noch substantielle Änderungen möglich sind, während die Bereitschaft zu Änderungen nach dem „Hinaustragen" des Entwurfes im Begutachtungsverfahren wesentlich geringer ist[30]. Wie sich aus den Erläuterungen des Verfassungsgesetzgebers ergibt, soll die Zusammenarbeit bei der Gestaltung des Gesetzesentwurfes in Form der bereits bewährten Bund-Länder-Arbeitsgruppe erfolgen[31]. Am Ende des Gesetzgebungsprozesses steht – gleichsam als zweite Seite der Mitwirkung – die Zustimmung der (und zwar aller) Länder[32]. Es ist offenbar dieser Bereich der Mitwirkung, der zu der teils ablehnenden Haltung gegenüber diesem Mitwirkungsmodell geführt hat[33]. Meiner Ansicht nach sind die Befürchtungen aber dahingehend zu relativieren, dass der entsprechende Meinungsbildungsprozess der Länder bereits in der ersten Phase der Mitwirkung bei der Vorbereitung des Gesetzesvorhabens erfolgt[34] und die Zustimmung damit letztlich der Sicherstellung einer ausreichenden Berücksichtigung der Länder bei der Vorbereitung des Gesetzes-

27 StenProt NR XXI. GP 103. Sitzung, 116 (Abg z NR *Dr Wittmann*).

28 StenProt NR XXI. GP 103. Sitzung, 119 (Abg z NR *Dr Baumgartner-Gabitzer*).

29 Art 14b Abs 4 erster Satz B-VG: „Der Bund hat den Ländern Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben in Angelegenheiten des Abs. 1 mitzuwirken".

30 *Kleiser*, Über die NÖ Legistischen Richtlinien 1987 (1999) 54 f.

31 *Kleiser*, Vergaberecht 456 f; vgl auch *Denk*, Art 14b B-VG Rz 74.

32 Art 14b Abs 4 zweiter Satz B-VG: „Nach Abs. 1 ergehende Bundesgesetze, die Angelegenheiten regeln, die in Vollziehung Landessache sind, dürfen nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden".

33 Vgl *Mayer*, B-VG[4] (2007) 96, der dieses Zustimmungserfordernis als verfassungspolitisch problematisch ansieht, auch weil es notwendige Gesetzgebungsakte – so *Mayer* – „politisch erheblich ‚verteuern' " kann; vgl auch die kritische Haltung von *Rill*, Art 14b B-VG Rz 1 und 52, der von einer „Fessel" spricht, die lediglich dadurch gemildert wird, „dass die grundlegenden Fragen des Vergaberechts nicht länger dem österreichischen Provinzialismus ausgeliefert sind, sondern durch Mehrheitsentscheidung in der EG geregelt werden".

34 So auch *Denk*, Art 14b B-VG Rz 76.

vorhabens dient[35]. Unzweifelhaft ist aber, dass dieses Zustimmungsrecht schon auf Grund der Umsetzungspflichten Österreichs verantwortungsbewusst wahrgenommen werden muss[36]. Es wurde auch überlegt, gerade aus dem föderalistischen Blickwinkel bei einer etwaigen Ausweitung dieses Modells auf andere Materien die Zustimmungspflicht etwa auf sechs der neun Länder zu reduzieren[37]. Weiters wurde betont, dass dieses Modell zweifellos den kooperativen Bundesstaat stärkt und eine optimale Mitsprachemöglichkeit der Länder erlaubt, dies jedoch zu Lasten der Gesetzgebungskompetenz der Landtage. Daher sei dieses Modell nicht für Materien tauglich, bei denen innovatorische Differenzierung und Wettbewerb sinnvoll sei[38].

Im Ergebnis handelt es sich bei Art 14b Abs 4 B-VG meiner Ansicht nach um ein zukunftsweisendes Lösungsmodell einer gemeinsamen und kooperativen Gestaltung von einheitlichen Bundesregelungen in Umsetzung von Unionsrecht. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern kann einerseits mit der Mitwirkung der Mitgliedstaaten bei Rechtsakten der Europäischen Union verglichen werden und andererseits auf andere, derzeit noch zwischen Bund und Ländern zersplitterte Rechtsbereiche, in denen eine einheitliche Regelung rechtspolitisch erwünscht ist, übertragen werden[39].

Letztlich hat der Ablauf der Vereinheitlichung des Vergaberechts und der Schaffung des Art 14b B-VG auch gezeigt, wie wertvoll die angesprochene Hintergrundarbeit der Verbindungsstelle der Bundesländer ist. In diesem Fall hat sie den Ländern die Gelegenheit gegeben, ihr Innovationspotenzial zu Beweis zu stellen und eine neuartige und meiner Ansicht nach zukunftsweisende Lösung einer legistischen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung von Unionsrecht zu schaffen.

---

35 *Kleiser*, Vergaberecht 456.

36 *Kleiser*, Vergaberecht 456, und *Denk*, Art 14b B-VG Rz 76.

37 *Bußjäger*, Homogenität und Differenz – Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich (2006) 110.

38 *Bußjäger*, Homogenität 110.

39 *Kleiser*, Vergaberecht 456 f.

Paul Sieberer

EU-Dienstleistungsrichtlinie und Gemeinsamer Ländervertreter – Einige rechtliche Problemfelder aus der Praxis

I. Einleitung

Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (im Folgenden: DL-RL) war bis zum 28. Dezember 2009 ins nationale Recht umzusetzen. Neben der Rechtsanpassung mussten nach Durchführung eines so genannten Normen-Screenings[1] umfangreiche Berichtspflichten erfüllt, Einheitliche Ansprechpartner (EAP)[2] zur Abwicklung dienstleistungsbezogener Verfahren und zur Information darüber – auch auf rein elektronischer Basis[3] – eingerichtet sowie die Grundlagen für die in der Richtlinie vorgesehene Verwaltungszusammenarbeit[4] mit anderen Mitgliedstaaten geschaffen werden. Da die DL-RL quer zur österreichischen Kompetenzverteilung liegt, somit schon von Anfang an Klarheit bestand, dass sie sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene umzusetzen sein würde, und sich noch dazu in einem frühen Stadium die Ämter der Landesregierungen als EAP heraus-

---

1 Vgl dazu eingehend *Sieberer*, Normen-Screening durch die Länder auf Grund der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle – Band 17 – 6. Klagenfurter Legistik@Gepräche 2008 (2009) 101.

2 Zum EAP siehe zB *Leitner*, EU-Dienstleistungsrichtlinie und Einheitlicher Ansprechpartner, ASoK 2007, 172; *Adler*, Aspekte der Implementierung der Dienstleistungsrichtlinie in Österreich, wbl 2009, 425 (428 f); *Ziekow/Windoffer*, Ein einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister (2007); *Neidert*, Einheitlicher Ansprechpartner: Umsetzungsmodell zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens, in: Schliesky (Hg), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung I (2008) 117; *Kormann*, Einheitlicher Ansprechpartner im deutschen Föderalismus (2008).

3 Zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die rein elektronische Verfahrensabwicklung zu gewährleisten vgl Art 8 DL-RL; zum vom EAP elektronisch bereitzuhaltenden Informationsangebot vgl Art 7 Abs 1 DL-RL; siehe dazu zB *Ziekow/Windoffer* in: Schlachter/Ohler (Hg), Europäische Dienstleistungsrichtlinie (2008) Art 7, 8; *Grubner*, Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie – Verwaltungsreform in der Europäischen Union (2010) 22 ff, 41 ff.

4 Vgl dazu zB *Schliesky*, Die Verwaltungszusammenarbeit nach der Dienstleistungsrichtlinie und das Verhältnis zu den nationalen Amtshilfevorschriften, in: Schliesky (FN 2) 203; *Leitner*, Grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit – Umsetzung der EU-Berufsanerkennungs- und Dienstleistungsrichtlinien, ASoK 2007, 294.

kristallisierten[5], wurden jeweils für bestimmte Bereiche[6] Gemeinsame Ländervertreter bestellt, die während des Implementierungsprozesses für die effektive Vertretung und Koordinierung der Länderinteressen gegenüber dem Bund und der EU sorgen sollten.[7] Ich schulde der Verbindungsstelle Dank, meine Nominierung als Gemeinsamer Ländervertreter für den rechtlichen Bereich unterstützt zu haben, sodass ich auch gerne der Einladung gefolgt bin, einen darauf bezogenen Beitrag für die vorliegende Festschrift zu verfassen.

II. Die Umsetzung der DL-RL

A. *Status quo in Österreich*

1. *Rechtsanpassung*

Während die Berichtspflichten durch eine Vielzahl von Eingaben in das von der Europäischen Kommission (EK) betriebene IPM-System[8] vom Bund und von den Ländern erfüllt wurden, ist im Übrigen bei der Anpassung von Gesetzen und Verordnungen zu differenzieren:

Auf Bundesebene soll es ein so genanntes Horizontalgesetz geben, das Dienstleistungsgesetz (DLG), dessen Regelungen (insbesondere betreffend EAP, Genehmigungsverfahren und Verwaltungszusammenarbeit) kraft einer Kompetenzdeckungsklausel sowohl für bundes- als auch für landesrechtlich zu regelnde Dienstleistungen Anwendung finden. Da für diese punktuelle Änderung der Kompetenzverteilung eine Verfassungsbestimmung erforderlich ist, verzögerte sich die fristgerechte Umsetzung auf Bundesseite, zumal die Regierungsparteien gegenwärtig nicht über eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat verfügen und die Oppositionsparteien die Zustimmung geschlossen verweigerten. Zwar erschiene grundsätzlich denkbar, dass die im DLG enthaltenen Regelungen vom jeweiligen Materiengesetzgeber getrof-

5 Die Landesamtsdirektorenkonferenz hat sich bereits am 16.3.2007 für eine Ansiedelung des EAP bei den Ämtern der Landesregierung ausgesprochen.

6 Gemeinsame Ländervertreter wurden bestellt für die Bereiche Allgemeines, worunter das Normen-Screening und die damit verbundene, in einer späteren Phase relevante Evaluierung fallen, weiters für Fragen der Verwaltungszusammenarbeit, des EAP sowie für das Themenfeld elektronische Verfahren.

7 Zur Funktion der Gemeinsamen Ländervertreter vgl *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 137 ff.

8 Interactive Policy Making-System; nur mit Login und Passwort zugänglicher Online-Dienst der EK, über den sämtliche Berichte aus allen Mitgliedstaaten, gegliedert nach den jeweiligen Artikeln der DL-RL (Art 9, 15, 16, 25), abfragbar sind.

fen werden[9], was eine Verfassungsänderung entbehrlich machte, doch braucht es eine solche jedenfalls dafür, wenn auch im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden durchzuführende Verfahren über das (außerhalb der Gemeinde gelegene) Amt der Landesregierung als EAP abwickelbar sein sollen.[10] Im Fall der Feststellung einer Vertragsverletzung Österreichs und der Verpflichtung zur Zahlung eines Zwangsgelds bzw Pauschalbetrags durch den EuGH[11] wegen verspäteter Erlassung des DLG kann es aber auch deshalb keinesfalls zu einer Mithaftung der Länder gegenüber dem Bund mit dem Argument kommen, die Länder hätten etwa im Rahmen der von ihnen zu regelnden Materien die entsprechenden Regelungen hinsichtlich Genehmigungsverfahren und EAP schaffen können, weil eine auch für die Landesmaterien maßgebliche bundesrechtliche Regelung unter Einbindung aller Länder – koordiniert durch die Gemeinsamen Ländervertreter – von Bundesseite zugesichert und ausgearbeitet wurde und die Länder

---

9 Dies gilt jedenfalls für die Regelungen betreffend Genehmigungsverfahren, wobei allfällige Abweichungen vom AVG angesichts der EU-rechtlichen Vorgaben als erforderlich im Sinn des Art 11 Abs 2 B-VG und somit als verfassungskonform anzusehen wären. Auch trifft es auf die Festlegung zu, welches Organ als EAP fungiert: Selbst wenn die Zuständigkeit zur Entscheidung über die dienstleistungsrelevanten Anbringen nicht beim EAP liegt, sondern dazu die gesetzlich vorgesehenen Behörden berufen sind, so ist doch die Pflicht zur Entgegennahme der Anbringen und zur unverzüglichen Weiterleitung an die zuständigen Behörden ein Teil der sachlichen Zuständigkeit, welche die Befugnis zur Setzung aller auf die Sachentscheidung abzielenden Teilakte, mithin auch die Entgegennahme, Weiterleitung und Zustellung, umfasst (siehe dazu *Mayer*, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration (1985) 46 f; *Stoitzner*, Ist der Organisationsgesetzgeber berechtigt, Zuständigkeitsnormen zu erlassen? ÖJZ 1986, 135 (141); vgl zum Gegenstand auch *Grubner*, Umsetzung 36; die Fixierung der sachlichen Zuständigkeit ist aber Sache des Materiengesetzgebers (vgl VfSlg 2425/1952, 8466/1978; *Hengstschläger/Leeb*, AVG (2004) § 1 Rz 7). Fraglich bleibt, ob die Regelungen über die Verwaltungszusammenarbeit demgegenüber nur vom Bund auf Basis seiner Kompetenz für auswärtige Angelegenheiten (Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG) getroffen werden könnten.

10 Ansonsten entstünde ein Widerspruch zu Art 118 Abs 4 B-VG.

11 Vgl Art 260 Abs 3 AEUV. Seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags kann es bei Verurteilungen wegen mangelnder Richtlinienumsetzung schon im 1. Rechtsgang zur Auferlegung entsprechender Sanktionen kommen. Vgl zB *Hakenberg/Schilhan*, Die Architektur der EU-Gerichtsbarkeit – Aktualität und Perspektiven im Lichte von Lissabon, ZfRV 2008/16, 108 f; *Obwexer*, Die Rechtsstellung Einzelner in der Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, ÖJZ 2010/13, 110 ff; siehe auch die Mitteilung der EK vom 11.11.2010, SEK (2010) 1371, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_infringements/sec_2010_1371_de.pdf.

auf die rechtzeitige Gesetzeswerdung vertrauen konnten.[12] Abgesehen vom DLG und der darin enthaltenen Verfassungsbestimmung hat der Bund Änderungen seines Materienrechts zur etwaigen Anpassung an die DL-RL offenbar nicht für notwendig erachtet, zumal – soweit ersichtlich – bisher dahingehende Novellierungen weder vorbereitet noch beschlossen wurden.

Die Landesgesetzgeber haben hingegen die von ihnen zu regelnden Materien[13] – zum Teil in eigenen Sammelgesetzen[14] – an die Vorgaben der DL-RL, die nicht vom DLG des Bundes erfasst sind, angepasst.[15] Insbesondere geht es dabei um die Abschaffung von Genehmigungsregelungen oder Anforderungen an Dienstleistungserbringer, die nicht durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses

---

12 Art 12 Abs 2 der Vereinbarung BGBl Nr 775/1992 und § 3 Abs 2 FAG 2008 bieten diesfalls keine Anspruchsgrundlage für den Bund, sich bei den Ländern zu regressieren. Grundsätzlich sind zwar nach dieser Bestimmung die jeweils betroffenen Länder zur Tragung jener Kosten verpflichtet, die der Republik Österreich im Zusammenhang mit Verfahren vor dem EuGH wegen eines EU-rechtswidrigen Verhaltens der Länder erwachsen (vgl dazu zB *Riedl* in: Mayer [Hg], EU- und EG-Vertrag (2005) Art 228 EGV Rz 89 ff). In casu würde aber die Durchsetzung eines Regressanspruchs des Bundes gegen die Länder dem „Estoppel"-Prinzip (vgl dazu zB *Lengauer*, Haftung eines Mitgliedstaates für die Verletzung von EG-Recht, ÖJZ 1997, 81) bzw der Lehre vom Verbot des „venire contra factum proprium" (vgl dazu zB *Teichmann*, Venire contra factum proprium – ein Teilaspekt rechtsmissbräuchlichen Verhaltens, JA 1985, 497) zuwiderlaufen; also gegen Grundsätze verstoßen, welche als Inhalt auch des völkerrechtlichen Vertragsrechts (vgl Art 31 Abs 1 WVK: Auslegung nach Treu und Glauben) gemäß Art 15a Abs 3 B-VG für die Auslegung von Gliedstaatsverträgen maßgeblich sind; siehe dazu auch FN 39.

13 Auf Grund ihrer Dienstleistungsrelevanz betroffen sind insbesondere die Schischul- und Bergführergesetze, das Tanzschulwesen, das Campingplatzrecht, das Veranstaltungswesen und die Kinderbetreuung.

14 Oö. Dienstleistungsrichtlinie-Anpassungsgesetz 2010, LGBl Nr 30/2010; Stmk DLRL-Anpassungsgesetz, LGBl Nr 13/2010; Sbg Landesgesetz zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, LGBl Nr 20/2010; Vbg Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – Sammelnovelle, LGBl Nr 12/2010. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sammelgesetzen vgl VfSlg 17.173/2004; vgl auch *Arnold*, Sammelgesetze – „das Kind beim Namen nennen", SWK 2003, T 173; *Willi*, Das Problem des „Sammelgesetzes" vor dem Hintergrund der maßgeblichen „Baugesetze" der österreichischen Bundesverfassung, ZÖR 2008, 321.

15 Neben den in FN 14 zitierten Gesetzen siehe: Bgld: Änderung des Leichen- und Bestattungsgesetzes, LGBl Nr 71/2010; Ktn: Änderung des Berg- und Schiführergesetzes, LGBl Nr 12/2010; Änderung des Schischulgesetzes, LGBl Nr 34/2010; Nö: Änderung des Sportgesetzes, LGBl Nr 13/2010; Änderung des Bestattungsgesetzes 2007, LBGl Nr 30/2010; Stmk: Leichen- und Bestattungsgesetz 2010, LGBl Nr 78; Tir: Änderung des Bergsportführergesetzes, LGBl Nr 28/2010; Änderung des Elektrizitätsgesetzes 2003, LGBl Nr 28/2010; Änderung des Schischulgesetzes 1995, LGBl Nr 47/2010; Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz, LGBl Nr 48/2010; Aufhebung des Tanzunterrichtsgesetzes, LGBl Nr 76/2010; W: Änderung des Elektrizitätswirtschaftsgesetzes 2005, LGBl Nr 59/2009; Änderung des Gesetzes über die Unterweisung in Wintersportarten, LGBl Nr 60/2009; Änderung des Veranstaltungsgesetzes, LGBl Nr 15/2010.

notwendig und verhältnismäßig erschienen.[16] Bemerkenswert ist, dass die in Art 13 Abs 4 DL-RL vorgesehene Genehmigungsfiktion[17], wonach ein Genehmigungsantrag im Anwendungsbereich der DL-RL als bewilligt gilt, wenn nicht binnen angemessener Frist[18] eine negative Entscheidung ergeht, nur in drei Bundesländern Eingang in die Rechtsordnung fand[19]; im Übrigen wurden zwingende Gründe des Allgemeininteresses geltend gemacht, die gemäß Art 13 Abs 4 DL-RL ein Absehen von der Normierung der Genehmigungsfiktion rechtfertigen können.[20] Um dem Problem entgegenzutreten, dass die Behörde zwar einen ab- oder zurückweisenden oder mit Auflagen versehenen Bescheid rechtzeitig vorbereitet und versendet hat, dessen wirksame Erlassung aber wegen Zustellschwierigkeiten im Ausland scheitert, sodass möglicherweise angesichts der als erteilt geltenden Genehmigung völlig unqualifizierte Personen rechtmäßig Dienstleistungen er-

16 So wurde es in Salzburg zum Beispiel als unverhältnismäßig angesehen, dass es für einen Campingplatz sowohl eine Errichtungs- als auch eine Betriebsbewilligung brauchte. Auch die Bewilligungspflicht für Tanzschulen wurde mangels Gefahrengeneigtheit dieser Dienstleistungstätigkeit und somit mangels Rechtfertigbarkeit nach Art 9 DL-RL aufgehoben und in eine Anzeigepflicht umgewandelt.

17 Siehe dazu allgemein zB *Hissnauer*, Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Genehmigungsverfahrensrecht (2009) 226 ff; *Ziekow*, Die Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Genehmigungsverfahrensrecht, GewArch 2007, 179, 217 (221 ff); *Bernhardt*, Fingierte Genehmigungen nach der Dienstleistungsrichtlinie – Möglichkeit der Regelung und Einschränkung, GewArch 2009, 100.

18 Die Frist, die erst ab vollständigem Vorliegen aller Unterlagen bei der Behörde läuft und einmal verlängert werden kann, wird vom Materiengesetzgeber festgelegt. Nur für den Fall, dass dieser eine Genehmigungsfiktion, aber keine besondere Entscheidungsfrist normiert, setzt diese das DLG in § 12 Abs 2 subsidiär mit drei Monaten fest; vgl auch RV 317 BlgNR 24. GP 15 f.

19 Und zwar in Oö, Sbg und Stmk in einzelnen Gesetzen; das DLG sieht nämlich die Genehmigungsfiktion im Anwendungsbereich der DL-RL nicht verpflichtend vor, sondern überlässt es in Form einer „opt-in"-Klausel dem Materiengesetzgeber, über deren Einführung zu entscheiden.

20 Dass zwingende Gründe des Allgemeininteresses es rechtfertigen, eine Genehmigungsregelung vor dem Hintergrund des Art 9 DL-RL an sich aufrecht zu erhalten, bedeutet jedoch nicht, dass diese Gründe immer auch dafür herangezogen werden können, die Bewilligungsfiktion nicht zu normieren; bei einem solchen Verständnis wäre ein Teil von Art 13 Abs 4 DL-RL sinnlos. Es müssen zusätzliche Erwägungen sein – etwa der Rechtsschutz für mitbeteiligte Parteien –, die einen Verzicht auf die Genehmigungsfiktion im Sinn von Art 13 Abs 4 DL-RL zulässig machen (vgl RV 124 BlgLT 2. Sess 14.GP zum Sbg Sammelgesetz). Unterbleibt die Normierung der Genehmigungsfiktion unzulässigerweise, wird aber eine unmittelbare Anwendbarkeit von Art 13 Abs 4 DL-RL mangels hinreichender Bestimmtheit – eine konkrete Entscheidungsfrist ist auch nicht iVm Abs 3 des Art 13 DL-RL festgelegt – nicht in Betracht kommen.

bringen könnten, wurden in Salzburg und auch in der Steiermark spezielle Zustellfiktionen in die betreffenden Gesetze aufgenommen.[21]

2. *Faktische Umsetzung*

Besonders hervorgehoben werden muss, dass die Länder trotz fehlender gesetzlicher Grundlage, sprich schon vor Erlassung des DLG, EAPs bei den Ämtern der Landesregierung eingerichtet haben. Eine Verpflichtung dazu bestünde nur bei unmittelbarer Anwendbarkeit der DL-RL. Richtlinien sind nach der Judikatur des EuGH bei Säumigkeit des Mitgliedstaates dann unmittelbar anwendbar, wenn sie „self executing", dh inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, und darüber hinaus Einzelnen nicht unmittelbar Verpflichtungen auferlegen.[22] Da aus der DL-RL nicht hervorgeht, welchem innerstaatlichen Organ die Funktion des Einheitlichen Ansprechpartners (EAP) zukommt, sondern die diesbezügliche Festlegung von den Mitgliedstaaten zu treffen ist, fehlt es der DL-RL insoweit am Kriterium der inhaltlichen Unbedingtheit bzw hinreichenden Genauigkeit. Die DL-RL gibt in keiner Weise vor, dass ein Landesorgan bzw eine Dienststelle des Landes die Aufgaben des EAP wahrzunehmen hat, sodass keinerlei Verpflichtung des Landes besteht, vor Inkrafttreten des DLG den EAP im Amt der Landesregierung einzurichten und seine unionsrechtlich vorgegebenen Aufgaben zu erfüllen. Diese Auffassung entspricht jener sämtlicher Höchstgerichte zur Frage, ob sich aus einer allfälligen unmittelbaren Anwendbarkeit einer Richtlinie, insbesondere den Rechtsmittelrichtlinien in Vergabeangelegenheiten, die Zuständigkeit einer bestimmten nationalen Behörde ergibt; dies wird einhellig verneint.[23]

Völlig unabhängig von der Frage nach der Verpflichtung zur faktischen Umsetzung der DL-RL ist die Frage zu beantworten, ob diese (etwa Bereitstellung des Informationsangebots nach Art 7 DL-RL, Entgegennahme und Weiterleiten von Anbringen durch den „designierten" EAP) vor Inkrafttreten des DLG überhaupt zulässig ist. Dies ist

---

21 Und zwar in Salzburg in Bezug auf die herkömmliche postalische Zustellung, weil davon ausgegangen wurde, dass angesichts der Schwierigkeiten einer elektronischen Zustellung auf Grund der dafür erforderlichen Bürgerkarte (Eintragung in das Ergänzungsregister gemäß § 6 Abs 4 E-GovG) Dienstleistungserbringer für eine Zustellung auf dem Postweg optieren werden; in der Steiermark jedoch betreffend die elektronische Zustellung. Diese Regelungen stellen mit Hinblick auf die ansonsten möglichen, oben aufgezeigten Folgen erforderliche Abweichungen vom Zustellgesetz dar (Art 11 Abs 2 B-VG) und sind daher verfassungskonform.

22 Vgl zB *Vcelouch* in: Mayer (Hg), EU- und EG-Vertrag (2004) Art 249 EGV Rz 69 mwN.

23 Vgl EuGH 17.9.1997, Rs C-54/96, Dorsch Consult; EuGH 28.10.1999, Rs C-81/98, Alcatel Austria AG; VfSlg 15.106/1998, 15.636/1999; VwGH 31.5.2000, 2000/04/0055.

eine ausschließlich nach verfassungsrechtlichen Maßstäben zu beurteilende Frage. Es geht dabei um die Konformität einer faktischen Umsetzung mit Art 18 Abs 1 B-VG, wonach für hoheitliches Handeln zwingend eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Die bloße Bereitstellung von Informationen zu bestimmten Verfahren bzw das „Online-Stellen" einer einschlägigen Internetseite stellt keine Ausübung von Imperium dar und kann daher auch ohne gesetzliche Grundlage erfolgen.[24] Solange die Länder nicht gesetzlich als Rechtsträger des EAP feststehen, muss auch ein Haftungsausschluss für die angebotenen Informationen zulässig sein. Was die Funktion als Einbringungsstelle betrifft, ist festzuhalten, dass das Amt der Landesregierung schon bislang (für die Landesregierung bzw für den Landeshauptmann) verpflichtet ist, Anbringen nach § 6 AVG an die zuständige Stelle weiterzuleiten.[25] Nicht zum Tragen kommt jedoch die fristbezogene Privilegierung, die die DL-RL kennt, nämlich dass schon mit dem Einbringen beim EAP ein Anbringen als bei der Behörde rechtzeitig eingebracht gilt. Es gibt nämlich vor Inkrafttreten des DLG keinen EAP, und die Behörden, die die Rechtzeitigkeit eines Anbringens zu beurteilen haben, können ohne gesetzliche Grundlage in einem Verwaltungsverfahren nicht von der Rechtzeitigkeit des über eine Stelle eingebrachten Antrags ausgehen, die von der DL-RL nicht als EAP vorgegeben ist.

Was die Regelungen der DL-RL über die Verwaltungszusammenarbeit betrifft, sind die technischen Voraussetzungen für die Teilnahme am so genannten Internal Market Information System (IMI) der EK vorhanden. Solange es für den Echtbetrieb keine gesetzliche Grundlage gibt, kann der Datenaustausch mit anderen Mitgliedstaaten nur erfolgen, wenn eine Prüfung der jeweils in Betracht kommenden Richtlinienvorschrift ergibt, dass sie die Kriterien der Unbedingtheit und hinreichenden Genauigkeit erfüllt. Dass die fragliche Richt-

---

24 Zur Abgrenzung von Hoheitsverwaltung zu Privatwirtschaftsverwaltung siehe statt vieler *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[3] (2009) Rz 684 ff.

25 Die in § 6 Abs 1 AVG vorgesehene Alternative des Verweisens des Einschreiters an die zuständige Stelle kommt nur bei mündlichen Anbringen zum Tragen; vgl *Hengstschläger/Leeb*, AVG (2004) § 6 Rz 10.

linienbestimmung keine Begünstigung einzelner Rechtsunterworfener bezweckt, steht einer unmittelbaren Anwendbarkeit nicht entgegen.[26]

Im Hinblick auf die elektronische Verfahrensabwicklung, die von Art 8 DL-RL gefordert wird, liegen in Österreich sowohl die rechtlichen als auch die faktischen Voraussetzungen schon seit längerer Zeit vor.[27]

B. Evaluierung auf EU-Ebene

Art 39 Abs 2 DL-RL sieht vor, dass die EK die von den Mitgliedstaaten übermittelten Berichte über Genehmigungsregelungen, zu prüfende Anforderungen und multidisziplinäre Tätigkeiten an die anderen Mitgliedstaaten weiterleitet, welche binnen sechs Monaten nach Erhalt zu jedem dieser Berichte eine Stellungnahme abgeben. Gleichzeitig konsultiert die EK betroffene Interessengruppen. Letztlich hat sie dem EP und dem Rat spätestens bis zum 28. Dezember 2010, also bis zum Ablauf eines Jahres nach Ende der Umsetzungsfrist, einen zusammenfassenden Bericht vorzulegen, dem sie gegebenenfalls Vorschläge für ergänzende Initiativen beifügt (Art 39 Abs 4 DL-RL). Auch bezüglich der Berichte der Mitgliedstaaten nach Art 16 (Anforderungen an grenzüberschreitend tätige Dienstleistungserbringer) sieht die DL-RL in Art 39 Abs 5 eine Einbindung der übrigen Mitgliedstaaten, nicht jedoch einen Endbericht gegenüber anderen Organen vor. Vielmehr hat die EK insoweit jährlich Analysen und Orientierungshinweise zur Anwendung derartiger Vorschriften zu erarbeiten.[28]

---

26 Vgl zB *Streinz*, EUV/EGV (2003), Art 249 EGV Rz 118. Wenn eine Verpflichtung unbedingt und hinreichend genau an die Mitgliedstaaten gerichtet ist, scheitert die unmittelbare Anwendbarkeit nicht etwa daran, dass mit der Richtlinienanwendung auch negative Reflexwirkungen auf einzelne Rechtsunterworfene einhergehen; vgl EuGH 7.1.2004, Rs C-201/02, Delena Wells; EuGH 7.12.2000 Rs C-374/98, Basses Corbieres; siehe auch *Eilmannsberger*, Zur Drittwirkung von Richtlinien gegenüber Privaten, JBl 2004, 283 (293). Dass die Bestimmungen der DL-RL über die Verwaltungszusammenarbeit im Wesentlichen dazu dienen, die Koordination der Kontrolle grenzüberschreitend tätiger Dienstleistungserbringer im Hinblick auf allfällige Sanktionen oder auf die Beseitigung einer von einzelnen solcher Dienstleistungserbringer ausgehenden Gefährdung ihrer Kunden oder der Allgemeinheit zu effektuieren und somit „tendenziell" zu deren Lasten gehen, behindert daher im Fall des Vorliegens der sonstigen Voraussetzungen ihre unmittelbare Anwendung nicht.

27 Vgl zB §§ 13, 14, 17, 18 AVG; 3. Abschnitt des Zustellgesetzes; E-GovG; jeweils idF BGBl I Nr 111/2010.

28 In Bezug auf Art 16 DL-RL ist die Evaluierung somit nicht zeitlich begrenzt; vgl dazu *Cornils* in: Schlachter/Ohler (FN 3) Art 39 Rz 14 f.

So weit, so gut.[29] Ungeachtet dieser klaren Rechtslage, nach der es ausreichen würde, wenn jeder Mitgliedstaat zu jedem Bericht der anderen Mitgliedstaaten eine kurze Stellungnahme abgäbe, hat die EK die Mitgliedstaaten dazu gewonnen, unter ihrer Federführung an einer äußerst breit angelegten, überaus aufwändigen und aus meiner Sicht in einem krassen Missverhältnis zu ihrem sehr beschränkten Mehrwert stehenden Evaluierungsmethode mitzuwirken. Dabei bildete die EK zunächst so genannte Cluster von Mitgliedstaaten – Österreich war gemeinsam mit Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien in einem solchen Cluster –, die nach den Vorgaben der EK mehrere Sitzungen abhalten sollten, um die Richtlinienumsetzung im Allgemeinen und die Berichtslegung durch die IPM-Eingaben im Besonderen zu diskutieren und in diesem Zusammenhang neue Zwischen- sowie einen Gruppen-Endbericht zu legen. Nach der Clusterphase gab es eine ganze Reihe von „Plenarsitzungen" aller Mitgliedstaaten mit der EK zur „vertieften Evaluierung". Angesichts des enormen Verwaltungsaufwandes, der damit verbunden ist, ohne dass eine entsprechende rechtliche Verpflichtung besteht, und der erkennbaren, eigennützigen Strategie der EK, sich die Unmengen der ihr im Zuge der Erfüllung der „regulären" Berichtspflichten auf Grund der DL-RL übermittelten Daten aufbereiten zu lassen, um leichter den vorgesehenen Endbericht an das EP und den Rat erstellen zu können bzw auch, um einfacher mangelnde Umsetzungspunkte aufzuspüren und so rascher Vertragsverletzungsverfahren einleiten zu können, hat sich Österreich von Anfang an kritisch zu dieser Form der Evaluierung geäußert bzw sie – jedoch als einziger Mitgliedstaat – auch abgelehnt.

Dennoch wollte sich Österreich der Mitarbeit nicht verschließen und nimmt an der Evaluierung teil. Dies wirft die Frage auf, ob die Länder den Bund durch eine einheitliche Stellungnahme dazu verhalten könnten, die Mitwirkung an dieser Form der Richtlinienevaluierung zu beenden, oder aber – gegebenenfalls über den in der Regel anwesenden Gemeinsamen Ländervertreter – bei den Plenarsitzungen in Brüssel eine bestimmte (passive) Rolle einzunehmen.

---

29 Die Idee hinter diesen Regelungen besteht darin, dass jeder Mitgliedstaat in den Berichten der anderen Mitgliedstaaten nach den bestmöglichen Lösungen Ausschau halten sollte, um sie in sein innerstaatliches Recht umzusetzen und letztlich auch auf europäischer Ebene ein „best practise" – System zu etablieren; vgl *Calliess*, Die neue Dienstleistungsrichtlinie der EU – Länderbericht Deutschland für FIDE XXIII Congress Linz 2008 (2009) 38.

III. Zur Frage der Bindung des Bundes durch eine einheitliche Länderstellungnahme betreffend Evaluierung der DL-RL

A. Die maßgebliche Rechtslage

Art 23d Abs 2 B-VG idF BGBl I Nr 57/2010 lautet: „Haben die Länder eine einheitliche Stellungnahme zu einem Vorhaben erstattet, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, so darf der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen von dieser Stellungnahme abweichen. Der Bund hat den Ländern diese Gründe unverzüglich mitzuteilen." Nach Art 23d Abs 4 B-VG sind die näheren Bestimmungen zu den Abs 1 und 3 in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern nach Art 15a B-VG festzulegen. Art 6 Abs 2 der betreffenden Vereinbarung, BGBl Nr 775/1992, überlässt die Art und Weise, wie eine einheitliche Stellungnahme der Länder herbeigeführt wird, ausschließlich den Ländern; insbesondere komme dafür eine Ländervereinbarung gemäß Art 15a B-VG in Betracht. Die Länder haben einen entsprechenden Gliedstaatsvertrag geschlossen[30], dessen Art 4 besagt, dass Stellungnahmen der Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu Vorhaben der europäischen Integration in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landessache sind, als einheitliche Stellungnahme der Länder gelten, die den Bund binden.

B. Die einzelnen Tatbestandsmerkmale des Art 23d Abs 2 B-VG

1. Einheitliche Stellungnahme der Länder

Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten Rechtslage stellt sich die Frage, ob eine einheitliche Stellungnahme der Länder und somit eine Bindung des Bundes auch auf andere Art und Weise zustande kommen können als durch Beschlussfassung der IKL[31], die sich aus den allein stimmberechtigten Landeshauptleuten sowie den Landtagspräsidenten zusammensetzt.

---

30 Bgld LGBl Nr 39/1993, Ktn LGBl Nr 131/1992, Nö LGBl Nr 0810-0, Oö LGBl Nr 22/1993, Sbg LGBl Nr 51/1993, Stmk LGBl Nr 35/1993, Tir LGBl Nr 18/1993, Vbg LGBl Nr 16/1993, W LGBl Nr 29/1992.

31 Zur IKL vgl zB *Rosner*, Koordinationsinstrumente; *Rill*, Die Bundesländer und die europäische Integration (EWR und EG), in: Schäffer/Stolzlechner (Hg), Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem (1993) 51 (66).

Die Erläuterungen[32] zur Vorläuferbestimmung des heutigen Art 23d Abs 2 B-VG, Art 10 Abs 5 B-VG idF BGBl Nr 276/1992, machen deutlich, dass die Bundesverfassung keine Vorgaben hinsichtlich der an der Willensbildung der Länder teilhabenden Organe macht, sondern diesbezügliche Festlegungen Sache der Landesverfassungsgesetzgebung oder einer Ländervereinbarung nach Art 15a B-VG sein sollen. Aus diesen Ausführungen geht auch hervor, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber nicht etwa von einer Kompetenz des Landeshauptmannes auf Grund der Bestimmung des Art 105 Abs 1 B-VG ausgeht, wonach dieser das Land vertritt.[33] Die Regierungsvorlage[34] zur Stammfassung des Art 23d B-VG bekräftigt sodann, eine einheitliche Stellungnahme der Länder setze voraus, dass alle Länder an der Willensbildung beteiligt waren, nicht jedoch, dass diese einstimmig zu erfolgen habe; sie müsse nur für den Bund zweifelsfrei nachvollziehbar sein.

Auch die von Art 23d Abs 4 B-VG verwiesene Bund-Länder-Vereinbarung überlässt die Schaffung der Erzeugungsregeln für eine einheitliche Länderstellungnahme ausdrücklich der Autonomie der Länder. Dass dies nicht zwingend durch eine Ländervereinbarung nach Art 15a B-VG geschehen muss, ergibt sich daraus, dass eine solche nur demonstrativ (arg „insbesondere") als Möglichkeit für eine Regelung des Mechanismus zur Abgabe einer einheitlichen Stellungnahme der Länder aufgezählt wird, ohne Anderes auszuschließen. Wenn nach der tatsächlich abgeschlossenen Ländervereinbarung IKL-Beschlüsse als einheitliche Stellungnahmen der Länder gelten, so stellt dies lediglich außer Streit, dass Stellungnahmen dieses Organs jedenfalls als „einheitlich" im Sinn der Bundesverfassung zu werten sind und daher die dort vorgesehene Bindungswirkung gegenüber dem Bund zu entfalten vermögen. Der Ausschluss einer anderen Art der Kreation einer einheitlichen Länderstellungnahme lässt sich dem aber nicht entnehmen.[35]

---

32 Vgl RV 372 BlgNR 18. GP 5.

33 Zum strittigen Gehalt dieser Bestimmung vgl zB *Bußjäger* in: Rill/Schäffer (Hg), Bundesverfassungsrecht (2002) Art 105 B-VG Rz 2 ff mwN; *Sieberer*, Rechtsfragen bei der Mitwirkung von Länderorganen auf EU-Ebene, JRP 2001, 209 (214).

34 Vgl RV 27 BlgNR 19. GP 9.

35 Dies konstatiert auch *Öhlinger* in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Art 23d B-VG Rz 15. Vgl auch *Rosner*, Mitgestaltungsinstrumente der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: Bußjäger/Kleiser (Hg), Legistik und Gemeinschaftsrecht (2001) 77 (80).

Davon geht auch die mittlerweile langjährige Praxis aus[36], denn die IKL tritt nur höchst selten zusammen, und beinahe alle vom Bund als solche akzeptierten und – mit ganz vereinzelten Ausnahmen[37] –eingehaltenen einheitlichen Länderstellungnahmen kommen nicht durch Beschluss der IKL, sondern der LH- oder LAD-Konferenz, teils im Umlaufweg, zustande. Auch eine Erzeugung durch schlichte Länderumfrage findet statt und wird anerkannt, wobei der Entwurf einer Länderstellungnahme von einem Land vorgelegt oder von einer Länderexpertenkonferenz[38] erarbeitet und von der Verbindungsstelle allen Ländern zur Zustimmung übermittelt wird; die Zustimmung wird fingiert, wenn binnen einer bestimmten Frist kein Einwand bei der Verbindungsstelle einlangt.

Dass dieser von den Ländern und – auf Grund der Akzeptanz – vom Bund geübten Praxis der Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen im Sinn des Art 23d Abs 2 B-VG rechtliche Relevanz bei der Frage der Bindung des Bundes an solcherart zustande gekommene Enuntiationen zukommt, hat der Leiter der Verbindungsstelle überzeugend nachgewiesen:[39] Auf die Interpretation der von Art 23d Abs 4 B-VG verwiesenen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, die ihrerseits – freilich nur beispielhaft – für die Frage nach dem Zustandekommen von einheitlichen Länderstellungnahmen auf eine Vereinbarung der Länder untereinander verweist, sind gemäß Art 15a Abs 3 B-VG die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechts, somit die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)[40], anzuwenden. Dasselbe trifft auf die Ländervereinbarung zu, da nicht durch übereinstimmende Landesverfassungsgesetze anderes bestimmt wurde. Art 31 Abs 2 WVK sieht nun vor, dass neben dem Wortzusammenhang und dem Ziel und Zweck von Vertragsbestimmungen in gleicher Weise jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien bei seiner Auslegung hervorgeht, zu berücksichtigen ist.

---

36 Siehe ausführlich *Rosner*, Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 41 (51) mwN.

37 Vgl *Rosner*, Länderbeteiligungsverfahren 54.

38 Vgl dazu zB den Beitrag von *Andreas Rosner* und *Robert Gmeiner* im vorliegenden Band.

39 Vgl – zunächst auf die unterschiedlichen Lehrmeinungen ausführlich eingehend – *Rosner*, Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: Bußjäger/Rosner (Hg), Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 41 (49, 55) mwN.

40 Vgl *Öhlinger*, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat (1982) 21; *Thienel* in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Art 15a B-VG Rz 51.

Die erwähnte langjährige, unbeanstandete Praxis stellt eine solche Übung dar, sodass zunächst einmal klar ist, dass es keiner Befassung der IKL bedarf, damit die Länder den Bund in Sachen Evaluierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie binden können.

2. *Vorhaben*

Obwohl der normative Gehalt des in Art 23d und Art 23e B-VG enthaltenen Vorhabensbegriffs in der Lehre umstritten ist[41], wird doch angesichts des Wortlauts anzunehmen sein, dass „Vorhaben" als In-Aussicht-Nehmen oder Planen einer Maßnahme im weitesten Sinn des Wortes verstanden werden kann, wobei weder ein bereits sehr konkretes Projekt noch eine Beschränkung auf rechtsförmige Akte der Verfassung zu entnehmen ist.[42] In den Erläuterungen[43] wird auf die in Art 1 Abs 2 der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, BGBl Nr 775/1992, enthaltene demonstrative Aufzählung jener Dokumente verwiesen, die auf Grund der Informationsverpflichtung des Bundes gegenüber den Ländern (Art 23d Abs 1 B-VG) bei einem „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union" den Ländern zu übermitteln sind.[44] Auch in den Erläuterungen[45] zur Lissabon-Begleitnovelle, BGBl I Nr 57/2010, wird darauf sowie auf den generell weit verstandenen Vorhabensbegriff Bezug genommen. Es ist daher davon auszugehen, dass

---

41 Dies galt in Bezug auf Primärrechtsänderungen jedenfalls bis zur Novellierung der darauf bezogenen Art 10 Abs 3 und 50 B-VG durch BGBl I Nr 2/2008, womit insoweit Art 23d B-VG verdrängt wurde; vgl *Egger* in: Rill/Schäffer (Hg), Bundesverfassungsrecht (2010) Art 23d B-VG Rz 15 ff. Zu den Divergenzen davor siehe zB *Grabenwarter*, Nationalrat und Beitrittsverhandlungen EU – Türkei, JRP 2005,1; *Sieberer*, Rechtsfragen 217 f: Die dort vertretene Meinung, dass es bei einschlägigen Vorhaben nur um geplante Rechtssetzungsakte auf EU-Ebene gehe, da nur solche einen Eingriff in die Gesetzgebungskompetenz eines nationalen Parlaments bewirken könnten, den der Verfassungsgesetzgeber bei Schaffung der Art 23d Abs 2 und 3 B-VG vor Augen gehabt habe, wird nicht aufrechterhalten, zumal sich für eine Differenzierung des normativen Gehalts des Vorhabensbegriffs in dem nicht auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder abstellenden Art 23d Abs 1 B-VG einerseits und den darauf sehr wohl Bezug nehmenden Art 23d Abs 2 und Abs 3 B-VG andererseits in den Erläuterungen keinerlei Anhaltspunkte finden.

42 Siehe auch *Rill*, Was ist ein „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union"? in: FS Koja (1998) 391 (399); *Griller*, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, 89 (103).

43 Vgl AB 58 BlgNR 19. GP 4 zur Wendung „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union" in Art 23e B-VG; angesichts der anzunehmenden Einheitlichkeit der Rechtssprache wird diese Verweisung auf Art 1 Abs 2 der Vereinbarung BGBl Nr 775/1992 aber auch für den analogen Vorhabensbegriff in Art 23d B-VG von Bedeutung sein; so auch *Öhlinger*, Art 23d B-VG Rz 8.

44 Dies sind demnach: Dokumente, Berichte und Mitteilungen, und zwar von EG-Organen und Einrichtungen, über informelle Ministertreffen und Gremien im Rahmen der (damaligen) EG, über Verfahren vor dem EuGH sowie Berichte der österreichischen ständigen Vertretung.

45 IA 978/A 24. GP 11; AB 827 BlgNR 24. GP.

selbst bloß eine Handlungsabsicht der EK oder ihre – nicht förmlich getroffene – Entscheidung, auf eine bestimmte Art und Weise die Umsetzung der DL-RL zu evaluieren, ebenso wie die Tagesordnung zu einzelnen Plenarsitzungen der Experten der Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Evaluierung gesonderte Vorhaben bilden, die unter Art 23d B-VG fallen.

Fraglich erscheint aber, ob dies auch für österreichische Vorschläge im Rahmen dieser Evaluierung gilt, oder etwa, ob die Länder das Verhalten eines Bundesvertreters bei Clustertreffen mit anderen Mitgliedstaaten, bei welchen die EK nur Beobachter ist, determinieren können.[46] Dies deshalb, weil die Regierungsvorlage[47] zur Vorläuferregelung des Art 23d B-VG aus der Einengung von „Vorhaben" auf solche, die „im Rahmen der EU" liegen, folgert, dass darunter nicht auch innerösterreichische Vorhaben und Initiativen zu subsumieren sind. Wurde diese Schlussfolgerung schon vor der Lissabon-Begleitnovelle angesichts des Normzwecks für fragwürdig erachtet[48], so fällt nunmehr auf, dass zwar in Art 23d Abs 1 B-VG betreffend die Informationsverpflichtung weiterhin von „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union", in Abs 2 bezüglich der Bindung des Bundes durch eine einheitliche Länderstellungnahme aber bloß von „Vorhaben" die Rede ist. Aus den Erläuterungen[49] geht nicht hervor, ob damit eine normative Änderung bewirkt werden sollte, doch ist zu bemerken, dass an die zuvor nach der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern, BGBl Nr 775/1992, bestehende Differenzierung zwischen „Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration" (Art 1 Abs 1) und „Vorhaben des Bundes in Angelegenheiten der europäischen Integration" (Art 1 Abs 3) bei der Frage nach der Bindungswirkung einheitlicher Länderstellungnahmen in Art 23d Abs 2 B-VG nicht mehr angeknüpft wird. Andererseits kann wohl schwerlich angenommen werden, dass die Möglichkeit der Bindung des Bundes durch einheitliche Länderstellungnahmen in dem Bereich, wo nach der Kompetenzverteilung Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder bestehen

---

46 Vgl *Öhlinger*, Art 23d B-VG Rz 8.

47 RV 372 BlgNR 18. GP 7.

48 Vgl zB *Schäffer*, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung, ZÖR 50, 1996, 3 (32); *Öhlinger*, Die Mitwirkung des Bundesparlamentes sowie der Länder in Österreich an der Entstehung von Europäischem Recht, ZG 1996, 57 (58 f); *Pernthaler*, Das Länderbeteiligungsverfahren an der Europäischen Integration (1992) 37; *Weber*, Österreichs kooperativer Föderalismus am Weg in die europäische Integration, in: FS Schambeck (1994) 1054; *Schreiner*, Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration, ÖJBPol 1992, 183 (188).

49 Siehe FN 45.

(Art 23d Abs 2 B-VG), weiter reicht als die Informationsverpflichtung des Bundes nach Art 23d Abs 1 B-VG. Vielmehr wird davon auszugehen sein, dass nicht erst seit Inkrafttreten der Lissabon-Begleitnovelle auch Festlegungen auf Clustertreffen von Mitgliedstaaten, an denen Österreich teilnimmt, oder von Österreich eingebrachte Vorschläge betreffend die Evaluierung der DL-RL von Art 23d Abs 2 B-VG erfasst sind, sondern dies auch schon zuvor der Fall war. Dies deshalb, weil bei den nach den Erläuterungen ausgenommenen innerösterreichischen Vorhaben und Initiativen wohl nur solche gemeint sein können, bei denen es keinen Kontakt zum Ausland oder supranationalen Organen gibt (arg „inner"-österreichisch; also etwa Fragen der Umsetzung einer Richtlinie in Österreich).

3. *Angelegenheiten der Landesgesetzgebung*

Damit eine Bindung des Bundes durch eine einheitliche Länderstellungnahme möglich ist, muss es nach Art 23d Abs 2 B-VG um eine Angelegenheit gehen, in denen die Gesetzgebung Landessache ist.[50] Der Unterschied in der Textierung zu Art 23e Abs 3 B-VG zeigt, dass nicht etwa eine landesgesetzliche Umsetzung des gegenständlichen Vorhabens vonnöten sein muss. Daher ist auch die Haltung des Bundes bei der Evaluierung der Erfüllung der Berichtspflichten nach der DL-RL erfasst, zumal insoweit keine gesetzliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten erfolgt, die Evaluierung aber sehr wohl auch landesgesetzliche Regelungen bzw die auf deren Basis erfolgte Berichtslegung betrifft. Dass kaum je ausschließlich in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallende Angelegenheiten Gegenstand von Vorhaben im Rahmen der Evaluierung der DL-RL sind, sondern gleichzeitig Bundes- und Landesmaterien berührt werden, schadet nicht. Allerdings kann eine Bindung des Bundes durch die Länder nur so weit bewirkt werden, als die Landesgesetzgebungskompetenzen reichen.[51] Ein genereller Evaluierungsboykott Österreichs oder durchgängiges Schweigen des österreichischen Vertreters bei den einschlägigen Sitzungen können die Länder somit nicht erreichen; dies ist nur in Bezug auf ihren Gesetzgebungsbereich möglich.

4. *Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union*

Gemäß Art 23d Abs 2 B-VG besteht die Bindung des Bundes an eine einheitliche Stellungnahme der Länder bloß bei Verhandlungen und

50 Vgl dazu ausführlich *Sieberer*, Rechtsfragen 220 f.

51 So zB auch *Egger*, Art 23d B-VG Rz 39.

Abstimmungen in der Europäischen Union. Mit umfasst muss davon jedenfalls sein, wenn es darum geht, den Bund dazu zu verhalten, gar nicht an Verhandlungen teilzunehmen oder sich von solchen zurückzuziehen. Fraglich könnte jedoch sein, ob Expertentreffen auf Beamtenebene zur Evaluierung der DL-RL überhaupt als „Verhandlung" in diesem Sinn aufzufassen sind. Dies wird aber zu bejahen sein, wenn man davon ausgeht, dass die Evaluierung letztlich dazu dient, neue Initiativen der EK zu ergänzenden Rechtssetzungsakten im Dienstleistungs- bzw Niederlassungsbereich vorzubereiten (vgl Art 39 Abs 4 DL-RL) oder durch der EK gelieferte Erklärungen Vertragsverletzungsverfahren abzuwenden. Überdies würde ein eingeschränktes Verständnis den nach den Erläuterungen bewusst weit gehaltenen Vorhabensbegriff, mit dem auch die Wendung „Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union" im Zusammenhang stehend gesehen werden muss, konterkarieren.[52]

C. *Ergebnis und Frage nach einer Bindung des Bundes durch Gemeinsame Ländervertreter*

Die Länder können den Bund durch eine informell zustande gekommene einheitliche Stellungnahme – Versendung eines Entwurfs an alle Länder über die Verbindungsstelle und kein Widerspruch eines Landes – hinsichtlich ihrer Gesetzgebungsmaterien bei der Evaluierung der DL-RL-Umsetzung, einerlei ob bei Plenarsitzungen unter Leitung der EK, Clustertreffen einzelner Mitgliedstaaten oder der Ausarbeitung österreichischer Vorschläge dazu, binden. Ein Abweichen ist für den Bund dann nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen möglich.[53]

Formale Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die einheitliche Stellungnahme an das Bundeskanzleramt (BKA) gerichtet ist. Diese Anforderung enthält zwar bloß Art 23d Abs 1 B-VG im Hinblick auf allgemeine Stellungnahmen der Länder, es besteht aber kein Anhaltspunkt für eine Differenzierung dahingehend, dass dies für ein-

52 Die hM geht denn auch davon aus, dass sich die Verbindlichkeit von Länderstellungnahmen auf die Vorbereitungsphase von Beschlüssen der EU-Organe erstreckt; vgl *Öhlinger*, Art 23d B-VG Rz 13.

53 Zum normativen Gehalt der Wendung „zwingende integrations- und außenpolitische Gründe" sowie zu deren Justiziabilität vgl zB *Rosner*, Rechtsfragen 58.

heitliche Stellungnahmen nach Art 23d Abs 2 B-VG nicht gälte.[54] Daraus folgt, dass keine Bindung des Bundes bewirkt werden kann, indem dessen Vertreter bei einer Sitzung durch den auch anwesenden Gemeinsamen Ländervertreter die einheitliche Position der Länder geschildert wird. Ebenso wenig reicht es, dem BKA mitzuteilen, dass die einheitliche Länderstellungnahme vom Gemeinsamen Ländervertreter bei der Sitzung dem Bundesvertreter bekannt gegeben werde. Auch wenn keine von den Ländern einzuhaltende Frist vorgesehen ist, lässt sich aus der Verpflichtung, die einheitliche Stellungnahme beim BKA abzugeben, ableiten, dass dem BKA damit die inhaltliche Positionierung der Länder zu einem bestimmten Vorhaben ersichtlich werden muss, und kein Verweis auf ein späteres Bekanntgeben durch den Gemeinsamen Ländervertreter zulässig ist, zumal ansonsten keine gehörige Vorbereitung des Bundes und Abstimmung mit den unterschiedlichen, von ihm zu berücksichtigenden Interessen möglich wäre.[55]

Bemerkenswert ist jedoch angesichts der Außenvertretungskompetenz des Bundes (Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG), dass nach Art 8 der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, BGBl Nr 775/1992, auf Ersuchen der Länder die Einbindung von Gemeinsamen Ländervertretern in österreichische Verhandlungsdelegationen auf EU-Ebene überhaupt möglich ist und diese auch – freilich nur im Einvernehmen mit dem Delegationsleiter – Wortmeldungen abgeben können.[56] Allein die von den Ländern durch ihre Gemeinsamen Vertreter genutzte

54 Im Gegenteil, in den Erläuterungen zur Vereinbarung BGBl Nr 775/1992 wird ausdrücklich ausgeführt, dass nur Stellungnahmen an das BKA Rechtswirkungen zu entfalten vermögen; vgl RV 428 BlgNR 18. GP 6. Die dort auch vertretene Auffassung, dass eine bindende Stellungnahme nur ergehen kann, wenn zuvor die Information der Länder über das BKA erfolgt, hat aber trotz dem, dass die Vereinbarung von einer Übermittlung durch das BKA ausgeht, weder einen eindeutigen Niederschlag im Vereinbarungstext gefunden noch lässt sie sich aus Art 23d B-VG erschließen. Es ist daher anzunehmen, dass es für die Frage der Bindung des Bundes durch die Länder keine Rolle spielt, von welcher Bundesstelle sie die Information zu dem Vorhaben, auf das sich ihre Stellungnahme bezieht, erhalten haben; vgl *Öhlinger*, Art 23d B-VG Rz 7.

55 Dies erfließt schon aus dem Prinzip der gegenseitigen Rücksichtnahme im Bundesstaat; so auch *Öhlinger*, Art 23d B-VG Rz 12.

56 Art 8 wurde aber etwa im Gegensatz zu Art 10 (Klagserhebung beim EuGH auf Länderansuchen) nicht als verfassungsändernd genehmigt. Die Einbindung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen, ohne dass diese gegen den Willen des Bundes agieren könnten, wurde demnach mit der Kompetenzbestimmung des Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG im Einklang stehend erachtet. Zur Stellung der Länder in äußeren Angelegenheiten vgl auch *Bittner*, Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum für eine eigene Außenpolitik der Länder, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 3; *Müller*, Was dürfen die Länder? Kritische Anmerkungen aus der Praxis aaO 9; *Wielinger*, Die „regionale Außenpolitik" der Länder als Realität und als Problem der verfassungsrechtlichen Kategorisierung aaO 13.

Anwesenheit bei von der EK veranstalteten Expertensitzungen zur Umsetzung und Evaluierung der DL-RL hat sich insoweit als effektiv erwiesen, als damit „dem Bund auf die Finger geschaut" wird, und dieser faktische Druck auch ohne förmliche Abgabe einheitlicher Länderstellungnahmen zur im Wesentlichen zufriedenstellenden Berücksichtigung der Länderinteressen führt.[57] Dies bestätigt meine persönliche Erfahrung.

57 In diese Richtung auch *Bußjäger*, Die österreichischen Länder und die EU – eine Bilanz, in: Bußjäger/Rosner (Hg), Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 1 (13).

Gerold Glantschnig

Die Alpenkonvention – ein Modell für eine effizientere Ländermitwirkung an der auswärtigen Gewalt

I. Verfassungsrechtslage

Ausgehend von der zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des B-VG Herrschenden Ansicht, dass die Völkerrechtssubjektivität in einem Bundesstaat im Interesse eines einheitlichen Erscheinungsbildes des Gesamtstaates nach außen beim Oberstaat konzentriert sein müsste[1], sind in der österreichischen Bundesverfassung ursprünglich die äußeren Angelegenheiten mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere der Abschluss aller Staatsverträge, ausschließlich dem Bund zur Besorgung vorbehalten gewesen.

Nur schrittweise, insbesondere in Umsetzung der Forderungsprogramme der Bundesländer, wurde dieses Bundesmonopol eingeschränkt. So wurde den Ländern im Rahmen der B-VG-Novelle 1974[2] das Recht eingeräumt, von der Bundesregierung vor dem Abschluss von Staatsverträgen, die landesgesetzliche Durchführungsmaßnahmen erforderlich machen oder den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren, Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten (Art 10 Abs 3 B-VG). In den Erläuterungen dazu wurde allerdings noch ausdrücklich festgehalten, dass die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Bundes dadurch in keiner Weise beschränkt werde.[3] Einen Schritt weiter ging dann die B-VG-Novelle 1988[4], die auch den Bundesländern in Art 16 Abs 1 B-VG eine eigenständige, wenn auch eingeschränkte Staatsvertragsabschlusskompetenz eröffnete. Den Ländern wurde die Möglichkeit eröffnet, in Angelegen-

---

1 Vgl *Ermacora*, Die Entstehung der österreichischen Bundesverfassung, Bd 2 (1989) 24 f; in der dort abgedruckten vorbereitenden Studie der Staatskanzlei zur Kompetenzverteilung aus dem Jahr 1919 heißt es: „Als erster leitender Gesichtspunkt für die Kompetenz des Bundes muss die aus dem Wesen und Zweck des Bundesstaates sich unmittelbar ergebende *völkerrechtliche ... Einheit* dieses staatlichen Gebildes hervorgehoben werden."

2 BGBl Nr 444/1974, Art I Z 7.

3 RV 182 Blg NR 13. GP, 15.

4 BGBl Nr 685/1988.

heiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzende Staaten oder deren Teilstaaten abzuschließen.

Wenngleich durch diese Ermächtigungen zwar einzelne, die völkerrechtliche Position der Länder bereichernde Facetten geschaffen wurden, so hat sich in der politischen Praxis doch herausgestellt, dass die völkerrechtlichen Einflussmöglichkeiten, die damit den Ländern eingeräumt wurden, letztlich marginal und unbedeutend sind. Das Anhörungsrecht der Länder nach Art 10 Abs 3 B-VG – das wie bereits erwähnt die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Bundes in keiner Weise beschränken sollte – löst nämlich vor allem keine Bindungswirkung gegenüber der Bundesseite aus. Es ist zwar davon auszugehen, dass die Information der Länder so frühzeitig zu erfolgen hat, dass der Länderstandpunkt bei der zwischenstaatlichen Willensbildung noch berücksichtigt werden kann. Es wird allerdings daraus lediglich abgeleitet, dass die Anhörung spätestens vor der Ratifikation zu erfolgen hätte[5], weil es dem Bund dann immer noch offen stünde, die Ratifikation zu unterlassen und sich mit den Vertragspartnern in weiteren Runden auf einen anderen Vertragstext zu verständigen. Zum Unterschied dazu wird etwa in Deutschland davon ausgegangen, dass eine inhaltliche Berücksichtigung der Stellungnahme im Vertragstext möglich sein müsse und eine solche Anhörung daher noch vor der Paraphierung des Vertragstextes zu erfolgen hätte.

Die bisherige Erfahrung mit der nach Art 16 Abs 1 B-VG den Ländern eingeräumten Vertragsabschlusskompetenz ist noch ernüchternder. In den nun mehr als zwanzig Jahren des Bestehens dieser Regelung ist es zu keinem einzigen derartigen Vertragsverhältnis zwischen einem Land und einem Nachbarstaat bzw einer Teilregion eines Nachbarstaates gekommen. Dem Verfasser sind lediglich Verhandlungen Kärntens mit der Republik Slowenien über ein Abkommen betreffend die Benachrichtigung und Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen nach Zustandekommen der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Republik Sloweniens in den Jahren 1991 und 1992 bekannt. Dieser insbesondere auf eine raschestmögliche Benachrichtigung von Störfällen im Atomkraftwerk Krško abzielende Vertrag scheiterte letztlich allerdings daran, dass die junge Republik Slowenien

5 Vgl *Wiederin*, Anmerkung 11 zu Art 10 Abs 3 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht.

es schließlich vorzog, einen derartigen Staatsvertrag mit der Republik Österreich abzuschließen.[6]

II. Alpenkonferenz von Berchtesgaden

Nach dem Zustandekommen der ersten Internationalen Alpenkonferenz der Umweltminister vom 9. bis 11. Oktober 1989 in Berchtesgaden[7], in der die zuständigen Minister und Vertreter der Regierungen Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Jugoslawiens, Liechtensteins, Österreichs, der Schweiz sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaft eine 89 Punkte umfassende Resolution verabschiedeten und unter anderem die Einsetzung einer Arbeitsgruppe vereinbarten, die den Entwurf einer Rahmenkonvention als Grundlage für eine Umsetzung der inhaltlichen Vorgaben der Resolution ausarbeiten sollte, wurde seitens der Länder angesichts der dargestellten völkerrechtliche Einflussdefizite Handlungsbedarf gesehen. Es musste nämlich davon ausgegangen werden, dass es im Zuge der Umsetzung des Auftrages an die Arbeitsgruppe, Maßnahmen und Empfehlungen zur Realisierung der in der Resolution enthaltenen Forderungen zu erarbeiten und Modalitäten der erforderlichen Bestandsaufnahme zu entwickeln, vor allem die Länder treffen wird, diese verlangten Umsetzungsaktivitäten zu realisieren. Es war zu erwarten, dass nach Zustandekommen der intendierten völkerrechtlichen Verträge zwischen den Alpenstaaten der Umsetzungsdruck im Sinne von Art 16 Abs 4 B-VG insbesondere die Länder treffen wird, zumal weite Bereiche des Resolutionsinhaltes Aufgaben betrafen, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen.

Im operationalen Teil der Resolution wird nämlich die gemeinsame Absicht zum Ausdruck gebracht, dass zum Schutz des Alpenraumes neben zusätzlichen Vorkehrungen in spezifischen Bereichen auch eine umfassende Umweltpolitik mit effizienten nationalen und internationalen Maßnahmen in generellen Bereichen wie Luftreinhaltung, Gewässer- und Bodenschutz, Abfallvermeidung und -entsorgung oder umweltgerechter Energieproduktion und -verwendung als unerlässlich anzusehen ist. Im Konkreten wurden in der Resolution bereits ent-

---

6 Vgl Abkommen der Republik Österreich und der Republik Slowenien über den frühzeitigen Austausch von Informationen bei radiologischen Gefahren und über Fragen gemeinsamen Interesses aus dem Bereich der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes, BGBl III Nr 176/1998.

7 Vgl *Galle*, Alpine Umweltprobleme. Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und seine Protokolle (2002) 7 f.

sprechende Grundsatzziele in Bezug auf die Raumplanung, die Luftreinhaltung, den Bodenschutz, den Wasserhaushalt, den Naturschutz und die Landschaftspflege, den Tourismus, die Berglandwirtschaft, den Bergwald und die Energieversorgung, die Abfallwirtschaft und insbesondere den Verkehr angesprochen.

III. Einbindung der Länder

Angesichts der wenig effizienten Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, die die österreichische Bundesverfassung den Ländern im völkerrechtlichen Geschehen einräumt, sahen sich die Länder veranlasst, entsprechende Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten in den Gremien zu verlangen, die zur Umsetzung dieser Resolution von Berchtesgaden eingesetzt werden sollten. Dies galt einerseits für die bereits im Rahmen der ersten Alpenkonferenz initiierte Arbeitsgruppe Hoher Beamter, deren Mandat es war, den Entwurf einer entsprechenden Rahmenkonvention vorzubereiten. Andererseits galt diese Forderung aber vor allem auch für die ebenfalls bereits in Berchtesgaden beschlossene Einrichtung von Facharbeitsgruppen, mit dem Auftrag zur Ausarbeitung von Durchführungsprotokollen zum Bereich „Verkehr" unter Schweizer Vorsitz, zum Bereich „Berglandwirtschaft" unter italienischem Vorsitz, zum Bereich „Naturschutz und Landschaftspflege" unter deutschem Vorsitz sowie zu den Bereichen „Raumplanung" und „Tourismus" unter französischem Vorsitz.

Die Landeshauptleutekonferenz fasste daher bereits in ihrer Sitzung am 9. November 1989 in Graz folgenden Beschluss[8]:

1. Der Abschluss einer Alpenkonvention wird grundsätzlich begrüßt, da eine Reihe von Problemen des Umweltschutzes und der weiteren Entwicklung der Alpenländer nur staatsübergreifend zu lösen ist.
2. Auf Grund der Verfassungslage erwarten sich die Bundesländer jedoch
   a) eine umfassende Information über die bisherigen Ergebnisse der Konferenz von Berchtesgaden und die geplante weitere Vorgangsweise hinsichtlich des Abschlusses einer Alpenkonvention,
   b) eine maßgebliche Einbindung der Bundesländer in die Vorarbeiten im Rahmen der Arbeitsgruppe hoher Beamter und

8 Vgl Protokoll der Tagung der Landeshauptmännerkonferenz am 9. November 1989 in Graz, Beilage zu VSt-1/542 vom 28.11.1989.

3. schlagen vor
   a) die Teilnahme von mindestens zwei Bundesländervertreter an den Sitzungen der Arbeitsgruppe hoher Beamter sowie
   b) die Beiziehung von Experten aller Bundesländer zu der in Aussicht genommenen österreichischen Arbeitsgruppe.

Dieser grundlegende Beschluss der Landeshauptleutekonferenz zur Alpenkonventionsidee wurde von Bundesseite erfreulicher Weise unverzüglich aufgegriffen und die Forderung der Länder nach Einbeziehung von Ländervertretern in die österreichische Delegationen der zur Ausarbeitung der Rahmenkonvention eingerichteten Arbeitsgruppe Hoher Beamter bzw der Facharbeitsgruppen entsprechend berücksichtigt.

Auch auf die Gefahr hin, dass dem Verfasser, der seit Anbeginn, also bereits seit mehr als 20 Jahren als gemeinsamer Ländervertreter ursprünglich in der Arbeitsgruppe Hoher Beamter und im nunmehrigen Nachfolgegremium, dem Ständigen Ausschuss tätig ist, fehlende Unvoreingenommenheit vorgehalten wird, kann diese Einbindung der Ländervertreter in die Alpenkonventionsgremien zusammenfassend durchaus positiv und effektiv bewertet werden. Sicherlich ist diese grundsätzlich positive Bilanz wohl auch darin begründet, dass mit den Ministerialverantwortlichen auf Bundesebene eine sehr kooperative und auf gegenseitige Rücksichtnahme ausgerichtete sachliche Kommunikation gepflegt werden konnte. Angesichts der Interessensgegensätze unvermeidlich auftretende Konfliktfelder und Meinungsdivergenzen konnten so weitestmöglich bereits auf Beamtenebene ausgeräumt werden bzw konnten Lösungen gefunden werden, die auch die Interessen der Länder berücksichtigen.

Nicht unerwähnt bleiben soll im Rahmen dieser Festschrift, dass zu dieser konstruktiven Zusammenarbeit auch die Verbindungsstelle der Bundesländer als Informationsdrehscheibe und kompetente Länderinteressenvertretung einen sehr wertvollen Beitrag geleistet hat. Über die rein technisch informative Unterstützung hinaus war sie ständig und erfolgreich darum bemüht, den Länderinteressen in diesen Alpenkonventionsprozess bestmöglich zum Durchbruch zu verhelfen.

Diese von gegenseitiger Rücksichtnahme geprägte Haltung wurde besonders auch mit der Einrichtung der im Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 9. November 1989 bereits angesprochenen österreichinternen Arbeitsgruppe dokumentiert. Diese in der Zwi-

schenzeit als „Nationales Komitee zur Alpenkonvention"[9] bezeichnete österreichinterne Koordinierungsinstanz, in der alle österreichischen Verantwortungs- und Interessenträger eingebunden sind und die vor allem dazu dient, den Informationsfluss zu gewährleisten und die österreichische Haltung bei den internationalen Verhandlungen vorabzustimmen, hat sicherlich mit dazu beigetragen, dass die teilweise doch sehr weitreichenden und nicht unstrittigen Vorgaben der Alpenkonvention österreichintern durchwegs sachlich und ohne öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzung einer Lösung zugeführt werden konnten.

IV. Ländereinfluss auf Verkehrsprotokoll

Gerade in der Frage des Umgangs mit der zunehmenden Verkehrsbelastung des Alpenbogens, wo es zu Beginn des Alpenkonventionsprozesses zwischen Bund und den Ländern noch keineswegs eine harmonisierte österreichische Position gab, hat sich diese breite Einbindung aller betroffenen und interessierten Instanzen bewährt.[10] Nur so konnte die konsequente und durch mehrfache Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenz[11] unterstrichene Ablehnung der Errichtung neuer hochrangiger Hauptverkehrsachsen über den Alpenbogen[12] durchgesetzt werden und die Ausweitung des Straßentransitverkehrs in diesem Bereich zumindest eingegrenzt werden. Die Landeshauptleutekonferenz hat mehrfach, zuletzt in ihrem Beschluss vom 9. November 1994, klar deponiert, dass sie auf der Forderung beharrt, dass eine Unterzeichnung der zur Alpenkonvention ausgearbeiteten Fachprotokolle von Österreich erst dann erfolgen dürfe, wenn es gelungen ist, Einvernehmen mit den anderen Alpenstaaten über ein Verkehrsprotokoll zu erzielen, dem auch alle österreichischen Bundesländer zustimmen können. Das war einer der Hauptgründe, dass das Verkehrsprotokoll zur Alpenkonvention erst nach einer mehr als

9 Die Konstituierung dieses Gremiums erfolgte bereits am 26. März 1990; es setzt sich aus Vertretern der Bundesministerien, der Länder, der Interessensvertretungen und der Nichtstaatlichen Organisationen zusammen.

10 Vgl dazu *Galle*, Umweltprobleme 119 ff.

11 Außer der bereits erwähnten grundsätzlichen Beratung der Alpenkonventionsthematik in der Landeshauptmännerkonferenz am 9. November 1989 in Graz beschäftigten sich die Landeshauptleute mit diesem Projekt in ihren Sitzungen am 29. November 1991 in Eisenstadt, am 6. Mai 1993 in Linz und am 9. November 1994 in Eppan (Südtirol).

12 Entscheidender Anlass für die Forderungen war das von Italien bereits seit 1960 verfolgte Projekt der so genannten „Alemagna-Autobahn", mit der zur Entlastung der Brenner-Autobahn eine weitere Transitachse von Venedig über das Ahrn- und Zillertal nach München gebaut werden sollte.

zehnjährigen Verhandlungsdauer am 31. Oktober 2000 im Rahmen der 6. Internationalen Alpenkonferenz in Luzern unterzeichnet werden konnte.[13]

Die Umsetzung dieser konsequenten Forderungen der Länder zum Verkehrsprotokoll wurde nicht zuletzt dadurch ermöglicht bzw zumindest erleichtert, dass die Länder durch ihre Vertreter bei allen wichtigen Verhandlungen präsent waren und jeweils über den letzten Informationsstand verfügten und es so vermieden werden konnte, dass sie kurzfristig mit Entscheidungsvorschlägen konfrontiert werden, die ohne Gesichtsverlust nicht mehr rückgängig gemacht oder entschärft werden hätten können.

V. Die Alpenkonvention, ein innovativer Ansatz im Umweltvölkerrecht

Die Bedeutung der Alpenkonvention ist aber keinesfalls auf das Thema Transitverkehr reduzierbar. Mit der Alpenkonvention wurde versucht, die vorher größtenteils antagonistisch zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Nutzung geprägte Auseinandersetzung zu überwinden. Darüber hinaus wurde mit der Alpenkonvention aber auch erstmals der Versuch unternommen, die vorher durchwegs übliche Konzentration von Festlegungen auf einen Teilausschnitt eines komplexen Problemfeldes zu überwinden und eine ganzheitliche, bereichsübergreifende, möglichst alle Fachgebiete umfassende Ökologisierung einer Großregion anzustreben.

Dieses umfassende Herangehen wurde bereits im Titel der Alpenkonvention dadurch signalisiert, dass man den ursprünglichen Arbeitstitel „Alpenschutzkonvention" verwarf und man sich letztlich für den neutraleren Titel „Alpenkonvention" entschied.[14] Es sollte damit zum Ausdruck gebracht werden, dass die Alpenkonvention von der klassischen bis in die 80er-Jahre des vorigen Jahrhunderts praktizierten Umweltschutzstrategie abging und das Schützen und das Nützen nicht mehr als Gegensatz sah. Der Schutz der Umwelt und die nachhaltige Entwicklung sollten als gleichberechtigte Zielvorgabe berücksichtigt werden. Dieser neue Zugang spiegelt sich insbesondere im Art 2 der als Rahmenkonvention konzipierten Alpenkonvention wider, wenn

13 Näheres zur wechselhaften Auseinandersetzung um das Verkehrsprotokoll findet sich bei *Galle*, Umweltprobleme 119 ff.

14 Abweichend vom Kurztitel „Alpenkonvention" ist im Langtitel weiterhin der Schutzgedanke präsent; er lautet: „Übereinkommen zum Schutz der Alpen".

dort die allgemeine Verpflichtung der Vertragsparteien dahingehend definiert wird, dass sie sich verpflichten, eine umweltverträgliche Nutzung bereichsübergreifend durchzusetzen und den Alpenbogen der ansässigen Bevölkerung als Lebens- und Wirtschaftsraum zu erhalten. Tragende Bedeutung in diesem Auftrag hat die Verpflichtung, dass die Vertragsparteien dabei unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Entwicklung zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen sicherzustellen haben.[15]

Die alpenweit vorhandenen, im Wesentlichen gleichartigen Problemstellungen und komplexen Herausforderungen werden in der Alpenkonvention auch mit einer aus völkerrechtlicher Sicht neuen Regelungsstrategie einer Bewältigung zuzuführen versucht. Diese mit „framework convention and protocol approach" umschriebene Vorgangsweise[16] versucht einen umfassenden und komplexen Problembereich mittels entsprechender Instrumentarien zu erfassen, die in einer hierarchischen Über- und Unterordnung zueinander stehen. Im Rahmen eines so genannten Rahmenübereinkommens werden die Vertragspartner zur Aushandlung von entsprechenden Umsetzungs- oder Durchführungsinstrumentarien angehalten, die dann ihrerseits wiederum völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangen. Diese Methode eignet sich vor allem dazu, globale und medienübergreifende Umweltsachverhalte universell und heterogen zu reglementieren. Ein Schwachpunkt dabei liegt allerdings darin, dass damit die Gefahr einer Aufspaltung der Gestaltungs- und Regelungsschritte durch einzelne Vertragsparteien nicht ausgeschlossen werden kann, indem diese die Umsetzung einzelner Konkretisierungsschritte durch deren Nichtratifikation boykottieren. Mit dieser Problematik ist auch der Alpenkonventionsprozess belastet, wenn insbesondere in den zentralen Alpenstaaten Italien und der Schweiz bei der Ratifizierung der Protokolle auf parlamentarischer Ebene noch immer Blockaden aufrechterhalten werden.[17]

---

15 Zu diesen allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsparteien findet sich eine detaillierte Darstellung in *Galle*, Umweltprobleme 36 ff.

16 Vgl dazu *Galle*, Umweltprobleme 229.

17 Der Ständige Ausschuss der Alpenkonvention befasst sich bei jeder Sitzung mit dem Stand der Unterzeichnung und Ratifizierung der Protokolle; bei seiner Sitzung am 24. und 25. März 2010 in Bozen, bei der Österreich als Depositar über keine Fortschritte in der Sache berichten konnte, führte Italien aus, dass ein mit den Protokollen der Alpenkonvention befasster parlamentarischer Ausschuss sich positiv zur Ratifizierung der Protokolle – mit Ausnahme des Verkehrsprotokolls – ausgesprochen hat. Die Schweiz verwies darauf, dass im November 2009 eine Abstimmung über die Ratifizierung im Nationalrat knapp (94:97) scheiterte.

Dessen ungeachtet kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die im Rahmen der Ausarbeitung und Vorbereitung der Alpenkonvention und der dazu abgeschlossenen Protokolle ermöglichte Ländermitwirkung sich nicht nur aus dem Blickwinkel der Verkehrsthematik für die Länder bedeutsam und vorteilhaft erwiesen hat. Es wurde damit den Ländern bereits vorgelagert im völkerrechtlichen Bereich eine Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeit zu Themen eröffnet, die in weiterer Folge naturgemäß auch auf die regionale Ebene durchschlagen und bei deren Umsetzung sehr wohl auch regionale Interessen berührt und auf diese Weise schon bei der Konzeption der völkerrechtlichen Vorgaben berücksichtigt werde können.

VI. Klimaschutz – denkbarer künftiger Anwendungsfall

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat mit Schreiben vom 11. Juni 2008 den Entwurf eines Bundesklimaschutzgesetzes zur Begutachtung versandt. Im Rahmen dieses Entwurfes sollte im B-VG eine Bedarfskompetenz des Bundes zur Bekämpfung des Klimawandels, insbesondere zur Reduktion von Treibhausgasemissionen festgelegt werden.

In den Erläuterungen zum gegenständlichen Gesetzentwurf wurde die Gesetzesinitiative mit der Notwendigkeit der Verminderung der Emissionen von Treibhausgasen in der Atmosphäre begründet und wegen des globalen Charakters des Problems Klimawandel ein koordiniertes Vorgehen auf internationaler Ebene als unerlässlich angesehen. Im Hinblick darauf hat sich Österreich den einschlägigen internationalen Initiativen (insbesondere dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen[18] noch vor dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft unterworfen und seit dem Bei-

---

Am 2.Juni 2010 hat der Schweizer Ständerat mit 25:15 Stimmen neuerlich für die Ratifizierung plädiert, diese wurde allerdings am 29.September 2010 im Nationalrat der Schweiz noch deutlicher (76:102) endgültig abgelehnt.

18 Bei der UNCED in Rio de Janeiro 1992 wurde das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCC) unterzeichnet, das die Vertragsparteien verpflichtet, Strategien und Maßnahmen zu ergreifen, um die Emissionen von Treibhausgasen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. Das Übereinkommen ist für Österreich am 29. Mai 1994 in Kraft getreten (BGBl Nr 414/1994).

tritt zur Europäischen Gemeinschaft die aus der EU-internen Lastenaufteilung[19] resultierende Reduktionszahl umzusetzen.

Auch im gegenständlichen Fall müssen daher völkerrechtlich von der Republik Österreich eingegangene Verpflichtungen auf nationaler Ebene unter anderem auch von den Ländern umgesetzt werden. Im Ergebnis liegt also ein zur Situation der Alpenkonvention insoweit vergleichbarer Fall vor, als auch hier die Bundesseite im Rahmen der Wahrnehmung der ihr weitgehend autonom vorbehaltenen auswärtigen Gewalt internationale Verpflichtungen eingeht, deren Umsetzung dann zu einem nicht unbedeutenden Teil von den Ländern zu bewältigen ist. Nachdem der Klimaschutz als typische Querschnittsmaterie in den Verantwortungsbereich sowohl des Bundes als auch der Länder fällt, die daraus resultierende Lastenverteilung aber, zumindest was die Größenordnung anbelangt, höchst umstritten ist, verfolgte der Bund mit der intendierten Verfassungsänderung im Entwurf des Klimaschutzgesetzes das Ziel, diese Lastenverteilung auf die und zwischen den Ländern gesetzlich vorgeben zu können.

Die Länder haben zur gegenständlichen Gesetzesinitiative eine einhellig ablehnende Haltung eingenommen. Unbeschadet der gleichzeitig ausdrücklich hervorgehobenen positiven Haltung zu Klimaschutzinitiativen war die Abwehrhaltung der Länder ausschließlich darin begründet, dass von den Ländern auch in diesem Fall befürchtet werden musste, dass ihnen von Bundesseite unverhältnismäßige Verpflichtungen und Belastungen auferlegt werden, ohne dass es darüber Vorberatungen und Konsultationen auf gleichberechtigter Ebene geben wird. Vor allem wurde im Zuge der Stellungnahmen von Länderseite kritisch angemerkt, das Ziel des intendierten Klimaschutzgesetzes „die Umlegung der völkerrechtlichen oder europarechtlichen Verpflichtungen im Bereich Klimaschutz auf den Bund und die Länder durch Festlegung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen einschließlich der damit verbunden Folgen einer allfälligen Nichterreichung dieser Verpflichtungen" sei[20], die Länder aber von einer

19 Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten haben von der Möglichkeit des Art 4 des Protokolls zum Rahmenübereinkommen Gebrauch gemacht und werden das Reduktionsziel von minus 8% gemeinschaftlich erfüllen. Die Entscheidung über die Ratifikation des Protokolls durch die Gemeinschaft enthält eine entsprechende Vereinbarung über die gemeinsame Erfüllung, einschließlich einer Tabelle über die EU-interne Lastenaufteilung.

20 Vgl § 1 Abs 2 des Entwurfes eines Bundesklimaschutzgesetzes, der folgendermaßen lauten sollte: „Ziel dieses Bundesgesetzes ist die Umlegung der völkerrechtlichen oder europarechtlichen Verpflichtungen im Bereich Klimaschutz auf den Bund und die Länder durch Festlegung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen einschließlich der damit verbundenen Folgen einer allfälligen Nichterreichung dieser Verpflichtungen".

Mitwirkung beim Zustandekommen dieser völkerrechtlichen oder europarechtlichen Verpflichtungen völlig ausgeschaltet wären.

Angesichts der Tatsache, dass die fehlende Verfassungsmehrheit der derzeitigen Regierungsparteien im Parlament und im Bundesrat eine Umsetzung des teilweise in Verfassungsrang stehenden Entwurfes eines Klimaschutzgesetzes als illusorisch erscheinen ließ, haben sich der zuständige Bundesminister und die Landesumweltreferenten schließlich in der Tagung der Landesumweltreferentenkonferenz am 18. Juni 2010 nicht nur darauf geeinigt, auf eine Änderung der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern zu verzichten, sondern darüber hinaus die Aufteilung der Immissionshöchstmengen auf Sektoren für die Verpflichtungsperiode 2013 bis 2020 auf Basis der völkerrechtlichen bzw unionsrechtlichen Vorgaben zwischen Bund und den Ländern in einer Art 15a B-VG Vereinbarung festlegen zu wollen.

Diese zwischenzeitlich dokumentierte Bereitschaft von Bundesseite, die nationalen Klimaschutzmaßnahmen zwischen Bund und den Ländern auf gleichberechtigter Ebene auszuverhandeln und zu fixieren, bietet für die Zukunft die Chance, dass die Länder für künftige völkerrechtliche oder europarechtlich Klimaschutzvorgaben ein über das derzeit in Art 10 Abs 3 B-VG verankerte Anhörungsrecht hinausgehendes Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht durchsetzen. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass in einer geplanten Vereinbarung nach Art 15a B-VG die Verpflichtung festgeschrieben wird, dass österreichische Verhandlungsdelegationen, die solche künftigen Klimaschutzverpflichtungen für Österreich aushandeln, auch mit Ländervertretern zu beschicken sind. Auf diese Weise könnten die Länder effizienter, als es die derzeitige Bundesverfassung ermöglicht, in die Gestaltung der auch von ihnen umzusetzenden Verpflichtungen bereits auf völkerrechtlicher Ebene eingebunden werden und damit ihre Mitverantwortung bei der innerstaatlichen Umsetzung stärker gefestigt und sicherlich auch die Bereitschaft der Länder zur Beitragsleistung gesteigert werden.

Benno Fuxjäger

Der Tierzuchtrat als gemeinsame Sachverständigenkommission der Länder

Mit Inkrafttreten der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Einrichtung einer gemeinsamen Sachverständigenkommission in Tierzuchtangelegenheiten (Tierzuchtrat) im Jahr 2009 wurde der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (in Hinkunft kurz: *„Verbindungsstelle"*) die Funktion der Geschäftsstelle des Tierzuchtrates übertragen. Entstehungsgeschichte, Rechtsgrundlagen und rechtliche Einordnung dieses gemeinsamen Organs der Länder sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

I. Tierzucht und Tierzuchtrecht der EU

Tierzucht besteht in der systematischen Förderung erwünschter und der systematischen Vermeidung unerwünschter erblich bedingter Eigenschaften der Tiere einer Tierpopulation durch gezielte Anpaarung von der jeweiligen Idealvorstellung besonders entsprechenden Tieren bzw durch gezielte Verwendung ihres genetischen Materials in Form von Samen, Eizellen oder Embryonen. Werden von Generation zu Generation die jeweils besten Nachkommen bzw deren genetisches Material zur Weiterzucht verwendet, lässt sich ein beträchtlicher Zuchtfortschritt erzielen. Die Selektion erfolgt auf der Basis genauer Erhebungen der züchterisch relevanten Eigenschaften bei den Tieren und ihren Nachkommen (sog Leistungsprüfung) und der darauf aufbauenden Berechnung, in welchem Ausmaß die Tiere die züchterisch relevanten Eigenschaften an ihre Nachkommen vererben (sog Zuchtwertschätzung). Der mit der Datenerhebung und -auswertung verbundene hohe Aufwand kann praktisch nur durch Zusammenarbeit der einzelnen Züchter in Zuchtorganisationen bewältigt werden, die in einem Zuchtprogramm die zu optimierenden Eigenschaften sowie Regeln für deren Erhebung und für die Selektion der zur Weiterzucht bestimmten Zuchttiere festlegen. Um Behinderungen des innergemeinschaftlichen Handels mit Tieren (bzw deren Samen, Eizellen und Embryonen) der wirtschaftlich besonders bedeutenden Tierarten Rinder, Schweine, Schafe, Ziegen und Equiden (Pferde, Esel und deren

Kreuzungen) auf Grund unterschiedlicher nationaler Regelungssysteme zu beseitigen, wurden unionsrechtliche Regelungen geschaffen, die Mindeststandards für die Zucht und die Anerkennung von Zuchtorganisationen festlegen und die Diskriminierungen von Züchtern, Zuchttieren und unter Einhaltung der Mindeststandards gewonnenen Zuchtprodukten aus anderen Mitgliedstaaten verbieten[1]. Deren innerstaatliche Umsetzung fällt gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder.

II. Neuordnung des österreichischen Tierzuchtrechts und Einrichtung des Tierzuchtrates

Die anlässlich des EU-Beitritts Österreichs neu erlassenen Tierzuchtgesetze ließen im Laufe der Zeit erhebliche Regelungsdefizite erkennen: Seitens der Europäischen Kommission wurden Beschränkungen der Abgabe von in anderen Mitgliedstaaten gewonnenem Samen und die nicht ausreichende Umsetzung der Entscheidung 92/353/EWG[2] betreffend die Anerkennung von Zuchtorganisationen für Equiden beanstandet und gegen einzelne Länder Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Die jeweils nur länderweise Anerkennung von Zuchtorganisationen, die eine länderübergreifend tätige Zuchtorganisation zur jeweils gesonderten Anerkennung in allen Ländern ihres Tätigkeitsbereiches zwang, erschien nicht nur wenig ökonomisch, sondern auch in Hinblick auf das zu erwartende Tätigwerden von Zuchtorganisationen aus anderen Mitgliedstaaten in Österreich rechtlich unhaltbar, da nach dem Tierzuchtrecht der EU einer in *einem* Mitgliedstaat anerkannten Zuchtorganisation auch in den anderen Mitgliedstaaten die züchterische Tätigkeit ohne zusätzliches Anerkennungsverfahren zu gestatten ist. Schließlich bestanden im Rahmen der Zulassung von Besamungsstationen und Embryo-Entnahmeeinheiten (früher auch als *„Embryotransfereinrichtungen"* bezeichnet) Parallelregelungen zu den veterinärrechtlichen Bestimmungen des Bundes.

Zur zunächst nur punktuellen Behebung dieser Unzulänglichkeiten wurde im Jahr 2006 von den Landesagrarreferenten eine Länderarbeitsgruppe eingesetzt, deren Arbeitsauftrag im März 2007 dahingehend

---

1 Siehe Übersicht http://ec.europa.eu/food/animal/zootechnics/legislation_de.htm (28.2.2011).

2 Entscheidung 92/353/EWG der Kommission vom 11. Juni 1992 mit Kriterien für die Zulassung bzw Anerkennung der Zuchtorganisationen und Züchtervereinigungen, die Zuchtbücher für eingetragene Equiden führen oder anlegen, ABl Nr L 192 vom 11.7.1992.

erweitert wurde, dass ein Vorschlag für eine vollständige Neuerlassung der Tierzuchtgesetze nach dem Vorbild des mit 28. Dezember 2006 in Kraft getretenen neuen deutschen Tierzuchtgesetzes[3] erarbeitet werden sollte. Der von der Länderarbeitsgruppe erstellte Entwurf enthielt eine Reihe von inhaltlichen Neuerungen, insbesondere den Entfall der Parallelregelungen zu dem Veterinärrecht des Bundes, die Zulassung aller in Mitgliedstaaten nach unionsrechtlichem Standard zugelassenen Besamungsstationen, Samendepots und Embryo-Entnahmeeinheiten zur Abgabe ihrer Produkte, den Entfall der Besamungsbewilligung als Voraussetzung für die Abgabe des Samens eines bestimmten Spendertieres, den Verzicht auf jegliche Bedarfsprüfung für das Tätigwerden als Besamungstechniker und den Ersatz der bescheidmäßigen Zulassung als Besamungstechniker und Eigenbestandsbesamer durch eine bloße Anzeigeregelung.

Der tiefgreifendste Änderungsvorschlag bestand jedoch im Übergang von der jeweils länderweisen Anerkennung von Zuchtorganisationen zur ausschließlichen Anerkennung durch die Tierzuchtbehörde des jeweiligen Sitzbundeslandes, die durch die Festlegung des räumlichen Tätigkeitsbereichs der Zuchtorganisation im Anerkennungsbescheid auch darüber entscheiden sollte, in welchen anderen Ländern oder Mitgliedstaaten bzw in welchen Vertragsstaaten[4] die Zuchtorganisation züchterisch tätig werden darf. Dementsprechend sollten in anderen Ländern oder Mitgliedstaaten bzw in Vertragsstaaten anerkannte Zuchtorganisationen auf Grund einer bloßen Anzeige züchterisch tätig werden dürfen.

Bei der Anerkennung einer Zuchtorganisation ist eine Vielzahl tierzuchtfachlicher Fragen zu klären, für deren Beurteilung ein hochspezialisiertes theoretisches Fachwissen aus dem Bereich der wissenschaftlichen Grundlagen der Tierzucht, insbesondere Biologie, Genetik und Statistik, aber auch Kenntnisse der züchterischen Praxis, insbesondere hinsichtlich der Führung von Zuchtorganisationen und der Vermarktung von Zuchtprodukten sowie ein Überblick über die aktuelle züchterische Gesamtsituation erforderlich sind, sodass der sachverständigen Begutachtung zentrale Bedeutung zukommt. Auf Grund des vorgeschlagenen Überganges zur ausschließlichen Anerkennung durch das Sitzbundesland wurde der Bedarf nach einer länderüber-

3 Art 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Tierzuchtrechts sowie zur Änderung des Tierseuchengesetzes, des Tierschutzgesetzes und des Arzneimittelgesetzes vom 21. Dezember 2006, dt BGBl 2006 I S 3294.

4 Nach den Tierzuchtgesetzen sind den Mitgliedstaaten die sog „Vertragsstaaten" (EWR-Staaten, Schweiz und Partner eines bilateralen Abkommens mit der EU zur Harmonisierung tierzüchterischer Vorschriften) gleichgestellt.

greifenden Koordinierung zur österreichweit möglichst einheitlichen Beurteilung der zum Teil sehr komplexen tierzuchtfachlichen Fragen gesehen.

Als diesbezügliches Instrument wurde von der Länderarbeitsgruppe die Einrichtung einer gemeinsamen Sachverständigenkommission der Länder mit der Kurzbezeichnung *„Tierzuchtrat"* durch eine Vereinbarung der Länder gemäß Art 15a Abs 2 B-VG nach dem Vorbild der *„Gemeinsamen Filmbewertungskommission der Länder"*[5] und der *„Schulbuchkommission der Länder"*[6] vorgeschlagen, in die jedes an der Vereinbarung als Vertragspartei beteiligte Land je ein Mitglied und ein Ersatzmitglied entsenden und für die die Verbindungsstelle die Funktion einer Geschäftsstelle übernehmen sollte. Der Tierzuchtrat sollte auf Ersuchen einer zur Vollziehung des Tierzuchtrechtes zuständigen Behörde einer Vertragspartei Gutachten und Stellungnahmen zu tierzuchtfachlichen Fragen abgeben. Ob und inwieweit die zuständigen Behörden zur Befassung des Tierzuchtrates verpflichtet oder bloß ermächtigt sein würden, sollte im Ermessen des jeweiligen Landesgesetzgebers stehen. Nach Erteilung der Zustimmung durch die Landesagrarreferenten legte die Länderarbeitsgruppe im Dezember 2007 den Ländern im Wege der Verbindungsstelle sowohl den Entwurf für neue Tierzuchtgesetze als auch den Entwurf für eine Vereinbarung der Länder gemäß Art 15a Abs 2 B-VG über die die Einrichtung einer als *„Tierzuchtrat"* bezeichneten gemeinsamen Sachverständigenkommission in Tierzuchtangelegenheiten vor.

In allen Ländern wurden in weiterer Folge auf dem Entwurf der Länderarbeitsgruppe basierende neue Tierzuchtgesetze[7] erlassen. Trotz gewisser Abweichungen in Detailregelungen ist das Tierzuchtrecht in Österreich seither materiell sehr weitgehend vereinheitlicht. Der Entwurf für die Vereinbarung gemäß Art 15a Abs 2 B-VG wurde am 3. April 2008 von der Landesamtsdirektorenkonferenz unter Vornahme von Modifikationen in drei Punkten (Regelung der Kostentragung; Mindestanzahl der beitretenden Länder; Bindung der Geschäftsordnung des Tierzuchtrates an die Zustimmung der Landesamtsdirektorenkonferenz) der Landeshauptleutekonferenz zur Unterzeichnung

---

5 Vereinbarung vom 16. Juni 1978 über die Einrichtung der Gemeinsamen Filmbewertungskommission der Länder, zB Sbg LGBl Nr 74/1978 idF LGBl Nr 19/1996.

6 Vereinbarung über die Einrichtung einer gemeinsamen Kommission zur Begutachtung von Schulbüchern für land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen, zB Sbg LGBl Nr 69/1980 idF LGBl Nr 97/1992.

7 Bgld LGBl Nr 19/2009; Ktn LGBl Nr 1/2009; Nö LGBl 6300-0; Oö LGBl Nr 14/2009; Sbg LGBl Nr 38/2009; Stmk LGBl Nr 35/2009; Tir LGBl Nr 38/2008; Vbg LGBl Nr 1/2009; Wr LGBl Nr 9/2010.

empfohlen und in dieser modifizierten Fassung im Rahmen der Tagung der Landeshauptleutekonferenz vom 28. April 2008 von den Landeshauptleuten aller neun Länder unterzeichnet. Nach Durchführung der nach den jeweiligen Landesverfassungen vorgeschriebenen Verfahren trat die *„Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Einrichtung einer gemeinsamen Sachverständigenkommission in Tierzuchtangelegenheiten (Tierzuchtrat)"* (in weiterer Folge kurz: *„Vereinbarung"*) gemäß ihrem Art 9 Abs 2 mit 3. Jänner 2009 für Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien[8] sowie gemäß Art 9 Abs 3 mit 20. Februar 2009 für Oberösterreich[9] und mit 19. März 2009 für Kärnten[10] in Kraft. Nach Bestellung der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Tierzuchtrates fand auf Einladung der Verbindungsstelle am 8. Juni 2009 die konstituierende Sitzung des Tierzuchtrates statt, in der die Geschäftsordnung einstimmig beschlossen wurde. Diese trat nach Einholung der Zustimmung der Landesamtsdirektorenkonferenz mit 1. Juli 2009 in Kraft.

III. Rechtsgrundlagen des Tierzuchtrates und deren wesentliche Inhalte

Die Verpflichtung bzw Ermächtigung der Tierzuchtbehörden zur Einholung eines Gutachtens des Tierzuchtrates ergibt sich aus den jeweiligen Tierzuchtgesetzen der Länder. Acht Tierzuchtgesetze sehen in Verfahren zur Anerkennung einer Zuchtorganisation sowie in Verfahren zur Untersagung der Abgabe von mit Erbfehlern belastetem Samen eine verpflichtende Einholung eines Gutachtens des Tierzuchtrates vor, während in allen anderen Verfahren im Bedarfsfall ein Gutachten des Tierzuchtrates eingeholt werden kann. Das Vorarlberger Tierzuchtgesetz enthält ausschließlich Ermächtigungen zur Einholung von Gutachten des Tierzuchtrates.

Art 1 der Vereinbarung richtet den Tierzuchtrat als gemeinsame Sachverständigenkommission ein. Zentrale Aufgabe des Tierzuchtrates gemäß Art 2 Abs 1 und 3 der Vereinbarung ist die Erstattung von tierzuchtfachlichen Gutachten, wobei Abs 1 die Erstattung von Gutachten in Verfahren zur Anerkennung von Zuchtorganisationen (Z 1) und in Verfahren zur Untersagung der Abgabe von mit Erbfehlern belastetem Samen (Z 2) besonders hervorhebt. Als ergänzende Aufgabe sieht Art 2

8 Bgld LGBl Nr 98/2008; Nö LGBl 6301-0; Sbg LGBl Nr 39/2009; Stmk LGBl Nr 43/2009; Tir LGBl Nr 76/2008; Vbg LGBl Nr 71/2008; Wr LGBl Nr 1/2009.

9 Oö LGBl Nr 8/2009.

10 Ktn LGBl Nr 25/2009.

Abs 3 der Vereinbarung die Abgabe von Stellungnahmen in tierzuchtfachlichen Angelegenheiten vor. Gemäß seiner Stellung als Sachverständigenkommission wird der Tierzuchtrat gemäß Art 2 Abs 1 und 3 nur auf Ersuchen der zuständigen Behörde einer Vertragspartei tätig. Ein direktes Herantreten an den Tierzuchtrat durch andere Einrichtungen oder Personen, insbesondere durch Zuchtorganisationen, ist somit ausgeschlossen. Als Behörden, die den Tierzuchtrat in Anspruch nehmen können, kommen neben den Landwirtschaftskammern als Tierzuchtbehörden erster Instanz die Landesregierungen zT als Tierzuchtbehörden erster Instanz, zT als Berufungsbehörden[11] und sachlich in Betracht kommende Oberbehörden und die Verwaltungsstrafbehörden in Betracht. Gemäß Art 2 Abs 4 der Vereinbarung nehmen die Behörden auf Gutachten und Stellungnahmen des Tierzuchtrates Bedacht.

Gemäß Art 3 der Vereinbarung entsendet jedes Land in den Tierzuchtrat ein Mitglied und ein Ersatzmitglied; Mitglieder und Ersatzmitglieder sind zur Verschwiegenheit verpflichtet und bei Vorliegen von Befangenheitsgründen in Sinne von § 7 AVG von der Begutachtung ausgeschlossen und zur Anzeige ihrer Befangenheit an die Geschäftsstelle verpflichtet. Gemäß Art 4 wird der Vorsitz jeweils für ein Kalenderjahr in alphabethischer Reihenfolge der Länder von dem jeweils entsandten Mitglied oder Ersatzmitglied geführt, bei Verhinderung beider geht der Vorsitz auf das Mitglied oder Ersatzmitglied des nächsten vorsitzführenden Landes über. Sitzungen des Tierzuchtrates sind gemäß Art 5 Abs 1 der Vereinbarung *grundsätzlich* am Sitz der Verbindungsstelle als Geschäftsstelle einzuberufen. Sollten dort keine Räumlichkeiten zur Verfügung stehen oder aus Zweckmäßigkeitsgründen kann der Tierzuchtrat jedoch auch an einem anderen Ort einberufen werden. Diese Regelung ermöglicht es insbesondere, Sitzungen des Tierzuchtrates auch außerhalb von Wien abzuhalten, wenn der Sitzung gemäß Art 5 Abs 3 der Vereinbarung mehrere Auskunftspersonen, zB Vertreter von Zuchtorganisationen, beigezogen werden, deren Anreise nach Wien mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre. Gemäß Art 6 Abs 1 der Vereinbarung ist der Tierzuchtrat bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder bzw Ersatzmitglieder beschlussfähig. Beschlüsse werden gemäß Art 6 Abs 2 der Vereinbarung grundsätzlich mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst, Beschlüsse über die Geschäftsordnung und

11 In Salzburg, Vorarlberg und Wien ist die Funktion der Berufungsbehörde dem UVS übertragen (§ 22 Abs 5 Salzburger Tierzuchtgesetz 2009, § 24 Abs 2 Vorarlberger Tierzuchtgesetz, § 21 Abs 1 Wiener Tierzuchtgesetz).

deren Abänderung bedürfen jedoch der Zustimmung aller anwesenden Mitglieder bzw Ersatzmitglieder.

Art 7 Abs 1 erster Satz der Vereinbarung verpflichtet den Tierzuchtrat, nähere Bestimmungen über seine Tätigkeit und die Besorgung seiner Geschäfte in Form einer Geschäftsordnung zu erlassen, deren Mindestinhalt in Art 7 Abs 2 näher festgelegt wird. Art 7 Abs 1 zweiter Satz der Vereinbarung, wonach die Geschäftsordnung sowie ihre Abänderung der Zustimmung der Landesamtsdirektorenkonferenz bedürfen, wurde von der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 3. April 2008 eingefügt. Diese Ergänzung war erforderlich, um die in Art 7 Abs 2 der Vereinbarung vorgesehene Regelung, wonach die vom Tierzuchtrat zu erlassende Geschäftsordnung unter anderem auch Richtlinien für die Tätigkeit der Geschäftsstelle enthalten kann, mit der in § 6 vierter Absatz der Geschäftsordnung der Verbindungsstelle[12] getroffenen Regelung in Einklang zu bringen, wonach *„im Rahmen der durch die Geschäftsordnung gezogenen Grenzen ... die Tätigkeit der Verbindungsstelle ein Arbeitsausschuss (bestimmt), der diesbezüglich an eventuelle Weisungen der Landesamtsdirektorenkonferenz gebunden ist, die ihrerseits wieder der Landeshauptmännerkonferenz untersteht."*

Mit Art 8 der Vereinbarung wird der Verbindungsstelle die Funktion der Geschäftsstelle des Tierzuchtrates übertragen. Art 9 – 11 der Vereinbarung enthalten die Bestimmungen über das Inkrafttreten der Vereinbarung und deren allfällige Kündigung durch eine Vertragspartei sowie die Bestimmung der Verbindungsstelle als Depositar.

In der Geschäftsordnung[13] (in weiterer Folge kurz *„GO"*) wurde die Rolle des Vorsitzenden einer genaueren Ausgestaltung unterzogen. Insbesondere obliegt es dem Vorsitzenden, endgültig über das Vorliegen eines Befangenheitsgrundes zu entscheiden (§ 4 Abs 3 GO), die Sitzungspolizei zu handhaben (§ 6 Abs 1 Z 5 GO), die Gutachten und Stellungnahmen des Tierzuchtrates zu unterfertigen (§ 6 Abs 1 Z 7 GO) und im Wege der Geschäftsstelle der anfordernden Behörde zu übermitteln (§ 6 Abs 1 Z 8 GO), den Einschreiter bei offenkundig unzulässigen Anbringen (zB bei Anfragen von Privatpersonen an den Tierzuchtrat) auf die Unzuständigkeit des Tierzuchtrates hinzuweisen und erforderlichenfalls an die zuständige Stelle zu verweisen (§ 6 Abs 2 Z 1

12 Veröffentlicht in: *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) A 1 ff.

13 Die auszugsweise Wiedergabe des Inhaltes einzelner Bestimmungen der nicht veröffentlichten Geschäftsordnung erfolgt mit freundlicher Zustimmung des Tierzuchtrats.

GO) sowie bei zulässigen, aber offenkundig unvollständigen Anbringen (zB bei Fehlen für die fachliche Beurteilung unverzichtbarer Unterlagen) dem Einschreiter einen Verbesserungsauftrag zu erteilen (§ 6 Abs 2 Z 2 GO).

Zur Rationalisierung der Behandlung der einzelnen Geschäftsfälle kann der Tierzuchtrat gemäß § 8 Abs 2 GO Empfehlungen hinsichtlich des erforderlichen Grades der Aufbereitung von Ersuchen durch die dazu befugten Behörden der Vertragsparteien beschließen und diesen übermitteln (Z 1) und geeignete Vorkehrungen zur Vorberatung der Geschäftsfälle durch Mitglieder, zB durch Ausschüsse oder Berichterstatter, treffen (Z 2). In Fällen besonderer Dringlichkeit kann gemäß § 8 Abs 3 GO ein Umlaufbeschluss gefasst werden, sofern kein Mitglied ausdrücklich die Behandlung im Rahmen einer Sitzung verlangt.

Zur umfassenden Information der in Angelegenheiten der Tierzucht mit der Vertretung Österreichs gegenüber der Europäischen Kommission betrauten Personen über den Diskussionsstand im Tierzuchtrat sind sowohl der gemeinsame Ländervertreter in Tierzuchtangelegenheiten als auch der Vertreter des fachzuständigen Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft von den Sitzungen rechtzeitig in Kenntnis zu setzen und sind beide berechtigt, an den Sitzungen des Tierzuchtrates ohne Stimm- und Antragsrecht teilzunehmen (§ 10 Abs 3 GO). Gemäß § 13 Abs 4 GO ist ihnen auch das Protokoll zu übermitteln.

Zur Gewährleistung der persönlichen Zurechenbarkeit der abgegebenen Gutachten sieht § 2 Abs 2 GO vor, dass in diesen die Beschluss fassenden Mitglieder namentlich anzugeben sind und das Gutachten von dem bei der Beschlussfassung Vorsitz führenden Mitglied zu unterschreiben ist. Das Protokoll ist gemäß § 13 Abs 1 GO als Ergebnisprotokoll zu führen und hat gemäß dessen Z 5 insbesondere die maßgeblichen Stellungnahmen der einzelnen Ländervertreter und der beigezogenen Auskunftspersonen zu enthalten. Gemäß § 13 Abs 2 GO hat das Protokoll auch jene Ausführungen zu enthalten, deren Protokollierung von einem Mitglied ausdrücklich verlangt wird.

IV. Zur Stellung des Tierzuchtrates als Amtssachverständiger nach dem AVG

Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einrichtung einer länderübergreifenden Sachverständigenkommission wird in den Erläuterungen der Entwürfe der Tierzuchtgesetze und des Vereinba-

rungsentwurfes nicht thematisiert. Der Meinungsstand zur Frage der Zulässigkeit der Schaffung von *„interföderalen Einrichtungen"*[14] durch eine Vereinbarung gemäß Art 15a Abs 2 B-VG ist uneinheitlich. Eine explizite Äußerung zur Zulässigkeit der Einrichtung von gemeinsamen Sachverständigenkommissionen ist der Literatur nicht zu entnehmen. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den einzelnen Meinungen kann an dieser Stelle nicht geleistet werden, doch lässt sich auch auf der Grundlage der restriktiveren Meinungsäußerungen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Tierzuchtrates vertreten:

Diese stimmen im Ergebnis darin überein, dass sie zwar die Einrichtung von gemeinsamen Organen mit hoheitlichen Befugnissen gegenüber den Rechtsunterworfenen durch eine Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG für unzulässig, aber die Einrichtung von gemeinsamen Organen zur Beratung der Vertragspartner oder zur Besorgung von Hilfsgeschäften für diese für zulässig erachten[15]. *Rill* und *Schäffer*[16] führen als Beispiele für gemeinsame Hilfsapparate auf interkommunaler Ebene die Verwaltungsgemeinschaften der Gemeinden an, die mangels Entscheidungsbefugnis weder gegen die Zuständigkeitsverteilung noch gegen verfassungsrechtliche Organisationsvorschriften verstießen, da sie lediglich gemeinsame Hilfsapparate mehrere Gemeinden sind; im Verhältnis der Länder untereinander kämen als Grundlage für die Einrichtung solcher Hilfsapparate für hoheitliche Aufgaben Vereinbarungen nach Art 15a Abs 2 B-VG in Betracht. Verwaltungsgemeinschaften auf interkommunaler Ebene können jedoch unter anderem auch für die Bereitstellung von technischen Hilfsdiensten, insbesondere von Sachverständigendiensten, gebildet werden[17]. Auch nach den angeführten restriktiven Meinungsäußerungen spricht daher nichts gegen die Zulässigkeit der Einrichtung eines mehreren Ländern zur Verfügung stehenden Sachverständigendienstes durch eine Vereinbarung nach Art 15a Abs 2 B-VG. Ob dieser Einzelpersonen oder einem Kollegialorgan übertragen ist, ist unerheblich. In Fortschreibung des in der Literatur (siehe FN 14 und 16) vorge-

---

14 Den Meinungsstand zusammenfassend *Thienel,* Art 15a B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 41.

15 *Rill/Schäffer,* Die Rechtsnormen für die Planungskoordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung (1975) 70 f; *Rill,* Die Bundesländer und die europäische Integration, in: Schäffer/Stolzlechner (Hg), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem (1993) 65 f; *Thienel,* Art 15a B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 43.

16 *Rill/Schäffer,* Rechtsnormen 71.

17 *Havranek/Kemptner,* Interkommunale Zusammenarbeit durch Gemeindeverbände und Verwaltungsgemeinschaften, in: Klug/Oberndorfer/Wolny (Hg), Das österreichische Gemeinderecht, 3. Teil (2008) Rz 149.

fundenen Sprachgebrauchs könnte die Einrichtung des Tierzuchtrates durch die Vereinbarung als Schaffung eines gemeinsamen Sachverständigendienstes der Länder in Form einer *„interföderalen Verwaltungsgemeinschaft"* bezeichnet werden.

Was die Einordnung des Tierzuchtrates auf einfachgesetzlicher Ebene betrifft, gehen die Erläuterungen zur Vereinbarung[18] davon aus, dass der Tierzuchtrat bei der Erstattung von Gutachten zu tierzuchtfachlichen Fragen gemäß Art 2 Abs 1 und Abs 3 der Vereinbarung als der jeweiligen anfordernden Tierzuchtbehörde zur Verfügung stehender amtlicher Sachverständiger im Sinn von § 52 Abs 1 zweite Alt. AVG tätig wird.

Nach Rechtsprechung und Literatur stellt der Sachverständigenbeweis ein *persönliches* Beweismittel[19] dar und kommen als Sachverständige gemäß § 52 AVG daher grundsätzlich nur physische Personen in Betracht. Als damit vereinbar wird angesehen, dass das Gutachten von einer *Personengemeinschaft* erstattet wird, wenn die das Gutachten abgebenden Personen genau bestimmbar und individualisierbar sind[20], da ein von einer Personengemeinschaft erstattetes Gutachten immer ein Gutachten der die Personengemeinschaft darstellenden Menschen bleibt[21]. Kollegialorgane, die das von ihnen angeforderte Gutachten auch auf der Grundlage eines Mehrheitsbeschlusses abgeben können, können jedoch nach der Rechtsprechung des VwGH nur dann Sachverständige sein, wenn dies im Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist[22]. Diese Bedingung ist im Fall des Tierzuchtrates durch die in den jeweiligen Landesgesetzen vorgesehenen ausdrücklichen Verpflichtungen bzw Ermächtigungen der Tierzuchtbehörden, Gutachten des Tierzuchtrates einzuholen, erfüllt. Die persönliche Zurechenbarkeit eines Gutachtens zu den für dieses verantwortlichen Personen ist durch die Erfassung der anwesenden stimmführenden Mitglieder im Rahmen der Feststellung der Beschlussfähigkeit zu Beginn einer Sitzung gemäß Art 6 Abs 1 der Vereinbarung

---

18 Vgl zB Nr 7 BlgLT 13. GP/6. Sess des Salzburger Landtages; Beilage 70/2008 zu den Sitzungsberichten des XXVIII. Vorarlberger Landtages.

19 *Attlmayr,* Das Recht des Sachverständigen im Verwaltungsverfahren (1997) 60 f.

20 *Zellenberg,* Der Sachverständige im Bereich des Verwaltungsrechts, in: Attlmayr/Walzel von Wiesentreu (Hg), Handbuch des Sachverständigenrechts (2006) 67 FN 23.

21 VwSlg 6681 (A); *Attlmayr,* Recht 61 f; *Hengstschläger/Leeb,* Kommentar zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (2005) § 52 Rz 19; *Liehr,* Wechselbeziehungen zwischen dem Behördenorgan und dem Amtssachverständigen im Verwaltungsverfahren, in: Straube/Weimar (Hg), Jurist und Technik zwischen Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Josef Kühne zum 60. Geburtstag (1984) 117.

22 Vgl Erkenntnis des VwGH vom 22.5.1979, Zl 3191/78.

und durch die ergänzenden Bestimmungen der Geschäftsordnung gewährleistet, insbesondere durch die Erfassung der an der Abstimmung beteiligten Mitglieder im Protokoll gemäß § 13 Abs 1 Z 7 GO und durch die namentliche Angabe der Beschluss fassenden Mitglieder im Gutachten gemäß § 2 Abs 2 GO. Da gemäß § 13 Abs 1 Z 5 GO die maßgeblichen Stellungnahmen der einzelnen Ländervertreter und gemäß § 13 Abs 2 GO auf ausdrückliches Verlangen eines Mitgliedes auch weitere Ausführungen zu protokollieren sind, ist auch die Dokumentation von Minderheitsmeinungen sichergestellt.

Die Stellung eines Amtssachverständigen gemäß § 52 Abs 1 AVG kommt einem Sachverständigen nur dann zu, wenn er entweder der erkennenden Behörde beigegeben, dh organisatorisch eingegliedert, ist (erste Alt.) oder ihr zur Verfügung steht (zweite Alt.). Mangels organisatorischer Eingliederung ist der Tierzuchtrat ganz offensichtlich keiner Behörde im Sinne von § 52 Abs 1 erste Alt. AVG beigegeben. Auch wenn sich noch in zahlreichen Darstellungen die Charakterisierung findet, dass es sich bei dem einer Behörde *zur Verfügung stehenden* amtlichen Sachverständigen um einen einer *anderen* Behörde *beigegebenen* amtlichen Sachverständigen handelt[23], womit der Regelfall beschrieben wird, steht die fehlende organisatorische Eingliederung des Tierzuchtrates bei einer bestimmten Behörde seiner Qualifikation als zur Verfügung stehender amtlicher Sachverständiger jedoch nicht entgegen, da nach der neueren Rechtsprechung des VwGH[24] und in der Literatur[25] darauf abgestellt wird, ob zwischen dem Sachverständigen und der entscheidenden Behörde ein organisatorischer Zusammenhang (wie zB zwischen Ober- und Unterbehörde) *oder* eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung des Sachverständigen besteht, auf Aufforderung der entscheidenden Behörde ein Gutachten gemäß § 52 Abs 1 AVG zu erstatten. Der Tierzuchtrat erfüllt jedenfalls das zweite Kriterium, da die Tierzuchtgesetze der Länder ihre Tierzuchtbehörden ermächtigen, in einigen Fällen sogar verpflichten, ein Gutachten des Tierzuchtrates einzuholen.

---

23 VwSlg 9370 (A); *Attlmayr,* Recht 78; *Hengstschläger/Leeb,* Kommentar § 52 Rz 26; *Hengstschläger,* Verwaltungsverfahrensrecht[3] (2005) Rz 402; *Mayer,* Der Sachverständige im Verwaltungsverfahren, in: Aicher/Funk (Hg), Der Sachverständige im Wirtschaftsleben (1990) 135; *Thienel,* Verwaltungsverfahrensrecht[3] (2004) 186; *Walter/Thienel,* Verwaltungsverfahrensgesetze I[2] (1998), § 52 AVG Anm 3 und E 96 und 100.

24 Erkenntnisse des VwGH vom 12.5.1992, Zl 91/08/0139, und 7.12.1993, Zl 93/05/0119.

25 *Attlmayr,* Recht, 77 f; *Bußjäger/Kraft,* Sachverstand, Privatisierung und Kostentragung, ZfV 1991, 12 ff; *Mayer,* Ein „Umweltanwalt" im österreichischen Recht?, JBl 1982, 119; *Walter/Mayer,* Verwaltungsverfahrensrecht[8] (2003) Rz 363; *Zellenberg,* Sachverständige 73 f.

V. Zusammenfassung

Mit der Vereinbarung wurde ein den Verwaltungsgemeinschaften der Gemeinden vergleichbares Hilfsorgan der Länder mit der Bezeichnung *„Tierzuchtrat"* geschaffen, das als Kollegialorgan verfasst und durch die jeweiligen Tierzuchtgesetze der Länder mit der Erstattung von tierzuchtfachlichen Gutachten beauftragt ist. Bei der Wahrnehmung der ihm durch Art 2 Abs 1 und Abs 3 der Vereinbarung übertragenen Aufgabe, tierzuchtfachliche Gutachten auf Anforderung durch eine der Tierzuchtbehörden der Länder zu erstellen, kommt dem Tierzuchtrat die Stellung eines der anfordernden Behörde zur Verfügung stehenden amtlichen Sachverständigen gemäß § 52 Abs 1 zweite Alt. AVG zu. Daraus ergibt sich insbesondere, dass den Parteien in Verfahren nach den Tierzuchtgesetzen kein Ablehnungsrecht gemäß § 53 AVG zukommt, sondern befangene Mitglieder sich der Mitwirkung an der Erstellung des Gutachtens zu enthalten haben, dass der Kostenaufwand für den Tierzuchtrat gemäß § 75 Abs 1 AVG von Amts wegen zu tragen ist und dass das Land, für dessen Tierzuchtbehörde der Tierzuchtrat bei Erstellung des Gutachtens tätig geworden ist, für allfällige durch Fehlleistungen des Tierzuchtrates verursachte Schäden nach den Grundsätzen des Amtshaftungsrechts haftet.

Robert Gmeiner

Korruptionsprävention und -bekämpfung – eine Herausforderung für die Koordination der Länder

I. Einleitung[1]

Korruption ist nicht nur ein Problem wirtschaftsschwacher Mangelgesellschaften, sondern tritt vermehrt auch in hoch entwickelten Wohlstandsgesellschaften wie Österreich auf: Der Korruptionswahrnehmungsindex 2009 von Transparency International zeigt – im internationalen Vergleich und gegenüber den Vorjahren – eine deutliche Verschlechterung von Österreichs Position.[2]

Der öffentliche Sektor steht in diesem Kontext immer an sehr prominenter, fälschlicherweise manchmal auch an exklusiver Stelle. Die Korruptionsdiskussion wird nicht selten auf öffentlich Bedienstete verkürzt.[3] Schon allein vor diesem Hintergrund stellt die Bekämpfung, aber auch die Vermeidung von Korruption eine große Herausforderung für alle öffentlichen Bereiche und hier vorrangig für Bund, Länder und Gemeinden dar.

II. Ausgangslage und Gegenstand der Untersuchung

Korruption und damit deren Bekämpfung und Prävention ist ein komplexes Thema. Nach der österreichischen Kompetenzverteilung ist von einer – unter mehreren Gesichtspunkten zu betrachtenden – Querschnittsmaterie auszugehen. In einem engeren Sinn liegen „klassische" Anknüpfungspunkte für Länderzuständigkeiten (wohl) bei

---

1 Der Beitrag wurde im September 2010 abgeschlossen. Der Verfasser dankt Herrn *Dr. Leopold Grünner*, Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, und Herrn *Dr. Paul Jauernig*, Amt der Wiener Landesregierung, für wertvolle Hinweise. Es wird an dieser Stelle auch einmal den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Administrativen Bibliothek des Bundes (AB), im Besonderen Herrn *Peter Bräuer*, für Literaturrecherche und -bereitstellung herzlich gedankt – auch ein Beispiel für funktionierende Bund-Länder-Kooperation.

2 Vgl http://www.ti-austria.at/ti-allgemein/corruption-perceptions-index.html (8.4.2010).

3 *Kreutner*, Endlich Schluss mit dem Wegschauen, in: VerwaltungInnovativ, 27.11. 2007, 1.

dem jeweiligen Haushalts-, Organisations- und Dienstrecht. Ganz allgemein besteht wohl eine Verpflichtung der Länder, in ihren Gesetzgebungs- und va Vollziehungsbereichen „Korruptionsfreiheit" sicherzustellen. Schon allein aus dieser Ausgangslage (mit all ihren möglichen Verschränkungen, man denke an die mittelbare Bundesverwaltung) ergibt sich bei Bund und Ländern ein hoher Koordinierungsbedarf.

Den Schwerpunkt dieser Untersuchung bilden nicht die einzelnen und spezifischen Antikorruptionsmaßnahmen auf Landesebene selbst, dh es werden hier nicht die Rahmenbedingungen und Einzelmaßnahmen eines Landes – etwa im dienst- und organisationsrechtlichen Bereich, in der Aus- und Fortbildung oder der Internen Revision – dargestellt.[4] Vielmehr soll erläutert werden, wie sich die Länder in diesem Antikorruptionsfeld gegenseitig informieren, abstimmen und hinsichtlich gemeinsamer Aktivitäten koordinieren.

Ein wichtiger Impuls für eine in diesem Bereich verstärkte Koordination der Länder untereinander und im Verhältnis gegenüber Bundesdienststellen waren und sind internationale Antikorruptionsaktivitäten – hier va der GRECO (siehe nachstehend) – sowie einschlägige legistische Änderungen.[5]

III. Die Instrumente und deren Anwendung

Den Ländern steht zur Abstimmung ihrer gemeinsamen Aktivitäten und Interessen eine Reihe von (informellen) Koordinationsinstrumenten zur Verfügung, deren Anwendung am Beispiel der Korruptionsbekämpfung nachfolgend dargestellt werden soll:

A. Schriftliche Länderumfragen bzw -stellungnahmen

Schriftliche Länderumfragen (auf Initiative eines Landes oder im Auftrag einer Länderkonferenz) dienen dem Informationsaustausch unter

4 Siehe dazu nur beispielhaft das „Wiener Antikorruptionsprogramm", Details abrufbar unter http://www.wien.gv.at/verwaltung/internerevision/antikorruption.htm (24.6.2010); *Jauernig*, Korruptionsprävention im Magistrat der Stadt Wien, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Korruption. Ursachen – Erscheinungsformen – Bekämpfung (2009) 67; vgl auch den Beitrag von *Ernst Theimer* im vorliegenden Band.

5 Vgl dazu und mwN *Gmeiner*, Korruption – eine Herausforderung (nicht nur) für die Legistik?, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle 18. 7. Klagenfurter Legistik@Gespräche 2009 (2010) 115.

den Ländern, der Vorbereitung gemeinsamer Länderstellungnahmen sowie dem sonstigen Koordinieren von Ländermaßnahmen – sie sind dann nach den Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen das „Mittel der ersten Wahl". Außerdem werden Ersuchen von Bundesstellen um (allfällige) Stellungnahme – im Wege der Verbindungsstelle – den Ländern weitergeleitet, wobei die (allfälligen) Antworten/Stellungnahmen entweder direkt an die Bundesstelle ergehen (nachrichtlich an die Verbindungsstelle zum Zweck der Weiterleitung an alle Länder) oder (im Ausnahmefall) an die Verbindungsstelle zwecks Sammlung und ggf gesammelter Weiterleitung an den Bund.

In einem Übereinkommen des Europarates und hier konkret der Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) werden Verfahren für eine Analyse und Überwachung der „Antikorruptionspolitik" der Vertragsstaaten (im Wesentlichen mit regelmäßigen gegenseitigen Überprüfungen und damit einhergehenden Empfehlungen für gesetzliche, organisatorische und praktische Verbesserungen, um die gemeinsam festgelegten Standards zu erreichen) etabliert.[6] GRECO hat im Jahr 2007 zu Beginn der Österreich betreffenden Evaluierungsrunde der Korruptionsbekämpfung Österreich (und hier federführend das BMJ) um schriftliche Beantwortung konkreter Fragen ersucht. Das Ersuchen des BMJ an die Länder „entsprechend deren Zuständigkeiten" um (englischsprachige) Fragebeantwortung wurde von der Verbindungsstelle an die Länder mit dem Ersuchen um Stellungnahme weitergeleitet.[7] Innerhalb der Frist haben in der Folge sieben Länder schriftlich Stellung genommen; die entsprechenden Antworten wurden durch die Verbindungsstelle dem BMJ vorgelegt. Mit anderen Worten: Ein (darüber hinaus) gemeinsames (oder zumindest) akkordiertes Vorgehen der Länder ist damals (2007) nicht erfolgt. Im Ergebnis kommen die Antikorruptionsaktivitäten der Länder (trotz schriftlicher Äußerungen im Vorverfahren) sowohl in der vom BMJ redigierten Beantwortung als auch im Analyseteil des im Juni 2008 vorgelegten GRECO-Bericht über Korruptionsbekämpfung in Österreich[8] nur ausnahmsweise vor.

Dagegen werden aber die Länder bei insgesamt 6 (der 24) Empfehlungen ausdrücklich als Adressaten genannt!

---

6 Vgl http://www.coe.int/greco (23.9.2010); *Rau*, Zur Tätigkeit der Staatengruppe gegen Korruption – GRECO, politicum 108 (2/2009) 55.

7 VSt-5510 vom 23.1.2007.

8 Siehe http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2007)2_Austria_AU.pdf (24.6.2010).

B. Länderkonferenzen

Länderexpertenkonferenzen dienen dem Informationsaustausch unter den Ländern, der Vorbereitung gemeinsamer Länderstellungnahmen sowie dem sonstigen Koordinieren von Ländermaßnahmen. Sie bestehen aus beamteten Vertretern aller Länder und erarbeiten Empfehlungen für die Länderkonferenzen auf politischer Ebene oder die Landesamtsdirektoren.[9]

So weit feststellbar ist, hat sich erstmals die (Länder)**Expertenkonferenz der Amtsinspektoren und Innenrevisoren** am 13. Juni 2002 in Wien explizit mit dem Thema „Präventive Maßnahmen gegen Korruption" befasst: Wien hatte dieses Beratungsthema vorgeschlagen und sein Antikorruptionsprojekt vorgestellt. In den Tagungen der Jahre 2004 und 2005 ist ein weiterer Erfahrungsaustausch erfolgt. 2007 standen auf Antrag Niederösterreichs erstmals das Stichwort GRECO bzw die Evaluierung Österreichs sowie der damals bevorstehende „1. Österreichische Anti-Korruptionstag" auf der Tagesordnung. 2008 war das Antikorruptionsstrafrecht (va die Frage des Geschenkannahmeverbots) im Mittelpunkt der Beratungen; 2009 war „Antikorruption" mit mehreren Unterpunkten (ua Korruptionsprävention; Korruptionsstrafrecht; GRECO-Evaluierung) überhaupt das Schwerpunktthema, ebenso ein Schwerpunkt 2010.

Die ebenfalls jährlich tagende **Expertenkonferenz der beamteten Personalreferenten** (zu welcher auch Vertreter des Bundeskanzleramtes sowie des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes eingeladen werden) hat – beginnend mit 2007 – in mehreren Tagungen die Arbeiten an einem „Verhaltenskodex für öffentlich Bedienstete" (siehe III.C.) in ihre Beratungen miteinbezogen. Einen weiteren Schwerpunkt der Beratungen dieser Konferenz bildete in den letzten Jahren immer das Korruptionsstrafrecht, va hinsichtlich dessen Verknüpfung zum jeweiligen Dienstrecht (wieder das Stichwort Geschenkannahme).[10]

Anlässlich der Tagung der **Landesamtsdirektorenkonferenz** im Juni 2008 wurde ein Bericht des BKA zum Fortgang der Arbeiten am „Verhaltenskodex für öffentlich Bedienstete" zur Kenntnis genommen: Es sollte aber ein überarbeiteter Textentwurf des Verhaltenskodex ab-

---

9 Siehe dazu den Beitrag von *Andreas Rosner* und *Robert Gmeiner* im vorliegenden Band; *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 128.

10 Vgl etwa zum KorrStrÄG 2009 und dessen Verweisungen auf „dienst- und organisationsrechtliche Vorschriften" *Kucsko-Stadlmayer*, Korruptionsstrafrecht und Dienstrecht, JBl 2009, 742.

gewartet, „jedenfalls soll eine möglichst große Annäherung bzw. Angleichung der Vorgehensweisen in den Ländern erzielt werden."[11] Auf der Basis eines Berichts der Verbindungsstelle über die Koordinationssitzung betreffend die GRECO-Evaluierung im BMJ im Dezember 2008 hat die **Landesamtsdirektorenkonferenz** in der Tagung am 15. Jänner 2009 eine „Länderexpertenkonferenz unter dem Vorsitz von Wien mit dem Auftrag ein(gesetzt), Vorschläge für die Umsetzung der in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallenden Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) zu erarbeiten."[12]

Diese **Länderexpertenkonferenz „Umsetzung der GRECO-Empfehlungen"** hat in der Folge zweimal – am 27. April 2009 und am 8. September 2009 – getagt. In der April-Sitzung wurde iG ein gemeinsames Länderersuchen an die zuständigen Bundesministerien empfohlen[13] und die Länder um Stellungnahme zu den einzelnen (auch in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallenden) Empfehlungen ersucht. Zu dem auf der Basis der eingelangten Stellungnahmen von Wien (Vorsitz) und der Verbindungsstelle erstellten „Vorschlag einer gemeinsamen Länderstellungnahme" wurde in der Sitzung am 8. September 2009 (auf dieser Ebene) Einvernehmen erzielt und die Vorlage eines „Vorschlages einer gemeinsamen Länderstellungnahme" inklusive eines Berichts von Wien an die Landesamtsdirektorenkonferenz empfohlen.

Die **Landesamtsdirektorenkonferenz** hat bei ihrer Tagung am 23. Oktober 2009 (mit Beschluss) diesen Bericht (von Wien) zur Kenntnis genommen sowie dem Vorschlag einer gemeinsamen Länderstellungnahme „zur Umsetzung der GRECO-Empfehlungen in den Bundesländern und einer Kostenbeteiligung der Länder an einer Studie, welche durch das BMJ im Interesse der Umsetzung der Empfehlung i in Auftrag gegeben werden wird", zugestimmt (siehe dazu III.D.). Die Verbindungsstelle wurde ersucht, die gemeinsame Länderstellungnahme in englischer Sprache dem BMJ vorzutragen. Außerdem wurde die mit Beschluss vom 15. Jänner 2009 eingesetzte Länderexpertenkonferenz ersucht, „ihre Arbeiten fortzusetzen und insbesondere Antikorruptionsmaßnahmen der Länder auch künftig aufeinander abzu-

---

11 Siehe Protokoll, VSt-2/993 vom 2.7.2008.

12 VSt-5510/15 vom 21.1.2009.

13 Dieses gemeinsame Länderersuchen wurde – nach einwandlosem Ablauf der nach den Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen vorgesehenen 4-Wochen-Frist – den zuständigen Ministerien vorgelegt (VSt-5510/22 vom 3.6.2009).

stimmen, weiter zu entwickeln und der Landesamtsdirektorenkonferenz darüber zu berichten."[14]

Diese (in der Folge so genannte) **Länderexpertenkonferenz zu Abstimmung von Antikorruptionsmaßnahmen** hat in der Folge im September 2010 im Rahmen einer (zwei Halbtage dauernden) Sitzung, den Status der verschiedenen GRECO-Evaluierungsrunden beraten, sich aber hauptsächlich mit der Entwicklung von Standards etwa im Bereich einschlägiger Aus- und Fortbildung auf Länderebene beschäftigt. Zu einem Bericht an die **Landesamtsdirektorenkonferenz** wurde Einvernehmen erzielt.

Die Tagung der **Rechnungshofdirektorenkonferenz** im November 2008 war ausschließlich dem Thema „Antikorruptionsmaßnahmen" gewidmet.

Die **Landtagsdirektorenkonferenz** hat im Mai 2009 jene Empfehlungen der GRECO diskutiert, die sich ausdrücklich auf Parlamentarier (zB zur Frage der Immunität) beziehen. Im Mai 2010 hat die **Landtagspräsidentenkonferenz** einen Bericht der Parlamentsdirektion über die Arbeitsgruppe des Parlaments, die sich mit Änderungen der bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen der Immunität von Abgeordneten befasst, zur Kenntnis genommen.

C. *Gemeinsame Ländervertretung*

Die Erzeugung koordinierter Länderstandpunkte stellt (oft) nur einen ersten Schritt zur Durchsetzung dieser Standpunkte dar. Eine schriftliche Vorlage an den „Kommunikationspartner" der Länder reicht oft nicht; erforderlichenfalls werden relativ oft sog „gemeinsame Ländervertreter" von allen neun Ländern bestellt, um die Länderinteressen in einem nationalen oder internationalen Gremium zu vertreten. Sie haben dabei einen vorher zwischen allen Ländern akkordierten Standpunkt im Auftrag aller neun Länder „mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nachdrücklich" zu vertreten und dabei klarzustellen, dass sie als Vertreter für alle Länder auftreten. Gemeinsame Ländervertreter haben vor dem Tätigwerden das Einvernehmen mit den Ländern im Wege der Verbindungsstelle herzustellen, Informationen weiterzugeben sowie rechtzeitig Standpunkte aller neun Länder zu akkordieren. Richtschnur für die Akkordierung der Länderinteressen ist, Lö-

14 VSt-5510/37 vom 27.10.2009.

sungen zu suchen, die die Länder in die Lage versetzen, möglichst im eigenen Verantwortungsbereich das Weitere zu entscheiden.[15]

Die Bundesregierung hat im Regierungsprogramm für die 23. Legislaturperiode die Erarbeitung eines Code of Conduct beauftragt – ressortübergreifend und in Abstimmung mit den anderen Gebietskörperschaften.[16] Zu diesem Zweck wurde bei der Bundesministerin für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst eine Arbeitsgruppe – bestehend aus Experten der Bundesministerien, der Länder, der Städte und Gemeinden, des Rechnungshofes sowie der Landesrechnungshöfe und der Gewerkschaft öffentlicher Dienst sowie der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten – eingerichtet. Über Ersuchen des Bundeskanzleramtes (vom 4.9.2007) und nach der 1. Sitzung der Arbeitsgruppe (am 19.9.2007), über welche die Verbindungsstelle berichtet hat, wurde über Vorschlag von Vorarlberg sowie nach Vorlage an die Länder und nach einwandslosem Fristablauf zu diesem Vorschlag der Verfasser als gemeinsamer Ländervertreter benannt.[17] Über drei weitere Plenarsitzungen dieser Arbeitsgruppe (am 26./27.11.2007; 11.3.2008; 19./20.5.2010) sowie eine Reihe von Sitzungen von Unterarbeitsgruppen hat der gemeinsame Ländervertreter jeweils berichtet und die Protokolle des BKA im Wege der Verbindungsstelle an die Länder weitergeleitet. Zielrichtung der Aktivitäten des gemeinsamen Ländervertreters war einerseits die Betonung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und die Wahrung der Dienst- und Organisationshoheit der Länder. Gleichzeitig aber sollte – in Abstimmung mit den Ländern und in enger Abstimmung mit den Vertretern von Städtebund und Gemeindebund sowie der Landesrechnungshöfe – das Ziel „eines (!) Verhaltenskodex" erreicht werden; dieser sollte nicht kasuistisch, sondern offen genug formuliert sein, um für den „Einsatz" in allen Gebietskörperschaften geeignet zu sein, weshalb eine Schwerpunktsetzung auf ethische Aspekte erfolgt ist.[18]

Ein Ministerratsvortrag (wie ursprünglich beabsichtigt) konnte nicht mehr erfolgen. Der Verhaltenskodex wurde in der Folge mit Rundschreiben des BKA vom 31.10.2008 im Bundesbereich kundgemacht[19], dieses Schreiben ist ua direkt an die Ämter der Landesregierungen ergangen.

---

15 *Rosner*, Koordinationsinstrumente 137

16 Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode (2007), 31.

17 VSt-5654/4 vom 26.9.2007.

18 Vgl dazu *Brückner/Gmeiner*, Ethik und Wirkung des Kodex in Spe, in: VerwaltungInnovativ, 27.2.2008, 3; *Gmeiner*, Was bewirkt ein Verhaltenskodex in der „ethischen Infrastruktur" öffentlicher Verwaltungen in Österreich?, ÖHW 1-2 2008, 69.

19 Siehe http://www.bundeskanzleramt.at/site/6485/default.aspx (23.9.2010).

D. *Verbindungsstelle als „zentraler Hilfsapparat" der Länderkoordination*[20]

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ist nach ihrer Geschäftsordnung (GO-VSt) und den Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen die Geschäftsstelle der Länderkonferenzen: Dazu gehört die Vorbereitung der Tagungen (insbesondere Einladung und vorbereitende Sammlung der Themen sowie Erstellung der Tagungsunterlage), die Teilnahme, häufig (va bei den Referentenkonferenzen) deren Protokollierung, insbesondere aber auch die Vollziehung der Beschlüsse bzw der Empfehlungen (insbesondere deren Vorlage, ggf. auch Urgenz gegenüber Bundesstellen).

Auf die Funktion als Sekretariat für schriftliche Umfragen wurde schon zu III.A. hingewiesen.

Zu diesem geradezu „klassischen" Dienstleistungsrepertoire der Verbindungsstelle gehört auch die Teilnahme an Sitzungen, zu denen zumeist von Bundesstellen eingeladen wird, und eine anschließend sehr kurzfristig erfolgende (nach Möglichkeit „same day reporting") Berichterstattung an die Länder; solche Kurzberichte erfolgen jedenfalls vor dem „offiziellen" Protokoll und sie unterscheiden sich – weil auf die Sichtweise und Interessenlage der Länder abgestellt wird – zT auch von diesen Protokollen. Dabei ist wichtig, dass im Vorfeld die Länder über diese Sitzungen bzw Sitzungseinladungen informiert werden und es den Ländern grundsätzlich offen steht, eigene Vertreter zu entsenden; im Ergebnis nehmen an mehreren hundert solcher Sitzungen pro Jahr Vertreter der Verbindungsstelle, zT auch Vertreter von Ländern, teil.

Im Kontext von Antikorruptionsmaßnahmen wurde von Bundesseite wiederholt zu (Bund-Länder-Koordinations)Sitzungen auf Beamtenebene (als einer typischen Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus) eingeladen, um gegenseitige Information zu ermöglichen und ein abgestimmtes Vorgehen zu erreichen: Das BMJ hat – bezogen auf den schon erwähnten GRECO-Bericht vom Juni 2008 und beginnend mit Dezember 2008 – zu mehreren Bund-Länder-Beratungen über „zu setzende Maßnahmen" im Allgemeinen eingeladen, aber auch zu spezifischen Sitzungen (etwa bezogen auf die Umsetzung der GRECO-Empfehlung zur Erarbeitung einer Studie zu „Formen und Verbreitung der Korruption in Österreich").

---

20 Vgl zum Nachfolgenden im Detail *Rosner*, Koordinationsinstrumente 164 ff.

An diesen Sitzungen haben Wien (Vorsitz in der zu III.B. erwähnten Länderexpertenkonferenz), zT auch andere Ländervertreter, und jedenfalls die Verbindungsstelle teilgenommen. In Umsetzung einer anderen GRECO-Empfehlung (und explizit in Fortsetzung und gleichzeitiger Erweiterung der im vorigen Absatz beschriebenen Aktivitäten) hat das BMJ – beginnend mit 2010 – ein „Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung" eingerichtet (dieses soll 4x/Jahr tagen).

Ländervertreter und die Verbindungsstelle nehmen auch (schon traditionell) an dem (seit 2007 jährlich vom BMI durchgeführten) „Österreichischen Anti-Korruptions-Tag"[21] teil, über welchen die Verbindungsstelle den Ländern auch berichtet.

Die Ländervertreter und insbesondere die Verbindungsstelle bilden hier (personell und inhaltlich) wiederum die Nahtstelle zu der (zu III.B. angeführten) Länderexpertenkonferenz.

E. Unterstützung bei Kostenbeteiligung aller Länder

Ein (ursprünglich in der GO-VSt) für die gemeinsame, zugleich aber anteilige Tragung des Gesamtaufwandes der Verbindungsstelle entwickelter „Aufteilungsmechanismus" findet – in unterschiedlichen Varianten – zT auch Anwendung, wenn es um eine gemeinsame Maßnahme aller Länder (etwa die Erstellung eines Gutachtens) und deren gemeinsame, aber anteilige Tragung der Kosten geht – damit wird ein länderinterner finanzieller Ausgleich gewährleistet. In solchen Fällen erfolgt eine Verrechnung über oder durch die Verbindungsstelle, dh der Rechnungsleger fakturiert gegenüber der Verbindungsstelle und diese weist den Zahlungsbetrag an; vorher, zeitgleich oder im Nachhinein werden die Länder ersucht, die nach dem vereinbarten Aufteilungsschlüssel (zumeist nach der Volkszahl oder nach dem von der Landesfinanzreferentenkonferenz festgelegten Aufteilungsschlüssel für den Gesamtaufwand der Verbindungsstelle) auf die Länder entfallenden Teilbeträge der Verbindungsstelle zu überweisen.

In Umsetzung einer Empfehlung des GRECO-Berichtes hat das BMJ das Institut für Konfliktforschung (IKF), Wien, beauftragt, eine Studie „Formen und Verbreitung der Korruption in Österreich" zu erstellen. Die Länder haben (mit Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 23. Oktober 2009) eine Kostenbeteiligung (mit einem Anteil von 25%, maximal 25.000,-- EUR, an den Gesamtkosten) zugesagt. Im entsprechenden Werkvertrag des BMJ mit dem IKF ist die Verbin-

21 Vgl http://www.bak.gv.at/cms/BIA/ak_tag/start.aspx (22.6.2010).

dungsstelle „als Zahlstelle für die Länder" angeführt. Da die Verbindungsstelle für den auf die Länder entfallenden Anteil an den Kosten der Studie nicht bevorschussen kann, sind die Länder ersucht worden, den – nach der Volkszahl (das ist dzt. unter Hinweis auf § 9 Abs 9 FAG 2008 für das Jahr 2010 die VZ 2008) – auf das jeweilige Land entfallenden Teilbetrag zu überweisen.

IV. Bewertung

A. *Beleg für (erhöhte) Wichtigkeit dieses Themas*

Die dargestellte zunehmende Dichte an Koordinierungsmaßnahmen belegt die in den letzten Jahren gewachsene Bedeutung von Antikorruptionsmaßnahmen und macht eine erhöhte Sensibilität deutlich (zumal auch ein erkennbares „labeling" – nämlich „Korruptionsbekämpfung" – der einschlägigen Aktivitäten erfolgt ist). Die Länder haben sich dieser Entwicklung nicht (mit Blick auf die Wahrung möglicher innerstaatlicher Kompetenzen) verschlossen, sondern waren zur verstärkten Integration dieses Tätigkeitsfeldes in ihrem ureigensten Zuständigkeitsbereich von Anfang an bereit – zT prominenter und offensiver (vgl Wien), zT vielleicht ein wenig zögerlicher und traditioneller.

B. *Bundesstaatliche Organisation hindert nicht Problembearbeitung*

Verbunden mit dem nochmaligen Hinweis, dass jedes Land in seinem Bereich vielfältige Antikorruptionsmaßnahmen setzt (und gesetzt hat), sind die dargestellten koordinierten Bemühungen ein Beispiel dafür, dass sich die Komplexität dieser spezifischen öffentlichen Aufgabe „Korruptionsbekämpfung" auch in einer bundesstaatlichen Organisation abbilden und bearbeiten lässt. Es lässt sich die Erfüllung von Aufgaben und die Lösung dieses Problems (trotz vorgegebener Kompetenzverteilung) nicht einzig am Bund oder an den Ländern festmachen. Im Ergebnis be- und entsteht vielmehr ein Geflecht von Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortungen, welches nach einem kooperativen Vorgehen verlangt. Im Gegenteil würde ein (allenfalls vorhandenes) Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung oder nach gemeinsamen (formalen/institutionalisierten) Einrichtungen der Komplexität des Problems wohl nicht gerecht. Es würde die bundesstaatliche Ordnung allzu sehr strapazieren. Deshalb ist Kooperation –

unter Wahrung der Autonomie der Beteiligten – das bessere, das geeignetere Mittel, das Ziel zu erreichen.

C. *„Paradebeispiel" für Kooperation im Bundesstaat*

Primär durch die Beteiligten (die teilweise organisations- und personenident sind), aber nicht zuletzt auch durch die Verbindungsstelle wird der Gefahr, dass durch die Vielzahl der Koordinationsmaßnahmen die Zusammenarbeit intransparent, doppel- oder gar mehrspurig und damit ineffizient wird, begegnet bzw ein Argument etwaiger Effizienzdefizite (im Bundesstaat) entkräftet. Im Gegenteil profitieren Bund und Länder von dieser insgesamt guten Zusammenarbeit (ua weil es gelingt, Sachverstand bereits in einem frühen Stadium einzubringen).[22] Auch bei entsprechend ausdifferenzierten Organisationsapparaten und arbeitsteiligen Bürokratien, wie dies in föderalen Systemen der Fall ist, kann der Bedarf an Koordination und Kooperation (dessen Befriedigung von der Verwaltungswissenschaft auch vehement gefordert wird) also befriedigt werden. Deutlich wird, dass ein hohes Maß an Kommunikation erforderlich ist und dass es für dieses handling arbeitsteilige und gleichzeitig synergetische Strukturen benötigt. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass die Verantwortung dort bleibt, wo sie hingehört.

D. *Verflechtung und Institutionalisierung – Korruptionsbekämpfung durch Vernetzung*

Die Information über und die Abstimmung von Antikorruptionsmaßnahmen kann als Anschauungsbeispiel dienen, wie verschiedene Koordinationsinstrumente der Länder – einerseits der Länder untereinander („horizontale Kooperation"), andererseits im Verhältnis va zum Bund, aber auch zu anderen Gebietskörperschaften bzw deren Interessenvertretungen („vertikale Kooperation") – zusammenwirken. Bezogen auf die Verbindungsstelle wird deutlich, wie die verschiedenen Handlungsoptionen, die der Verbindungsstelle zur Verfügung stehen, verflochten sind bzw verflochten werden können.

Zu den beschriebenen Koordinationseinrichtungen des kooperativen Bundesstaates kann festgehalten werden, dass sie keine (ex-

22 So ist es auf Grund der geschaffenen Strukturen gelungen, innerhalb einer Frist von sechs Tagen bzw vier Arbeitstagen (vom 19. auf den 25. Mai 2010) zu dem vom BMJ übermittelten Entwurf eines „Umsetzungsberichts" der GRECO eine gemeinsame Länderstellungnahme an das BMJ zu richten; VSt-5510/49 vom 25.5.2010.

plizite) Rechtsgrundlage haben, sondern auf Grund eines gleich gelagerten Bedürfnisses der Beteiligten nach gegenseitiger Information und Kooperation entstehen. Trotz Fehlens rechtlicher Grundlagen bilden sich Strukturen und Usancen, die de facto wie Rechtsvorschriften beachtet werden: es findet eine „informelle Institutionalisierung"[23] statt.

Gleichzeitig ist zu ergänzen, dass es – jedenfalls aus der Sicht des Verfassers – in diesem überschaubaren System gelingt, dass sich die Beteiligten kennen und ein gewisser Zusammenhalt – beruhend auf gemeinsamen Orientierungen und auf persönlichem Vertrauen – ent- und besteht (eine Art „community", vielleicht sogar mit einer „identity"). Eine mögliche „Schattenseite" solcherart informeller Strukturen, das Entstehen von sog Fachbruderschaften[24], wird durch gemeinsame und transparente Strukturen wie eben die Verbindungsstelle und deren (gegenüber allen Ländern gleichartigen) Aktivitäten hintangehalten.

E. Eine Antwort auf einen „central level bias"

Aktivitäten (sei es bei der Recherche oder bei Empfehlungen) internationaler Organisationen wie des Europarates (und damit GRECO) richten sich in der Praxis (wohl primär aus Machbarkeitsgründen) hauptsächlich an die zentralstaatliche Ebene. Die Bundesebene ist damit Hauptgesprächspartner und Adressat von GRECO (insbesondere deren Empfehlungen)[25], sie kann aber umgekehrt keine Verantwortung etwa betreffend die Umsetzung von Empfehlungen für die gliedstaatliche Ebene (zB der Länder, Kantone oder „communidades") übernehmen. Der Präsident von GRECO, *Drago KOS*, hat die Überwindung dieses „central state bias" als eine der drei Herausforderungen für die Zukunft dargestellt.[26] Das ist eine Herausforderung, die in Österreich (wie beschrieben) doch schon zT angenommen worden ist.

---

23 Siehe *Rosner*, Richtlinienumsetzung 83.

24 *Bußjäger*, Vertikale und horizontale Fachbruderschaften als Problem der Verwaltungsmodernisierung in Österreich, ZfV 2003, 288.

25 Vgl den Terminus „ ... die Länder einzuladen ..." etwa in den Empfehlungen xvi bis xix des GRECO-Berichtes.

26 Ansprache aus Anlass des 10-jährigen Bestehens von GRECO am 5. Oktober 2009 in Straßburg, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dc/press/news/200910052_disc_kos_en.asp (7.4.2011).

V. Eine Zwischenbilanz

Korruptionsprävention und -bekämpfung ist eine öffentliche Aufgabe! Die Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen und den Ländern in diesem Bereich funktioniert insgesamt gut. Die Umsetzung durch Bund und/oder Länder entspricht den innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten. Es lässt sich auch – für Österreich – für Korruptionsbekämpfung und -prävention nicht erkennen, dass der föderale Aufbau und die (potentielle) Umsetzung auf mehreren Ebenen zu (verstärkten) Problemen führen würden. Auf Grund der unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen ist es auch sachgerecht, dass den Ländern die Umsetzung und Konkretisierung in ihrem Zuständigkeitsbereich obliegt: Die Länder wissen für ihren Bereich häufig am besten, wie eine Umsetzung vor Ort im Rahmen bestehender Strukturen und Kulturen erfolgen kann. Die verschiedenen Aktivitäten werden durch eine Reihe von – zuvor im Detail dargestellten – Maßnahmen zur Kenntnis gebracht (Information über „best practice") und (primär) informell koordiniert. Es werden damit – negativ formuliert – Schnittstellenprobleme minimiert und – positiv formuliert – zT Synergien gerade im Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen erreicht.

Die unterschiedlichen Möglichkeiten gerade der Verbindungsstelle und die daraus erwachsenen Aktionen waren und sind auch „nicht in Stein gemeißelt": Die zur Verfügung stehenden Instrumente haben belegen können, dass mit einem komplexen Thema wie Korruptionsbekämpfung für die jeweilige Aufgabenstellung durchaus adaptibel und komplexitätsreduzierend umgegangen werden kann und es haben sich die Instrumente als entwicklungsfähig erwiesen

Die Verbindungsstelle und ihre Bediensteten haben (nicht nur, aber auch) in diesem Feld bewiesen, dass sie viel mehr als eine „Informationsdrehscheibe" ist, dass sie Kompetenzzentrum und „Wissensmanager" sein kann.

Literaturverzeichnis

Bußjäger Peter, Vertikale und horizontale Fachbruderschaften als Problem der Verwaltungsmodernisierung in Österreich, ZfV 2003, 288 – 293

Brückner Helmut/Gmeiner Robert, Ethik und Wirkung des Kodex in Spe, in: VerwaltungInnovativ, 27.2.2008, 3

Gmeiner Robert, Was bewirkt ein Verhaltenskodex in der „ethischen Infrastruktur" öffentlicher Verwaltungen in Österreich?, ÖHW 1-2, 2008, 69 – 86

Gmeiner Robert, Korruption – eine Herausforderung (nicht nur) für die Legistik?, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle 18. 7. Klagenfurter Legistik@Gespräche 2009, Klagenfurt 2010, 115 – 129

Jauernig Paul, Korruptionsprävention im Magistrat der Stadt Wien, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Korruption. Ursachen – Erscheinungsformen – Bekämpfung, Wien/Graz 2009, 67 – 73

Kreutner Martin, Endlich Schluss mit dem Wegschauen, in: VerwaltungInnovativ, 27.11.2007, 1

Kucsko-Stadlmayer Gabriele, Korruptionsstrafrecht und Dienstrecht, JBl 2009, 742 – 750

Rau Wolfgang, Zur Tätigkeit der Staatengruppe gegen Korruption, politicum 108 (2/2009), 55 – 59

Rosner Andreas, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000

Rosner Andreas, Richtlinienumsetzung im Bundesstaat am Beispiel der strategischen Umweltprüfung, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle 11. Klagenfurter Legistik@Gespräche 2005, Klagenfurt 2006, 77 – 93

Ferdinand Opll

Städtische Kultur – Stadtkultur – Kulturstadt

Eine Fallstudie am Beispiel Wiens

So viel steht fest – auf der Grundlage moderner Informationsmedien, wie insbesondere des WorldWideWeb nach thematischer Präzisierung im Kontext der im Titel angeführten Begriffe zu suchen führt geradewegs in die Beliebigkeit, in ein für das moderne Informationsangebot recht kennzeichnendes Nirwana an Informationsflut.

Bereits den Begriff „Kultur" definieren zu wollen übersteigt als Aufgabe letztlich nicht nur den Rahmen eines kurzen Beitrags, und so sei gleich einbekannt, dass dies hier keinesfalls zu leisten versucht werden soll. Das Wort „Kulturstadt" hat sich seit der Mitte der 1980er Jahre in Europa zu einer Art von *trademark* entwickelt, die ihren Ausgang von einer Initiative der griechischen Kulturministerin *Melina Mercouri* (1920 – 1994) genommen hat. *Mercouri* ging es darum, mit der jährlichen Nominierung einer Stadt als europäische Kulturstadt die europäische Integration zu stärken. Der Fortgang der Entwicklung über die Bezeichnung als „Kulturhauptstadt Europas" bzw „Europäische Kulturhauptstadt" hat paradoxerweise zu einer Inflation von Nominierungen geführt. Seit 1999 erhielten jährlich mehrere Städte diesen Titel, bisweilen wird sogar eine Region damit ausgezeichnet. 2010 etwa teilen sich die Städte Istanbul, Pécs und das Ruhrgebiet diese Funktion. Abgesehen von diesem europäischen Städtewettbewerb ist der Grundbegriff „Kulturstadt" in keiner Weise geschützt, wird etwa von Leverkusen, Graz und Köln ebenso wie von Schwaz in Tirol auf ihren offiziellen Websites geführt.

Für Wien selbst ist hier auch aus aktueller Sicht durchaus stärker zu differenzieren: Zwar kennt man auch für diese Stadt die völlig diffuse Verwendung des Begriffs „Kulturstadt" im Rahmen offizieller Präsentationen, wobei dann im Regelfall eine enge Verbindung mit „Kunst" hergestellt und insbesondere auf Ausstellungen, Aufführungen und Aufführungsstätten für Musik, Theater und Kabarett, die Wiener Festwochen und Sehenswürdigkeiten verwiesen wird (http://www.stadt-wien.at/index.php?id=kunst-kultur; Status: 27.9.2010). Die offizielle Homepage der Stadt Wien (www.wien.gv.at; Status: 27.9.2010) weist neun thematische Unterverzeichnisse auf, bei denen das Verzeichnis „Kultur und Freizeit" seinerseits wieder auf die Bereiche Musik, Thea-

ter und Ausstellungen usw hinführt. Zugleich zeigt sich ein umfassenderes Verständnis von „Kultur", wenn man hier Hinweise nicht nur auf Kinos, Archive, Bibliotheken und Museen, das Straßenverzeichnis, Kirchen und Religionsgemeinschaften erhält, sondern auch Informationen zu unterschiedlichen historischen Betrachtungsweisen („Stadtgeschichte", „Jüdisches Wien", etc) angeboten werden.

Bei aller grundsätzlichen Zurückhaltung gegenüber der Verwendung moderner Informationsangebote als Grundlage für eine Analyse, wie sie hier vorgelegt werden soll, eines trifft trotz allem zu: Es macht in jedem Fall Sinn, auf der Grundlage einer Auswahl, auf die sich zu einigen zumindest vorstellbar ist, die sich um den Begriff „Kulturstadt" rankenden Fragen wenigstens von zwei Seiten her zu betrachten: zum einen herauszuarbeiten, was als Element(e) städtischer Kultur betrachtet werden kann, zum anderen sich der Frage anzunähern, in welcher Form sich die jeweilige Stadt der Möglichkeiten von Kultur bedient. Und dass dies in einen chronologischen Bogen einzubinden ist, eben nicht nur für die Moderne oder nur das vergangene Jahrhundert zu tun ist, das kann bei der für die Profession des Verfassers charakteristischen Herangehensweise als Historiker nicht weiter verwundern.

Bei solch einer breiten chronologischen Annäherung wird sehr rasch augenfällig, welch vielfachem Wandel das Verhältnis Stadt:Kultur unterlag. Die mittelalterliche Stadt mit ihrem politisch agierenden Bürgertum nahm eine aktive Rolle ein, während sie vom 16. Jahrhundert bis um 1800 den gestalterischen Charakter im Hinblick auf Erscheinungsformen des kulturellen Lebens weitgehend einbüßte, städtische Kultur sich zu Kultur in der Stadt wandelte, letztere zusehends zum Rahmen wie auch zur Bühne für kulturelle Erscheinungsformen wurde.

Bevor wir uns jedoch dem konkreten Einzelfall, Wien, weiter annähern, ist es angeraten, sich einigen grundsätzlichen Überlegungen zu stellen: Kultur als Ausdruck menschlicher Aktivität wird stets von Personen bzw Personengruppen initiiert, getragen, verändert, gar nicht selten dann auch instrumentalisiert. Personengruppen in der Ausformung dessen, was wir als „Gesellschaft" bezeichnen, als eine interagierende, in einem räumlichen oder auch institutionell-politischen Kontext miteinander lebende größere Zahl von Menschen, zeichnen sich aber nicht zum Geringsten durch Interessen, Haltungen wie auch Mentalitäten aus, die, herunter gebrochen auf das Individuum, nicht selten voneinander abweichen, ja zueinander in Widerspruch stehen. Und genau daraus leitet sich eine weitere Schwierigkeit

auch für unser Thema ab: Ist es denn überhaupt richtig, von einer „städtischen Kultur" gleichsam als homogenes Ganzes zu sprechen? Darf man überhaupt von einer Homogenität der städtischen Gesellschaft ausgehen, dabei die sozialen wie eben auch kulturellen Unterschiede gleichsam großzügig übergehen bzw sogar übersehen?

Sehr viel einfacher ist es, die Grenze nach Außen zu ziehen, zu zeigen, dass es zwischen städtischer und ländlich-dörflicher Kultur, ebenso wie zwischen bürgerlicher und bäuerlicher Lebensform und Mentalität Gegensätze und klare Unterschiede gab und gibt. Bezogen auf die Stadt selbst – im Übrigen auch bezogen auf das Land, das Dorf selbst – tut man gut daran, sich dessen zu besinnen, wie groß die Kluft zwischen dem kulturellen Verhalten wie Verständnis zwischen bürgerlichen und handwerklich-gewerblichen Stadteinwohnern, gar zwischen jeder diesen beiden Gruppen und den tatsächlich am unteren Ende der Einkommensverhältnisse wie zugleich des Lebensniveaus lebenden Kreisen in der Stadt sein konnte und kann. Aufs engste mit solch einem schichtenspezifischen Modell der Annäherung an das Thema verbunden, stellt sich die Frage nach Initiatoren und Promotoren kultureller Äußerungen und Lebensformen sowohl der Stadt wie auch in der Stadt. Nur auf den ersten Blick hat es den Anschein, als würden markante Unterschiede auf diesem Felde sich nur für die früheren Epochen des älteren Städtewesens aufzeigen lassen, würde etwa nur für die spätmittelalterlich-frühneuzeitliche Stadt zwischen Bürgertum und Inwohnern auf der einen, dem Klerus, dem Hof und anderen sonderberechtigten Gruppen (Universitätsangehörige, Juden, etc) auf der anderen Seite zu differenzieren sein. Wiewohl sich hier insbesondere in der Moderne vieles geradezu dramatisch verändert hat, bleibt eines festzuhalten: Selbst in der modernen Stadt führt Kultur ein je nach ihren jeweiligen Betreibern recht eigenes Leben, findet zu ganz spezifischen Ausdrucksformen; dabei sei etwa an die Aktivitäten von Konzertagenturen oder auch die von ganz unterschiedlichen Trägern geführten Häuser der „großen" Kultur erinnert. Dennoch besteht ein entscheidender Unterschied gegenüber den älteren Gegebenheiten: War die Stadt in der frühen Neuzeit im Regelfall zur Bühne, zum Schauplatz für die kulturellen Initiativen nicht-städtischer, gleichwohl in der Stadt wirkender Promotoren geworden und deutete in diesen Fällen der Stadtname als Attribut genau auf dieses Phänomen, den Ort des Geschehens, so hat sich dies in der auf unsere Gegenwart fokussierten Wahrnehmung massiv verändert. Wiener, Leverkusener, Schwazer, Grazer, Kölner Kultur gilt heute sehr viel mehr als Synonym der Stadt selbst, ja wird zusehends von dieser – und dabei ist nicht nur an die jeweiligen Stadtverantwortlichen zu denken, sondern auch an

die Bevölkerung – aktiv als Element städtischer Ausdrucksformen wie städtischen Renommees empfunden und verwendet.

Doch bevor wir uns allzu ausschließlich auf die Frage konzentrieren, was heute mit dem Begriff der „Kulturstadt" assoziiert wird und welcher Stellenwert Wien dabei zukommt, sei hier, wie schon vorhin angekündigt, ein knapp gefasster chronologischer Bogen von der mittelalterlichen zur aktuellen Situation in Wien vorausgeschickt: Als eine auf römischen Grundlagen in der ersten Hälfte des 12. Jahrhunderts gegründete Stadt, stand sie von allem Anfang in einer amalgamartig engen, in mancher Hinsicht geradezu symbiotischen Verbindung zum Landesfürsten. Die Babenberger bedienten sich des damals ungemein aktuellen, auch von anderen Dynastien, etwa den Zähringern mit Freiburg im Breisgau, den Welfen mit Lübeck oder München genutzten neuen Siedlungstyps der Stadt. Von allem Anfang an als zentrale Orte initiierte Plätze, damit Knotenpunkte politischer, wirtschaftlicher wie zugleich auch kultureller Funktionen, waren die Chancen, welche Städte boten, klar und einsichtig; dies aber eben nicht nur für die adelig-fürstlichen Initiatoren, sondern auch für das neue soziale Gemenge des entstehenden Bürgertums. Sehr bald schon war es dieses Bürgertum, das nach politischer Mitsprache verlangte, ein Drängen, dem der Stadtherr unter zahlreichen Rupturen, Privilegienerteilungen wie zugleich Rücknahmen allzu autonomer Rechte, in einer *longue durée* letztlich nachgab. Der aus regelmäßig fließenden Steuereinnahmen erwachsende, vor allem auch kalkulierbare Profit, das Wissen um die militärische ebenso wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Stadt – all das mochte dieses Nachgeben und Einlenken durchaus befördern.

In der Stadt des Mittelalters bildete die städtische Kultur ein in vieler Hinsicht spannungsgeladenes wie auch spannendes Gemenge aus Elementen bürgerlicher wie höfischer Kultur. Als übergreifendes Band fungierte vielfach die religiöse Sphäre. Beispielhaft ist in diesem Kontext auf die früh einsetzende Theatertradition des religiösen Schauspiels wie auch auf die Prozessionen anlässlich bestimmter religiöser Feste, vor allem während des Fronleichnamsfestes, hinzuweisen. Dies alles, die aus bürgerlichen wie höfischen Elementen zusammengesetzte Stadtkultur, an der den politisch nicht mitspracheberechtigten Einwohnern der Stadt höchstens ein Anteil als Zuseher, als Publikum zukam, sollte im frühen 16. Jahrhundert eine nachhaltige Veränderung erfahren: Für viele Städte war diese Epoche von wirtschaftlichem Niedergang und Verlust an politischem Einfluss gekennzeichnet, und Wien bildete dabei keine Ausnahme. In europäischer Sicht führten in diesen Jahren die neuen Entdeckungen zu einer massi-

ven Verlagerung von Wirtschaftsgeschehen wie auch möglichem Profit nach West- und Südwesteuropa, und dort zu den seefahrenden Ländern. In politischer Hinsicht sollte die städtische Autonomie der Hauptstadt des römisch-deutschen Reiches in der Konfrontation mit den neuen Herrschern aus spanisch-habsburgischer Herkunft unter die Räder geraten. Wien geriet im 16. Jahrhundert ganz offenkundig in eine Identitätskrise. Der habsburgische Hof zeigte bis in das frühe 17. Jahrhundert zur traditionellen Hauptstadt eine Distanz, die sich im Verlust von deren Residenzfunktion, zugleich dem Aufstieg anderer Residenzen, Innsbruck oder Prag, bemerkbar machte.

Einer der so eigenartigen Wechselfälle der Geschichte, nämlich die nur knapp überstandene Katastrophe der türkischen Belagerung Wiens im Jahre 1529, sollte dann zu einem Anknüpfungspunkt für Identitätsvorstellungen werden, die sich – durchaus auch von Seiten der Habsburger begrüßt und gefördert – zu einem bedeutenden Teil eines neuen Selbstverständnisses als wehrhafte Stadt, zugleich als „Bollwerk der Christenheit", entwickeln sollten. Insbesondere während des 17. Jahrhunderts kann dann für Wien keinesfalls mehr von einer bürgerlich geprägten städtischen Kultur die Rede sein. Bürgerliche Kreise, die auch noch in dieser Epoche so wie eh und je im städtischen Rat vertreten waren, wurden zusehends zu einer Art von elitärem „Klüngel", zu einer beinahe in Art eines Patriziats agierenden Gesellschaftsschicht, die weit davon entfernt war, auch nur bescheidenen politischen Einfluss entfalten zu können.

Die Zweite Wiener Türkenbelagerung von 1683 sollte in einer zeitlich langen Wirkung die Bedeutung eines gleichsam heroischen Abwehrkampfes der Wiener weiter befestigen helfen, Identitätsvorstellungen, wie sie sich schon nach 1529 greifen ließen, noch weiter befördern. Ausdruck der militärischen Erfolge, welche nach 1683 gegen die Osmanen erzielt werden konnten, war in Wien selbst der endgültige Durchbruch der Ansiedlung des hohen Adels nahe am Kaiserhof. Die Entstehung der Wiener Adelspalais bis ins 18. Jahrhundert war in gewisser Weise nur äußerliche Folie, hinter der die Bereicherung des kulturellen Flairs von Wien um eine neben dem Kaiser weitere hochadelige Schicht zu erkennen ist.

Genau in diesem Umfeld, sowohl sozial wie auch chronologisch, dürften die Wurzeln eines für die ältere Entwicklung nicht in diesem Ausmaß erkennbaren Faktors der Stadt-Wiener-Kultur liegen, der bis auf den heutigen Tag maßgeblichen Anteil an dem mit Wien verbundenen Kulturbegriff hat: die Musik. Die großen Exponenten der „Wiener Klassik", und hier insbesondere *Haydn*, *Mozart*, *Beethoven*, aber

auch *Schubert*, bieten mit ihren unterschiedlich langen Lebensbögen eindrucksvolle Zeugnisse der Entwicklung von einer Musik höfisch-adeliger Prägung hin zu einer Musiktradition bürgerlicher Kreise. Dass dabei Phänomene wie die Öffnung des Theater- wie Opernbetriebs in breitere Kreise, Gedanken und Ideen der Aufklärung wie zugleich reformerische Monarchen in ein vielfältiges Wechselspiel miteinander gerieten, sei hier zumindest angeführt, aber nicht weiter ausgeführt.

Erstmals sollte nun wieder eine genuin-bürgerliche, gegenüber den mittelalterlichen Gegebenheiten freilich völlig neu gestaltete Stadtkultur aufblühen. Von einer Beteiligung an politischer Gestaltung, wie sie gerade an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert im Kontext der Französischen Revolution und deren Grundprinzipien von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit als durchaus denkbare Möglichkeit gleichsam am Horizont auftauchte, konnte gleichwohl keine Rede sein. Das Schicksal der Jakobinerverschwörung der 1790er Jahre wie dann wenig später der durchaus bewusst in Szene gesetzte Patriotismus breiter Bevölkerungsschichten im Kampf gegen Napoleon – all das weist sehr viel stärker in die Richtung eines konservativen, ja restaurativen Gestaltungswillens, bei dem die bürgerliche, gar städtische Mitsprache keinen Platz hatte. Kennzeichnend lässt sich dies für Wien nicht zuletzt an der Person des mit 31 Jahren Amtszeit längstdienenden Wiener Bürgermeisters *Josef Georg Hörl* ablesen. Die so genannte Josephinische Magistratsreform der 1780er Jahre, die maßgeblich unter Hörls Mitwirkung durchgeführt wurde, verhalf keineswegs neuen Ideen zum Durchbruch, diente viel mehr der Professionalisierung der Verwaltung als allem anderen.

Die Niederlagen gegen *Napoleon Bonaparte* wie das deutlich davon bestimmte wirtschaftliche Desaster des Jahres 1811 trafen Wien schwer. Während 1812 mit der Schöpfung des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches eine gewisse Fernwirkung neuer politischer Ideen unverkennbar war, sollte die Niederlage Napoleons in Österreich und Wien eine stark restaurative Phase politischer Gestaltung einleiten, bestimmt von strenger Zensur und nach ihrem Proponenten als „Metternichsche Ära" bezeichnet.

Die Bedeutung militärischer Stärke als Teil städtischer Identitätsvorstellungen, durchaus auch kulturellen Bewusstseins, wie sie sich von den Ereignissen von 1529 und 1683 hergeleitet hatte, war nach den Jahren schwerer Niederlagen allemal dahin. Dazu kam, dass auch der Bezugspunkt für dieses Phänomen, die osmanische Gefahr, spätestens am Ende des 18. Jahrhunderts keine Relevanz mehr besaß. Was trat

aber nun an dessen Stelle, was verband man fortan mit Wien, wie sah die Stadt sich selbst, wie wurde sie gesehen?

Tatsächlich scheinen genau in dieser so spannenden Transitionsphase verstärkt in mancher Hinsicht neue, jedenfalls gegenüber früher deutlich anders akzentuierte Aspekte eines kulturellen Flairs von Wien in den Vordergrund zu treten: Es geht dabei – erneut – um den Stellenwert der Musik, von der schon vorhin kurz die Rede war, die aber nun erst recht ihren beherrschenden Platz für das Wien-Bild erringen sollte. Schon für den „Wiener Kongress" von 1814/15 galt das Wort des Prince de Ligne: „Le Congrés ne marche pas; Il danse." Im Kontext dieses politischen Gipfeltreffens ist im Übrigen auch auf die schon seit dem Mittelalter nachweisbare, nunmehr aber sich in einem tatsächlich europäischen Rahmen zeigende Funktion Wiens als Ort der Begegnung zu verweisen – eine Funktion, an die Wien insbesondere nach 1945 abermals sehr bewusst anknüpfen sollte. Der eigentliche Siegeszug der „Wiener Musik" sollte dann im Verlauf des 19. Jahrhunderts unaufhaltbar einsetzen, und er umfasste die Popularität des „Wiener Walzers" wie der Operette ebenso wie die Exzellenz der großen Komponisten und der Orchester.

Bis zum Ende der Monarchie im Jahre 1918 waren es die folgenden drei Aspekte, die Wiens kulturellen Stellenwert ausmachten:

1. die politisch-konstitutionelle Rolle als Reichshaupt- und Residenzstadt nunmehr des österreichischen Kaiserreiches mit allen damit verbundenen Funktionen als Zentrum;
2. die daraus sich ableitende Bedeutung als Fokus von Wirtschaft, Wissenschaft, aber eben auch von Kultur und kulturellen Einrichtungen jeder nur denkbaren Variante;
3. die ungeheure Ballung an Intelligenz wie Kreativität, die Wien in dieser Epoche von etwa einem Jahrhundert kennzeichnete, mit ihrem Höhepunkt in der so genannten „Wiener Moderne", zu der Wissenschaftler ebenso ihren Beitrag leisteten wie Künstler.

Schon aus diesen plakativ gesetzten Andeutungen wird ersichtlich, wie ungeheuer tief die Zäsur des Jahres 1918 für eine Stadt wie Wien ausfallen musste und tatsächlich ausfiel. Von der eleganten, von Lebenslust ebenso wie von Geistesgröße geprägten Metropole eines Großreiches wurde Wien zur Hauptstadt eines Kleinstaates, von dem der französische Ministerpräsident *Georges Clemenceau* (1841 – 1929) das berühmte Diktum „Et ce qui reste, c'est l'Autriche" äußerte, zunächst des Staates „Deutschösterreich", dann der Hauptstadt der ersten österreichischen Republik. Getroffen von schwerster wirtschaftlicher Notlage, zugleich in einer mehrfach als schwierig zu bezeich-

nenden Beziehung zu dem neuen Staat und dessen Bundesländern, war der wirtschaftliche *turnaround* kaum zu schaffen. Die größte Chance bestand noch in einer bewussten Anknüpfung an bzw Fortführung, ja einem Ausbau von Ideen der „Wiener Moderne", und dessen nahm sich insbesondere die nunmehr sozialdemokratisch regierte Stadt mit Verve an. Während die städtische Regierung in den letzten Jahrzehnten der Monarchie die sich weitenden politischen Mitsprache- und Gestaltungsmöglichkeiten hauptsächlich im Rahmen einer Kommunalisierung großer Bereiche der Infrastruktur genutzt hatte, waren es in der Ersten Republik soziale Prinzipen, die deutlich im Vordergrund des politischen Agierens standen. Dazu gehörte nicht nur der kommunale Wohnungsbau des „Roten Wien", dazu zählte – in deutlicher Anknüpfung an das sozialdemokratische Bildungsinteresse – sehr stark auch die Förderung neuer kultureller Möglichkeiten, darunter etwa die Initiierung der Wiener Festwochen (1927). Maßgeblichen Anteil an einer überaus lebendigen Theater- und Kleinkunstszene (Kabaretts) in Wien hatten in einer Art von ganz eigentümlichem Nachhall der späten Monarchie auch weiterhin sehr stark jüdisches Genie und Intelligenz, ein Element und ein Nährboden, dem in den Jahren ab 1938 sein so dramatisches Ende bereitet werden sollte.

Einen ganz spezifischen, hier keinesfalls zu vernachlässigenden Bestandteil städtischer Kultur bildete damals markant auch der Sport, und dabei vor allem der Fußball. Unter Aufgreifen von älteren Verbindungen hin in die nunmehrigen „Nachfolgestaaten" der Habsburgermonarchie sollte sich in Wien eine Brillanz dieser Sportart ausbilden, die mit dem Begriff „Wunderteam" der Zeit um 1930 am besten zu fassen ist. Nicht zuletzt den literarischen Reflex, den Fußball damals auslöste, wie generell die so eigentümliche Verknüpfung von Literatur (auch: Fußballliteratur) mit dem Kaffeehaus als einem der fruchtbarsten intellektuellen Nährboden in Wien (Friedrich Torberg) gilt es hier gleichfalls anzudeuten.

Sowohl die aus der Monarchie überkommenen und übernommenen Traditionen höchst unterschiedlicher Art wie auch die durchaus spannenden Versuche, in den 1920er und 1930er Jahren kulturelles Profil zu gewinnen, sollten mit dem Sieg faschistischer Ideologien in Europa und der Eingliederung Österreichs in das Großdeutsche Reich (1938) zunichte gehen. Im Angesicht des Holocaust, des in unermesslicher Verantwortungslosigkeit entfachten Zweiten Weltkriegs wie dann bis 1945 unter den Einwirkungen der Bombenangriffe sollte Wien die wohl schwersten Jahre seines Bestehens überhaupt durchleben.

Geschunden und gedemütigt, zerstört und ihres kulturellen Selbstbewusstseins beraubt, musste für die österreichische Hauptstadt nach Kriegsende zunächst die Schaffung der unabdingbaren Existenzgrundlagen absoluten Vorrang haben. Erstaunlich rasch, nämlich spätestens ab etwa 1950, begann man sich freilich der – trotz allem nicht vollends verschwundenen – Chancen zu erinnern, von neuem, freilich unter markantem Anknüpfen an Traditionen kulturelles Profil zu entwickeln. Noch unter alliierter Besetzung fanden bereits 1951 wieder die Wiener Festwochen statt. Schon wenig später lassen sich dann die ersten Versuche registrieren, auch die Rolle als Stätte der Begegnung, eine Rolle, welche Wien nach 1918 doch weitgehend eingebüßt hatte, wieder zu beleben. Einen hoch interessanten Indikator für diese Bemühungen bietet etwa das 1954 für einen der ersten frühen Staatsbesuche (*Haile Selassie*, Kaiser von Äthiopien) angelegte offizielle Gästebuch der Stadt Wien, das im Wiener Stadt- und Landesarchiv verwahrte so genannte „Goldene Buch".

Weitere Beobachtungen weisen ebenfalls in die Richtung, in welcher Form das offizielle Wien sich als Stadt der Kultur empfindet und auch nachhaltig geriert. Wichtige Fingerzeige bieten dafür etwa die Verleihungen der höchsten Würde, welche die Stadt zu vergeben hat, nämlich die Ernennung zum Ehrenbürger. Und dabei ist für die nach 1945 ernannten Ehrenbürger neben einer großen Zahl von Politikern eben auch auf zwei Maler, zwei Filmschaffende, zwei Literaten, vier Wissenschaftler und sechs Musiker aufmerksam zu machen, darunter *Oskar Kokoschka* (1961), *Herbert von Karajan* und *Karl Böhm* (beide: 1978), *Ernst Krenek* (1980), *Konrad Lorenz* (1983), *Elias Canetti* (1985), *Leonard Bernstein* (1987), *Gottfried von Einem* (1988), *Viktor Frankl* (1995), *Billy Wilder* (2000), *Eric Pleskow* (2007), *Eric Hobsbawm* (2008) und *Eric Kandel* (2009).

Solche Beobachtungen anhand der Verleihung der Ehrenbürgerwürde machen deutlich, dass das Kulturverständnis ganz markant jetzt auch um die ab dem 20. Jahrhundert so wichtige Kunstform Film erweitert ist, die Musik weiterhin ihren hohen Stellenwert bewahrt, nun aber auch die Wissenschaft zusehends als argumentativer Faktor für diese Entscheidungen an Bedeutung gewinnt. Gerade letzteres korreliert ganz markant mit dem seit den 1990er Jahren fassbaren Bestreben der Stadt, sich verstärkt als Standort von Wissenschaft und Forschung zu positionieren, sich ausdrücklich als „Forschungsstadt" zu präsentieren (siehe: http://www.wien.gv.at/kultur/chronik/gedenken2008/archiv/forschung.html mit weiter führenden Links; Status: 27.9.2010).

In welcher Weise all diese Bemühungen Früchte tragen und das aktuelle Profil Wiens prägen, das wurde 2009 im Rahmen von zwei der für unsere Gegenwart so zeittypischen Umfragen nachgewiesen. Die Mercer-Studie im Hinblick auf die Städte mit der höchsten Lebensqualität, bei der weltweit 215 untersucht werden und Wien 2008 noch hinter Zürich an der zweiten Stelle lag, weist für die österreichische Hauptstadt im Jahr 2009 erstmals vor Zürich, Genf, Vancouver und Auckland den ersten Platz im „quality of living ranking for cities worldwide" aus; für 2010 konnte Wien diesen Platz erfolgreich halten (siehe: http://www.mercer.com/qualityofliving; Status: 27.9.2010). Und auch eine im Juli 2009 präsentierte Großstudie über die Lebensqualität in Wien, die unter Befragung der Wiener Bevölkerung im Rahmen einer Forschungskooperation zwischen der Stadt Wien und der Universität Wien (Institut für Staatswissenschaft) durchgeführt wurde, hat – sozusagen aus der Innensicht – bestätigt, dass 96 Prozent gerne und sehr gerne in Wien leben. An oberster Stelle der Beweggründe für dieses hohe Ausmaß an Zufriedenheit stehen Kultur – und hier nicht nur die traditionelle, sondern auch die moderne – und die hohe Umweltqualität (siehe die Meldung der so genannten Wiener Rathauskorrespondenz „rk" vom 7. Juli 2009: http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=020090707011; Status: 27.9.2010).

Wenn der Wissenschaftsreferent der Stadt Wien aus Anlass der Publikation der erwähnten Mercer-Studie das „Geheimnis der Wiener Lebensqualität" analysiert und dabei eine Liste von neun Argumenten aufgestellt hat, so scheint dies ein geradezu idealer Schlusspunkt der vorgelegten Ausführungen zu sein, und es ist hier kurz zu resümieren: Gründe für die hohe Anerkennung Wiens liegen eben nicht nur in einer langen Tradition eines dichten Netzes sozialer Institutionen, in der Qualität kurzer und effizienter innerurbaner Verkehrsverbindungen, in dem herrlichen Naturraum seiner Umgebung und in der Lebensart, geprägt von „Wiener Schmäh und anarchischem Humor". Mit gutem Recht werden die hohe Qualität wie auch enorme Quantität an kulturellen Ereignissen in der Stadt, die reiche Infrastruktur an Begegnungsstätten, von Kaffeehäusern über Beisln, Tschocherln bis hin zu Szene-Lokalen wie auch die Charakterisierung als „intellektuelle Stadt" in den Mittelpunkt gerückt. Als Summe der denkbaren Erklärungen für diese international so hohe Akzeptanz ist wohl das ebenso andauernde wie zugleich fruchtbare Spannungsverhältnis zwischen Tradition und Innovation anzusehen, und dieses Spannungsverhältnis macht ohne Zweifel viel von dem aus, was für unser Thema, die Interdependenz von Städtischer Kultur:Stadtkultur am Beispiel Wiens, aus aktueller Sicht gesagt werden kann.

Literaturverzeichnis

Csendes Peter, Historical Dictionary of Vienna, Lanham/Maryland, London 1999

Csendes Peter/Opll Ferdinand (Hg), Die Stadt Wien (Österreichisches Städtebuch, hg von Othmar Pickl, Bd 7), Wien 1999

Csendes Peter/Opll Ferdinand (Hg), Wien. Geschichte einer Stadt, Bd 1 – 3, Wien, Köln, Weimar 2001 – 2006

Czeike Felix, Historisches Lexikon Wien, Bd 1 – 6, Wien 1992 – 2004

Ehalt Hubert-Christian, Das Geheimnis der Wiener Lebensqualität: Kulturwissenschaftliche Erkundungen, Befunde und Vermutungen, in: Wissenschaftsbericht der Stadt Wien 2008, Wien 2009, 19 – 26 (online unter: http://www.wien.gv.at/kultur/abteilung/pdf/wissenschaftsbericht2008.pdf; Status: 27.9.2010)

Maderthaner Wolfgang/Pfoser Alfred/Horak Roman (Hg), Die Eleganz des runden Leders, Wiener Fußball 1920 – 1965, Göttingen 2008

Opll Ferdinand, Cities and the Transmission of Cultural Values in the Late Middle Ages and Early Modern Period: the Vienna Example, in: La ville et la transmission des valeurs culturelles au bas moyen âge et aux temps modernes (17e Colloque international, Spa, 16. – 19.V.1994 = Crédit Communal, Collection Histoire in-8°, N° 96, Bruxelles 1996), 121 – 135

Opll Ferdinand, Leben im mittelalterlichen Wien, Wien, Köln, Weimar 1998

Opll Ferdinand, Was ist Wien? Studien zur städtischen Identität in Spätmittelalter und Früher Neuzeit (13. bis frühes 18. Jahrhundert), Jahrbuch des Vereins für Geschichte der Stadt Wien 57/58, 2001/2002, 125 – 196

Opll Ferdinand, Gli assedi dei Turchi a Vienna e la memoria collettiva della città, in: La conquista turca di Otranto (1480) tra storia e mito. Atti del Convegno internazionale di studio, Otranto – Muro Leccese, 28–31 marzo 2007, a cura di Hubert Houben, Vol II (Università del Salento. Dipartimento dei beni delle arti e della storia. Saggi e testi 42, Galatina 2008), 79 – 114

Was andere tun – Vergleichbares

Rainer Mikulits

Das Österreichische Institut für Bautechnik

Das österreichische Institut für Bautechnik (OIB) ist eine gemeinsame Einrichtung aller Länder, der eine Reihe von Aufgaben im Bereich des Bauproduktenrechts und der bautechnischen Vorschriften übertragen wurde. Das OIB besteht seit nunmehr achtzehn Jahren und arbeitet in enger inhaltlicher Abstimmung und räumlicher Nähe mit der Verbindungsstelle der Bundesländer. Der vorliegende Beitrag ruft die Hintergründe und Rahmenbedingungen der Gründung des OIB in Erinnerung und erläutert die bisherigen und zukünftigen Aktivitäten und Aufgaben des Instituts.

I. Die Gründung des OIB

Anlass für die Gründung des Österreichischen Instituts für Bautechnik (OIB) waren das EWR-Abkommen, das am 1. Jänner 1994 in Kraft trat, sowie der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995. Im Zuge der Übernahme des Acquis Communautaire war es unter anderem auch erforderlich, die EU-Bauproduktenrichtlinie[1] umzusetzen. Auf Grund der föderalen Struktur Österreichs und der kompetenzrechtlichen Situation im Baurecht, das ja mit Ausnahme einiger Spezialmaterien, für die die Zuständigkeit beim Bund liegt, Landessache ist, war eine effiziente und verwaltungsökonomisch zweckmäßige Lösung gefragt. Das bedeutete insbesondere:

- Gewährleistung einer einheitlichen Umsetzung der EU-Bauproduktenrichtlinie in den Ländern und
- Vermeidung von Mehrgleisigkeiten in der Verwaltung.[2]

---

1 Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (89/106/EWG), ABl L 40 vom 11.2.1989, 12, geändert durch die Richtlinie 93/68/EWG des Rates, ABl L 220 vom 30.8.1993, 1.

2 Beispiele für zu vermeidende Mehrgleisigkeiten wären die Einrichtung mehrerer Europäischer technischer Zulassungsstellen, mehrerer Akkreditierungsstellen oder aufwendige Abstimmungsmechanismen bei der Vertretung der Interessen der Länder im Ständigen Ausschuss für das Bauwesen oder anderen Europäischen Gremien und Arbeitsgruppen.

Zu diesem Zweck schlossen die Länder im Oktober 1992 eine Vereinbarung[3] ab, in der sie übereinkamen, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Bauprodukten einheitlich zu regeln und hierzu das Österreichische Institut für Bautechnik als gemeinsame Stelle einzurichten.

Das Österreichische Institut für Bautechnik wurde hierauf als gemeinnütziger Verein gegründet[4], und am 2. September 1993 fand schließlich die konstituierende Generalversammlung in den Räumlichkeiten der Verbindungsstelle der Bundesländer statt.

Schon seit 1979 hatte es einen Bundesländerausschuss für die gemeinsame Beurteilung von Baustoffen, Bauteilen und -weisen (BABB) gegeben, der vierteljährlich zusammentrat, wobei die Sitzungen jeweils in einem anderen Bundesland stattgefunden hatten. Dieser Ausschuss kann somit gewissermaßen als Vorläufer des OIB betrachtet werden, dessen Mitglieder sich personell größtenteils in den Ausschüssen des „neuen" OIB wiederfanden.

Von Anfang an war geplant, dass auch der Bund der Vereinbarung und dem OIB beitritt, um eine einheitliche Umsetzung der Bauproduktenrichtlinie nicht nur im Kompetenzbereich der Länder, sondern auch im Wirkungsbereich des Bundes zu gewährleisten. Trotz intensivster Bemühungen der Länder konnte dies jedoch leider nie realisiert werden.

II. Organisation

Das OIB weist die übliche Organstruktur von Vereinen auf, mit einer Generalversammlung, einem Vorstand und einer operativ tätigen Geschäftsführung. In der Generalversammlung sind alle Länder[5] mit gleicher Stimme vertreten. Sie wählt und kontrolliert den Vorstand, beschließt Haushaltspläne, genehmigt Rechnungsabschlüsse und ist für alle sonstigen wesentlichen Entscheidungen des Vereins, wie zum Beispiel Statutenänderungen, zuständig. Der Vereinsvorstand wird eben-

---

3 Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Zusammenarbeit im Bauwesen; siehe zB Ti LGBl Nr 37/1993.

4 Nichtuntersagungsbescheid der Sicherheitsdirektion Wien vom 2.3.1993, Zl: IV-SD-85/VVM/93.

5 Mitglieder des OIB sind entsprechend § 4 Abs 1 der Statuten jedenfalls die österreichischen Bundesländer, weitere Mitglieder wären gemäß § 4 Abs 2 möglich, jedoch ist diese Möglichkeit nicht in Anspruch genommen worden.

falls mit Vertretern der Länder beschickt, jedoch sind hier nicht alle, sondern lediglich bis zu 5 Länder vertreten.

Der Personalstand des OIB beläuft sich derzeit auf 15 Mitarbeiter, wovon zwei abgeordnete Beamte der Bundesländer Wien bzw Salzburg sind.

Nach dem Vorbild des Deutschen Instituts für Bautechnik (DIBt) sind im OIB weiters zwei Ausschüsse für Grundsatzfragen eingerichtet (Grundsatzausschuss für bautechnische Fragen, Grundsatzausschuss für Rechtsfragen) sowie eine Reihe von Sachverständigenbeiräten. Während die Grundsatzausschüsse ausschließlich mit Länderexperten beschickt werden, stehen Sachverständigenbeiräte auch externen Experten offen.

Abbildung 1: *Organigramm des OIB*



III. Aufgaben

Gemäß den Statuten des OIB dient dieses der Wahrnehmung gemeinsamer Interessen der Länder im Bereich der Bautechnik. Insbesondere soll das OIB folgende Aufgaben wahrnehmen:

1. Die Anerkennung (Akkreditierung) von Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstellen für Bauprodukte.
2. Die Erteilung der Europäischen technischen Zulassung.
3. Die Koordinierung der Arbeit von Ausschüssen für die Erstattung technischer Gutachten für die Harmonisierung von Bauvorschriften.
4. Die Koordinierung der Interessen der Vereinmitglieder im Rahmen der Arbeit nationaler und internationaler – insbesondere europäischer – technischer Gremien und Vereinigungen, technischer Stellen für Bauprodukte und im Bereich des technischen Normenwesens, insbesondere durch
   a) Vorbereitung, Koordinierung und Mitwirkung bei der Ausarbeitung bautechnischer Regelungen auf europäischer Ebene,
   b) Koordinierung und Mitwirkung bei der nationalen und internationalen Normung,
   c) Koordinierung und Mitwirkung im Europäischen Gremium der Zulassungsstellen.
5. Die Durchführung des Verfahrens zur Feststellung, ob die Verwendung von Bauprodukten, für die keine europäischen technischen Spezifikationen vorliegen, als konform mit den österreichischen Vorschriften oder mit ausländischen nationalen Vorschriften gelten kann (Sonderverfahren nach Art 16 der EU-Bauproduktenrichtlinie).
6. Die Führung eines jeweils auf dem letzten Stand befindlichen Verzeichnisses aller in Österreich gültigen oder abgelegten Zertifizierungen und europäischen technischen Zulassungen sowie der in Österreich akkreditierten Überwachungs- und Prüfstellen sowie der österreichischen Zertifizierungsstellen und weiters die jährliche Veröffentlichung einer Liste über erteilte österreichische technische Zulassungen.
7. Die Anregung, Begutachtung und Betreuung von bautechnischen Untersuchungen, insbesondere von Bauforschungsaufträgen, sowie die Auswertung von Bauforschungsberichten.
8. Mitwirkung bei der Erteilung der Österreichischen technischen Zulassung.

Zunächst lag der Schwerpunkt der Tätigkeit des OIB bei der Koordinierung der österreichischen technischen Zulassung, sowie bei

der Vertretung der Interessen der Länder im Ständigen Ausschuss für das Bauwesen, und bei der Europäischen Organisation für technische Zulassungen (EOTA). Während der für die Österreichische technische Zulassung zuständige Sachverständigenbeirat inhaltlich und personell eine organische Fortentwicklung des BABB darstellte, betraf die Mitwirkung auf europäischer Ebene die Schaffung eines vollkommen neuen Rahmens: es wurden gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Mandate erarbeitet, die die Europäische Kommission an CEN (Europäisches Komitee für Normung) richtete, um harmonisierte Europäische Normen zu erstellen, es wurden Entscheidungen der Europäischen Kommission verhandelt, in denen die für bestimmte Produktgruppen anzuwendenden Konformitätsbescheinigungsverfahren festgelegt wurden, und die Grundlagen für die Erteilung europäischer technischer Zulassungen geschaffen.

Von Anfang an von großer Bedeutung war auch die Akkreditierung von Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstellen, wobei dies immer für Konflikte mit dem Bund sorgte, dessen Akkreditierungsstelle es trotz der Aktivitäten des OIB nicht unterließ, weiterhin auch Stellen zu akkreditieren, die im Wirkungsbereich der Länder tätig waren.

Ab dem Jahr 2000 gewann die Erteilung Europäischer technischer Zulassungen (ETZ) mehr und mehr an Bedeutung. Die Erteilung von ETZ stellt heute bereits einen der wichtigsten Arbeitsbereiche des OIB dar. Gleichzeitig wurde das OIB auch von den Ländern beauftragt, gemeinsam mit einer Länderexpertengruppe einen Vorschlag zur Harmonisierung der bautechnischen Vorschriften zu erarbeiten. Die diesbezüglichen Arbeiten gestalteten sich schwierig und aufwendig, waren jedoch letztlich mit der Herausgabe der sechs „OIB-Richtlinien" im Jahr 2007 erfolgreich. In der Folge wurde die Länderexpertengruppe in einen Sachverständigenbeirat des OIB umgewandelt, der nach wie vor sehr aktiv ist und mittlerweile eine zweite Ausgabe der „OIB-Richtlinien" vorbereitet hat.[6]

Auf Basis der neuen Vereinbarung über die Marktüberwachung von Bauprodukten[7], die im August 2010 zunächst für sechs Bundesländer

6 Siehe dazu *Mikulits/Vogler*, Harmonisierte bautechnische Vorschriften (2008).

7 Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Marktüberwachung von Bauprodukten; siehe zB Vbg LGBl Nr 43/2010. Diese Vereinbarung ist mit 31. August 2010 für die Bundesländer Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien in Kraft getreten; für die Länder Burgenland, Salzburg und Steiermark wird die Vereinbarung – entsprechend den einschlägigen Bestimmungen der Vereinbarung – in Kraft treten, nachdem die Vereinbarung in den jeweiligen Landtagen genehmigt wurde.

in Kraft trat, hat das OIB in Zukunft auch die Aufgabe einer Marktüberwachungsbehörde für Bauprodukte wahrzunehmen. Das ist eine große Aufgabe, die mit viel Sachverstand, aber auch Fingerspitzengefühl ausgeführt werden muss und die Tätigkeit des OIB in Zukunft stark beeinflussen wird.

III. Derzeitige Tätigkeitsschwerpunkte

Derzeit stellen sich die Tätigkeitsschwerpunkte des OIB wie folgt dar:

A. Harmonisierung der bautechnischen Vorschriften

Das OIB behandelt und koordiniert Anfragen hinsichtlich der Interpretation der OIB-Richtlinien im Sachverständigenbeirat für bautechnische Richtlinien, in dem alle Bundesländer vertreten sind. Weiters werden die OIB-Richtlinien regelmäßig auf Novellierungsbedarf evaluiert, so ist etwa eine zweite, überarbeitete Ausgabe der OIB-Richtlinien für 2011 geplant.

B. Baustofflisten

Das OIB erlässt für die Länder die Verordnungen über die Baustoffliste ÖA und die Baustoffliste ÖE. Im zuständigen Sachverständigenbeirat werden regelmäßig die Inhalte dieser beiden Baustofflisten an die Entwicklung der europäischen Normung und der CE-Kennzeichnung angepasst. Sobald die CE-Kennzeichnung auf Basis einer harmonisierten Europäischen Norm verpflichtend wird, kann nämlich das nationale ÜA-Zeichen nicht mehr aufrechterhalten werden. Die entsprechende Produktgruppe muss daher aus der Baustoffliste ÖA gestrichen und in die für CE-gekennzeichnete Bauprodukte maßgebliche Baustoffliste ÖE übernommen werden. Derzeit sind die fünfte Ausgabe der Baustoffliste ÖA in der Fassung der Novelle 2010 sowie die vierte Ausgabe der Baustoffliste ÖE in der Fassung der Novelle 2009 gültig.

C. Europäische technische Zulassung

Das OIB nimmt für die Bundesländer die Aufgabe als gemeinsame Europäische technische Zulassungsstelle wahr und ist als solche auch österreichisches Mitglied bei der Europäischen Organisation für technische Zulassungen (EOTA). Die Erteilung europäischer technischer

Zulassungen (ETZ) stellt eine wichtige Serviceleistung für die österreichischen Hersteller von Bauprodukten dar, um ungehinderten Zutritt zum europäischen Binnenmarkt zu erlangen. Europaweit wurden bereits rund 1.700 Europäische technische Zulassungen erteilt (Stand Ende 2009), wobei das OIB mit etwa 130 ETZ und somit knapp 8% aller gültigen ETZ einen für die Größe Österreichs überproportionalen Anteil hält. Europaweit liegt das OIB damit hinter dem DIBt (Deutschland), CSTB (Frankreich) und TZUS (Tschechische Republik) an vierter Stelle.

D. Österreichische technische Zulassungen

Auf Grund der CE-Kennzeichnung und des ÜA-Zeichens ist die Bedeutung der ÖTZ gesunken. Derzeit gibt es knapp 50 gültige ÖTZ.

E. Akkreditierung

Das OIB führt Akkreditierungs- und Ermächtigungsverfahren im Zuständigkeitsbereich der Länder für Bauprodukte durch. Derzeit gibt es in Österreich 50 Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstellen sowie Ermächtigte Stellen mit aufrechter Akkreditierung bzw Ermächtigung des OIB.

F. Vertretung der Länder auf europäischer Ebene

Die CE-Kennzeichnung deckt mittlerweile bereits den Großteil der Bauprodukte ab. Von den nach derzeitigem Stand 475 geplanten harmonisierten Europäischen Normen waren per September 2010 fast 90% verfügbar und der Großteil auch bereits im Amtsblatt der Europäischen Union kundgemacht. Dadurch wird es immer wichtiger, auf europäischer Ebene präsent zu sein, zu welchem Zweck das OIB die Bundesländer in allen für Bauprodukte und das Baurecht relevanten europäischen Gremien und Organisationen vertritt. Folgende Gremien sind dabei von besonderer Bedeutung:

- Komitees, Expertengruppen und Tagungen der Europäischen Kommission (zB Ständiger Ausschuss für das Bauwesen);
- Sitzungen der Organe und Arbeitsgruppen der Europäischen Organisation für technische Zulassungen (EOTA);

- Europäischer und internationaler Informations- und Erfahrungsaustausch in baurechtlichen Fragen (zB CEBC, IRCC oder „Concerted Action" für die Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie[8]).

Überdies begannen im Jahre 2008 die Beratungen über einen Entwurf der Europäischen Kommission für eine neue EU-Bauproduktenverordnung[9], die die derzeitige EU-Bauproduktenrichtlinie ersetzen wird. Dies wird auch Auswirkungen auf die landesrechtlichen Bestimmungen über Bauprodukte (CE-Kennzeichnung, ÜA-Zeichen) haben, weshalb die Länder den Geschäftsführer des OIB als „gemeinsamen Ländervertreter" nominiert haben, der an den Sitzungen der zuständigen Ratsarbeitsgruppe teilnimmt, die Länder laufend über den Stand der Beratungen informiert und die Position der österreichischen Delegation mit den Ländern abstimmt.[10]

G. Marktüberwachung

Das OIB soll in Zukunft – sobald die dafür nötige gesetzliche Übertragung vollzogen ist – für die Bundesländer die Funktion einer Marktüberwachungsbehörde für Bauprodukte wahrnehmen[11]. Die hierzu erforderlichen Schritte der Länder werden im Rahmen der im OIB stattfindenden Sitzungen der Länderexpertengruppe für Fragen der Marktüberwachung von Bauprodukten vorbereitet. Nationale und internationale Koordination sind gerade auf dem Gebiet der Marktüberwachung entscheidend. Daher nimmt das OIB bereits jetzt sowohl an interministeriellen Besprechungen im Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, als auch an koordinierenden Treffen der AdCo-CPD[12] Gruppe auf europäischer Ebene teil.

---

8 Hierbei handelt es sich um ein von der Europäische Kommission initiiertes und finanziell unterstütztes Gemeinschaftsprojekt im Rahmen des Intelligent Energy Europe Programms (IEE); Ziel ist die Schaffung günstiger Bedingungen für eine schnelle Konvergenz nationaler Verfahren bei Fragen, die mit der Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie zusammenhängen (Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, mittlerweile in der Neufassung vom 19. Mai 2010, 2010/31/EU).

9 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten, KOM(2008)311 vom 23.5.2008; der Entwurf dieser Verordnung ist derzeit in zweiter Lesung im Europäischen Parlament.

10 Siehe dazu *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Bundesländer (2000) 137 ff.

11 Siehe hierzu auch Abschnitt „Ausblick und Zusammenfassung".

12 Administrative Kooperationsgruppe für die Marktüberwachung von Bauprodukten.

H. Führung von Verzeichnissen

Folgende Verzeichnisse werden vom OIB geführt und laufend aktualisiert. Die Verzeichnisse sind auch auf der OIB-Homepage zugänglich, teilweise als Datenbanken.

- Leitlinien für europäische technische Zulassungen (ETAG),
- Verzeichnis der europäischen technischen Zulassungen (ETZ),
- Verzeichnischen der österreichischen technischen Zulassungen (ÖTZ),
  - ÖTZ-Richtlinienverzeichnis,
  - Akkreditierungsverzeichnis,
  - Verzeichnis der ermächtigten Stellen,
  - Verzeichnis der Verwendungsgrundsätze des OIB,
  - Textilglasgitterverzeichnis,
  - Verzeichnis Betonbewehrung,
  - Übereinstimmungsnachweise für das ÜA-Zeichen,
  - Harmonisierte europäische Normen (hEN).

IV. Rolle und Bedeutung für die Länder

Die Konstruktion eines privatrechtlichen Vereines, dem alle neun Länder gleichermaßen Aufgaben und Befugnisse übertragen, bringt folgende Vorteile:

Aufgaben, die von dieser gemeinsamen Stelle übernommen werden, müssten ansonsten in jedem Bundesland gesondert wahrgenommen werden, was naturgemäß insgesamt einen wesentlich höheren Aufwand erforderte, als die Abwicklung über eine gemeinsame Stelle, bei der beträchtliche Synergien lukriert werden können. Diese gemeinsame Wahrnehmung reduziert damit die für die einzelnen Bundesländer jeweils anfallenden Kosten signifikant.

Die gemeinsame Stelle vereinfacht die Koordinierung und Abstimmung der Bundesländer im Hinblick auf eine gemeinsame Wahrnehmung der Interessen auf nationaler und europäischer Ebene.

Das Österreichische Institut für Bautechnik als Einrichtung, der von allen Bundesländern Aufgaben übertragen werden, ermöglicht weiters eine autonome Vereinheitlichung von Vorschriften der Länder ohne verfassungsrechtliche Änderung der Kompetenzen, und somit ohne jeden Kompetenzverlust für die Länder. Dieser Vorteil wurde von Anfang an gesehen, ist doch bereits in Art 25 der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bauwesen unter Ziffer 3 als eine der Aufgaben

des OIB „die Koordinierung der Arbeit von Ausschüssen für die Erstattung technischer Gutachten für die Harmonisierung von Bauvorschriften" angeführt. In ähnlicher Weise dient auch die Vereinbarung über die Regelung der Verwendbarkeit von Bauprodukten[13] der Einführung einheitlicher Bestimmungen über die Verwendung von Bauprodukten, sowie einer einheitlichen nationalen Kennzeichnung von Bauprodukten.

Nicht unterschätzt werden darf schließlich auch ein weiterer, wichtiger „Nebeneffekt" der Zusammenarbeit der Bundesländer im Österreichischen Institut für Bautechnik: Die Experten der Länder, die in den diversen Sachverständigenbeiräten des OIB mitarbeiten, finden dort eine Plattform für länderübergreifenden Erfahrungsaustausch und können oft ihr Netzwerk an Fachkontakten beträchtlich erweitern.

V. Ausblick und Zusammenfassung

Die neue EU-Verordnung über Akkreditierung und Marktüberwachung[14] hat nicht unbeträchtliche Auswirkungen auf das Österreichische Institut für Bautechnik. Zum einen ergibt sich auf Grund der Verordnung die Notwendigkeit der Einrichtung einer einzigen Akkreditierungsstelle pro Mitgliedstaat. Dies stellt in Österreich auf Grund der föderalen Struktur ein Problem dar, gab es doch bislang sowohl beim Bund eine Akkreditierungsstelle (eingerichtet im Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend), als auch eine Akkreditierungsstelle der Länder (eingerichtet im OIB, da primär der Baubereich betroffen ist). Obwohl bereits seit über einem Jahr intensive Verhandlungen zwischen Bund und Ländern geführt werden, gibt es bis dato noch keine Lösung, die sowohl den Anforderungen der EU-Verordnung über Akkreditierung und Marktüberwachung, als auch den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich gerecht würde. Unabhängig vom letztendlichen Ergebnis wird dies eine Änderung für das OIB darstellen, sei es die Einbringung der Akkreditierungsaktivitäten unter ein gemeinsames Dach mit dem Bund, sei es die

13 Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Regelung der Verwendbarkeit von Bauprodukten; siehe zB Oö LGBl Nr 62/1999.

14 Verordnung (EG) Nr 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr 339/93 des Rates, ABl L 218 vom 13.8.2008, 30.

Mitgliedschaft des OIB bei der EA[15] und damit verbundene interne Umstrukturierungen, oder gar eine Aufgabe der Akkreditierungsaktivitäten der Länder durch eine Verfassungsänderung.

Weiters erfordern die Bestimmungen der genannten Verordnung die Einrichtung von Marktüberwachungsbehörden in allen Mitgliedstaaten für jene Produktbereiche, die unter Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft fallen. Für den Bereich der Bauprodukte sind die Länder in der Vereinbarung über Marktüberwachung von Bauprodukten[16] übereingekommen, das OIB mit der Aufgabe der Marktüberwachungsbehörde zu betrauen. Dies bedeutet für das OIB, dass zur Wahrnehmung dieser hoheitlichen Aufgabe ein neues Referat eingerichtet werden muss.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Österreichische Institut für Bautechnik von den Ländern im Laufe der bisherigen 18 Jahre seines Bestehens eine Reihe von Aufgaben übertragen bekam, die von diesem Institut gemeinsam für alle Länder wahrgenommen werden. Damit wird nicht nur eine einheitliche Vorgangsweise in ganz Österreich gewährleistet, sondern auch ein beträchtlicher verwaltungsökonomischer Einsparungseffekt erzielt.

Das Österreichische Institut für Bautechnik arbeitet in enger Abstimmung mit der Verbindungsstelle der Bundesländer, wobei durch teilweise gemeinsame Nutzung von Ressourcen noch zusätzliche Synergieeffekte erzielt werden können.

---

15 Europäische Kooperation für Akkreditierung, eine nicht auf Gewinn gerichtete Vereinigung von Akkreditierungsstellen, die 1997 gegründet und im Jahr 2000 als Verein nach niederländischem Recht registriert wurde; sie nimmt derzeit die in Art 14 der Verordnung über Akkreditierung und Marktüberwachung vorgesehene Rolle einer „Infrastruktur für die europäische Akkreditierung" wahr.

16 Siehe FN 7.

Markus Seidl

Kooperative Planung im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz: Auf dem Weg zu einem Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011

2011 begeht die Verbindungsstelle der Bundesländer ihr 60-jähriges Bestandsjubiläum. Ein Jubiläumsjahr, das nicht nur für die Verbindungsstelle der Bundesländer, sondern auch für die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) von Bedeutung ist, jährt sich doch am 25. Februar 2011 zum 40. Mal der Jahrestag der konstituierenden Sitzung der ÖROK[1]. Die Verbindungsstelle war dabei von Beginn an von großer Bedeutung für die Abstimmung der Länderinteressen im Vorfeld der Gründung der ÖROK, aber auch während der 40 Jahre des Bestehens derselben.

Dies ist damit ein guter Anlass zur Reflexion über die sich über die Jahre ändernden Aufgaben und Arbeitsweisen der ÖROK sowie die aktuellen Herausforderungen kooperativer Raumordnungspolitik im Zusammenhang mit der Erstellung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes 2011 (ÖREK 2011).

I. Organisation und Aufgaben der ÖROK

Eine Reflexion der Arbeiten und der Arbeitsweise der Österreichischen Raumordnungskonferenz kann nur im Kontext des durch die österreichische Bundesverfassung für die Raumordnung definierten Rahmens erfolgen. Dieser lässt sich in kurzen Worten wie folgt zusammenfassen:

Der Begriff der „Raumordnung" selbst findet sich nicht in der österreichischen Bundesverfassung, sie ist dort nicht als Staatsaufgabe verankert. Hoheitliche Raumordnung fällt nach dem Verfassungsgrundsatz der „Generalzuständigkeit für nicht ausdrücklich dem Bund übertragene Hoheitsaufgaben" in die Zuständigkeit der Länder (Art 15 Abs 1 B-VG). Eingeschränkt wird diese Zuständigkeit allerdings durch

1 Anschrift: ÖROK-Geschäftsstelle beim Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 1, 1010 Wien, Tel. (+43) 1 535 344 40, E-Mail: oerok@oerok.gv.at, Internet: www.oerok.gv.at. Der Beitrag befindet sich auf dem Stand 30. September 2010.

eine Kompetenzfeststellung des Verfassungsgerichtshofes aus dem Jahr 1954, die jene Planungsmaßnahmen davon ausnimmt, die in die ausdrückliche Zuständigkeit des Bundes fallen[2]. Daraus ergibt sich praktisch, dass sowohl Bund als auch Länder hoheitliche raumordnende Tätigkeiten entfalten[3].

Mit der Novelle der Bundesverfassung 1962[4] wurde der Begriff der „Raumplanung" in die Verfassung aufgenommen und die Vollziehung der „örtlichen Raumplanung" im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden verankert. Landesgesetze bilden die gesetzliche Grundlage für die überörtliche und örtliche Raumordnung und Raumplanung.

Neben den ihnen durch die Bundesverfassung zugewiesenen hoheitlichen Aufgaben können die Gebietskörperschaften aller drei Ebenen auch privatwirtschaftliche Aufgaben wahrnehmen, für deren Ausgestaltung die Verfassung – abgesehen von Art 17 B-VG – keine Normen setzt. Für die räumliche und regionale Entwicklung relevant sind hierbei insbesondere auch die breit gefächerten Förderinstrumente der einzelnen Gebietskörperschaften.

Angesichts dieser komplexen kompetenzrechtlichen Gegebenheiten wurde bereits früh der Bedarf nach einem gebietskörperschaftsübergreifenden Koordinationsgremium formuliert[5], was unter anderem 1971 zur Gründung der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) als permanentes Organ von Bund, Ländern, Städte- und Gemeindebund (unter ständiger Beiziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner) führte.

Die Geschäftsordnung der ÖROK nennt als Hauptaufgaben die Erarbeitung, Weiterführung und Konkretisierung des Österreichischen Raumordnungskonzeptes, die Koordinierung raumrelevanter Planungen und Maßnahmen zwischen den Gebietskörperschaften und ihre Bewertung im Hinblick auf das ÖREK sowie die Erstellung von Beiträgen zur Raumforschung insbesondere durch Analysen und Prognosen.

---

2 VfSlg 2674/1954.

3 ÖROK, Raumordnung in Österreich (1998) 22 ff.

4 BGBl 205/1962 – „Gemeindeverfassungsnovelle".

5 So stellte der Verfassungsgerichtshof schon in seinem Erkenntnis aus dem Jahr 1954 fest: „ ... dass sich hiebei in einem Bundesstaat, der sowohl dem Oberstaat als auch den Gliedstaaten Befugnisse hinsichtlich des gleichen, weil eben nur einmal vorhandenen Raumes einräumt, Schwierigkeiten und Reibungen ergeben können, ist in der Natur des Bundesstaates begründet."

Ein Spezifikum der ÖROK ist zweifelsohne, dass sie bis heute keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Gestützt auf ein politisches Übereinkommen und einzig dokumentiert in einer Geschäftsordnung, ist ihre Rolle die eines gemeinsamen Beratungsorgans der Gebietskörperschaften zur Koordination in Fragen der Raumordnung bzw -entwicklung auf gesamtstaatlicher Ebene. Das Einstimmigkeitsprinzip untermauert dieses kooperative Verständnis, das sich auf die besondere kompetenzrechtliche Situation und den damit verbundenen Bedarf an konsensualen Entscheidungsfindungen gründet.

Die ÖROK gibt Empfehlungen gegenüber den Mitgliedern ab, kann aber selbst keine rechtsverbindlichen Verordnungen oder Richtlinien erlassen und hat auch keine eigene rechtlich verbindliche Umsetzungskompetenz. Zur Unterstützung der operativen Tätigkeiten wurde eine Geschäftsstelle mit Sitz beim Bundeskanzleramt – bei Wahrung ihrer organisatorischen Selbstständigkeit – eingerichtet[6].

Trotz dieser rechtlich losen Organisationsform zeichnet die Geschäftsordnung das Bild einer stark formalisierten Organisation bzw Institution. Diese Beschreibung kann in erster Linie für die 1970er- und 1980er-Jahre herangezogen werden, wenngleich *Miehsler* schon im Jahr 1978, also relativ kurz nach Gründung der ÖROK, feststellte, dass „im Schrifttum die ÖROK als ‚eine zwar im soziologischen, nicht jedoch im juristischen Sinn ‚formale Organisation' bezeichnet wird'"[7]. Gerade zu Beginn agierte und argumentierte die ÖROK sehr stark als politische Institution auf Basis einer klaren hierarchischen Gliederung, wie diese in der nachfolgenden Grafik abgebildet ist. Der Steuerungsmodus „Organisation" (Einrichtung formaler Gremien mit festgelegten Geschäftsordnungen und klarer Abgrenzung der Mitgliedschaft) stand hier zweifelsohne im Vordergrund[8].

---

6 § 15 ÖROK-Geschäftsordnung.

7 *Miehsler*, ZfV 1978, 375.

8 *Bauer-Wolf*, in: Bauer-Wolf/Payer/Scheer (Hg), Erfolgreich durch Netzwerkkompetenz (2008) 59.

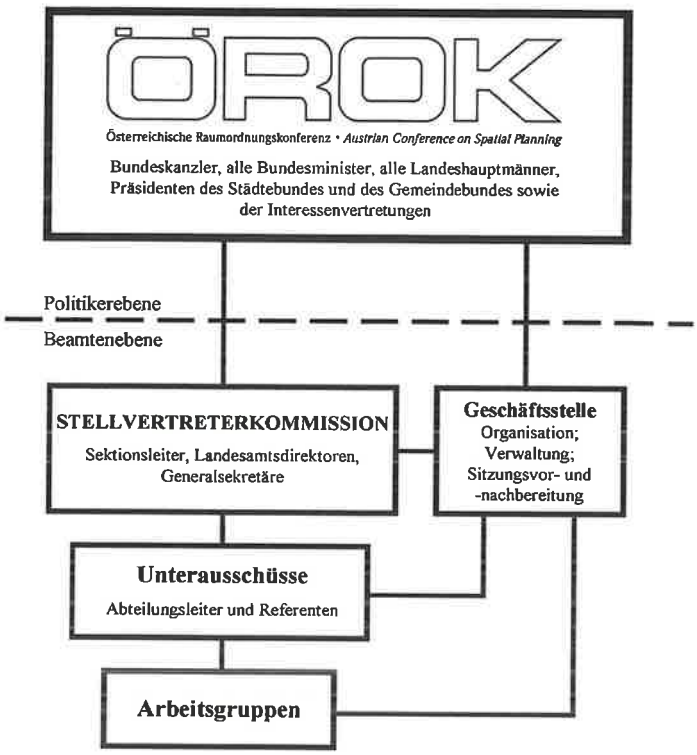


Abbildung 1: Organisation der ÖROK[9]

Im Laufe der Zeit erfuhr die Bedeutung wie auch inhaltliche Ausrichtung der ÖROK mehrfach einen Wandel. Etwa ab Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre kann ein Zurücktreten der politischen Konferenz als Plattform der politischen Entscheidungsträger/innen ausgemacht werden, dafür traten neue inhaltliche wie auch organisatorische Elemente in den Vordergrund[10].

In Vorbereitung des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union wurde in der ÖROK der große Arbeitsbereich „Koordination auf dem Gebiet der EU-Regionalpolitik" mit aufgenommen und dafür auf die bewährte und bereits eingespielte „Bund-Länder-Koordinationsfunk-

9 Quelle: ÖROK, ÖROK-Geschäftsordnung (1992) 11.

10 Vgl *Bauer-Wolf*, Netzwerkkompetenz.

tion" der ÖROK zurückgegriffen. Damit ging zweifelsohne ein Bedeutungsgewinn der ÖROK und ihrer Fachgremien einher, unterstützte doch die eingespielte Kooperationskultur zwischen den Gebietskörperschaften von Beginn an die wirkungsvolle und effiziente Abwicklung der Förderungen aus den EU-Strukturfonds.

Parallel dazu traten im Bereich der Raumordnung zunehmend Entwicklungsprozesse und ihre konsensuale Gestaltung in den Vordergrund. Dies manifestierte sich nicht nur in der Umbenennung des „Österreichischen Raumordnungskonzeptes" in „Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK)"[11] sondern auch in der verstärkten Einbeziehung der ÖROK-Mitglieder auf Ebene der Fachbeamten/innen als Träger/innen dieses Konzepts.

Das Aufgabenfeld der ÖROK entwickelte sich daher zunehmend auch in Richtung einer Plattform des Informationsaustausches in Fragen der Raumordnung und EU-Regionalpolitik, vor allem aber im Sinne eines „Kooperationsraums", der zum „Möglichkeitsraum" wird, indem er die Vernetzung der zuständigen Fachbeamten/innen und meinungsbildende Prozesse ermöglicht.

Damit wurden auch die (Selbst-)Bindungswirkung der gemeinsam erarbeiteten Konzepte/Ergebnisse/Empfehlungen sowie der „Netzwerkcharakter der ÖROK" in den Vordergrund gerückt. Nicht die Formulierung politischer Empfehlungen, sondern die Entwicklung gemeinsamer Problemsichten und gemeinsam getragener Lösungsstrategien bestimmte zunehmend die Arbeitsweise.

---

11 Seit 2001 wird dieses als „Raumentwicklungskonzept" bezeichnet, um dem aktiven Gestaltungsaspekt und der notwendigen Beteiligung auch der Sektorpolitiken Rechnung zu tragen.

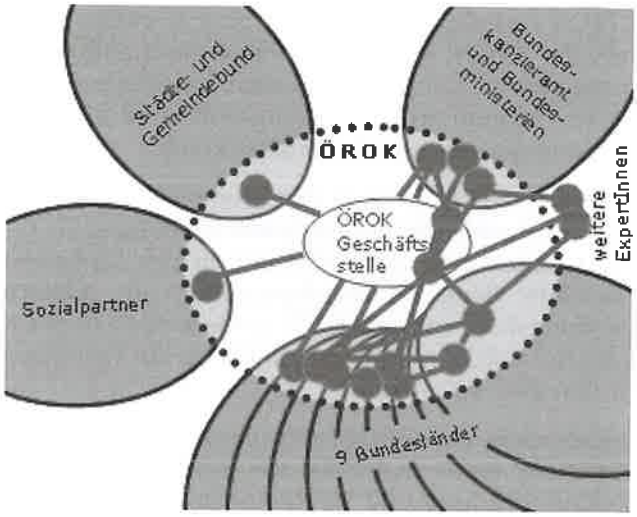


Abbildung 2: Die ÖROK als Netzwerk[12]

Die formale Struktur und politisch-institutionelle Verankerung der ÖROK blieb dabei unverändert, wurde jedoch durch netzwerkartige Steuerungsformen ergänzt. Demnach weist die ÖROK heute sowohl Elemente und Eigenschaften einer formalen Organisation, als auch solche eines Netzwerks auf[13] (siehe Abbildung 2); es ist dies ein Aspekt mit großer Relevanz für die heutige Arbeitsweise der ÖROK.

II. Arbeitsweise, Instrumente und Wirkung der ÖROK

Die Strukturen und Gremien, welche die Ausschusstätigkeit, das Zusammenkommen der Mitglieder und die inhaltlichen Elemente in einem formalen Rahmen einbetten, ergeben sich zunächst aus der Geschäftsordnung der ÖROK.

Die Ausgestaltung dieses Rahmens wird in Zusammenarbeit mit den ÖROK-Partnern vorgenommen und lässt durchaus Raum für Entwicklungsmöglichkeiten offen: Laufend werden Projekte zu Themen der „Raumordnung und Raumentwicklung" umgesetzt, wobei die Auswahl der Projektinhalte auf Basis von Schwerpunktthemen erfolgt.

12 Quelle: *Bauer-Wolf,* Netzwerkkompetenz 52.
13 *Bauer-Wolf,* Netzwerkkompetenz 55 und 59.

Diese wurden in den letzten Jahren vom jeweils gültigen ÖREK abgeleitet und in 3-jährigen Arbeitsprogrammen umgesetzt.

Damit wird die inhaltliche Vertiefung der im ÖREK formulierten Themen angestrebt; die Erarbeitung wird meist in variabel zusammengesetzten Arbeitsgruppen sowie den zuständigen Ausschüssen der ÖROK vorgenommen. Ein deutlicher Schwerpunkt wird dabei auf eine prozesshafte und kommunikative Arbeitsweise gelegt, um die Akzeptanz und Selbstbindungswirkung der Ergebnisse zu erhöhen. Zur breiteren Verankerung und kritischen Diskussion der Inhalte wird der AkteurInnenkreis oft im Rahmen von Workshops oder anderen Formaten um die Fachöffentlichkeit erweitert.

Ziel dieser Arbeitsweise ist es, im Diskurs mit allen ÖROK-Mitgliedern und erweitert um die Fachöffentlichkeit und zentrale Akteure/innen, gemeinsame Sichtweisen und Lösungswege zu erarbeiten und diese im Rahmen von Studien, Empfehlungen oder Leitbildern auszuformulieren.

Die auf Basis kommunikativer und prozesshafter Methoden und großteils mit externer fachlicher Expertise erarbeiteten Ergebnisse werden im Rahmen der „ÖROK-Schriftenreihe"[14] publiziert und stehen damit der breiten Fachöffentlichkeit zur Verfügung. Die daraus abzuleitenden Handlungsempfehlungen können als „ÖROK-Empfehlungen" veröffentlicht werden. Dabei werden die erarbeiteten Experten/innen-Empfehlungen im Rahmen eines politischen Abstimmungsprozesses zu von den ÖROK-PartnerInnen gemeinsam getragenen Empfehlungen transformiert. Beobachter/innen der ÖROK-Arbeit wird jedoch nicht entgangen sein, dass in den letzten Jahren die Zahl der Empfehlungen zurückgegangen ist, während die Zahl der Publikationen weitgehend konstant blieb, die Zahl von Seminaren, Workshops etc jedoch sichtlich angestiegen ist.

Dieses geänderte Verständnis der ÖROK-Arbeiten ist einerseits mit dem bereits erwähnten Wandel der politischen Bedeutung zu erklären. Während in den Gründungsjahren der ÖROK zentrale Fragen der räumlichen und regionalen Entwicklung hohe politische Aufmerksamkeit genossen und die Ansätze für ressort- und ebenenübergreifende Lösungen erst politisch zu finden waren, haben sich diese politischen Aushandlungs- und Abstimmungsprozesse zunehmend auf andere Ebenen und Formate verlagert; erst in jüngster Vergangenheit wurden diese wieder ansatzweise im Rahmen der ÖROK aufgegriffen

14 Bislang umfasst die ÖROK-Schriftenreihe 182 Bände, davon sind ca zwei Drittel fachliche Gutachten.

(siehe dazu die Ausführungen zum ÖREK 2011 unter Punkt IV dieses Beitrages).

Andererseits brachte aber auch ein allgemein geändertes Planungsverständnis die Notwendigkeit eines neuen Zugangs zu den ÖROK-Arbeiten mit sich: der bereits im ÖREK 2001 formulierte Grundsatz „vom Produkt zum Prozess" sollte nicht nur gegenüber Dritten als Grundsatz gelten, sondern insbesondere auch für die Arbeiten innerhalb der ÖROK.

Dies wird von der Tatsache verstärkt, dass im Rahmen der Arbeiten keine/r der Akteure/innen anderen Institutionen verbindliche Normen vorgeben kann. Zentrale Aufgabe ist es daher, raumrelevante Problemstellungen als gemeinsame Themen der ÖROK-Partnerorganisationen zu positionieren, um diese dann in einer Form zu bearbeiten, die den gemeinsamen Interessen der Beteiligten gerecht wird. Die Bedachtnahme auf die spezifischen Interessenslagen ist Basis für ein offenes und konstruktives Arbeitsklima.

Dass auf diesem Weg einiges erreicht werden kann, zeigen etwa die Arbeiten zum Themenbereich „Raumordnung und Naturgefahren", als deren Wirkungen neben der kooperativen Lösung konkreter technisch-organisatorischer Problemstellungen zwischen Bund und Ländern auch Änderungen in mehreren Raumordnungsgesetzen zu nennen sind (etwa im Hinblick auf die Verankerung des Schutzes vor Naturgefahren in den Raumordnungszielen oder betreffend die Festlegung der Bemessungsgrundlagen für Hochwasserereignisse). Erhebliches öffentliches Problembewusstsein nach den großen Hochwasserkatastrophen der 1990er-Jahre war hier zweifelsohne ein hilfreicher Katalysator. Dieses Beispiel zeigt aber auch wie es gelingen kann, unverbindliche Ergebnisse im eigenen Wirkungsbereich in rechtsverbindliche Vorgaben zu transformieren.

Interessant ist aber auch, dass das „Kooperationsmodell ÖROK" im Zusammenhang gerade mit der Abwicklung der EU-Strukturfonds auf EU-Ebene immer wieder für Aufmerksamkeit sorgt und als gutes Beispiel für das Zusammenwirken von Bund und Ländern (bzw allgemeiner formuliert zwischen zentralen und regionalen Regierungsebenen) herangezogen wird.

III. Erfolgskritische Faktoren

Erfolg oder Misserfolg dieses kooperativen Ansatzes hängen zweifelsohne von einer Reihe erfolgskritischer Faktoren ab, von denen hier nur einige der wesentlichsten angeführt werden:

- Die Gewissheit der beteiligten Akteure/innen, auf „gleicher Augenhöhe" und auf Basis wechselseitiger Wertschätzung arbeiten und verhandeln zu können; Voraussetzung dafür ist ein gegenseitiges Maß an Vertrauen, das nur durch personelle Stabilität und damit gewonnenen Erfahrungen aufgebaut werden kann;
- Der Wille zur Zusammenarbeit, an deren Beginn die grundsätzliche Bereitschaft steht, bestimmte Themen in kooperativer Form bearbeiten zu wollen;
- Das Bewusstsein, durch gemeinsame Problemlösung einen Mehrwert für alle Beteiligten zu schaffen, der auch politisch kommunizierbar ist;
- Die Rückkoppelung der in der ÖROK vertretenen FachbeamtInnen und ExpertInnen mit ihren sie entsendenden Organisationen als unabdingbarem Kommunikations- und Übersetzungsschritt und umgekehrt;
- Der Einsatz informeller Instrumente in einem Rahmen von formaler Struktur, Verfahren und politisch-fachlicher Verankerung;
- Eine permanente Unterstützungsstruktur in Form der Geschäftsstelle samt entsprechender Ressourcenausstattung als Dienstleister für das Netzwerk.

Dies soll aber auch nicht darüber hinwegtäuschen – und aus den genannten Faktoren lässt sich dies auch ableiten –, dass sich bestimmte Themen dieser Bearbeitungsform entziehen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die für eine Fragestellung relevanten Institutionen bzw Akteure/innen den Mehrwert einer gemeinsamen Bearbeitung für den eigenen Zuständigkeitsbereich nicht erkennen können und daher auch nicht bereit oder in der Lage sind, diese Themen auf dieser Plattform zu beraten oder eigene Positionen im Sinne einer gesamthaften Lösung zu verändern oder aufzugeben. Es sind dies die Situationen, in denen auf herkömmliche „harte" Steuerungs- und Abstimmungsmechanismen zurückgegriffen wird (ohne dass damit allerdings automatisch eine Erfolgsgarantie verbunden wäre).

Das folgende Fallbeispiel des Erstellungsprozesses zum ÖREK 2011 soll das oben geschilderte Verständnis von kooperativer Problemlösung erläutern.

IV. Das ÖREK 2011 – Verbindlichkeit durch Selbstbindung?

Als eine der Hauptaufgaben der Österreichischen Raumordnungskonferenz nennt die ÖROK-Geschäftsordnung „das Österreichische Raumordnungskonzept zu erarbeiten, weiterzuführen und näher zu konkretisieren“[15]. Beginnend mit 1981 wurden im 10-Jahresintervall bislang drei Konzepte erarbeitet.



Mit Beschluss der Österreichischen Raumordnungskonferenz aus dem Jahr 2008[16] wurde der politische Auftrag zur Erarbeitung eines „Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes 2011“ erteilt. Damit wird sich dieses Konzept im Hinblick auf den zeitlichen Rhythmus in die Reihe der Vorgängerkonzepte einfügen, inhaltlich sollen allerdings einige neue Wege beschritten werden. Diese neuen Wege werden durch den politischen Auftrag der ÖROK umrissen, der einige wesentliche Eckpunkte für das ÖREK 2011 definiert. So werden im politischen Auftrag

- die Notwendigkeit eines neuen raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens unterstrichen, der sich an den künftig zu erwartenden Herausforderungen orientiert,
- die Bedeutung von sektor- und ebenenübergreifender Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften außer Frage gestellt und demgemäß auch „Kooperation“ als wesentliche Grundphilosophie des ÖREK 2011 definiert,
- die „Umsetzungsorientierung“ des ÖREK 2011 in den Mittelpunkt des Interesses gerückt, indem der Auftraggeber die Entwicklung eines treffsicheren Handlungsprogramms für Raumordnung, Regionalpolitik und raumrelevante Fachpolitiken einfordert,
- durch die mit Beschluss der ÖROK eingerichtete und die das Projekt „ÖREK 2011“ begleitenden „politischen Steuerungsgruppe“

15 § 1 Z 1 ÖROK-Geschäftsordnung.

16 25. Sitzung der Österreichischen Raumordnungskonferenz vom 23. Oktober 2008.

das politische Interesse an der Realisierung dieser Anliegen dokumentiert.

Implizit liegt diesem Auftrag das Interesse zugrunde, die Relevanz, Verbindlichkeit und Wirksamkeit eines ÖREK 2011 zu erhöhen und die Lösung einiger dringender Fragen der österreichischen Raumentwicklungspolitik anzugehen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind jedoch unverändert und die Basis ist auch weiterhin das Prinzip der freiwilligen Kooperation der Gebietskörperschaften.

Aus Sicht der beteiligten Akteure/innen liegt der Schlüssel zu einem „Mehr" an Verbindlichkeit bei folgenden Elementen:

- Der Konzentration auf die für die künftige Raumentwicklungspolitik Österreichs wesentlichen Herausforderungen und Aufgaben, wie etwa die Einbeziehung von Klimaschutz und Energieeffizienz in die räumliche Planung, die Steigerung der Kosteneffizienz öffentlicher Investitionen durch gemeindeübergreifende, abgestimmte räumliche Planung, die Frage der räumlichen Konsequenzen des demographischen Wandels, die Sicherung der erforderlichen Infrastrukturkorridore- und -standorte oder etwa die Sicherung der Daseinsvorsorge,
- dem Fokus auf die Politikrelevanz der entwickelten Inhalte,
- einem Beteiligungsprozess, der die für die Umsetzung einzelner Themen verantwortlichen Maßnahmenträger/innen von Beginn an einbezieht und sie zu strategischen Partnern/innen macht,
- der Planung des anschließenden Umsetzungsprozesses als integriertem Bestandteil des ÖREK 2011.

Diese Ansatzpunkte prägten maßgeblich die bisherigen Überlegungen und Arbeiten zum ÖREK 2011.

In Abstimmung mit der politischen Steuerungsgruppe und den fachlich zuständigen Gremien der ÖROK wurde daher unter dem Motto „Raum für alle" und unter dem Generalthema der „Kooperation" ein breiter Bearbeitungsprozess aufgesetzt, der diesen Ansätzen gerecht werden sollte (vgl Abbildung 3). Die breite Beteiligung sollte nicht nur eine fundierte fachliche Grundlage liefern, sie sollte vor allem auch dazu beitragen, im Kreis der relevanten Akteure/innen ein gemeinsame Problemsicht, vor allem aber ein gemeinsames Bewusstsein für die erforderlichen Lösungsansätze herbeizuführen. Insgesamt waren bislang ca 400 Personen aus den Fachabteilungen von Bund und Ländern, Interessensvertretungen, Nicht-Regierungsorganisationen und privaten Einrichtigen am Arbeitsprozess beteiligt.



Abbildung 3: Der Bearbeitungsprozess zum ÖREK 2011 (Schema)

Auf Basis des derzeitigen Bearbeitungsstandes (September 2010) zeichnen sich folgende Eckpunkte für ein „Policy Paper ÖREK 2011" ab:

Den Überbau sollen zwischen den Gebietskörperschaften gemeinsam akkordierte Grundhaltungen sowie ein Zielkatalog für die anzustrebenden Raumentwicklung bilden. Das programmatische Gerüst orientiert sich dabei stark an den Prinzipien der drei Pfeiler einer nachhaltigen Entwicklung.

Im Sinne eines umsetzungsorientierten Handlungsprogramms wird der Fokus des Dokumentes auf den durch die Raumentwicklungspolitik aktiv aufzugreifenden Themenstellungen liegen.

Demnach sollen vier strategische Säulen „Regionale und nationale Wettbewerbsfähigkeit", „Klimawandel, Anpassung und Ressourceneffizienz", „Gesellschaftliche Vielfalt und Solidarität" sowie „Kooperative und effiziente Handlungsstrukturen" das zentrale Gliederungselement des „Policy Paper" darstellen, das sich an den Grundhaltungen des ÖREK 2011 orientiert. Wesentlich ist hier die Abkehr von einer rein sektoral geprägten Ausrichtung hin zu einer sektorübergreifenden, an zukünftigen Herausforderungen orientierten Perspektive.

Konkretisiert werden sollen diese strategischen Säulen durch „prioritäre Handlungsfelder" der Raumentwicklung. Diese „Handlungsfelder" stellen strategische Bereiche dar, die für die nächsten zehn Jahre als wesentlich für die Raumentwicklung in Österreich erachtet werden. Die einzelnen Handlungsfelder umfassen dabei Bündel von „relevanten Aufgaben" mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive.

An diesen „relevanten Aufgabenbereichen" soll auch der Umsetzungsprozess ansetzen. Auftrag und erklärtes Ziel ist es, den Bearbei-

tungsprozess unmittelbar in einen Umsetzungsprozess überzuführen. Die Erstellung eines von den ÖROK-Mitgliedern annehmbaren Strategiepapiers ist dabei nur ein, wenngleich auch wesentlicher Schritt auf diesem Weg. Der deutliche Paradigmenwechsels im Vergleich zu den bisherigen Raumentwicklungskonzepten wird jedoch nur dann verständlich, wenn es gelingt, konkrete Umsetzungsschritte auf den Weg zu bringen.

Dafür muss das „Policy Paper" die formalen und kommunikativen Grundlagen schaffen, indem es die relevanten Themen, die zuständigen Akteure/innen und Instrumente sowie die Modalitäten für die Abwicklung benennt. „ÖREK-Partnerschaften" zwischen den für die Bearbeitung eines Themas relevanten ÖROK-Partnern sollen gemeinsame Vorhaben präzisieren und die Grundlage für die konkrete Bearbeitung eines Themas bilden. Dabei ist weniger an Vereinbarungen im rechtlichen, sondern vielmehr im politischen Sinne gedacht mit dem Ziel, im Sinne einer „Selbstbindung" durch die beteiligten Akteure/innen ein Bekenntnis für die lösungsorientierte Bearbeitung eines Themas zu dokumentieren.

„ÖREK-Partnerschaften" führen somit ausgewählte „Handlungsfelder" – oder Teilbereiche daraus – in konkrete Projekte über, die gemeinsam von ÖROK-PartnerInnen ausgewählt, vereinbart und umgesetzt werden sollen. Mehrere solcher „Umsetzungsprojekte" sollten bereits im Rahmen der Erstellung des „ÖREK 2011 Policy Paper" ausgearbeitet werden, die Erarbeitung weiterer Vereinbarungen fiele zeitlich in den „ÖREK 2011-Umsetzungsprozess".

Zur Zusammenführung, Steuerung und Bewertung dieser Aktivitäten wird es erforderlich sein, ein begleitendes Monitoring aufzusetzen. Beobachtungsebenen sollen jedenfalls die inhaltliche Ebene, aber auch die Ebene der Prozesse sein. Bestehende Instrumente der ÖROK, wie etwa die regelmäßig erscheinenden Raumordnungsberichte, werden entsprechend neu auszurichten sein.

Auf Grund der ausgesprochenen Prozessorientierung wird ein wesentliches Element der Umsetzung des „ÖREK 2011 Policy Paper" die begeleitende Kommunikationsarbeit darstellen. Nur mit zielgerichteter Kommunikation wird es möglich sein, auch in den nächsten Jahren neue „Umsetzungsvereinbarungen" zum Abschluss zu bringen und auch kontroversielle Aufgaben einer Bearbeitung zuzuführen.

Im Gegensatz zum Befund *Miehslers* aus dem Jahr 1978, wonach es schwerer fällt, „in der gewählten Konstruktion schlechthin die Absicht

einer Selbstbindung der Gebietskörperschaften zu sehen",[17] deutet derzeit vieles darauf hin, dass auf Grundlage eines ÖREK 2011 sehr wohl die Bereitschaft dazu besteht, zentrale Themen der österreichischen Raumentwicklungspolitik zu thematisieren und die erforderlichen Schritte zu deren Lösung zu setzen.

Inwieweit der Selbstbindungsgrad und das damit verfolgte Ziel der stärkeren Wirkungsorientierung tatsächlich erreicht werden kann, wird die Zukunft zeigen; die Gelegenheit dies zu erreichen scheint jedenfalls günstig zu sein!

Literaturverzeichnis

Bauer-Wolf Stefan/Payer Harald/Scheer Günter (Hg), Erfolgreich durch Netzwerkkompetenz. Handbuch für Regionalentwicklung, Wien 2008

Fassmann Heinz, ÖREK 2011 Policy Paper (1.1), unveröffentlichtes Arbeitspapier, Wien 2010

Miehsler Herbert, Die Österreichische Raumordnungskonferenz – aus der Sicht der Länder, Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 4/1978, 369 – 377

Österreichische Raumordnungskonferenz, Geschäftsordnung, Wien 1992

Österreichische Raumordnungskonferenz (Hg), Raumordnung in Österreich, ÖROK-Schriftenreihe Nr 137, Wien 1998

Österreichische Raumordnungskonferenz, Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, ÖROK-Schriftenreihe Nr 163, Wien 2002

Österreichische Raumordnungskonferenz (Hg), Raumordnung im Umbruch – Herauforderungen, Konflikte, Veränderungen, Festschrift für Eduard Kunze, Wien 2003

Österreichische Raumordnungskonferenz (Hg), Raumordnung im 21. Jahrhundert – zwischen Kontinuität und Neuorientierung. 12. ÖROK-Enquete zu 50 Jahre Raumordnung in Österreich, Wien 2005

17 *Miehsler*, ZfV 1978, 375.

Hansjörg Teissl

Die Gesellschaft bzw die Zeitschrift für das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW)

I.

Zeitschriften oder gar Fachzeitschriften erleben oft nicht das fünfzigste Jahr ihres Bestehens; sie gehen nicht selten viel früher unter. Selbst große Finanzkraft und/oder Zwangsmitgliedschaft für sich allein können ein solches Jubiläum nicht garantieren. Es muss wohl auch die Kraft gewichtiger Fragestellungen dahinter stehen, die im Zeitlauf von jeder Generation immer wieder aufs Neue beantwortet werden müssen. Nie aber fehlen dürfen Menschen, die sich mit fachlicher Kompetenz gepaart mit ungewöhnlicher Zähigkeit und Ausdauer in den Dienst der Sache stellen.[1]

Die Fachzeitschrift *„Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich"* (bekannt unter: „ÖHW") besteht seit über 51 Jahren. Der Inhalt der Zeitschrift – ein bunter Strauß an immer wiederkehrenden und nur vordergründig spröden Themen aus dem Bereich des Öffentlichen Sektors – war und ist eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung.

Es wurden insbesondere Praktikerinnen und Praktiker sowie vor allem auch junge Wissenschafterinnen und Wissenschafter ermuntert, ihre Erkenntnisse und Erfahrungen für andere Praktikerinnen und Praktiker als Aufsatz oder als Beitrag für ÖHW zusammenzufassen. So erhielten viele gute Gedanken ihren letzten Schliff, ihre Verbreitung und ihre Beständigkeit. Oft wurden noch junge Wissenschafterinnen und Wissenschafter eingeladen, ihre Vorträge doch schriftlich auszuarbeiten, oder ihre Dissertation bzw Diplomarbeit in die Form einer verständlichen Kurzfassung zu Papier zu bringen. Aus einem guten Teil der Angesprochenen wurden später angesehene Professorinnen und Professoren an Universitäten; sie schrieben auch später wieder für ÖHW. Dasselbe gilt auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung im Laufe ihrer Karriere.

---

1 *Gantner*, ÖHW und Professor Walter Schwab, ÖHW Jg 50/51 (2009/2010) 221.

ÖHW diskutierte und diskutiert öfters Spezialthemen des Finanzausgleichs mit der Betonung auf die Verbundenheit der öffentlichen Finanzwirtschaft: Erfolgsbedingungen – oder sollte man sagen: Misserfolgsgarantien – für Budgetausgliederungen, Führungsfragen von öffentlichen Unternehmen, die Nachhaltigkeit von Sozialversicherungsleistungen, Krankenhausfinanzierung und gesundheitsökonomische Fragestellungen, Umweltökonomik, Wohnbauförderung, Fragen der Steuerreform, Herausforderungen der Budgetkonsolidierung, vor allem auch des EU-Beitritts (zB Maastricht-Saldo, Förderungen, öffentliche Auftragsvergabe), betriebswirtschaftliche Entwicklungen (wie zB Innenrevision und Controlling), Themen der Staatsverschuldung (von den Vorbelastungen bis hin zu Cross-Border-Leasing-Vereinbarungen).

Diese Diskussionen wurden immer wieder durch aktuelle Anlässe und Entwicklungen ausgelöst: etwa im öffentlichen Rechnungswesen durch die technologischen Fortschritte in der Datenverarbeitung. Aber auch durch Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Re-Regulierungsprozesse, Auswirkungen der Globalisierung: rasche Veränderungen der Bevölkerungsstruktur sowie verändertes „Anspruchsdenken" und sich wandelnde Gerechtigkeitsvorstellungen, rasches Wirtschaftswachstum und Finanzierungsprobleme im öffentlichen Sektor, Herausforderungen der Umweltpolitik; aber auch durch den EU-Beitritt, um nur einige wichtige Auslöser für gravierende Veränderungen im Öffentlichen Sektor in dieser Zeit zu nennen.

In immer neuen Anläufen wurden in ÖHW die gemachten Erfahrungen aufgearbeitet. In immer neuen Beiträgen wurden die Erfordernisse für die Rahmenbedingungen staatlichen Handelns mit finanziellen und rechtlichen Mitteln aufgezeigt und Anpassungen angeboten. ÖHW hat insbesondere in den Köpfen der Beamtenschaft auf der Ebene der Gebietskörperschaften – auch in jenen, die Gesetze vorzubereiten haben oder auch nur Zusammenhänge im öffentlichen Sektor besser verstehen wollen – aber auch in der einschlägigen Wissenschaft viel „impact", sehr viel Wirkung gezeigt. Nicht immer sofort, aber durch die Nachhaltigkeit der Beschäftigung mit diesen Themen sowie durch die Praxisorientierung immer wieder.[2]

2 *Gantner*, ÖHW Jg 50/51 (2009/2010) 224.

II.

Vor diesem Hintergrund bzw bestärkt durch die vorstehend (auszugsweise) zitierten freundlichen Worte vom Altrektor der Universität Innsbruck, *Univ.-Prof. Dr. Manfried Gantner*, dürfte es wohl berechtigt sein, die Frage zu stellen: Wie kam es zu dieser ÖHW? Was war die Ausgangslage?

III.

Der begriffliche Gegenpol zum Einheitsstaat ist der Bundesstaat. Diesem liegt das mit dem Terminus Föderalismus bezeichnete Organisationsprinzip zugrunde: nämlich Selbständigkeit in (lokalen und) regionalen (gesellschaftlichen) Belangen, jedoch gleichzeitig eingebettet in die Vorteile einer übergreifenden Gesamtordnung – und ihrerseits wieder mitbestimmt durch jene regionale Selbständigen. Die (Gemeinden und) Bundesländer sind – überwiegend – im Laufe einer langen Geschichte gewachsene Individualitäten. Damit war und ist Autonomie sowie Integration im Bewusstsein der Bevölkerung verankert. Unter dem Blickwinkel der formalen Machtbeteiligung bzw Entscheidungsbeteiligung der Länder gesehen, ist die Bundesstaatlichkeit in Österreich, anders als zB in Deutschland oder Schweiz, gering ausgeprägt.

IV.

Der Name der Gesellschaft besagt, dass ihr Tätigkeitsbereich das öffentliche Haushaltswesen ist. Unter „haushalten" versteht man nach dem allgemeinen Sprachgebrauch „ordentlich wirtschaften", also mit gegebenen Mitteln das Auslangen finden. Der Begriff „haushalten" steht daher im Zusammenhang mit der ökonomischen Betätigung eines Wirtschaftskörpers, der Ausdruck „Haushalt" mit dessen Tätigkeitsfeld. Die dem Organismus des Wirtschaftskörpers zugehörigen Einrichtungen sowie deren Funktionen bilden den Haushalt und dessen Sein (ökonomische Einheit), die Gesamtheit des diesem innewohnenden Wirkens: das Haushaltswesen.

Die Betätigung des Wirtschaftskörpers äußert sich also darin, dass der Wirtschaftskörper über Mittel verfügt und sie verwendet. Diese Art der Betätigung gilt für den privaten sowie für den öffentlichen Haushalt. Der Unterschied besteht in der Verschiedenheit (einerseits) der Einnahmenquellen und (andererseits) der Ausgabenzwecke. Die Be-

tätigung der privaten Wirtschaft bezweckt die Befriedigung von Einzelbedürfnissen, die öffentliche Wirtschaft ist hingegen auf die Befriedigung von (jeweils spezifisch gelagerten) Gemeinschaftsbedürfnissen ausgerichtet. Der Haushalt solcher Gemeinwesen, also insbesondere von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden, aber auch von Sozialversicherungsträgern (sowie der Europäischen Union), ist der öffentliche Haushalt. Das Haushaltswesen vor allem dieser Einrichtungen bildet das Arbeitsgebiet der Gesellschaft.

Ordentlich wirtschaften bedeutet auch, dass die Haushaltsführung vom Ordnungsprinzip geprägt sein muss. Der Haushaltsplan, also die planmäßige Zusammenstellung der in einem künftigen Zeitraum erforderlichen Ausgaben und die zu ihrer Deckung bestimmten Einnahmen, bilden dabei das Kernstück des Haushaltswesens. Von Anfang an gehörten daher alle Einrichtungen und Vorschriften, die sich auf dessen Aufbau, seine Aufstellung und Vorschriften, seine Genehmigung und Ausführung beziehen – sie bilden das Budgetwesen – zum Arbeitsgebiet der Gesellschaft. Das Haushaltswesen setzt sich sowohl hinsichtlich Geldgebarung als auch der Sachgebarung aus Teilgebieten zusammen: Anordnung, Vollzug, Verrechnung (Aufzeichnung aller Einnahmen und Ausgaben, und zwar in einer Art und Weise, die es ermöglicht, durch die Zusammenfassung der Einzelgebarungen das Gesamtergebnis der Haushaltsführung innerhalb eines Rechnungszeitraumes in einer Abschlussrechnung nachzuweisen) und die Kontrolle der Gebarungen.

V.

Das Haushaltsrecht der Länder fällt aber in deren ausschließliche Regelungskompetenz auf Grund der Generalkompetenz des Art 15 Abs 1 B-VG: *„Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder"*. Davon umfasst ist nicht nur das materielle Recht, sondern auch deren formale Seite, wie zB die Haushaltssystematik[3]. § 16 Abs 1 F-VG ermächtigt aber den Bundesminister für Finanzen, im Einvernehmen mit dem (Bundes-)Rechnungshof Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit zu regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich, dh auf

3 *Mohr,* Aktuelle Regeln und Anwendungen des Haushaltswesens beim Land Vorarlberg, ÖHW Jg 50/51 (2009/2010) 166 f.

keine andere Weise erreichbar ist. Die Regelung hat demnach im Dienste einer weitgehenden Vergleichbarkeit der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse zu stehen. Dieser Bestimmung wird in der Literatur meist eine finanzausgleichsrechtliche Zielrichtung (in Übereinstimmung mit den Gesetzesmaterialien) beigemessen, nämlich dass die Vergleichbarkeit eine sachgerechte Regelung der finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften zueinander unterstützen soll.[4]

VI.

Noch nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 standen für die Länder und die Gemeinden Österreichs dieselben reichsrechtlichen Haushaltsvorschriften in Geltung. Die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse dieser Körperschaften waren daher nach Form und Gliederung einheitlich. Es war aber zunehmend fraglich geworden, ob diese Einheitlichkeit von Bestand sein wird. In der Kundmachung der provisorischen Staatsregierung vom 10. Juli 1945, StGBl Nr 68, wurden die reichsrechtlichen Haushaltsvorschriften als aufgehoben erklärt. Einige Länder haben denn auch in der Folge Änderungen an der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse vorgenommen. Die weitere Entwicklung in dieser Richtung hätte vermutlich dazu geführt, dass die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse nach Form und Gliederung in den einzelnen Ländern wieder voneinander abgewichen wären – so wie dies vor 1938 der Fall war. Eine solche Entwicklung wäre aber keineswegs befriedigend gewesen. Es ist ohne weiters klar, dass – mit Rücksicht auf die in der Bundesverfassung vorgesehene Verteilung der Verwaltungsaufgaben auf die Gebietskörperschaften und mit Rücksicht auf die innige Verflechtung der Finanzen der Gebietskörperschaften (wie sie das F-VG 1948 vorsieht) – der Einheitlichkeit der Voranschläge (als den Grundlagen der Wirtschaftsführung) und der Einheitlichkeit der Rechnungsabschlüsse (als den Nachweisen der Wirtschaftsergebnisse) größte Bedeutung zukommt.

Die Bedeutung der Einheitlichkeit wird erkennbar aus den Vorteilen, die mit ihr verbunden sind. Sie bestehen kurz zusammengefasst darin, dass die Voranschläge (Bild der voraussichtlichen Ergebnisse der Wirtschaftsführung) und Rechnungsabschlüsse (Bild der tatsächlichen Ergebnisse der Wirtschaftsführung) durch ihre Vereinheitlichung die

4 *Huemer,* Zur kritischen Analyse am Haushaltswesen in den Bundesländer, ÖHW Jg 50/51 (2009/2010) 161.

für die gerechte Regelung des Finanzausgleiches einzige taugliche statistische Grundlage liefern, dass sie ferner einen Finanzvergleich der gleichgestuften Gebietskörperschaften untereinander und schließlich die Zusammenfassung der geplanten und erzielten Gebarungsergebnisse aller Gebietskörperschaften im Bundesgebiet und damit die Ermittlung des Anteils der Gebietskörperschaften als mittelbare und unmittelbare Träger der Staatshoheit an dem Sozialprodukt ermöglichen.[5]

Das Gewicht dieser Vorteile war es denn auch, das die Bundesregierung bestimmte, in der Regierungsvorlage betreffend das F-VG 1948 eine auf die Vereinheitlichung der Voranschläge und der Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften abzielende Bestimmung aufzunehmen, die dann auch die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft fand: § 16 Abs 1 erster Satz F-VG.

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) legte Wert darauf, an der Lösung dieser Aufgabe auch die Stellen zu beteiligen, die unmittelbar von der Durchführung der Bestimmung betroffen werden. In diesem Sinne trat es in Verhandlungen ein, an denen außer dem BMF und dem Rechnungshof Vertreter aller Landesregierungen sowie des Städtebundes und des Gemeindebundes teilnahmen. Die Verhandlungen nahmen im Juni 1948 ihren Anfang und fanden im Juni 1949 ihren Abschluss. Das Ergebnis der eingehenden Beratungen fand seinen Niederschlag in den Richtlinien für die Erstellung der Voranschläge der Länder, Gemeindeverbände – Bezirke als Selbstverwaltungskörper – und Gemeinden samt Anlage 1: Verzeichnis der Voranschlagsansätze und Anlage 2: Verzeichnis der Voranschlagsposten.

Aus Anlass des Abschlusses der Verhandlungen und der Fertigstellung der Operate richtete das Bundesministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof an die Landeshauptleute sowie nachrichtlich an den Städtebund und an den Gemeindebund den Erlass vom 9. Juli 1949, Z 51.400-20/49, der ua folgenden Wortlaut hat:

„Auf Grund des § 16 Abs 1 F-VG 1948 hat das Bundesministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verhandlungen mit den Vertretern der Landesregierungen, des Städtebundes und des Gemeindebundes Richtlinien für die Erstellung der Voranschläge sowie Verzeichnisse der Voranschlagssätze und der Voranschlagsposten, ferner Richtlinien für die

5 *Neidl*, Richtlinien für die Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeindeverbände – Bezirke als Selbstverwaltungskörper – und Gemeinden (1949) 5 f.

Erstellung der Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeindeverbände – Bezirke als Selbstverwaltungskörper – und Gemeinden festgesetzt, die als normative Grundlagen erstmalig bei der Verfassung der Voranschläge, beziehungsweise der Rechnungsabschlüsse für das Jahr 1950 der genannten Gebietskörperschaften Anwendung zu finden hätten."[6]

„Voranschlag und Rechnungsabschluss müssen in ihren Ziffernansätzen der Struktur der Verwaltungsaufgaben und der Verwaltungsorganisation widerspiegeln. Dies ist aber in beiden Beziehungen beim Bund einerseits und den anderen Körperschaften anderseits wesentlich verschieden. Es konnte daher die Lösung der Aufgabe in dieser Relation nur darin bestehen, dass die Vereinheitlichung auf die Grundlinien beschränkt bleibt und darüber hinaus Einrichtungen getroffen werden, die es ermöglichen, den Zweck der Aktion zu erreichen. Weitere Fortschritte im Sinne der Vereinheitlichung werden sich in dieser Relation noch erreichen lassen, wenn auch einzelne Bundeshaushaltsvorschriften einer entsprechenden Revision unterzogen werden.

Für die Gemeinde Wien musste wegen der organisatorischen und verfassungsrechtlichen Gegebenheiten eine Zwischenlösung getroffen werden, die ermöglicht, dass bis auf weiteres die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse noch in der bisherigen Form und Gliederung außerdem aber auch in der Gestalt und dem Inhalt erstellt werden, wie es die Richtlinien vorschreiben.

Für die Länder Tirol und Vorarlberg musste mit Rücksicht darauf, dass hier die Verrechnung und Rechnungslegung nach den Grundsätzen der Doppik eingerichtet sind, ein Behelfsweg eingeschlagen werden, um den Zweck der Richtlinien, die nach den Grundsätzen des kameralistischen Rechnungsstils ausgerichtet sind, zu erreichen." [7]

---

6 Seite 6 des zitierten Erlasses.

7 Seite 7 des zitierten Erlasses.

VII.

Die Erfahrungen aus dieser gelebten kooperativen Lösungssuche und Ergebnisfindung (also im Hinblick auf die erfolgte Koordination, im Sinne von gegenseitiger Abstimmung von Willensbildungen mehrerer Entscheidungsträger um ein gemeinsames Ziel zu erreichen) sowie die dabei entstandenen regelmäßigen persönlichen Kontakte zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften dürfen wohl als Vorstufen für jene Überlegungen gesehen werden, die zur Gründung der ÖHW führten.

VIII.

Der Leiter des Proponentenkomitees, *Univ.-Prof. SC Dr. Wilhelm Neidl*, Nestor der österreichischen Staatsrechnungswissenschaft, hat in mehrjähriger Vorbereitungszeit – wie in einem umfangreichen Akt dokumentiert – die leitenden Beamten der Haushaltsführung und der öffentlichen Finanzkontrolle aller Gebietskörperschaften kontaktiert und die Bereitschaft zur Teilnahme an der geplanten Gründung der Gesellschaft erkundet. Schließlich kam es am 30. Oktober 1959 in Wien in Anwesenheit des Bundesministers für Finanzen, *Prof. Dr. Reinhard Kamitz*, zur gründenden Versammlung der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen.[8]

Dr. Neidl dankte anlässlich dieser gründenden Versammlung dem Bundesminister für Finanzen sowie den anderen Versammlungsteilnehmern für ihr Erscheinen und führte im Anschluss daran aus:

„Ich darf Ihre Anwesenheit, meine Herren, darin werten, dass Sie den Aufgaben der Gesellschaft Interesse entgegenbringen.

Worin bestehen nun diese Aufgaben? § 2 der Statuten umschreibt sie dahin, dass der Zweck der Gesellschaft ‚die sachdienliche Untersuchung und Erörterung von Fragen auf dem Gebiete des öffentlichen Haushaltswesen' ist. In einem weiteren Sinn verstanden ist der Zweck darauf gerichtet, dem Leitgedanken, von dem das Haushaltswesen beherrscht wird, das ist die Ordnung in der öffentlichen Wirtschaft zu gewährleisten, vollkommen gerecht zu werden, ein Zweck, dessen Erreichung, an sich beurteilt, von allen an der Haushaltsführung beteiligten Funktionären angestrebt wird.

---

8 Auszugsweiser Nachdruck in ÖHW (Hg), Mitteilungsblatt 1981.

Die Frage ist nun, ob denn ein praktisches Bedürfnis bestehe, zu diesem Zweck eine eigene Gesellschaft ins Leben zu rufen, mit anderen Worten, ob der Kreationsgedanke berechtigt sei. Die Antwort darauf gibt die Tatsache, dass er von allen unmittelbar mit den Haushaltsangelegenheiten befassten Praktikern des Bundes und der Länder begrüßt wurde. Es hat sich eben gezeigt, dass die bestehenden haushaltsrechtlichen und haushaltstechnischen Gegebenheiten unzulänglich geworden sind, weil der Wandel in der öffentlichen Wirtschaft eben neue Formen des Haushaltswesens fordert, die alle Gemeinwesen betreffen und deshalb zweckmäßigerweise auch gemeinschaftlicher Beratung und Lösung bedürfen, weil neue Erkenntnisse Eingang in die öffentlichen Haushalte finden müssen, weil aber auch der Alltag immer wieder Fragen bringt, die gemeinsame Erörterung verlangen. Dieses Verlangen drängt geradezu zur Herstellung eines ständigen Kontaktes der Bearbeiter der Haushaltsangelegenheiten aller Stufen der Gebietskörperschaften. Da den bisherigen vereinzelten Versuchen in dieser Richtung ein befriedigender Erfolg versagt blieb, musste eine Form gefunden werden, die es einerseits ermöglich, frei von allen Bindungen bürokratischer und autoritärer Natur nach bestem Wissen und Gewissen die bestehenden und neu auftretenden Probleme und Fragen aufzuzeigen, zu erörtern und ihre beste Lösung anzustreben, um auf diese Weise der Weiterentwicklung im Haushaltswesen zu dienen, eine Form, die andererseits auch für die Beständigkeit des Kontaktes eine sichere Grundlage bietet.

Die diese Bedingungen erfüllende Form wurde in einem Zusammenschluss der Träger der öffentlichen Haushalte, also der Gebietskörperschaften und deren berufenen Organe auf vereinsrechtlicher Basis erblickt und nach einer Umfrage von diesen auch gutgeheißen. So kam es einvernehmlich zum Entwurf der Gesellschaftsstatuten und zu deren behördlichen Genehmigung.

Als Mittel zur Erreichung des Zweckes der Gesellschaft sieht § 2 der Statuten ua vor: Zusammenkünfte der Mitglieder, Vorträge, Diskussionen, Verbindung mit gleichgearteten Organisationen und Fachleuten der Wissenschaft und Praxis im In- und Ausland sowie die Herausgabe einer Zeitschrift.

Unter diesen Mitteln ist vor allem die Herausgabe einer Zeitschrift geeignet, dem Kontakt Leben zu geben und ihn lebendig zu erhalten. Die Zeitschrift steht den Praktikern, aber auch den Theoretikern offen für grundsätzliche Abhandlungen, für Aufsätze und Diskussionen über aktuelle Themen. Außerdem sollen darin Mitteilungen der Gesellschaft

sowie Buchbesprechungen und Hinweise auf Neuerscheinungen der Fachliteratur Platz finden.

Auch der in den Statuten vorgesehene Beirat wirkt im Sinne des oa Kontaktes.

Durch die behördliche Genehmigung der Statuten war die rechtliche Grundlage gegeben, um die Mitgliederwerbung zu starten. Die Aktion hatte Erfolg bei Bund, Ländern, Städtebund, Gemeindebund, Land- und Stadtgemeinden. Auch von Einzelpersonen lagen zu Anfang bereits Beitrittserklärungen vor.

Da durch das Ergebnis der Werbung die subjektive und auch die materielle Grundlage der Gesellschaft gesichert erschien, beschloss das Proponentenkomitee, die gründende Mitgliederversammlung einzuberufen, sie durch die entsprechende Stellungnahme zu den einzelnen Punkten der Tagesordnung vorzubereiten und sodann seine Tätigkeit zu beschließen."

Dr. Neidl dankte in der Folge seinen Mitarbeitern im Komitee für ihre Unterstützung und allen anderen Herren, die an den Vorarbeiten beteiligt waren, wobei er *„insbesondere auch an die beamteten Leiter der Landesfinanzabteilungen"* dachte. An diesen Dank knüpfte er noch *„den heißen Wunsch, dass alle Erwartungen, die an die Gründung der Gesellschaft geknüpft werden, sich voll und ganz erfüllen mögen."*

Dieser Bericht wurde mit großem Beifall zur Kenntnis genommen.

In weiterer Folge ergriff der Bundesminister für Finanzen das Wort und betonte, dass die Gesellschaft vom BMF völlig unabhängig sei. Er selbst habe sich jedoch zum Fürsprecher der Gesellschaft gemacht und dankte *Dr. Neidl* für dessen Initiative. Die Bedeutung und die Aufgaben der öffentlichen Haushalte seien heute wesentlich größer als in der Zeit, aus der das geltende Haushaltsrecht stamme. Es sei richtig, die damit auftretenden Probleme, deren sich auch die Politik bemächtigt habe, in der Gesellschaft durch Fachleute rein sachlich zu erörtern. Er erwarte sich fruchtbare Anregungen, neue Methoden und Techniken auf dem Gebiete des öffentlichen Haushaltswesens und hoffe auf eine ersprießliche und gute Zusammenarbeit mit positiven Resultaten für alle.

Schließlich wurde der Tagesordnungspunkt *„Wahl der Gesellschaftsorgane"* aufgerufen.

Dem ersten Vorstand der Gesellschaft (§§ 11 und 12: fünf Mitglieder; der Geschäftsführer des Beirates ist als solcher Mitglied des Vorstandes) gehörten an als Vorsitzender *ORR Karl Sawerthal*, Amt der

Niederösterreichischen Landesregierung; als Stellvertreter des Vorsitzenden *MR Dr. Hans Zaunbauer*, BMF; als Schriftführer *MR Dr. Karl Gruber*, Rechnungshof; und als Schatzmeister *OAR Anton Willfonseder*, Gemeinde Wien.

Später scheinen in den Protokollen Namen auf wie: *Eduard Heilingsetzer, Friedrich Kohl, Rudolf Ertl, Franz Xaver Wißgott, Richard Blaha, Wilhelm Weber, Gernot Meirer* ua.

In einem Zug mit *Dr. Neidl* muss *SC i.R. Hon.-Prof. Dkfm. DDr. Walter Schwab*, Mitglied des Beirates der ÖHW, genannt werden. Der Erfolg der ÖHW ist mit diesem langjährigen Schriftleiter (40 Jahre) untrennbar verbunden. *Walter Schwab* arbeitete zunächst als Assistenz am Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) bei *Univ.-Prof. Dr. Stephan Koren* und *Dr. Kurt W. Rothschild*. Seit 1955 war er Mitglied des Rechnungshofes und dort zunächst dem Grundsatz der Rotation für den Prüfungsdienst unterworfen. Abwechselnden Einsätzen in der Gebarungsüberprüfung folgte die Leitung der Grundsatzangelegenheiten, wo er mit der Mitwirkung an der Reform des Bundeshaushaltsrechtes, der Harmonisierung des Rechnungswesens der Länder und Gemeinden sowie mit Novellierungen der Rechtsgrundlagen der öffentlichen Finanzkontrolle befasst war. Zuletzt war er nahezu fünfzehn Jahre Präsidialvorstand des Rechnungshofes.

IX.

Wahlvorschläge und Wahlergebnis zu Vorstand, Beirat und allen anderen Gremien der Gesellschaft waren bisher immer vom Grundsatz geleitet, dass in allen Gremien der Gesellschaft, insbesondere im Vorstand, sowohl Bund/BMF, Länder und Gemeinden als auch der Rechnungshof vertreten sein sollten; als Rechnungsprüfer der Gesellschaft, deren Tätigkeit nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist (§ 2), werden traditionell einschlägig namhafte Vertreter des Rechnungshofes und des Bundesministeriums für Finanzen gewählt: *Amtsdirektor Gerhard Gutbrunner* und *Amtsdirektor Karl Flatz* (2010).

Diesem Prinzip entspricht weiters die jahrzehntelange Gepflogenheit, dass die jährlichen einzuberufenden Mitgliederversammlungen (das Gesellschaftsjahr deckt sich mit dem Kalenderjahr, §§ 1 und 15) abwechselnd in den Räumlichkeiten des Rechnungshofes, des Bundesministeriums für Finanzen und des Wiener Rathauses abgehalten werden. Es entspricht weiters einer langjährigen Praxis, dass vor Eingang in die verpflichtenden Tagesordnungspunkte ein Fachvortrag geboten

wird, wobei die Mitglieder die Möglichkeit haben, Fragen an den Referenten zu stellen. Die Vorträge werden meist als Beitrag in der ÖHW publiziert.

So konnten zB für die Mitgliederversammlung 1997 *Prof. Dr. Gerhard Lehner* zum Fachvortrag *„Gemeinsame Finanzverantwortung im Bundesstaat"* und 2008 *Univ.-Prof. Dr. Manfried Gantner* zum Fachvortrag *„Autonomie und Finanzierung der Universitäten – Erfahrungen und Anpassungserfordernisse"* gewonnen werden; zweimal war schon in diesem Rahmen *Univ.-Doz. Dr. Gerhard Steger* bereit, zur Reform des Haushaltsrechts des Bundes zu referieren. Der Mitgliederversammlung 2010 konnten sogar zwei Fachvorträge von namhaften Vertretern des Rechnungshofes geboten werden: *Dr. Helga Kraus* und *Mag. Guenter Bauer.*

X.

Über lange Jahre war zu Beginn des Heftes der Auszug aus der Satzung zu lesen: *„Zweck der Gesellschaft ist die sachliche Untersuchung und Erörterung von Fragen auf dem Gebiet des öffentlichen Haushaltswesens und der Kontrolle frei von Bindungen jeglicher Art."* Diese Bestimmung wird auch auf Punkt und Beistrich gelebt. Dies macht Beiträge frei und lebendig.

Vor diesem Hintergrund waren Grundlinien der bisherigen Publikationstätigkeit:

- **Nachlesen über einschlägige Veranstaltungen** werden aufgenommen, etwa *Ing. Mag. Barbara Lehner*: *„Leistungsfähige öffentliche Verwaltungen – Ansätze zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz, Kurzbericht zum Verwaltungsmanagement-Tag 2010 an der Johannes Kepler Universität Linz"* – in ÖHW Jg 51 (2010).
- Es wird auf ein **ausgewogenes Verhältnis von Theorie und Praxis hinsichtlich Autoren** Wert gelegt, zB *Mag. Eva Hauth*: *„Der Informationsgehalt der Landesrechnungsabschlüsse: Eine kritische Analyse"*; *Mag. Ulrike Huemer*: *„Zur kritischen Analyse am Haushaltswesen in den Bundesländern. Eine kritische Auseinandersetzung"*; *HR Dr. Egon Mohr*: *„Aktuelle Regeln und Anwendungen des Haushaltswesens beim Land Vorarlberg"* – alle Beiträge in ÖHW Jg 50/51 (2009/2010).
- Zudem strebt man **einen gesunden Ausgleich der Präsenz der einzelnen Gebietskörperschaften** an, zB *Mag. Bruno Rossmann*: *„Ist*

das neue Haushaltsrecht ein Meilenstein zu dessen Modernisierung" – ebenfalls in ÖHW Jg 50/51 (2009/2010); *OSR Mag. Dietmar Griebler*: *„Das neue Finanzmanagement der Stadt Wien"* – in ÖHW Jg 44 (2003); *MR Mag. Silvia Zendron*: *„Wirkungsorientierung im öffentlichen Haushalt"* – in ÖHW Jg 48 (2008).

- Man setzt **Schwerpunktthemen**, zB *Univ.-Prof. Dr. Lars P. Feld* und *Univ.-Prof. Dr. Gerhard Kirchgässner*: *„Zur Effektivität von Schuldenbremsen: Die Erfahrungen der Schweiz"*; *Dr. Ralf Kronberger*: *„Welchen Beitrag leistet eine Schuldenbremse für geordnete öffentliche Finanzen?"* – jeweils in ÖHW Jg 48 (2007) Heft 3 – 4; *Mag. Walter Pudschedl*: *„Der Weg der Bundesländer durch die Krise"*; *Mag. Peter Biwald* und *Mag. Oliver Puchner*: *„Gemeindefinanzen – Status, Perspektiven, Handlungserfordernisse"*; *Mag. Emil Pinter*: *„Finanzkrisen und ihre Auswirkungen auf die Stadt Villach"* – jeweils in ÖHW Jg 51 (2010), Heft 2 – 4.
- Dann findet man Abschnitte überschrieben mit **„Chronik"** oder **„Internationale Umschau"**, zB *MR Dr. Jürgen Michalk*: *„Wie sind die Finanzbeziehungen der Gliedstaaten nach der Föderalismusreform in der BRD gestaltet?"* – in ÖHW Jg 49 (2008); *Mag. Markus Seidl*: *„Die Reform der EU-Kohäsionspolitik 2014+: Zum aktuellen Stand der Diskussion"* – in ÖHW Jg 51 (2010).
- Manchmal findet sich auch ein Abschnitt **„Postskriptum"** – zu erwähnen ist dabei beispielsweise ein Beitrag von *SC i.R. DDr. Gottfried Zwerenz*: *„Das Förderungsdokumentationssystem ‚FINKORD'. Nicht nur ein Nachruf"* – in ÖHW Jg 47 (2006).
- Zudem ist man bestrebt, **Rückblicke aus gewichtigen Anlässen in Beitragsform** aufzunehmen, zB zuletzt in ÖHW Jg 51 (2010) *Dr. Wilfried Beimrohr*: *„Das Schwundgeldexperiment von Wörgl 1932/33"*.
- Meist schließt ein Heft mit **Hinweisen auf „Fachliteratur"** ab. Nicht selten kann dabei auf darin zitierte Beiträge in der ÖHW aufmerksam gemacht werden.

XI.

Ab dem Jahre 1999 kam es zu einer Modernisierung des Layouts und Kurzfassungen der Beiträge („Abstract") wurden zu Beginn des jeweiligen Heftes aufgenommen.

XII.

Hauptzweck der Gesellschaft war von Anfang an die Herausgabe der ÖHW. Nur mit dem ständigen Bemühen, mit neuen Kräften die alten Ziele fortzuführen, ist es zu erklären, dass die ÖHW bereits über 51 Jahre – man darf sagen: erfolgreich – besteht.

Abschließend sei aber ausdrücklich betont (und damit schließt sich der Kreis – siehe I. erster Absatz – wieder), dass der Zweck der Gesellschaft nur durch die aktive Mitarbeit aller ihrer Mitglieder – nicht nur der „Funktionäre" (wie *MR Mag. Alfred Pichler, OSR Mag. Dietmar Griebler, OAR Franz Moser* oder *OAR RR Gustav Hafner*) – erreicht werden kann. Dazu gehören auch Fragen, die bereits bei einer Gebietskörperschaft eine Erledigung gefunden haben, durch die Zeitschrift den anderen Gebietskörperschaften zur Kenntnis zu bringen, um, wenn sie nachahmenswert erscheinen, die Nachempfindung anzuregen.

Eine Mitarbeit von Mitgliedern darf auch deshalb erwartet werden, weil letztlich eine erfolgreiche Tätigkeit der Gesellschaft das Interesse jedes im öffentlichen Haushalt Tätigen berührt.

Es darf mit folgendem Resümee geschlossen werden: Fünfzig Jahre ÖWH belegen, dass die handelnden Personen ungeachtet der Positionen, die sie auf Grund von unterschiedlichsten Interessenlagen in Verhandlungen einzunehmen haben, in der ÖHW eine Plattform gefunden haben, die es ermöglicht – wie es der Gesellschaftszweck vorsieht – frei von Bindungen jeglicher Art fachlich fundiert Meinungen austauschen und erörtern zu können.

Gerhard Stahl / Manfred Degen

Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen

I.

Der Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 endlich in Kraft getreten ist[1], nimmt nahezu alle politischen Forderungen auf, die der Ausschuss der Regionen (AdR) seit seiner Gründung zum Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union (EU) erhoben hatte. Damit erreicht eine politische Entwicklung ihren vorläufigen Höhepunkt, mit welcher der AdR seit 1992 von Vertragsänderung zu Vertragsänderung schrittweise mehr Kompetenzen erhalten und das Subsidiaritätsprinzip zunehmend an Bedeutung gewonnen hat[2].

Durch den Vertrag von Lissabon konnten folgende Fortschritte in Sachen Subsidiarität erzielt werden[3]:

Das Subsidiaritätsprinzip wird präzisiert: Es bezieht nunmehr die regionale und lokale Ebene ausdrücklich ein und umfasst so alle vier territorialen Ebenen – EU, Mitgliedstaat, Region und Gemeinde. Der Vertrag verpflichtet nun die EU-Organe ausdrücklich, bei Maßnahmen, die sich auf zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilte bzw auf unterstützende, koordinierende oder ergänzende EU-Zuständigkeiten gründen, auch die Kompetenzen von Regionen und Kommunen zu berücksichtigen (Art 5 Abs 3 EUV).

Die Begründungspflicht für EU-Gesetzgebungsvorschläge wurde im Hinblick auf das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip präzi-

---

1 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl EU C 83 vom 30.3.2010, 1 ff.

2 Vertrag von Maastricht 1992: Schaffung des AdR, Aufnahme des Subsidiaritätsgrundsatzes in den Vertrag; Vertrag von Amsterdam 1997: Ausweitung der AdR-Anhörungsbereiche, Anhörung durch das Europäische Parlament, Verwaltungs- und Haushaltsautonomie, Subsidiaritätsprotokoll; Vertrag von Nizza 2001: demokratisch-politisches Mandat der AdR-Mitglieder.

3 Siehe dazu ausführlich *Gsodam*, Die Subsidiaritätsprüfung in der Praxis des Ausschusses der Regionen, in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La Sussidiarità Applicata: Regioni, Stati, Unione Europea (2006) 135.

siert: Alle EU-Gesetzesvorlagen sollten nun einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob diese beiden Grundsätze eingehalten werden. Außerdem müssen Folgenabschätzungen vorgenommen werden, die auch die budgetären und administrativen Auswirkungen eines künftigen EU-Rechtsakts auf die lokale und regionale Ebene berücksichtigen (Art 2 und 5 des Protokolls Nr 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit[4]).

Der Vertrag stellt klar, dass alle EU-Organe das Subsidiaritätsprinzip zu respektieren haben. Der Vertrag von Lissabon hat zudem mehrere Mechanismen eingeführt, die die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sicherstellen sollen: Vor der Vorlage von Gesetzentwürfen führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen durch, wobei gegebenenfalls der regionalen und lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen ist (Art 2 des Protokolls).

Nach der Vorlage greift ein Frühwarnsystem für nationale Parlamente, in dessen Rahmen nationale Parlamente bzw deren Kammern eine begründete Subsidiaritätsrüge abgeben können und in das gegebenenfalls regionale Parlamente einzubeziehen sind (Art 4, 6 und 7 des Protokolls)[5].

Den nationalen Parlamenten und deren Kammern[6] sowie dem Ausschuss der Regionen wird ein Klagerecht gegen erlassene EU-Gesetzgebungsakte wegen eines potentiellen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der EU eingeräumt (Art 8 des Protokolls).

Dieses Klagerecht des AdR ist zwar nur die ultima ratio der AdR-Subsidiaritätskontrolle, gibt seinen Stellungnahmen im Rahmen des EU-Gesetzgebungsverfahrens aber mehr politisches Gewicht. Die Modalitäten der Ausübung seines Klagerechts hat der AdR nach ausgiebigen Diskussionen in seiner neuen Geschäftsordnung vom 3.12. 2009 festgelegt: Die Einreichung einer Subsidiaritätsklage muss von der Plenarversammlung beschlossen werden; dafür reicht die einfache Mehrheit aus, wenn zuvor die Anwesenheit von mindestens der Hälfte

4 Protokoll (Nr 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, ABl EU C 83 vom 30.3.2010, 206 ff.

5 Vgl insbesondere zur Einbeziehung regionaler Parlamente *Straub*, Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle im Vertrag von Lissabon als Hürde vor weiterer Zentralisierung in der Europäischen Union? in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2008 (2009) 15.

6 Eine entsprechende Nichtigkeitsklage eines Parlaments/einer Kammer dieses Parlaments ist durch den jeweiligen Mitgliedstaat zu übermitteln.

der Mitglieder festgestellt worden ist. Im Eilfall kann das Präsidium – nach Feststellung der Beschlussfähigkeit – mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegeben Stimmen entscheiden.

Mit diesen Abstimmungsanforderungen hat der AdR einen Mittelweg gefunden zwischen der Position, dass bereits eine Minderheit eine Subsidiaritätsklage in Gang setzen kann (zB eine begrenzte Zahl von nationalen Delegationen) und der Gegenposition, die besonders hohe Hürden, zB eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Plenum gefordert hatte, um damit sicherzustellen, dass nur schwerwiegende und von allen geteilte Subsidiaritätsbedenken gerichtlich überprüft werden können. Die Forderung nach einer Mehrheit im Plenum garantiert, dass eine Subsidiaritätsklage des AdR eine europäische Bewertung widerspiegelt und nicht nur nationale Bewertungen weiterreicht.

II.

Für den AdR war schon die Annahme des „Verfassungsvertrags" durch den Europäischen Konvent im Jahre 2004 ein großer politischer Erfolg, an dem sechs seiner Mitglieder aktiv teilgenommen und sich insbesondere in der Arbeitsgruppe „Subsidiarität" an der Formulierung des neuen Protokolls beteiligt hatten. Der AdR hat indes nicht gewartet, bis der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist, um das Subsidiaritätsprinzip politisch mit Leben zu erfüllen und seine Beachtung zu kontrollieren.

Bereits im Jahre 2003 wurde die Geschäftsordnung des AdR in diesem Sinne reformiert. In Artikel 51 wurde festgelegt, dass Stellungnahmen des AdR „bei Beurteilung des beratenen Dokuments wo immer möglich auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowie die zu erwartenden Auswirkungen auf den Verwaltungsvollzug und die regionalen und lokalen Finanzen eingehen." Das Präsidium beschloss Anfang 2004 im Rahmen einer Verwaltungsreform, ein Referat zur Subsidiaritätskontrolle zu schaffen und mit dem Aufbau eines Subsidiaritätsnetzwerkes zu beauftragen.[7] Diese Arbeitseinheit nahm nach der ersten Subsidiaritätskonferenz am 27.5.2004 in Berlin ihre Arbeit auf. Auf dieser Konferenz wurden erste Leitlinien für verstärkte Maßnahmen des Ausschusses der Regionen zur Überwachung der Subsidiarität entwickelt, vor allem der „schrittweise Aufbau eines Über-

7 Beschluss des Präsidiums vom 10.2.2004, R/CdR 381/2003 Punkt 11 Anlage 1.

wachungsnetzes für die Subsidiarität".[8] Die neue Verwaltungseinheit hatte vorrangig die Aufgabe, die Berichterstatter bei der Subsidiaritätsanalyse eines Kommissionsdokuments zu unterstützen. Um eine verwaltungsinternen „Subsidiaritätskultur" zu schaffen, mussten allerdings einige Vorarbeiten geleistet werden, da auch im AdR erst ein gemeinsames Grundverständnis entwickelt werden musste. Der damalige AdR-Präsident *Peter Straub* setzte sich sehr dafür ein, das Verständnis für Subsidiarität zu verbessern und stellte auf der zweiten AdR-Subsidiaritätskonferenz in London am 29. November 2005 klar, dass es sich bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht um den Wunsch nach weniger Europa oder gar um einen europafeindlichen Ansatz handle, sondern um eine gemeinsame Aufgabe aller am Integrationsprozess beteiligten Akteure.[9] Der Aufbau des neuen Subsidiaritätsnetzwerkes bezweckte vor allem, dass der AdR sowie die Regionen und Kommunen EU-Gesetzesvorlagen frühzeitiger und besser auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip prüfen und sich so wirksamer in den EU-Entscheidungsfindungsprozess einbringen können. Es sollte ebenfalls dazu beitragen, die Rolle des AdR als „Hüter der Subsidiarität" zu stärken.

Daher war es für den AdR wichtig, sein neues Netzwerk von Anfang an für regionale und kommunale Kooperationen zu öffnen, wie zB den Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen (RegLeg), den regionalen Parlamenten mit Gesetzgebungskompetenzen (CALRE) oder dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und die intensive Zusammenarbeit mit den anderen EU-Institutionen zu suchen. So legte der AdR Wert darauf, dass der von ihm im Subsidiaritätsnetzwerk ver-

---

8 AdR-Generalsekretariat, Informationsvermerk über die Errichtung eines Netzes für die Subsidiaritätskontrolle durch den AdR, CdR 475/2004.

9 *„Das Subsidiaritätsprinzip ist ein ergebnisoffenes, ideologiefreies, aber kein politikfreies und auch kein technokratisches Prinzip. Es soll sicherstellen, dass politische Entscheidungen auf der jeweils geeignetsten Ebene fallen. Von Fall zu Fall ist auf Grund der im Subsidiaritätsprotokoll des Vertrags von Amsterdam enthaltenen Kriterien zu entscheiden, ob im Rahmen des europäischen Kompetenzgefüges Europa oder die Mitgliedstaaten bzw deren Regionen und Kommunen besser geeignet sind, konkrete Entscheidung zu treffen. Dabei wirken alle Ebenen gemeinsam auf die vertraglich festgelegten Ziele der europäischen Union hin. Die Prüfung zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips kann zu mehr oder weniger europäischer Gesetzgebung führen. Der erste Schritt zu einer professionellen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist eine korrekte Analyse der Kompetenzlage und der Rechtsgrundlagen in den europäischen Verträgen. Da die europäischen Kompetenzen in Zielbestimmungen gekleidet sind, ist die Bewertung, wo im Rahmen einer geteilten Kompetenz die europäische Politik beginnt und wo sie endet, nicht nur eine juristische und sachliche Frage, sondern auch eine politische Interessenabwägung. Subsidiaritätskontrolle kann und will die in den Verträgen festgelegten Kompetenzen der Europäischen Union im Kern nicht verändern. Sie kann deren Ausübung lediglich effizienter und transparenter gestalten. Sie ist ein wesentlicher Beitrag zu ‚better governance'."*

wendete Subsidiaritätsprüfbogen gemeinsam mit der Europäischen Kommission erstellt wurde und den kommissionsinternen Prüfkriterien entspricht. Nur wenn alle am EU-Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen und Ebenen gemeinsame Prüfkriterien zur Anwendung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit verwenden, wird eine europaweite gemeinsame Subsidiaritätskultur entstehen können.

Als Kernstück des AdR-Subsidiaritätsnetzwerkes wurde zwischen 2005 und 2007 eine interaktive Internetplattform errichtet, die wichtige Informationen zur Subsidiarität und zum EU-Gesetzgebungsprozess sowie zu den vom AdR durchgeführten Konsultationen zu konkreten EU-Gesetzgebungsprojekten enthält und den Partnern rasche Information zu laufenden EU Gesetzgebungsverfahren und sonstigen EU-Initiativen ermöglicht (http://www.cor.europa.eu/subsidiarity).

Die Stellungnahmen des AdR-Plenums „Leitlinien für die Anwendung und Kontrolle der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit" vom 16. November 2005[10] und „Bessere Rechtsetzung 2004" vom 12. Oktober 2005[11] gaben der Arbeit und weiteren Entwicklung des Subsidiaritätsnetzwerkes wichtige Impulse. Wissenschaftlich wurde der Aufbau des AdR-Subsidiaritätsnetwerks durch ein Gutachten des Europäischen Hochschulinstituts begleitet, das zusammen von *Prof. Charles Jeffery* und *Prof. Jacques Ziller* verfasst worden war.[12]

Vom 31. Oktober bis zum 9. Dezember 2005 führte der AdR einen ersten Test seines neuen Netzwerks mit 21 externen Partnern durch, wobei die Auswertung der ausgewählten EU-Gesetzesvorlagen im Frühjahr 2006 abgeschlossen werden konnte. Mit diesem Test sollte vorrangig die Methodik bei der Bildung von Netzwerken im Bereich Subsidiarität erprobt werden. Das AdR-Präsidium erörterte das Testergebnis auf seiner Sitzung am 12. Mai 2006 in Innsbruck und gab grünes Licht für eine zweite Testphase.[13] Diese zweite Erprobung fand zwischen dem 6. Oktober und 17. November 2006 mit 49 Teilnehmern statt und zielte darauf ab, die Methode der Netzwerkbildung weiter-

10 CdR 220/2004 fin, Berichterstatter Präsident *Peter Straub* MdL (EVP/Baden-Württemberg).

11 CdR 121/2005 fin, Berichterstatter Präsident *Michel Delebarre* (SPE/Nord-Pas de Calais).

12 Ausschuss der Regionen (Hg), Umsetzung und Kontrolle des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Lichte der Verfassung für Europa – der Ausschuss der Regionen (2006), abrufbar unter: http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=0ad74b6a-b05a-47f0-a2db-fe21b2527364 (21.10.2010).

13 Beschluss des Präsidiums vom 12.5.2006, R/CdR 82/2006 Punkt 7, Bericht des Generalsekretärs an das Präsidium vom 2.8.2006, R/CdR 2006 Punkt 8 fin.

zuentwickeln und die Konsultationsergebnisse noch besser in den politischen Beratungsprozess des AdR zu integrieren.[14]

Das AdR-Präsidium machte sich die grundsätzlich positive Bewertung der Testergebnisse[15] durch die Teilnehmer und durch das AdR-Generalsekretariat zu eigen, nachdem es den gesamten Prozess der Netzwerkbildung kontinuierlich politisch begleitet hatte, und beschloss am 20. April 2007 auf seiner Sitzung in Würzburg das Netzwerk definitiv einzurichten. Gleichzeitig legte es dessen politischen Prioritäten für 2007 fest.[16]

III.

Das AdR-Subsidiaritätsnetzwerk steht heute unter der Verantwortung des AdR-Präsidenten und des ersten Vizepräsidenten. Der gegenwärtige Regelbetrieb, wie er im Jahr 2007 aufgenommen wurde, verfolgt im Wesentlichen folgende Ziele:

Das Netzwerk soll den Austausch und die Zusammenarbeit des AdR mit den Regionen und Gemeinden vor Ort über EU-Vorlagen weiter verbessern: Es bietet die Möglichkeit, die Partner zu EU-Vorlagen zu konsultieren und zu prüfen, ob die konkrete EU-Vorlage das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip respektiert und welche territorialen Folgen die darin vorgeschlagenen Maßnahmen haben können.

Außerdem soll das Netzwerk den Regionen und Kommunen den Zugang zu relevanten europäische Informationen erleichtern und so ihre politischen Mitwirkungschancen verbessern.

Das Netzwerk soll ein Werkzeug für die AdR-Berichterstatter und anderen AdR-Mitglieder sein. Es soll ihnen zusätzliche Informationen und Argumente für die Ausarbeitung von Stellungnahmen liefern und dazu beitragen, die Qualität der Stellungnahmen weiter zu verbessern. Die Netzpartner können auf Grund ihrer praktischen Erfahrung vor Ort zusätzlichen Sachverstand in die AdR-Beratungen einbringen. Die Netzkonsultationen sollen allerdings nur Bewertungen bereitstellen

14 Bericht des Generalsekretärs an das Präsidium vom 27.3.2007, R/CdR 86/2007 Punkt 6 a).

15 Vgl im Einzelnen zu Verlauf und Ergebnissen der Tests *Stahl/Gsodam*, Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2008 (2009) 555, va 558 – 568.

16 Beschluss des Präsidiums vom 20.4.2007, R/CdR 86/2007 Punkt 6 b).

und den AdR nicht politisch binden. Die AdR-Mitglieder entscheiden bei ihrer Zusammenarbeit mit dem Netz frei darüber, wie sie mit den Informationen, Argumenten und Schlussfolgerungen politisch umgehen wollen, die sie über die Netzkonsultationen erhalten.

Schließlich soll den Teilnehmern eine Plattform dafür zur Verfügung gestellt werden, ihre Erfahrungen und bewährten Verfahren in den Bereichen Subsidiarität, bessere Rechtsetzung und Umsetzung von EU-Maßnahmen auszutauschen.

Das Netzwerk umfasst gegenwärtig (Stand: Juli 2010) 113 Mitglieder, nachdem es 2007 mit 48 Partnern begonnen hatte und 2008 auf 96 Teilnehmer angewachsen war. Darunter sind heute 27 Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen, 21 Regionalregierungen, andere Regionen und Gemeinden, nationale AdR-Delegationen und 26 Verbände. Außerdem beteiligen sich das griechische Parlament sowie zwei nationale Parlamentskammern, nämlich der französische Senat und der österreichische Bundesrat. Aus Österreich nehmen zudem die Landtage des Burgenlands, Kärntens, von Niederösterreich und von Vorarlberg sowie die Landeshauptleutekonferenz und die Landesregierungen von Niederösterreich und Vorarlberg sowie der Magistrat der Stadt Wien teil.

Der Zugang zum Netzwerk ist nicht frei, sondern setzt eine Aufnahme durch das AdR-Präsidium voraus, das dabei folgende Kriterien zugrunde legt: Einbeziehung möglichst vieler Mitgliedstaaten, Ausgewogenheit zwischen Regionen und Kommunen, Teilnahme regionaler und nationaler Parlamente und ausreichende Verwaltungskapazität des Antragstellers. Interessenten können ihre Teilnahme über ein elektronisches Formular im Internet beantragen. Der AdR-Präsident und der erste Vizepräsident entscheiden über eine Teilnahme, die vom Präsidium einmal jährlich genehmigt wird.

Die Tätigkeit des Netzwerks wird durch eine interaktive Webseite organisiert, die fester Bestandteil des AdR-Internetauftritts ist. Dabei wird zwischen drei Arten von Konsultationsverfahren unterschieden, nämlich:

- gezielte Subsidiaritätskonsultation,
- offene Subsidiaritätskonsultation und
- Konsultation zu territorialen Folgenabschätzungen.

„Gezielte" oder „offene" Konsultationen im Netzwerk können nicht nur zu EU-Gesetzgebungsvorschlägen, sondern auch zu nicht

legislativen EU-Vorlagen wie zu Grünbüchern, Aktionsplänen und Mitteilungen erfolgen.

„Gezielte" Konsultationen erfolgen auf Initiative des AdR-Berichterstatters zu spezifischen EU-Initiativen. Bei einer solchen Konsultation wirkt der Berichterstatter an der Bestimmung von deren Inhalt und Ausrichtung mit, damit das Netz seine Arbeit wirksam unterstützen kann.

Den Partnern werden ein Fragebogen und ein kurzer Einführungsvermerk übermittelt, in dem die wichtigsten Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsfragen der EU-Vorlage erläutert werden. Damit das Konsultationsergebnis der zuständigen Fachkommission vor Abschluss ihrer Beratungen zur Verfügung steht, müssen die Partner ihre Beiträge je nach den Umständen und der behandelten Thematik innerhalb von maximal acht Wochen übermitteln.

Stets entscheidet der jeweilige AdR-Berichterstatter darüber, inwieweit die Netzbeiträge in die Erarbeitung seines Stellungnahmeentwurfs einfließen. Beiträge der Netzpartner werden zwar dem Stellungnahmeentwurf der Fachkommission, nicht aber der definitiven Plenarstellungnahme zur Information beigefügt. Eine kurze Zusammenfassung aller Konsultationen wird für die Debatte in der Fachkommission aufbereitet und mit Zustimmung des jeweiligen Berichterstatters in die Website des Netzes wie die Dokumenten-Website des AdR (sog TOAD) eingestellt. Der Präsident und der Erste Vizepräsident des AdR werden über die Ergebnisse der Konsultationen auf dem Laufenden gehalten.

Seit 2008 wurden gezielte Konsultationen zu den folgenden Themen durchgeführt: Patientenrechte im Bereich der grenzübergreifenden Gesundheitsversorgung, Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt, Bewirtschaftung von Bioabfall in der Europäischen Union, EU-Strategie für die Jugend , Anwendung und Wirksamkeit der UVP- und der SUP-Richtlinie, Aktionsplan urbane Mobilität, „Paket" Einwanderung und Beschäftigung, Drittes „Energiebinnenmarkpaket" Elektrizität und Gas, Gesundheitsstrategie 2008-2013 („Mid Term Review"), Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung.

Insgesamt gesehen lässt sich feststellen, dass das Interesse an der aktiven Mitwirkung im Netz zunimmt: Die Zahl der eingereichten Beiträge pro Konsultation steigt, mehr und mehr Netzwerkpartner bringen sich aktiv ein. Die Partner aus den föderalen oder regionalisierten Mitgliedstaaten sind die aktivsten Teilnehmer an den gezielten Konsultationen: 78% der Antworten kamen von ihnen. Die neuen Mitglied-

staaten sind leider im Netz noch nicht genügend präsent. Zudem lässt sich feststellen, dass die Qualität der Beiträge spürbar besser geworden ist, was sich in einer stärkeren Berücksichtigung durch die AdR-Mitglieder niederschlägt.

Bei einer „offenen" Konsultation" können die Mitglieder des Netzwerks ohne Einschränkungen Analysen zu EU-Initiativen vorlegen, selbst wenn diese nicht Gegenstand einer Stellungnahme des AdR sind.

Auf der Website des Netzes ist vom AdR ein Analyseraster eingestellt worden, das vorrangig Fragen zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beinhaltet und das es interessierten Partnern erlaubt, ihre Analyse eines konkreten EU-Vorhabens in ein begrenztes Textfeld einzugeben.

Diese Möglichkeit ist von den Netzwerkpartnern gut angenommen worden. Mehr und mehr Teilnehmer übermitteln ihre Analysen dem Netzwerk, ohne dass zuvor eine gezielte Konsultation initiiert wurde. Falls die so analysierte EU-Initiative Gegenstand einer Stellungnahme des AdR ist, werden diese Beiträge zu „offenen Konsultationen" vom AdR-Generalsekretariat systematisch an den jeweiligen AdR-Berichterstatter weitergeleitet. Außerdem werden alle Beiträge auf der Website veröffentlicht. Die österreichische Landeshauptleutekonferenz ist ein Netzwerkpartner, der dieses Instrument der offenen Konsultationen häufig nutzt. Mit den offenen Konsultationen des Netzes, die in Ergänzung zu den gezielten Konsultationen stehen, wird ein klarer politischer Mehrwert für die Arbeit des AdR erzielt. Da Beiträge zu offenen Konsultationen erfahrungsgemäß schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt des EU-Entscheidungsprozesses eingehen, geben sie sehr wichtige politische und fachliche Impulse für die Arbeit der Berichterstatter und den Ausschuss insgesamt.

Im Protokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen dem AdR und der Europäischen Kommission vom 12.6.2001 ist ua festgelegt, dass der AdR die Kommission bei der Abschätzung der Folgen bestimmter Vorschläge auf die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften unterstützt[17]. Das AdR-Subsidiaritätsnetz sowie die AdR-„Europe 2020 Monitoring Platform" organisieren daher seit 2009 Konsultationen zu territorialen Folgenabschätzungen, über die ein direkter Austausch zwischen der Kommission und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu technischen und fachlichen Fragen ermöglicht wird. In solche Konsultationen kann auch die AdR-Experten-

17 Beschluss des Präsidiums vom 12.6.2001 (R/CdR 163/2001 Punkt 4 a).

gruppe zum Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) eingebunden werden.

Diese Konsultationen verfolgen im Wesentlichen folgende Ziele: Die Kommission soll Zugang zu quantitativen und qualitativen Daten erhalten, die auf der subnationalen Ebene erhoben und ausgewertet wurden und die Sichtweise lokaler und regionaler Gebietskörperschaften zu den potentiellen territorialen Folgen eines neuen Gesetzgebungsvorschlags bekommen. Im Falle einer Überarbeitung eines EU-Gesetzgebungsakts kann die Kommission überdies lokale und regionale Erfahrungen mit der Umsetzungspraxis von EU-Recht erhalten. Schließlich sollen Regionen und Gemeinden rechtzeitig auf mögliche administrative und finanzielle Auswirkungen hinweisen, die mit geplanten EU-Maßnahmen verbunden sein können.

Bislang wurden drei Konsultationen zu den territorialen Auswirkungen durchgeführt, nämlich zum Abbau der Ungleichheiten im Gesundheitsbereich, zur Revision der Trinkwasserrichtlinie und zur EU-Biodiversitätsstrategie nach 2010. Die Zusammenarbeit mit den Kommissionsdienststellen erwies sich als sehr konstruktiv. Die Konsultationsergebnisse wurden von den Kommissionsdienststellen als hilfreich bewertet und in ihren eigenen Folgeabschätzungen berücksichtigt.[18]

IV.

Dieses Subsidiaritätsnetzwerk des AdR wird durch den Dialog und die Zusammenarbeit mit all den politischen Akteuren ergänzt, für die die Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit einen ähnlich hohen Stellenwert haben wir für den AdR.

Durch Vertrag von Lissabon haben die nationalen Parlamente eine Schlüsselrolle bei der Subsidiaritätskontrolle bekommen, daher strebt der AdR eine enge Zusammenarbeit mit ihnen an.

Derzeit sind der österreichische Bundesrat, der französische Senat und das griechische Parlament Partner des AdR-Subsidiaritätsnetzwerks. Bereits 2008 hat der damalige AdR-Präsident *Luc van den Brande* Kontakt mit den Präsidenten einer Reihe nationaler Parlamentskammern aufgenommen, um die Möglichkeit eines systematischen Informationsaustausches im Bereich der Subsidiaritätskontrolle aus-

18 Vgl insgesamt zur Praxis der verschiedenen Konsultationsformen: Subsidiarität im AdR: Zwischenbericht 2008 – 2009, R/CdR 196/2009.

zuloten. Zwei nationale Parlamentskammern[19] haben einem solchen Austausch bereits zugestimmt. Leider ist es bislang nicht gelungen, die Zusammenarbeit mit der COSAC[20] zu intensivieren. Um hier weiterzukommen, will der AdR Beziehungen zur Konferenz der Präsidenten der nationalen Parlamente in der EU und zu den Brüsseler Vertretungen der nationalen Parlamente knüpfen.

Das Europäische Parlament hat bei der Anpassung seiner Geschäftsordnung an den Vertrag von Lissabon mit Art 38a) besondere Regeln für die Subsidiaritätsprüfung im Rahmen seines Beratungsprozesses festgelegt. Wenn in dieser Vorschrift auch nicht ausdrücklich auf Subsidiaritätsprüfungen durch den AdR Bezug genommen wird, so nutzt der AdR die kontinuierlich enger werdende Zusammenarbeit zwischen AdR- und EP-Berichterstattern dazu, dem EP die Ergebnisse nahezubringen, die bei den Konsultationen in seinem Subsidiaritätsnetzwerk erarbeitet werden.

Die regelmäßigen Subsidiaritätskonferenzen des AdR sind wichtige Beiträge zu diesem breiten Subsidiaritätsdialog. Ihr besonderer Wert liegt darin, dass alle daran teilnehmen, die an der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips mitarbeiten, nämlich neben dem AdR und den regionalen und kommunalen Verbänden auch Vertreter nationaler und regionaler Parlamente, regionaler Regierungen sowie des Europäischen Parlaments und der Kommission. Auf Grund dieser vielfältigen Beteiligung sind diese Konferenzen ein geschätztes Forum für die Diskussion über aktuelle Subsidiaritätsaspekte.

Bislang hat der AdR vier solcher Konferenzen organisiert: Die erste Konferenz wurde 2004 zusammen mit dem deutschen Bundesrat in Berlin, die zweite 2005 in London zusammen mit dem House of Lords, und die dritte 2008 in Zusammenarbeit mit dem französischen Senat in Paris organisiert. Im Jahre 2006 hatte der österreichische Ratsvorsitz in St. Pölten eine europäische Subsidiaritätskonferenz veranstaltet, in die der AdR sich aktiv eingebracht hat. Die vierten „Assises de la Subsidiarité" wurden 2009 in Kooperation mit der Region Lombardei in Mailand abgehalten. Die Mailänder Konferenz hat in ihren Schlussfolgerungen die Bedeutung des AdR-Subsidiaritätsnetzwerkes als Diskussionsforum für zentrale Politikbereiche und als Katalysator für den Austausch über bewährte Praktiken betont und einen politischen Impuls für eine noch intensivere Zusammenarbeit gegeben.

---

19 Die italienische Abgeordnetenkammer und das Oberhaus des britischen Parlaments (House of Lords).

20 Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne.

Auf der Mailänder Konferenz haben sich die Teilnehmer auf Vorschlag des AdR auf einen Aktionsplan 2009/2010 verständigt.

Es wurden fünf Schwerpunkte festgelegt: Integration von Einwanderern, regionale und lokale Bekämpfung des Klimawandels, Sozialpolitik und soziale Rechte, Ungleichheiten im Gesundheitswesen sowie Innovation. Dazu wurden Arbeitsgruppen gebildet, die sich aus interessierten Netzpartnern zusammensetzen und jeweils von einem Partner koordiniert werden; die Arbeitsgruppe zum Klimawandel wird von der Landesregierung Vorarlberg geleitet. Diese Arbeitsgruppen sollen lokale und regionale „best practice" zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips im jeweiligen Themenbereich erarbeiten und analysieren. Dies wird in entsprechende Abschlussberichte einfließen, die auf der fünften Subsidiaritätskonferenz vorgestellt werden sollen.

V.

Die Ausdifferenzierung der AdR-Subsidiaritätskontrolle und die Verbreiterung ihrer Basis ist von einer breiten Zustimmung der AdR-Mitglieder getragen worden. Eine wissenschaftliche Untersuchung im Auftrag des AdR hat ergeben, dass Subsidiaritätskontrolle und Klagerecht beim Gerichtshof von 40,2% der Mitglieder als wichtigste Veränderungen des Lissabonner Vertrags gewertet werden. 53,5% meinen, dass die politische Mitwirkung des AdR vorrangig in der Frühphase der EU-Rechtsetzung ansetzen sollte. Und 38,7% sind der Auffassung, dass der AdR den EU-Integrationsprozess am besten durch eine stärkere Subsidiaritätskontrolle in Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten unterstützen sollte.[21]

Bei den anderen EU-Institutionen, besonders der Europäischen Kommission, werden die Aktivitäten des AdR-Subsidiaritätsnetzwerks als hilfreiche Beiträge zur politischen und fachlichen Diskussion wahrgenommen, die Erfahrung über die Umsetzung von EU-Recht und über die konkreten Auswirkungen der EU-Politik vor Ort einbringt.[22]

Das Subsidiaritätsnetzwerk trägt dazu bei, dass sich innerhalb des AdR sowie zwischen den Regionen und Gemeinden der EU mehr und mehr eine gemeinsame Subsidiaritätskultur entwickelt. Dabei geht es nicht darum, unterschiedliche Meinungen und Interessen zu konkreten Subsidiaritätsproblemen zu verwischen, sondern darum, ein ge-

21 Vgl die Zusammenfassung in CdR 36/2009.

22 *Domorenok*, The Committee of the Regions: In Search of Identity, in: Regional and Federal Studies (2009) 143 (144, 154).

meinsames Grundverständnis und eine Verfahrenspraxis zu entwickeln, die über frühzeitige Beteiligungsmöglichkeiten Akzeptanz und Legitimation für die EU-Rechtsetzung schafft.

Das vom AdR vorgelegte Weißbuch zum Regieren im Europäischen Mehrebenensystem[23] gibt ebenfalls wichtige Anstöße zur Entwicklung eines europäischen Subsidiaritätsverständnisses.

Eine europäische Subsidiaritätsprüfung muss von der Kompetenzzuweisung des EU-Vertrages ausgehen und auch die Frage beantworten, welche Ebene am besten geeignet ist, um eine Maßnahme erfolgreich durchzuführen.

Nur ein klar erkennbarer Mehrwert kann ein Tätigwerden der EU rechtfertigen.

Wenn die Subsidiaritätsfrage heute trotz anfänglicher Zweifel in allen EU-Institutionen ernst genommen wird und wenn das Subsidiaritätsprinzip auf der regionalen und lokalen Ebene nicht mehr vorrangig als Vetoposition im fortschreitenden Integrationsprozess verstanden wird, dann hat die kontinuierliche Diskussion im AdR daran erheblichen Anteil[24].

23 Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance – CdR 89/2009 fin, angenommen auf der AdR-Plenartagung am 17. Juni 2009.

24 Die Verfasser danken Frau *Doris Spickenreuther*, AdR-Verwaltungsrätin, für hilfreiche Hinweise.

Annegret Eppler

Die Kultusministerkonferenz der Bundesrepublik Deutschland – ein Mikrokosmos des deutschen Föderalismus?

I. Einleitung

Dem föderalen System der Bundesrepublik Deutschland wird einerseits nachgesagt, es verlangsame politische Prozesse durch die Einbeziehung zu vieler potentieller Vetospieler und die Politikgestaltung sei nicht nur ineffizient, sondern auch intransparent, weil kaum mehr nachzuvollziehen sei, welche Ebene die politische Verantwortung für einzelne Regelungen trage. Darüber hinaus wird die Reformunfähigkeit des föderalen Systems beklagt, und vor allem politische Akteure haben das wissenschaftliche Konzept der „Politikverflechtungsfalle"[1] zum politischen Schlagwort umgemünzt und werden nicht müde zu betonen, dass sich der deutsche Föderalismus in eben dieser Falle gefangen habe. Andererseits legt die grundsätzliche Funktionsfähigkeit des Systems nahe, dass der deutsche Föderalismus besser als sein Ruf sein könnte. Das Leitbild der Entflechtung der Aufgaben von Bund und Ländern kann nicht unbesehen auf jeden Sachverhalt übertragen werden. *Arthur Benz* sieht das föderale System sogar auf eine „Entflechtungsfalle" zusteuern.[2] Die Ergebnisse der Reformanläufe der letzten Jahre werden ambivalent gesehen – trotz formalen Abschlusses und Inkrafttreten der Föderalismusreformen I und II gehen ihre Ergebnisse vielen nicht weit genug. Ziel war eine „Entflechtung" der Kompetenzen von Bund und Ländern und damit ein Zurückdrängen des kooperativen Föderalismus. In der Tat hat sich gezeigt, dass Reformschritte sich jeweils nur auf der Linie des bisherigen Entwicklungspfades des deutschen Föderalismus bewegen.[3]

Die Bildungspolitik wird in der öffentlichen Wahrnehmung wie kein anderes Politikfeld mit der grundsätzlich eher skeptisch betrachteten föderalen Ordnung in Zusammenhang gebracht.[4] Dies geschieht

1 *Scharpf* (2009).
2 *Benz* (2007).
3 *Lehmbruch* (2000).
4 *Bertelsmann Stiftung* (2008).

nicht zu Unrecht, denn die Bildungspolitik gilt als „Hausgut" der Länder,[5] weil der Trend zur Unitarisierung von Gesetzgebungskompetenzen, der in den letzten Jahrzehnten in anderen Politikfeldern zu verzeichnen ist, im Bildungsbereich, insbesondere hinsichtlich der schulischen Bildung, von den Ländern stets verhindert worden ist. Die deutschen Länder haben in der Bildungspolitik ein gemessen an anderen Politikfeldern beispielloses Maß an Autonomie und Gestaltungsspielräumen.

Gleichzeitig machen sich im Bildungsbereich europäische und internationale Einflüsse bemerkbar.[6] Die international vergleichenden PISA-Studien der OECD, der vom Europarat angestoßene Bologna-Prozess und die Politik der EU, die im Bildungsbereich mangels hinreichender Kompetenzen mit weichen Steuerungsinstrumenten wie nicht bindenden Beschlüssen und der Offenen Methode der Koordinierung arbeitet, zeigen die hohe Relevanz der europäischen und internationalen politischen Ebenen für die Bildungspolitik. Es handelt sich um ein Politikfeld zwischen Föderalismus und europäischer Harmonisierung – im Spannungsfeld der Kulturhoheit der Länder einerseits und grenzenloser Mobilität von Lehrenden und Lernenden andererseits.[7] Internationalisierung und Globalisierung tragen dazu bei, dass Bildung zunehmend als Voraussetzung wirtschaftlichen Wachstums und sozialer Integration gesehen wird.[8]

Bildungsthemen verzeichnen in den letzten Jahren einen enormen Bedeutungszuwachs auf der politischen Agenda der Bundesrepublik Deutschland und die Bildungspolitik entwickelt sich zu einem „profilbildenden" Politikfeld.[9] Die Ergebnisse der neuesten PISA-Studie werden jeweils mit Spannung erwartet und sind gefolgt von breiten Diskussionen in Politik und Medien sowie Analysen des Abschneidens der eigenen Schulen im Vergleich zu Schulen im europäischen Ausland bzw in Deutschland auch im Vergleich zu Schulen der anderen deutschen Länder. Überregionale Zeitungen und Magazine veröffentlichen alljährlich Hochschulrankings, aus denen hervor geht, welche Universitäten in den einzelnen Fächern die besten Leistungen erbringen. Die Einführung der Rechtschreibreform 1996 in den deutschsprachigen Staaten wurde zum Politikum, ebenso wie die Umstellung der Studiengänge auf Bachelor- und Masterstudiengänge im Rahmen

5 *Münch* (2008).
6 *Martens/Weymann* (2008).
7 *Scheller* (2010); *Münch* (2008).
8 *Scheller* (2006) 33.
9 *Scheller* (2006) 30.

des Bologna-Prozesses zur Herstellung eines einheitlichen Europäischen Hochschulraums. Letztere verursachte noch Ende des Jahres 2009 eine Protestwelle Studierender, die sich über Internetplattformen über die Grenzen der europäischen Nationalstaaten hinweg koordinierten und gegen die Schwierigkeiten der Umstellung der Studiengänge, für eine bessere Bildung protestierten und „so viel Sympathie" wie „nie zuvor" aus der Öffentlichkeit erhielten.[10]

Vor dem Hintergrund der skizzierten Spannungsbögen verlangt die Institution der „Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland", kurz „Kultusministerkonferenz" oder „KMK", eine besondere Aufmerksamkeit. Die KMK behandelt „Angelegenheiten der Bildungspolitik, der Hochschul- und Forschungspolitik sowie der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung und der Vertretung gemeinsamer Anliegen"[11]. Die KMK als Gremium der horizontalen Koordination der Länder hat sich über die Jahrzehnte zum zentralen Akteur der Bildungspolitik in Deutschland entwickelt. Kaum ein länderübergreifendes Thema wird in diesem Politikfeld ohne ihre Beteiligung diskutiert und geregelt. Dabei war und ist die KMK heftiger Kritik ausgesetzt, die im Wesentlichen an ihrem Charakter als Instanz der „dritten Ebene" im kooperativen System des deutschen Föderalismus anknüpft: Sie fälle Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sei unflexibel, zu langsam und ineffizient, die Länder seien parteipolitisch polarisiert anstatt sich an der Sachpolitik zu orientieren und die Arbeit der KMK sei mit zuviel Bürokratie verbunden.[12] Das sind Kritikpunkte, die im Rahmen der Verhandlungen zur Föderalismusreform I auch hinsichtlich des gesamten föderalen Systems geäußert wurden, und nicht umsonst stellte die Suche nach einem Kompromiss hinsichtlich der Kompetenzverteilung in der Bildungspolitik die Bundesstaatskommission vor große Herausforderungen.[13] Andererseits zeigt eine ganze Reihe von Reformen und Neuerungen die Dynamik des Felds der Bildungspolitik in den bestehenden Kooperationsstrukturen.[14]

---

10 http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,661732,00.html (zuletzt abgerufen am 23.3.2011).

11 Geschäftsordnung der KMK vom 19. November 1955 in der Fassung vom 2. Juni 2005.

12 *Reiter-Mayer* (2005) 163f; *Kropp* (2010) 141-143.

13 *Münch* (2005); *Richter* (2005).

14 *Scheller* (2006) 31.

Im Folgenden soll die KMK als Institution betrachtet werden, die wesentlich vom föderalen System Deutschlands geprägt ist und seine Charakteristika, seine Vor- und Nachteile teilt. Im Mikrokosmos der Kultusministerkonferenz spiegelt sich exemplarisch der deutsche Exekutivföderalismus wider. Um diese These zu belegen, werden zunächst Formen der horizontalen Koordination in föderalen Staaten in international vergleichender Weise und bezogen auf Deutschland genauer betrachtet. In einem zweiten Schritt werden vor dem Hintergrund der Bildungspolitik in Deutschland die Eigenheiten der Kultusministerkonferenz genauer dargestellt, um schließlich Charakteristika der KMK und des deutschen Föderalismus an sich zusammen zu bringen.

II. Die KMK als Form der horizontalen Koordinierung im Bundesstaat

A. *Intergouvernementale Beziehungen in föderalen Systemen*

In föderalen Systemen bestehen zwangsläufig Überschneidungen und inhaltliche Abhängigkeiten, wenn die verschiedenen Ebenen ihre Kompetenzen ausüben, zunächst ganz unabhängig davon, ob es sich um Kompetenzen im Bereich der „self-rule" oder der „shared rule" handelt.[15] Insofern sind Koordination, Zusammenarbeit und Verhandlungen zwischen den Ebenen notwendig, um sich auf die Politik der jeweils anderen Ebene einstellen zu können und Konflikte zu vermeiden.[16] In Deutschland ist für die Beteiligung der subnationalen Exekutiven an der nationalen Politikgestaltung der Bundesrat – als Bundesorgan mit einer starken Stellung im Legislativprozess – vorgesehen. Allerdings benötigen politische Prozesse immer auch den „Austausch im vorparlamentarischen Raum"[17].

Diese „intergouvernementalen Beziehungen" zwischen den Exekutiven föderaler Ebenen, die jeweils über eigene Staatlichkeit verfügen, können vertikal – zwischen der nationalen und den subnationalen Ebenen – und horizontal – zwischen den subnationalen Einheiten – verlaufen und sie können bi- oder multilateral sein oder alle exekutiven Akteure des föderalen Systems erfassen.[18] Neben völlig informellen

15 *Leunig* (2010) 173, unter Bezugnahme auf *Daniel Elazars* Föderalismus-Definition als „combination of self-rule and shared rules".

16 *Watts* (2008) 117.

17 *Scheller* (2011) 1.

18 *Watts* (2008) 117 f.

Kontakten zwischen Verwaltungsleuten aller Ebenen, etwa mittels E-Mail oder Telefon, stehen formellere Zusammenarbeiten punktueller oder dauerhafter Art, die in Deutschland und vielen anderen Föderalstaaten jedoch nicht in der Verfassung vorgesehen sind.[19]

Intergouvernementale Beziehungen dienen der Regelung von Problemen, die die Grenzen der subnationalen Einheiten überschreiten, aber auch der Koordination und der Vereinheitlichung von Länderpolitik, ohne die nationale Ebene einzubeziehen. Letztere Formen werden in der Schweiz und den USA mit den Schlagwörtern „Föderalismus ohne Bern" und „Federalism without Washington" gefasst und weisen einen stark konföderalen Charakter auf.[20]

Der internationale Vergleich[21] zeigt, dass die intergouvernementalen Beziehungen in Föderalstaaten mit ohnehin starken Exekutiven besonders viel Bedeutung erlangen können, also etwa in Staaten mit ausgeprägtem „Exekutivföderalismus" und in parlamentarischen Demokratien eher als in präsidiellen Demokratien. Auch das Parteiensystem hat Auswirkungen auf die Gestaltung der Beziehung zwischen den Exekutiven der Ebenen. Wenn eine Partei oder Koalition auf allen Ebenen dominiert, hat die nationale Ebene durch Partei-Kanäle großen Einfluss auf die Führung und Organisation in den subnationalen Einheiten. In föderalen Systemen mit unterschiedlichen Parteien auf den verschiedenen Ebenen sind dagegen formalisiertere intergouvernementale Prozesse und Institutionen die dominanten Formen der Zusammenarbeit. In Föderalstaaten mit einer funktionalen Trennung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung – also wenn etwa, wie in Deutschland, ein großer Teil der nationalen Gesetzgebung auf subnationaler Ebene verwaltet wird – sind die Beziehungen zwischen den Exekutiven der Ebenen im Normalfall besonders gut ausgebaut.

Nach dieser vergleichenden Untersuchung verwundert es nicht, dass in Deutschland mit seiner parlamentarischen Demokratie, wechselnden Regierungskoalitionen und gegenläufigen Mehrheiten auf der nationalen und den subnationalen Ebenen, der Ansiedlung eines Großteils der Gesetzgebung auf der Ebene des Bundes und nahezu der gesamten Verwaltung auf Länderebene ausgedehnte intergouvernementale Beziehungen mit einer hohen Relevanz für die Politikgestaltung in den einzelnen Politikfeldern anzutreffen sind. Hier kann von einem „Geflecht von sich überschneidenden Zuständigkeiten, von

19 Beispiele und Nachweise bei *Watts* (2008) 118 f.

20 *Watts* (2008) 120.

21 *Watts* (2008) 117-123.

Koordinations- und Absprachemustern sowie von formellen und informellen Mitsprachebefugnissen"[22] gesprochen werden.

B. *Intergouvernementale Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland*

Im Grundgesetz sind Formen der Länderzusammenarbeit lediglich im Hinblick auf die Amtshilfe (Art 35 GG), die Polizeihilfe (Art 93 GG) und den Länderfinanzausgleich (Art 107 Abs 2 GG) vorgesehen.[23] Die Länder haben jedoch das Recht, im Rahmen der Politikgestaltung in den Bereichen ihrer Gesetzgebungsbefugnisse mit anderen Ländern zu kooperieren und Institutionen auf der „dritten Ebene" zu errichten. Vielleicht am bekanntesten ist die Kooperation der Länder im Hinblick auf das „Zweite Deutsche Fernsehen", das auf einem Staatsvertrag zwischen den Ländern beruht.

Bei Betrachtung der Mikro-Ebene der Politikgestaltung in Deutschland findet sich ein „dichtes Netz bi- und multilateraler"[24] Foren, die allesamt „extrakonstitutionell"[25] sind und dabei einen unterschiedlichen Grad der Formalisierung aufweisen, unterschiedliche Verwaltungsebenen beteiligen, die Bundesebene auf unterschiedliche Weise in die Verhandlungen einbeziehen und Absprachen mit unterschiedlichen Graden der Rechtsverbindlichkeit hervorbringen.

Alle Ebenen – von den Ministerpräsidenten über die Fachminister, Chefs der Staats- und Senatskanzleien, Staatssekretäre der Fachministerien bis hin zu Abteilungsleitern, Referatsleitern und Referenten – arbeiten mit ihren Pendants in den anderen Landesverwaltungen und der Bundesverwaltung zusammen.[26] Dabei ist eine „Vertikalisierung" innerhalb der Landesverwaltungen festzustellen, die sich darin äußert, dass die Staats- und Senatskanzleien die Beziehungen zu anderen Ländern und dem Bund dominieren, intergouvernementale Verhandlungen wichtiger Politikinhalte anderer Fachministerien – wie etwa die Verhandlungen zur „Föderalismusreform II" (Finanzen) – an

22 *Laufer/Münch* (2006) 186.

23 *Kropp* (2010) 141 ff, 135. Das GG regelt jedoch selbstverständlich an etlichen Stellen Formen der Bund-Länder-Arbeit, vgl zB die Regelungen zu den Rechten des Bundesrats in Art 23, 50 ff, 70 ff GG, zu den Gemeinschaftsaufgaben in Art 91a, 91b GG und zur Finanzverfassung in Art 104a ff GG.

24 *Kropp* (2010) 134.

25 *Scheller* (2011).

26 *Kropp* (2010) 130 ff, 144.

sich ziehen und so gegenüber diesen eine immer stärkere Position gewinnen.[27]

Die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) ist trotz ihres extrakonstitutionellen Charakters eine der mächtigsten Institutionen in Deutschland. Hier treffen sich die Ministerpräsiden der Länder, um sich auszutauschen, gemeinsame Standpunkte festzulegen und Aufträge und Leitlinien an die Fachministerkonferenzen zu erteilen. Die MPK befasst sich typischerweise mit Themen, die eine „gewisse Versuchung zur zentralen gesetzlichen Regelung" in sich bergen, wenn es die Länder „nicht fertig bringen, sie im gegenseitigen Benehmen auf vernünftige und verständige Weise zu regeln".[28] Oft geht es in der MPK um Themen, die das Selbstverständnis der Länder betreffen, etwa um Stellungnahmen zur Föderalismusreform, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen etc. Neben der MPK, an der sämtliche Ministerpräsidenten teilnehmen, existieren auch regelmäßige Treffen der Ministerpräsidenten bestimmter Teile Deutschlands, beispielsweise der ostdeutschen Länder, der südwestdeutschen Länder etc.[29]

Jeder Fachbereich verfügt über eine eigene Fachministerkonferenz, es gibt also die Finanzministerkonferenz, die Innenministerkonferenz, die Europaministerkonferenz und die Umweltministerkonferenz etc.[30] Die Kultusministerkonferenz mit ihrem eigenständigen und großen Unterbau ist von sämtlichen Fachministerkonferenzen am meisten institutionalisiert. Die Chefs der Staatskanzleien bereiten die MPK vor, die Staatssekretäre der einzelnen Ressorts die Fachministerkonferenzen. Auch Referenten, Referatsleiter und Abteilungsleiter bearbeiten nicht nur Fragen, die sie selbst entscheiden können, sondern bereiten daneben die Treffen der höheren Ebenen vor. Offene Fragen werden auf der Hierarchieleiter nach oben gereicht – die fachübergreifenden Paketlösungen, die für Kompromisse zuweilen notwendig sind, sind meistens der MPK vorbehalten. Neben den dauerhaften Konferenzen und Arbeitsgruppen werden ad hoc-Arbeitsgruppen zur Bearbeitung aktueller Fragen gebildet, die oft unter Federführung eines Landes oder zweier Länder – dann üblicherweise eines A-Landes (SPD geführt) und eines B-Landes (CDU geführt) arbeiten.

---

27 *Scheller* (2011) 1.

28 So der frühere bayerische Ministerpräsident *Hans Erhard*, zitiert nach *Laufer/Münch* (1998) 257.

29 *Scheller (2011)* 3.

30 Vgl für die EMK *Schmuck* (2009), für die UMK *Eppler* (2008) 325 f.

Die Beteiligung des Bundes an den Fachministerkonferenzen und den Arbeitsgruppen ist sehr unterschiedlich. Während zwei der vier MPKs, die regelmäßig pro Jahr stattfinden, direkt in Treffen der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler münden, ist der Bundesinnenminister in der IMK ständig präsent, hat ein Rede- und Antragsrecht, aber kein Stimmrecht. Auch in der KMK hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) einen ständigen Gaststatus. Vor allem ad-hoc-Arbeitsgruppen finden ohne Beteiligung des Bundes statt. Die Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Begleitgesetze des Europäischen Verfassungsvertrags (die dann zunächst fast wortgleich für den Lissabon-Vertrag übernommen wurde) tagte beispielsweise unter der Federführung Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens und sah, weil sie die Rechte der Länder und des Bundesrats in der europapolitischen Koordinierung gegenüber der Bundesregierung möglichst ausdehnen wollte, die letztere als eine Art gemeinsamen Gegner.[31]

Das Ergebnis der intergouvernementalen Treffen können Staatsverträge sein, die unter Parlamentsvorbehalt stehen. Auch verbindliche Verwaltungsabkommen – ohne Parlamentsvorbehalt – stellen auf Grund ihres formalen Charakters und ihrer Rechtsverbindlichkeit eine verlässliche Handlungsgrundlage dar. Stellungnahmen und Empfehlungen sind zwar nicht verbindlich, werden jedoch, etwa im Europabereich, teilweise wortgleich vom entsprechenden Fachausschuss des Bundesrats übernommen. Ansonsten haben sie eher eine symbolische Wirkung. Der Umweltminister eines Landes kann sich im Kreise seiner Landeskabinettskollegen womöglich besser gegen den eigenen Finanzminister mit einem Beschluss der UMK im Rücken durchsetzen, der verdeutlicht, dass sämtliche Umweltminister der Länder sich nach dem Konsensprinzip auf das jeweilige Ergebnis geeinigt haben.

III. Die KMK als Form der horizontalen Koordinierung in der Bildungspolitik

A. Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Als die erste Bundesstaatskommission im Dezember 2004 ihr ergebnisloses Zuendegehen bekanntgab, wurde von vielen Seiten vermutet, die Föderalismuskommission sei wegen des fehlenden Kompromisses in der Bildungspolitik gescheitert. Bis zuletzt war verhandelt worden, und die letzten Sprechzettel der Kommissionsvorsitzenden zeigen,

31 Verhandlungspositionen, -verlauf und -modus in *Eppler* (2006) 103-107.

dass nur noch wenige Bereiche, darunter neben der Bildungspolitik auch die Umweltpolitik und die Möglichkeiten der Länder, an der Europapolitik mitzuwirken, offen waren. Es wird aber auch argumentiert, das Scheitern der Föderalismuskommission an Bildungsthemen sei nur vorgeschoben, der eigentliche Grund sei vielmehr in der Unabwägbarkeit der Auswirkungen, insbesondere der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben, zu sehen.[32] Die Länder hatten in der Kommission eine umfassende Kompetenz für die Bildung gefordert, vom Kindergarten bis zur Hochschule, der Bund hingegen wollte angesichts europäischer und internationaler Einflüsse seine eigenen Kompetenzen erweitern.

Nach Art 30 GG ist die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, wenn das Grundgesetz nicht ausdrücklich eine andere Regelung trifft. Danach liegen die Kompetenzen im Bereich der schulischen Bildung bei den Ländern, sie werden lediglich von den grundgesetzlichen Bestimmungen zur staatlichen Schulaufsicht, zum Religionsunterricht, zur Privatschulfreiheit (Art 7 GG) und zum Vorrang der Eltern bei Pflege und Erziehung der Kinder tangiert (Art 6 Abs 2 GG). Die außerschulische Berufsbildung fällt nach Art 74 Abs 1 Nr 11 und Nr 12 GG (Recht der Wirtschaft, Arbeitsrecht) in die konkurrierende Gesetzgebung. Die Zuständigkeit der Länder für die schulische Bildung beruht auf der Vorstellung, „dass Bildungsangebote in Abhängigkeit historischer, sozioökonomischer, geografischer und kultureller Gegebenheiten eigenverantwortlich durch Landesregierungen gestaltet und entwickelt werden sollten."[33] Gerade in seiner frühen Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht dazu beigetragen, die Kulturhoheit als „konstitutives Element der ländereigenen Staatsqualität" zu definieren.[34]

Trotz Länderkompetenz konnte und kann der Bund Einfluss auf die Schulpolitik nehmen.[35] Bis zum Inkrafttreten der Föderalismusreform I lag die größte Einflussmöglichkeit des Bundes in Art 104a Abs 4 – alt – GG, der es dem Bund erlaubte, Programme und Projekte im Schulbereich mit zu finanzieren und so auch mit zu gestalten. Es wurde auch vom „goldenen Zügel gesprochen", als beispielsweise die rot-grüne

32 Vgl die Analyse von *Scharpf* (2009) und zu verschiedenen Politikbereichen Analysen in *Holtschneider/Schön* (2007); *Vogel/Hrbek/Fischer* (2006); *Hrbek/Eppler* (2005).

33 *Lanzendorf/Pasternack* (2008) 43.

34 *Scheller* (2010) 232, unter Bezugnahme auch BVerfGE 6, 309 (354) und BVerfGE 12, 205 (229).

35 Vgl *Wolf* (2008) 21-23; *Münch* (2008) 186-189.

Bundesregierung ein vier Milliarden Euro schweres Förderprogramm auflegte, um die Länder zur flächendeckenden Einführung von Ganztagesschulen zu bewegen. Der einzige relevante Punkt der Föderalismusreform I im Bereiche der schulischen Bildung ist die Abschaffung dieser Regelung und die Einführung von Art 104b – neu – GG, der Finanzhilfen nur noch in explizit im Grundgesetz genannten Fällen erlaubt und damit die Schulpolitik ausschließt. Daneben hat der Bund Einflussmöglichkeiten über Beratungsgremien und über die durch die Föderalismusreform I eingeführte Festschreibung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei internationalen Vergleichen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens (Art 91b Abs 2 – neu – GG).[36]

Die Länder nutzen ihre Autonomie im Bereich der schulischen Bildung auch tatsächlich. Es bestehen ganz erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern, was etwa die Dauer der Grundschulzeit, die Gliederung der Sekundarstufe (zweigliedrig, dreigliedrig) und den Anteil der Ganztagesschulen betrifft. Auch die pädagogische Grundausrichtung – etwa entlang der Ziele „Leistung", „Demokratie" und „Gerechtigkeit" zu ordnen – variiert von Land zu Land, ebenso wie die finanziellen Aufwendungen, die für den Bereich der schulischen Bildung aufgewandt werden.[37] Die gesellschaftlichen Erwartungen in Richtung gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen dem konträr gegenüber.[38]

In der Hochschulpolitik bestehen demgegenüber mehr Verbindungen zwischen Bund und Ländern. Dahinter stehen nicht nur die größere Mobilität von Lehrenden und Lernenden an Hochschulen, sondern auch die finanziellen Aufwendungen, die im Hochschulbereich nötig werden und die Länderhaushalte rasch überschreiten können. Das Hochschulrahmenrecht des Bundes war bereits durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Juniorprofessur und zum Verbot von Studiengebühren, die während der Verhandlungen zur Föderalismusreform I gesprochen wurden, stark eingeschränkt worden.[39] Durch die Föderalismusreform I wurde es gänzlich abgeschafft, dem Bund verbleiben lediglich Kompetenzen im Bereich der Hoch-

36 Vgl die Prognose von *Scheller* (2011) 9 f, dass dieses „Benchmarking" mit „Verfassungsrang" zu mehr extrakonstitutioneller Koordination führen wird, da einheitliche Referenzwerte und Indikatoren festgelegt werden müssen; vgl auch die „Steuerungsgruppe Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich gemäß Art 91b Abs 2 GG" der KMK und des BMBF.

37 Vgl die ausführliche Analyse von *Wolf* (2008).

38 *Wolf* (2008) 21-23 und 38 f.

39 *Schmahl* (2006).

schulzulassung und der Hochschulabschlüsse (konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht der Länder nach Art 74 Abs 1 Nr 33 – neu – iVm Art 72 Abs 3 Nr 6 – neu – GG) und die Gemeinschaftsaufgabe der Forschungsförderung nach Art 91b Abs 1 – neu – GG.[40] Die Bund-Länder-Kommission zur Bildungsplanung (BLK), die im Hochschulbereich starke inhaltliche Akzente gesetzt hat und dabei insbesondere vom Bund inhaltlich beeinflusst war,[41] ist 2008 im Zusammenhang mit der ersten Föderalismusreform durch die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) ersetzt worden.[42]

Die 2006 durch die Große Koalition auf Bundesebene verabschiedete Föderalismusreform I brachte im Bereich der Bildung eine graduelle Stärkung der Länder, indem sowohl die Möglichkeiten des Bundes, über Finanzmittel Einfluss zu nehmen, als auch das Hochschulrahmenrecht abgeschafft wurden.[43] Dazu kommt, dass die Länder durch die Föderalismusreform I auch das Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht von Landesbeamten (und damit von Lehrern und einem Teil der Hochschullehrer) erlangt haben. Erwartet wird jedoch, dass sich die horizontale Koordinierung durch die Verlagerung von Verantwortung auf die Länderebene nicht etwa verringern, sondern im Gegenteil noch verstärken und ausdehnen wird.[44] Insofern dürfte die KMK auch weiterhin ein zentraler Akteur in der bildungspolitischen Arena der Bundesrepublik Deutschland bleiben.

B. Die Institution der KMK

Im Plenum der Kultusministerkonferenz treffen sich die Kultusminister der deutschen Länder in der Regel vier Mal jährlich. Wenn an einer sachlichen Frage mehrere Ressorts eines Landes beteiligt sind, kommen zu den Sitzungen Vertreter aller betroffenen Ressorts. Die Treffen des Plenums werden von der Amtschefkonferenz – den Staatssekretären der Kultusministerien bzw der anderen betroffenen Ressorts – vorbereitet. Weniger wichtige oder umstrittene Entscheidungen werden direkt in der Amtschefkonferenz gefällt. Das Plenum der KMK wählt aus seiner Mitte nach einem bestimmten Turnus ein Präsidium

40 Vgl auch Art 74 Abs 1 Nr 13 GG.
41 *Münch* (2008) 194.
42 *Scheller* (2010) 231.
43 *Richter* (2005); *Münch* (2005); *Sager* (2007).
44 *Wolf* (2008); *Münch* (2007); *Scheller* (2010).

für jedes Jahr.[45] Das Präsidium besteht aus einem Präsidenten, der als primus inter pares die Plenarsitzungen leitet und die KMK nach außen vertritt, drei Vizepräsidenten und bis zu zwei kooptierten Mitgliedern. In der Regel gehört ein Präsident der KMK direkt vor seiner Präsidentschaft dem Präsidium bereits zwei Jahre als Vizepräsident an und hat direkt nach seiner Präsidentschaft noch für ein weiteres Jahr eine Vizepräsidentschaft inne. Das Präsidium berät aktuelle Fragen, zu denen noch kein Plenum stattgefunden hat und macht Vorschläge für das weitere Vorgehen. Es tagt normalerweise zeitlich zwischen den Plenarsitzungen.[46] Seit 1999 übernehmen die Präsidiumsmitglieder zur Steigerung der Effizienz der KMK und ihrer Sichtbarkeit nach außen Sprecherrollen für die Bereiche Schule, Hochschule und Kultur.[47]

Die Mitglieder der KMK sind Ausschüssen und Unterausschüssen zugeteilt, die die Entscheidungen von Plenum und Amtschefkonferenz vorbereiten. Die ständigen Ausschüsse der KMK sind der Schulausschuss, der Hochschulausschuss und der Kulturausschuss, daneben tagen als ständige Unterausschüsse der Unterausschuss für Berufliche Bildung und Weiterbildung und der Unterausschuss für Hochschulmedizin. Außerdem bildet die KMK Kommissionen für einzelne aktuelle Themen und arbeitet in Bund-Länder-Gruppen mit dem Bund zu bestimmten Fragen zusammen, etwa in der „Steuerungsgruppe Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich gemäß Art 91b Abs 2 GG", in der Kontaktkommission „Kultusministerkonferenz/Bundesagentur für Arbeit" und im Bund-Länder-Ausschuss für schulische Arbeit im Ausland. In den Bund-Länder-Arbeitsgruppen und Kommissionen müssen nicht zwangsläufig alle Länder vertreten sein.

Die Plenartagungen der KMK verlaufen – wie diejenigen sämtlicher anderer Fachministerkonferenzen – in vier zeitlichen Abschnitten. Zunächst stehen die Vorbesprechungen der A- und B-Länder auf der Tagesordnung. CDU-regierte (B-Länder) und SPD-regierte Länder (A-Länder) treffen sich vor der Plenarsitzung, um parteipolitische Posi-

---

45 Der Turnus für die kommenden Jahre kann hier exakt abgelesen werden http://www.kmk.org/wir-ueber-uns/institutionen-der-kmk/praesidentschaft.html (zuletzt abgerufen am 24.3.2011).

46 http://www.kmk.org/wir-ueber-uns/institutionen-der-kmk/praesidentschaft.html (zuletzt abgerufen am 24.3.2011). Die Kosten des Sekretariats tragen die Länder. Sie werden nach dem so genannten „Königsteiner Schlüssel" aufgeteilt, der zurück geht auf ein Staatsabkommen der Länder zur Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen von 1949. Die Gesamtkosten werden zu zwei Dritteln nach dem Verhältnis ihrer Steuereinnahmen, zu einem Drittel nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl aufgeteilt.

47 Vgl http://www.kmk.org (zuletzt abgerufen am 3.4.2011).

tionen auszuloten. An diesen Runden nehmen üblicherweise auch die fachpolitischen Sprecher der regierungstragenden Fraktionen des Deutschen Bundestags teil.[48] In der horizontalen Koordinierung der KMK überlagern sich also Föderalismus und Parteienwettbewerb als Prinzipien der Entscheidungsfindung. Der kleine Koalitionspartner einer Landesregierung orientiert sich dabei am größeren, selbst wenn das Kultusministerium von einer anderen Partei geführt wird. Unter Umständen treffen sich noch vor den A- und B-Runden die Vertreter besonderer Interessen, etwa die neuen Länder. Nach den Treffen der A- und B-Länder, aber vor der Plenarsitzung, kommen die Minister und Senatoren zu einem so genannten „Kamingespräch" zusammen, an dem keine Mitarbeiter teilnehmen und in dem bedeutende und umstrittene Themen direkt besprochen werden. Danach finden die Plenarsitzung, bei der der Bundesbildungsminister einen ständigen Gaststatus hat, und darauf folgend eine Pressekonferenz statt, bei der jedoch – genauso wenig wie in den Ergebnisprotokollen – Details und Einzelpositionen im Normalfall nicht genannt werden.

Anders als beispielsweise die MPK, deren Sekretariat in der Staatskanzlei des jeweiligen Vorsitzenden angesiedelt wird, verfügt die KMK über ein Sekretariat mit ungefähr 200 Mitarbeitern. Das Sekretariat beruht auf einem Abkommen aus dem Jahr 1959, dem die ostdeutschen Länder 1991 beigetreten sind. Es wird von einem Generalsekretär geleitet und erledigt die laufenden Arbeiten der KMK. Das Sekretariat hat seinen Hauptsitz in Bonn, verfügt daneben über ein Büro in Berlin und arbeitet in ungefähr 15 Abteilungen. Das Sekretariat der KMK bereitet die Sitzungen der verschiedenen Gremien vor, wertet Ergebnisse aus und führt diese teilweise auch durch. Es unterrichtet die Gremien über aktuelle Prozesse auf Bundesebene, auf europäischer und auf internationaler Ebene im Bildungsbereich und möchte für diese Ebenen auch die einheitliche Anlaufstelle in Sachen Bildungspolitik in Deutschland darstellen.[49] Internationale Aufgaben der Länder, wie etwa die Betreuung deutscher Schulen im Ausland oder die Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise, werden vom

48 *Kropp* (2002) 444. So können Mehrheiten im Vorfeld von Entscheidungsprozessen ausgelotet werden. Die Regierungsfraktionen im Bundestag als Akteur der Legislativen sind – im Gegensatz zu den Landtagen – direkt beteiligt. Dies geschieht weniger, um der „Entparlamentarisierung" entgegen zu wirken, sondern um alle relevanten Vetopositionen im Gesetzgebungsprozess des Bundes abdecken zu können (*Kropp* [2010] 141), wobei der Entparlamentarisierung der Landtage als ursprünglicher Legislative auf der für die Beschlüsse der KMK zuständigen Ebene dadurch ohnehin nicht entgegen gewirkt würde.

49 http://www.kmk.org/wir-ueber-uns/sekretariat-der-staendigen-konferenz-der-kultusminister-der-laender-in-der-bundesrepublik-deutschland.html (zuletzt abgerufen am 24.3.2011).

Sekretariat der KMK erledigt. Wie alle Fachministerkonferenzen sieht sich auch die KMK als europapolitischer Akteur und betont ihren europäischen Auftrag.[50]

Die KMK wurde 1948, also vor Inkrafttreten des Grundgesetzes, gegründet, und ist insofern älter als die Bundesrepublik Deutschland. Ihr Vorläufer war die „Konferenz der deutschen Erziehungsminister", die am 19. und 20. Februar 1948 noch unter Teilnahme der ostdeutschen Länder in Stuttgart-Hohenheim tagte. Nachdem die Minister der Sowjetischen Besatzungszone ihre weitere Teilnahme rasch aufkündigten, fand bereits die zweite Sitzung allein mit westdeutschen Vertretern statt. Am 21. und 22. Februar 1991 fand, wieder in Stuttgart-Hohenheim, die erste Sitzung unter Beteiligung der Kultusminister der fünf neuen Länder statt.[51]

Es gibt kaum Bereiche der Bildungs- und Kulturpolitik, die nicht von der KMK beraten werden. Sie koordiniert das Politikfeld durch Empfehlungen, Vereinbarungen, Staatsverträge etc. Es besteht ein dichtes Netz von weit über 1.000 einzelnen Abkommen zu verschiedenen Themen, wie beispielsweise Mindestanforderungen für die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen, den Beginn und die Dauer der Schulpflicht, einheitliche Notenbezeichnungen, Feriendauern und Ferientermine, Richtlinien zur Behandlung bestimmter Themen in bestimmten Fächern etc. Zwar sind die Beschlüsse der KMK nicht immer rechtsverbindlich, aber faktisch werden sie als handlungsleitend angesehen.[52]

Gerade im Bereich der schulischen Bildung, aber auch in der Hochschulpolitik, muss ein nicht unerheblicher Teil der Entschlüsse der KMK durch die Länderparlamente verabschiedet werden. Hier zeigt sich nicht nur, in welch hohem Maß die Gestaltungsfreiheit der Länder in der Bildungspolitik der „Selbstbeschneidung"[53] zum Opfer fällt, sondern auch, dass der Politikbereich von den Exekutiven dominiert ist und als ein Beispiel der Entparlamentarisierung im deutschen Föderalsystem gelten kann.[54] Beispiel einer Nichtumsetzung eines KMK-Beschlusses durch einen Landtag ist die Weigerung des

50 *Kropp* (2010) 135 f.
51 *Kropp* (2010) 137; *Reiter-Mayer* (2005) 164 f.
52 *Laufer/Münch* (2006) 258.
53 *Scheller* (2011) 1.
54 *Wolf* (2008) 22.

bayerischen Landtags in den 1950er Jahren, den Schulbeginn einheitlich auf Ostern zu legen.[55]

Für die Abstimmungen der KMK galt lange das Einstimmigkeitsprinzip. Anders als bei den Abstimmungen im Bundesrat verfügt jedes Land über eine Stimme, die Bevölkerungsgröße spielt keine Rolle, was die konföderalen Züge der Organisation deutlich macht. Insbesondere nach dem Beitritt der neuen Länder Anfang der 1990er Jahre, aber auch durch die internationalen Entwicklungen und angesichts des „PISA-Schocks", wurde die Konsenssuche jedoch zunehmend schwieriger. Die KMK sah sich in der Kritik, gerade bei wichtigen Entscheidungen zu langsam zu agieren oder sich sogar selbst zu blockieren. Als die KMK angesichts dieser Probleme bereits eine eigene Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Reformkonzepts eingesetzt hatte – und mitten in den Abschlussverhandlungen der ersten Bundesstaatskommission im Herbst 2004 – schlug der damalige niedersächsische Ministerpräsident *Christian Wulff* in dieselbe Kerbe und kündigte die Mitgliedschaft Niedersachsens in der KMK.[56] Wäre es dabei geblieben, hätte das Sekretariat der KMK nach der einjährigen Kündigungsfrist aufgelöst werden müssen. Niedersachsen argumentierte, die KMK sei zu ineffizient und inhaltlich zu unflexibel und ihre Geschäftsstelle sei zu groß. Die KMK hielt zwar dagegen, Niedersachsen habe in der bisherigen Arbeit gar nie gegen die Verhandlungsergebnisse gestimmt, Reformen seien ohnehin auf dem Weg und die Koordination der Länder im Bildungsbereich sei unverzichtbar – etwa im Hinblick auf die Schulen im Ausland – und Niedersachsen müsse seinen Anteil an den diesbezüglichen Verwaltungskosten ohnehin bezahlen. Jedoch hatte Niedersachsen in dieser Situation ein hohes „Erpressungspotential"[57] und konnte tiefgreifendere Reformen durchsetzen, als die KMK sie von sich aus beschlossen hätte.

Neben einer Reduzierung der Mitarbeiter der Geschäftsstelle von ca 250 auf ca 200 und ihrer Gremien von über 30 auf ca 15 brachte die Ende 2004 verabschiedete Reform der KMK insbesondere die Einführung von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit. Alle Abstimmungen, die nicht finanzwirksam sind, Institutionen betreffen oder die Anerkennung von Abschlüssen, die Mobilität von Lehrern und Schülern und Hochschülern betreffen, benötigen seither nur noch 13 der ins-

55 *Wolf* (2008) FN 4 unter Verweis auf *Tränhardt* (1990) 182.

56 Vgl *Reiter-Mayer* (2005) 163 f; *Kropp* (2010) 141-144; *Scheller* (2006) 33-35.

57 *Scheller* (2006) 34.

gesamt 16 Stimmen in der KMK.[58] Auch die Ministerpräsidentenkonferenz hatte während der ersten Bundesstaatskommission 2003/04 das Konsensprinzip zugunsten von Beschlüssen mit mindestens 13 der 16 Stimmen aufgegeben. Überwiegend war man der Meinung, dass dies keiner Grundgesetznovellierung bedürfe, obwohl die Autonomie der einzelnen Länder dadurch beschnitten wird.[59] Angesichts des oft hergestellten Junktims zwischen der Bildungshoheit der Länder und ihrer Staatsqualität sind die weitere Aufgabe von Autonomie und die weitere Abwertung der Länderparlamente, die die Verabschiedung von Beschlüssen im Mehrheitsprinzip mit sich bringt, bemerkenswert.

Die KMK verfolgt das Ziel, „in den Belangen, die von länderübergreifender Bedeutung sind, für das notwendige Maß an Gemeinsamkeit in Bildung, Wissenschaft und Kultur zu sorgen."[60] Trotz hohen Koordinationsbedarfs wollen die Länder die Einmischung des Bundes oder gar nicht Verlagerung von Teilen ihrer Kompetenzen im Bildungsbereich auf die Bundesebene verhindern. Dazu haben sie mit großem Aufwand die Institution der Kultusministerkonferenz geschaffen, die in hohem Maße formalisiert arbeitet und die Bildungspolitik der Bundesrepublik Deutschland seit Jahrzehnten ganz maßgeblich prägt.

IV. Die KMK als Institution, die Charakteristika des deutschen Föderalismus teilt und spiegelt

Der ehemalige KMK-Präsident *Hans Maier* schreibt 1988: "In Deutschland nämlich erwartet man vom Kulturföderalismus paradoxerweise nicht nur, wie anderswo, die Bewahrung föderaler Eigenheiten der Länder, sondern auch, und fast im selben Atemzug, die Stiftung kultureller Einheit und politischer Homogenität im Gesamtstaat".[61] Hier wird nicht allein das Spannungsfeld zwischen der Kulturhoheit der Länder und dem Harmonisierungsstreben von Bund und Ländern deutlich, das nur teilweise einem externen Unitarisierungsdruck geschuldet ist, sondern auch die ambivalente Haltung, die die öffentliche Meinung dem Föderalismus nicht allein im Bildungsbereich entgegen-

58 Geschäftsordnung der KMK vom 19. November 1955 in der Fassung vom 2. Juni 2005.

59 Vgl BVerfGE 1, 28, aus dem Jahr 1952, in welchem das Bundesverfassungsgericht feststellt, dass durch die horizontale Koordinierung die Zuständigkeit eines Landes ausgehöhlt werden könne, wenn nicht das Konsensprinzip herrsche.

60 http://www.kmk.org/wir-ueber-uns/aufgaben-der-kmk.html (letzter Zugriff 24.3. 2011).

61 Zitiert aus *Wolf* (2008) FN 2.

bringt. Die Institution der KMK spiegelt auch andere Charakteristika des deutschen Föderalismus wider.

Die Intention der Länder im Hinblick auf die Zusammenarbeit im Bildungsbereich ist es, Eingriffe des Bundes in Länderangelegenheiten zu verhindern und Bundespolitik möglichst frühzeitig mitzugestalten. Um Forderungen nach einer Verlagerung von Kompetenzen an den Bund zu umgehen, wird auf der dritten Ebene koordiniert. Bund und Länder erscheinen in dieser Denkart eher als „Gegner"[62] denn als „Partner"[63]. Die horizontale Koordinierung dient auch dazu, Schwächen der bestehenden Ländergliederung zu überwinden und innerhalb der bestehenden Strukturen handlungsfähig zu bleiben.[64] Denn zwischen den deutschen Ländern herrschen nach der deutschen Vereinigung um ein vielfaches verstärkte de facto-Asymmetrien.[65] Allerdings wird über die horizontale Koordination Vereinheitlichung auch da vorgenommen, wo eigentlich Differenzierung möglich wäre.[66]

Die horizontale Koordination führt zu einer Stärkung der Länderregierungen, die parallel zu dem bestehenden Trend zum Exekutivföderalismus verläuft. Die Länderparlamente verlieren durch diese Politik auf der dritten Ebene noch mehr an eigenständigen Handlungsspielräumen und der seit langem beklagte Trend zur Entparlamentarisierung des föderalen Systems wird noch unterstützt. Politische Entscheidungen können nicht mehr zweifelsfrei einem politischen Akteur zugeordnet werden. Neben diese Intransparenz tritt ein gewisses Maß an Ineffizienz, da Entscheidungen mit breitem Konsens gefällt werden müssen und gerade bei wichtigen Entscheidungen die Selbstblockade droht. Letzten Endes sind alle politischen Ebenen des Systems derart aufeinander angewiesen, dass keine ohne die andere handlungsfähig ist.[67]

Die Arbeit der KMK vereint sowohl kompetitive als auch kooperative Verhandlungsmuster. Durch die Vorbereitungsgespräche der A- und B-Länder findet die Parteipolitik und damit Polarisierung und Mehrheitsentscheidungen Eingang in die horizontale Koordinierung. Im Plenum werden Entscheidungen jedoch im Konsens getroffen, sind

62 *Scheller* (2011) 7.

63 *Watts* (2008) 117.

64 *Kropp* (2010) 130.

65 *Sturm* (1999).

66 *Kropp* (2010).

67 Die Analyse von *Fritz W. Scharpf* zur Politikverflechtung bezog sich explizit auch auf die Bildungspolitik im politischen System der Bundesrepublik Deutschland (*Scharpf* [1985] 334 ff).

eher an den sachpolitischen Interessen der einzelnen Länder orientiert und verlaufen nach kooperativen Verhandlungsmustern. Gerade dieser Strukturbruch zwischen Parteipolitik und Föderalismus, vereinheitlichenden und differenzierenden Entscheidungsstrukturen, wird als charakteristisch für den deutschen Föderalismus angesehen.[68]

Wie die KMK ist auch das gesamte föderale System einer Vielzahl von Einflussfaktoren ausgesetzt. Dazu gehören die deutsche Vereinigung, die fortschreitende Differenzierung des Parteiensystems, die Einbettung in das europäische Mehrebenensystem und Globalisierungstendenzen.

Reformen verliefen – hinsichtlich der KMK wie des Föderalismus als Ganzem – lediglich schrittweise und pfadabhängig. Jedoch zeigte sich das System als durchaus reformierbar und ist nach wie vor in der Lage, Herausforderungen zu begegnen und Politik zu gestalten.

V. Fazit und Ausblick

Die Kultusministerkonferenz als im Grundgesetz nicht vorgesehene Institution, die bereits vor der Bundesrepublik Deutschland entstanden ist und für die Bildungspolitik der letzten Jahrzehnte prägend war, steht als Institution beispielhaft für den kooperativen Föderalismus und seine Wesensmerkmale.

Dazu gehören der Spannungsbogen zwischen Autonomie und Kooperation, Einheit und Vielfalt; die ambivalente Einstellung von Bürgern gegenüber dem föderalen System; das Misstrauen, das sich Bund und Länder entgegenbringen; die Neigung zu Ausweichreaktionen angesichts von de facto-Asymmetrien; Exekutivföderalismus, Entparlamentarisierung und Politikverflechtung sowie die Parallelität von kooperativen und kompetitiven Verhandlungsmustern. Auch Kritikpunkte, die den Föderalismus betreffen, können fast wortgleich auf die KMK umgemünzt werden und umgekehrt. Die These, dass sich im Mikrokosmos der Kultusministerkonferenz der deutsche Exekutivföderalismus exemplarisch wider spiegelt, trifft also zu. Diese These könnte nach der hier eher strukturell und institutionell vorgenommenen Analyse durch ihre Ausdehnung auf spezifische Entscheidungen auch hinsichtlich der Governancemechanismen und Verhandlungsmodi weiter verifiziert werden.

---

68 *Lehmbruch* (2000a).

Bei alledem zeigt sich eine ganz „bemerkenswerte Funktions- und Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungsföderalismus“[69], die womöglich nicht trotz, sondern gerade wegen der institutionellen Kooperationsformen gegeben ist. Bildungspolitische Initiativen wie die Umsetzung des Bologna-Prozesses, die teilweise Einführung der Juniorprofessur, der Versuch des Studiengebührenverbots, die Exzellenzinitiative, die Einführung nationaler Bildungsstandards, die Reform der KMK, die Rechtschreibreform, die Umstrukturierung der Lehrerausbildung in einzelnen Ländern und der Kopftuchstreit vor dem Bundesverfassungsgericht zeigen, welche sachpolitische Dynamik in diesem Politikfeld steckt.

Insofern ist für die horizontale Koordinierung im Bildungsbereich wie für den deutschen Föderalismus als Ganzes zu konstatieren, dass sie ihr Ruf schlechter ist als sie es selbst sind. Charakteristika können nicht von einem Tag auf den anderen abgeschafft oder neu geregelt werden. Letzten Endes funktioniert das System jedoch auch innerhalb der bestehenden Strukturen, und Ressourcen und politischer Wille sind für das Meistern sachpolitischer Herausforderungen wesentlicher als der Verflechtungsgrad der föderalen Struktur. Eine Alternative zur Hochstilisierung der „Politikverflechtungsfalle“ und auch zur „Entflechtungsfalle“ wäre insofern die schrittweise Verbesserung der bestehenden Strukturen, insbesondere, was das gegenseitige Misstrauen von Bund und Ländern angeht, aber auch im Hinblick auf neue Möglichkeiten der Transparenz und der demokratischen Legitimation kooperativer Strukturen in Mehrebenensystemen.

69 *Scheller* (2006) 32.

Literaturverzeichnis

Benz Arthur, Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle", in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden 2007, 180 – 190

Bertelsmann Stiftung (Hg), Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh 2008

Eppler Annegret, Die Umweltpolitik von Bund und Ländern zwischen Kooperation und Entflechtung angesichts europäischer Vorgaben und heterogener sachpolitischer Herausforderungen, in: Scheller Henrik/Schmid Josef (Hg), Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Tübingen, Band 32, Baden-Baden 2008, 311 – 342

Eppler Annegret, Föderalismus-Reform und Europäischer Verfassungsvertrag in Deutschland, Verhandlungspositionen und Kompromissfindung in Fragen der Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten, in: Gamper Anna/Bußjäger Peter (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union, Wien 2006, 86 – 108

Holtschneider Rainer/Schön Walter (Hg), Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden 2007

Hrbek Rudolf/Eppler Annegret (Hg), Die unvollendete Föderalismus-Reform. Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004, Tübingen 2005

Kropp Sabine, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden 2010

Kropp Sabine, Exekutive Steuerung und informale Parlamentsbeteiligung in der Wohnungspolitik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 33, 2002, 436 – 452

Kilper Heiderose/Lhotta Roland, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996

Lanzendorf Ute/Pasternack Peer, Landeshochschulpolitiken, in: Hildebrandt Achim/Wolf Frieder (Hg), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden 2008, 43 – 66

Laufer Heinz/Münch Ursula, Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, München 2010

Lehmbruch Gerhard, Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie? Pfadabhängigkeit und Veränderungsspielräume im deutschen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2000, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2000, 71 – 93

Lehmbruch Gerhard, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland[3], Wiesbaden 2000a

Leunig Sven, Intergouvernementale Beziehungen im Bundesstaat, in: Detterbeck Klaus/Renzsch Wolfgang/Schieren Stefan (Hg), Föderalismus in Deutschland, München 2010, 172 – 196

Martens Kerstin/Weymann Ansgar, Die Internationalisierung der Bildungspolitik: Konvergenz der nationalen Pfade?, in: Hurrlemann Achim/Leibfried Stefan/Martens Kerstin/Mayer Peter, Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung, Frankfurt/New York 2008, 243 – 274

Münch Ursula, Vernachlässigung eines Hausguts. Bundesdeutsche Bildungspolitik zwischen Europäisierung und Entstaatlichung, in: Scheller Henrik/Schmid Josef (Hg), Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden 2008, 186 – 215

Münch Ursula, Bildungspolitik als föderaler Streitpunkt. Die Auseinandersetzungen um die Verteilung bildungspolitischer Zuständigkeiten in der Bundesstaatskommission, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2005, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2005, 150 – 162

Reiter-Mayer Petra, Die Ständige Konferenz der Kultusminister im föderalen System, Zur Rollenfindung und Reformfähigkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2005, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2005, 163 – 173

Richter Ingo, Das Bildungswesen im Föderalismusstreit, in: Hrbek Rudolf/Eppler Annegret (Hg), Die unvollendete Föderalismus-Reform. Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004, Tübingen 2005, 43 – 58

Sager Krista, Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft, in: Holtschneider Rainer/Schön Walter (Hg), Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden 2007, 117 – 138

Scharpf Fritz W., Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26:4, 1985, 323 – 356

Scharpf Fritz W., Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M. 1994

Scharpf Fritz W., Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt a.M. 2009

Scheller Henrik, Zum Verhältnis zwischen konstitutionellen und extrakonstitutionellen Institutionen im deutschen Bundesstaat – Strukturbruch durch Vertikalisierung? (bisher unveröffentlichtes Manuskript 2011)

Scheller Henrik, Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung, in: Detterbeck Klaus/Renzsch Wolfgang/Schieren Stefan (Hg), Föderalismus in Deutschland, München 2010, 225 – 256

Scheller Henrik, Der deutsche Bildungsföderalismus – zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung, in: Vogel Bernhard/Hrbek Rudolf/Fischer Thomas (Hg), Halbzeitbilanz. Die Ergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich, Baden-Baden 2006, 30 – 46

Schmahl Stefanie, Bundesverfassungsgerichtliche Neujustierung des Bund-Länder-Verhältnisses im Bereich der Gesetzgebung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg): Jahrbuch des Föderalismus 2006, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2006, 220 – 236

Schmuck Otto, Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder. Strukturen, Aufgaben, Themenschwerpunkte, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2009, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2009, 489 – 502

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister (Hg), Einheit in der Vielfalt: 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-1998, Neuwied 1998

Sturm Roland, The Constitution under Pressure: Emerging Asymmetrical Federalism in Germany?, in: Agranoff Robert (Hg), Accomodating Diversity: Asymmetry in Federal States, Baden-Baden 1999, 137 – 148

Sturm Roland/Zimmermann-Steinhart Petra, Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden 2005

Tränhardt Dietrich, Bildungspolitik, in: Beyme Klaus von/Schmidt Manfred G. (Hg), Politik in der Bundesrepublik, Opladen 1990, 177 – 202

Vogel Bernhard/ Hrbek Rudolf/Fischer Thomas (Hg), Halbzeitbilanz. Die Ergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich, Baden-Baden 2006

Watts Ronald L., Comparing Federal Systems^{3rd}, Kingston 2008

Wolf Frieder, Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit, in: Hildebrandt Achim/Wolf Frieder (Hg), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden 2008, 21 – 42

Wolf Frieder, Bildungspolitik: föderale Vielfalt und gesamtstaatliche Vermittlung, in: Schmidt Manfred G./Zohlnhöfer Reimut (Hg), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden 2006, 219 – 239

Francesco Palermo / Jens Woelk

Die Ständige Konferenz von Staat, Regionen und autonomen Provinzen in Italien

I. Die italienische Entwicklung vom Trennungsmodell über den kooperativen Regionalismus zur Föderalismusreform

Die Ständige Konferenz von Staat, Regionen und autonomen Provinzen verkörpert den italienischen Weg der Vertretung regionaler Interessen auf gesamtsstaatlicher Ebene. Sie wurde erst relativ spät eingerichtet (1983), da entsprechend der ursprünglichen Konzeption der italienischen Verfassung von 1948 (itVerf) die Kompetenzbereiche von Zentralstaat und Regionen grundsätzlich strikt voneinander getrennt waren. Eine institutionelle Koordinierung zwischen Staat und Regionen wurde deshalb anfänglich nicht für notwendig erachtet, auch weil zunächst nur fünf autonome Regionen in der Peripherie existierten, während die anderen 15 Regionen erst Anfang der 1970er Jahre damit beginnen konnten, die ihnen mit einer Verspätung von zwei Jahrzehnten übertragenen Kompetenzen und Ressourcen effektiv zu nutzen. Mit der vollen Entfaltung des Regionalismus trat allerdings schon bald die Praxis eines „kooperativen Regionalismus" an die Stelle der ursprünglichen Trennungskonzeption. Der durch zahlreiche Verflechtungen und eine Betonung von Interessen (anstelle von Kompetenzen) gekennzeichnete kooperative Regionalismus wirkte sich jedoch häufig zugunsten des Zentralstaates und zulasten der autonomen Bereiche der Regionen aus.[1]

Vor allem seit Ende der 1980er Jahre nimmt die Zahl verfassungsgerichtlicher Auseinandersetzungen zwischen Staat und Regionen deutlich zu. Die Entwicklung zum kooperativen Regionalismus wurde daher maßgeblich durch die Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofes (itVerfGH) bestimmt.[2] Angesichts der Veränderungen in

1 Vgl dazu umfassend *Ruggeri*, Il regionalismo italiano, dal „modello" costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o „razionalizzazione" di vecchie esperienze? Le Regioni 1998, 271 ff.

2 Kritische Bilanz, auch im Hinblick auf die Einordnung der durch die Föderalismusreform 2001 erfolgten Änderungen, zieht *Toniatti*, Lo sviluppo della Costituzione e il contributo della giurisprudenza costituzionale, in: Falcon (Hg), Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol (2003) 41 ff.

der Verfassungswirklichkeit wurde seit Beginn der 1990er Jahre versucht, den erreichten Stand durch Verfassungsreformen zu sichern bzw in Richtung einer Föderalisierung Italiens weiter zu verändern. 1997 brachten die einfachgesetzlichen *„Bassanini"*-Reformen einen Durchbruch im Verwaltungsbereich.[3] Dieser wurde 2001 mit der sog Föderalismusreform verfassungsrechtlich abgesichert.

Die aus drei Verfassungsänderungen bestehende „Föderalismusreform"[4] war eigentlich als Übergangslösung zur Weiterentwicklung der Regionalordnung gedacht.[5] Obwohl eine Föderalisierung Italiens weiter das langfristige Ziel blieb, beschränkte sich die Reform auf die Neuordnung der Beziehungen zwischen Staat und Regionen:[6] der diese regelnde V. Titel des II. Teils der italienischen Verfassung (Art 114-133 itVerf), wurde fast vollständig neu gefasst. Im Bereich der Kooperation bilden die neuen Bestimmungen im Wesentlichen die tief greifenden Änderungen in der Verfassungswirklichkeit ab, insbesondere durch „Nachführung" der Verfassungsrechtsprechung, die in den beiden vorausgegangenen Jahrzehnten wesentlich zu einer Emanzipierung der Regionen beigetragen hatte. Das Verfassungsgesetz 3/2001, schnell und unter großem politischen Druck entworfen, wurde im März 2001, kurz vor Ende der Legislaturperiode noch von der Mitte-Links-Regierung gegen die Stimmen der Mitte-Rechts-Parteien unter *Silvio Berlusconi*, welche die Wahlen gewannen, verabschiedet. Es trat erst Monate später in Kraft, nach Bestätigung durch ein Referendum (entsprechend Art 138 itVerf).

---

3 Vgl dazu den Überblick bei *Woelk*, Föderalismus per Dekret? Zum Stand der Bassanini-Reform, in: Jahrbuch für Italienisches Recht 13 (2000) 105 ff.

4 Unter dem Eindruck der positiven Erfahrungen, die seit 1993 mit der Wahl der Bürgermeister gemacht wurden, sieht das Verfassungsgesetz 1/1999 zur Neuregelung der Regierungsform der Regionen (mit Normalstatut) unter anderem die Direktwahl der Präsidenten der Region vor. Mit dem Verfassungsgesetz 2/2001 wurden ähnliche Grundsätze auf die autonomen Regionen erstreckt (mit Ausnahme von Südtirol und Aostatal). Das Verfassungsgesetz 3/2001 ordnete dagegen die Verfassungsbestimmungen zu den Beziehungen zwischen Staat und Regionen umfassend neu. Für einen Überblick über die Reform vgl aus der Fülle der Literatur *Falcon*, Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, in: Falcon (Hg), Sviluppo e mutamento della Costituzione (2003) 69 ff; *Groppi/Olivetti* (Hg), La Repubblica delle autonomie (2003); *Bartole/Bin/Falcon/Tosi*, Diritto regionale. Dopo le riforme (2003); vgl außerdem die von *Palermo* und *Woelk* verfassten Länderberichte Italien im Jahrbuch des Föderalismus, hg von Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (2004, 2005, 2006, 2007 und 2008).

5 *Gambino*, L'ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri, in: Gambino (Hg), Diritto regionale e degli enti locali (2003) 3 ff.

6 1998 waren die Beratungen einer Zweikammerkommission (*Bicamerale*) gescheitert, welche eine umfassende Reform der italienischen Verfassung ausarbeiten sollte.

Die Entwicklung von Kooperation und Koordinierung zwischen Staat und Regionen kann als Gradmesser auf dem Weg zur Föderalisierung angesehen werden.[7] Ein interessanter Anwendungsfall sind die Beziehungen zur Europäischen Union und deren Institutionen. Fragen der regionalen Beteiligung an der Willensbildung im EU-Rechtssetzungsprozess werden angesichts fortschreitender „Vergemeinschaftung" regionaler Kompetenzen sowie vor dem Hintergrund der Durchführung bzw Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Regionen immer wichtiger; erst seit der Verfassungsreform 2001 sind die Rolle der Regionen und direkte Beziehungen zwischen Regionen und den Institutionen der Union verfassungsrechtlich abgesichert.[8]

II. Das Problem der Vertretung regionaler Interessen auf gesamtstaatlicher Ebene

Ein entscheidender Schwachpunkt in der Entwicklung zum kooperativen Regionalismus und bei der Föderalisierung Italiens war und ist die Vertretung territorialer (regionaler) Interessen. Die Föderalismusreform hat zwar die Einrichtung eines „Rats der Autonomien" innerhalb der einzelnen Regionen verbindlich vorgeschrieben,[9] aber die institutionelle Vertretung regionaler Interessen bleibt weiterhin ein Problem auf der gesamtstaatlichen Ebene.

Als echte zweite Kammer des italienischen Parlaments ist der italienische Senat kein Partizipationsorgan auf staatlicher Ebene: er wird zwar „auf regionaler Basis" gewählt (Art 57 itVerf), allerdings nicht von den Regionen (oder ihren Versammlungen), sondern unmittelbar von den Wahlberechtigten, ausschließlich nach parteipolitischen Interessen. 1963 wurde die Legislaturperiode des Senats von sechs auf fünf

---

7 Vgl dazu *Woelk*, Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht: „Leale collaborazione" und Bundestreue im Vergleich (1999); *Bifulco*, La cooperazione nello stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea (1995).

8 Art 117 Abs 5 itVerf; vgl *Woelk*, Die Europafähigkeit der italienischen Regionen, in: Lambertz/Große Hüttmann (Hg), Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen (2009) 42 ff.

9 Dieser „*Consiglio delle autonomie*" ist nach Art 123 itVerf letzter Abs als Konsultativorgan zwischen Region und örtlichen Gebietskörperschaften einzurichten. Ein solches Verbindungsorgan erscheint notwendig, da die Gemeinden keine der Region nachgeordneten Körperschaften sind und den Regionen ihnen gegenüber keine Kompetenzen zustehen. Lediglich die autonomen Regionen verfügen über Gesetzgebungs- und Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Gemeinden.

Jahre reduziert: Damit wurde der Regionalcharakter des Senats stark reduziert und das sog „perfekte Zweikammersystem" eingeführt.[10]

Zwischen Staat und Regionen haben sich daher andere Kooperations- und Koordinierungsformen in besonderen Organen und Verfahren entwickelt, insbesondere zwischen Organen der Exekutive. Neben parlamentarischen Elementen zur Vertretung gliedstaatlicher Interessen gibt es in allen Bundesstaaten intergovernative Elemente zur Abstimmung zwischen den Regierungsebenen und zwischen den Gliedstaaten. Als Ausdruck gliedstaatlicher Verfassungsautonomie stellt diese Kooperation „von unten" eine Alternative zur Zentralisierung dar.[11] In Italien waren die intergovernativen Beziehungen jedoch durch die politische Schwäche der Regionen, die Betonung des Einheitsgedankens sowie das Fehlen horizontaler Kooperation gekennzeichnet. Entsprechend der Unterscheidung zwischen den fünf „autonomen Regionen" (mit Sonderstatut von Verfassungsrang und größerer Kompetenzausstattung) und den Regionen mit – einfachgesetzlichem – Normalstatut (Art 114 und 116 itVerf) ist überdies zwischen multilateralen, dh die Gesamtheit der Regionen betreffenden Mechanismen, und bilateralen Beziehungen zwischen Staat und autonomen Regionen zu unterscheiden. Ziel der – überwiegend – vertikalen Kooperation, dh mit und gegenüber dem Zentralstaat, waren die volle Entfaltung der (neuen) regionalen Kompetenzen und ihre Verteidigung gegen staatlichen Zugriff.

Mit der zunehmenden Emanzipation der Regionen, vor allem durch eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten mit dem Zentralstaat in den 1980er Jahren, wurde der Koordinierungs- und Kooperationsbedarf immer deutlicher. Verfassungsrechtlich vorgesehen sind als Organe der Verbindung von Zentralstaat und Regionen der parlamentarische

10 Im Rahmen des „perfekten Zweikammersystems" kommt dem italienischen Senat die Aufgabe einer *„Chambre de réflexion"* zu; vgl *Manetti*, The Italian-Style Federal Senate, in: Luther/Passaglia/Tarchi (Hg), A World of Second Chambers, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism (2006) 832; vgl zu den Reformvorschlägen *ebda*, 837 ff, sowie *Mangiameli*, Un Senato delle autonomie per l'Italia federale (2003).

11 Insbesondere in den Fällen, in denen die eigenen, gliedstaatlichen Kräfte oder Mittel unzureichend sind; siehe *Bothe*, Generalbericht, in: Starck (Hg), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat (1988) 179 ff.

Ausschuss für regionale Fragen[12] und, beschränkt auf die autonomen Regionen, die im jeweiligen Autonomiestatut vorgesehenen paritätischen Kommissionen.[13] Die Vertretung der besonderen Interessen der autonomen Regionen bzw Provinzen wird auch dadurch garantiert, dass die Präsidenten ihrer Regierungen nach den Vorschriften ihrer Sonderstatute unmittelbar an Sitzungen des Ministerrates teilnehmen, soweit dort Fragen behandelt werden, welche sie betreffen.[14]

Um sowohl eine koordinierte Verwaltung der Einzelbereiche der staatlichen Zentralverwaltung zu gewährleisten, als auch den Interessen der Gesamtheit der territorialen Gliederungen Rechnung zu tragen, wurde 1970 die interregionale Kommission der Präsidenten der Regionalregierungen aller Regionen mit Normal- bzw Sonderstatut als Organ der Wirtschaftsplanung eingerichtet.[15] Die unsystematische Anhäufung von Aufgaben und Befugnissen dieser Kommission zeigt aber, dass es damals noch kein schlüssiges Gesamtkonzept für die Zusammenarbeit von Staat und Regionen gab.[16]

Daraufhin bildeten die Regionen in eigener Initiative eine Konferenz der Präsidenten der Regionalregierungen (einschließlich der beiden Präsidenten der autonomen Provinzen Trentino und Südtirol). Auch wenn keine förmliche Anerkennung seitens der staatlichen Regierung erfolgte, entwickelte sich diese (informelle) Präsidentenkonferenz zu einem Organ ständiger gegenseitiger politischer Konsultatio-

---

12 Der in Art 126 Abs 3 (aF) itVerf vorgesehene, aus Senatoren und Kammerabgeordneten zusammengesetzte Ausschuss war in Fällen der Auflösung von Regionalräten zu hören, konnte aber auch zu weiteren, die Regionen betreffenden Fragen (nicht bindende) Stellungnahmen abgeben. Der Ausschuss war aber schon wegen seiner (ausschließlich) parlamentarischen Zusammensetzung kein Organ der (wirksamen) Vertretung regionaler Interessen. In Art 126 Abs 2 (nF) ist erneut ein solcher Ausschuss für die Stellungnahmen bei Auflösung von Regionalräten vorgesehen.

13 In den paritätisch mit Vertretern des Staates und der jeweiligen Region besetzten Kommissionen werden die Durchführungsbestimmungen zu den Autonomiestatuten „verhandelt". Vgl *Palermo*, Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen, in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk (Hg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 395 ff.

14 Vgl zB Art 52 Abs 4 ASt Trentino-Südtirol und Art 44 ASt Friuli-Venezia Giulia (L cost 31.1.1963, Nr 1). Eine solche Möglichkeit besteht jedoch nicht für die Regionen mit Normalstatut.

15 „*Commissione interregionale*"; Art 13 des Gesetzes Nr 281 vom 16.3.1970.

16 Vgl dazu *Woelk*, Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht (1999) 247 ff mwN; 1981 wurde das CINSEDO (*Centro interregionale di studi e documentazione*) als dauerhafte und mit eigenen Mitteln ausgestattete Forschungs- und Dokumentationseinrichtung der Regionen in Form eines nicht eingetragenen Vereins gegründet.

nen der Regionen untereinander, das seit der Föderalismusreform an Bedeutung weiter zugenommen hat.

III. Die ständige Konferenz von Staat und Regionen: Aufgaben, Zusammensetzung und Rechtsnatur

Die schon bestehende Praxis der Begegnungen zwischen dem Ministerratspräsidenten und den Präsidenten der Regionalregierungen wurde 1983 mit der Einrichtung einer ständigen Konferenz von Staat und Regionen bestätigt und institutionalisiert.[17]

Aufgaben dieses beim Ministerratspräsidium eingerichteten Organs sind Information, Anhörung und Beratung in allgemeinen politischen Fragen, soweit diese die regionalen Kompetenzbereiche berühren, jedoch unter Ausschluss der Außen- und Verteidigungspolitik sowie der Justiz. Weiter war die Mitwirkung der Regionen an der Erarbeitung der wirtschafts- und finanzpolitischen Leitlinien ebenso vorgesehen wie die Aufstellung allgemeiner Kriterien für die staatliche Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis und die Einbeziehung der Regionen in das Verfahren zur Umsetzung der Richtlinien des europäischen Gemeinschaftsrechts.

Die Konferenz ist als Kollegium der Präsidenten der Regionen mit Normal- und Sonderstatut ausgestaltet (einschließlich der Präsidenten der beiden autonomen Provinzen Trentino und Südtirol); den Vorsitz führt der Ministerratspräsident, vorbehaltlich einer Delegation auf den Minister für regionale Angelegenheiten.[18] Dies unterstreicht die zentrale Rolle der Regierungen, insbesondere der Zentralregierung: die Konferenz ist also weder ein gemeinsames Organ, noch ausschließliches Repräsentationsorgan der Regionen. Kritisiert wurde die aus ihrer Zusammensetzung (Zentral- und Regionalregierungen) folgende Stärkung der regionalen Exekutive gegenüber den Regionalräten.

---

17 Die 1983 durch Dekret des Präsidenten des Ministerrates (GU vom 2.11.1983, Nr 300) eingerichtete *„Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome"* erhielt durch Art 12 G vom 23.8.1988, Nr 400, eine einfachgesetzliche Grundlage. Das Heft 1/98 der Zeitschrift Le istituzioni del federalismo behandelt in mehreren Beiträgen die *„conferenze intergovernative"*. Siehe auch den Beitrag von *Bifulco*, The Italian Model of State Local Autonomies Conferences (also) in the Light of Federal Experiences, in: Luther/Passaglia/Tarchi (Hg), A World of Second Chambers, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism (2006) 1046 ff.

18 Art 12 Abs 2 G 400/1988. Aus dieser starken Stellung des Ministerratspräsidenten wird teilweise dessen Verantwortlichkeit für die Aktivitäten der Konferenz abgeleitet.

1989 sollte die Neuordnung und Bündelung der bis dahin existierenden gemischten Organe bzw Kommissionen von Staat und Regionen erfolgen.[19] Dazu wurden der Konferenz deren gesamte Zuständigkeiten übertragen.[20] Auch strukturell wurde die Konferenz diesem erweiterten Aufgabenbereich durch die (allerdings praktisch kaum genutzte) Möglichkeit zur Einrichtung von Ausschüssen mit den jeweiligen Fachministern angepasst. Eine organisatorische Stärkung erfuhr sie durch die Einrichtung eines dem Präsidenten unterstehenden Sekretariates,[21] dem die Vorbereitung der Sitzungen und die Vorabklärung der behandelten Themen obliegen.

Entsprechend ihrer Rolle als Koordinierungsorgan waren die Entscheidungen der Konferenz zu politischen und verwaltungsrechtlichen Fragen zunächst grundsätzlich beratender Natur. Seit den 1990er Jahren häufen sich allerdings Formen „einvernehmlicher" Mitbestimmung: insbesondere in den Bereichen Gesundheitswesen, Informatik, Zivilschutz, Tourismus und Umweltschutz kommt es anstelle bloßer Stellungnahmen zunehmend zu Einvernehmen und zu Vereinbarungen über politische Richtungsentscheidungen.[22]

Damit wurde die Konferenz, wenigstens in formeller Hinsicht, zum zentralen Koordinierungsorgan zwischen der staatlichen und regionalen Ebene. Nach der Rechtssprechung des itVerfGH stellt die Konferenz auf Grund ihrer „gemischten" Zusammensetzung (Staat und Regionen) und wegen der ihr zugewiesenen Aufgaben weder einen Bestandteil des staatlichen noch der regionalen Apparate dar.[23]

---

19 In Ermangelung eines zentralen Organs, das zur einheitlichen Regelung der Beziehungen von Staat und Regionen legitimiert war, waren für jeden Sektor der staatlichen Verwaltung eigene Instrumente und Formen der Kooperation geschaffen worden.

20 Gesetzesverordnung Nr 418 vom 16.12.1989, erlassen auf Grund der Ermächtigung in Art 12 Abs 7 G 400/1988. Die gemischten Organe waren nun gegenüber der Konferenz zu Information in weitestem Umfange verpflichtet; die Kontrollbefugnis der Konferenz wurde auf alle von den gemischten Organen ausgeübten Aktivitäten erstreckt.

21 DPCM vom 4.6.1992, Nr 366 (mit Änderungen und Ergänzungen durch dPCM vom 26.10.1995, Nr 589). Zum Sekretariat gehören ca 60 Mitarbeiter, davon sind 20 regionale Beamte. Vgl *La Falce*, La Conferenza Stato-Regioni: organizzazione e funzionamento, Le istituzioni del federalismo 1998, 30 f, sowie die website der Ständigen Konferenz von Staat und Regionen: www.statoregioni.it (17.11.2010).

22 Vgl *La Falce*, Le istituzioni del federalismo 1998, 31 ff; *Sandulli*, La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive, Le Regioni 1995, 837 ff.

23 So itVerfGH Urt 116/1994. Vgl auch *Pastori*, La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione, Le Regioni 1994, 1261 ff; *Bin*, I nodi irrisolti, in: Bartole/Bin/Falcon/Tosi, Diritto regionale. Dopo le riforme (2003) 205 ff, der das System der Konferenzen als Institutionalisierung des Grundsatzes loyalen Zusammenwirkens interpretiert.

IV. Aufstieg zum zentralen Koordinierungsorgan

Im Rahmen der Reformen zur Verwaltungsvereinfachung und zur Realisierung eines sog „Verwaltungsföderalismus" wurden die Zuständigkeiten der Ständigen Konferenz durch das sog *Bassanini*-I-Gesetz (G 59/1997) schließlich erneut erweitert.[24] Die Ständige Staat-Regionen-Konferenz ist nunmehr obligatorisch an „allen Entscheidungsprozessen von regionalem, interregionalem und überregionalem Interesse" zu beteiligen.[25] Die Regierung hat vor Erlass von Gesetzesverordnungen bzw dem Einbringen von Gesetzentwürfen mit Auswirkungen auf regionale Kompetenzen die Stellungnahme der Konferenz einzuholen. Dies gilt auch im Verfahren zur Entscheidung über den Erlass von Rechtsakten im Zusammenhang mit der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis, hier erstarkte die Einbindung von der bloßen Anhörung zum Einvernehmen (*intesa*, Art 8). Mit dieser Regelung wurden alle Zuständigkeiten in den Beziehungen zwischen Staat und Regionen auf die Konferenz konzentriert und ihre Rolle als zentrales Koordinierungsorgan bestätigt.[26]

Durch Art 9 G 59/1997 wurde die Regierung zum Erlass einer Gesetzesverordnung ermächtigt, in der ua die Zuständigkeiten der Ständigen Konferenz von Staat und Regionen bestimmt und erweitert werden sowie die Konferenz, für Sachgebiete und Aufgaben gemeinsamen Interesses, mit der ‚Konferenz Staat-Städte und lokale Auto-

---

24 Gesetz vom 15.3.1997, Nr 59 („*Bassanini* I", über die Erweiterung der regionalen und kommunalen Befugnisse und Aufgaben und die Reform und Vereinfachung der Verwaltung). Mit dem aus vier Gesetzen und zahlreichen Durchführungsverordnungen bestehenden Reformkomplex sollen die 1990 begonnenen Verwaltungsreformen endlich umgesetzt werden. Angesichts des Scheiterns der Verfassungsreformen sollte überdies einfachgesetzlich, auf den Verwaltungsbereich begrenzt, weiter und umfassend dezentralisiert werden; vgl zu den Bassanini-Reformen *Woelk*, Föderalismus per Dekret. Zum Stand der Bassanini-Reform in den Beziehungen Staat und Regionen, in: Jahrbuch für Italienisches Recht 13 (2000) 105 ff.

25 Art 9 Abs 1 lit a) G 59/1997 und – wortgleich – Art 2 Abs 1 Dlg 281/1997. Art 8 Abs 1 G 59/1997 sieht die vorherige Herstellung des Einvernehmens mit der Staat-Regionen-Konferenz bzw der betroffenen Region vor.

26 Art 7 Dlg 281/1997 sieht diesbezüglich die Abschaffung der (in einer eigenen Anlage aufgeführten) sog gemischten Organe und die Übertragung ihrer Aufgaben auf die Konferenz vor.

nomien' zusammengelegt wird (d.lgs. 281/1997). Für letztere wurde damit außerdem erstmals eine gesetzliche Grundlage geschaffen.[27]

Beide Konferenzen (Staat-Regionen und Staat-Städte-örtliche Gebietskörperschaften) sind also in einem dreipoligen System der institutionellen Beziehungen zwischen Zentralregierung und regionalen sowie lokalen Körperschaften verbunden, da mit der „vereinigten Konferenz" ein drittes Organ für diejenigen Fragen geschaffen wurde, welche sowohl die Regionen als auch die kommunalen Gebietskörperschaften betreffen.[28] Die als „vereinigte Konferenz" gemeinsam tagenden Konferenzen Staat-Regionen und Staat-Städte-örtliche Gebietskörperschaften geben insbesondere Stellungnahmen zum Finanzgesetz und zur Wirtschafts- und Finanzplanung ab. Abstimmungen erfolgen in zwei, den jeweiligen „Teil-Konferenzen" entsprechenden Blöcken, welche ihre Stimmen in der Regel jeweils einheitlich abgeben.

Gegen diesen „Mischcharakter" der vereinigten Ständigen Konferenz erhoben die Regionen Sizilien und Apulien Klagen. Der itVerfGH bestätigte jedoch den weiten Ermessensspielraum des einfachen Gesetzgebers,[29] zumal der Entscheidung für eine „vereinigte Konferenz" keine verfassungsmäßig zwingend vorgegebene Grundentscheidung entgegenstünde. Die Konferenz sei das „Verbindungsorgan, welches den Regionen die Teilnahme an Entscheidungsprozessen ermöglicht, welche andernfalls in ausschließlicher staatlicher Entscheidungsbefugnis verblieben". Zwar kann die Art und Weise der Beteiligung der Konferenz an diesen Entscheidungsprozessen durch ordentliches Gesetz für Eil- und Dringlichkeitsfälle rechtmäßig geändert bzw eingeschränkt werden, da die Beteiligung mit einfachgesetz-

27 Die Staat-Städte und Gemeinden-Konferenz war mit DPCM vom 2.7.1996 errichtet worden; sie setzt sich zusammen aus Vertretern der Bürgermeister (der großen und kleinen Gemeinden) sowie der Vertreter der nationalen Vereinigungen der lokalen Gebietskörperschaften (ANCI, UPI, UNCEM). Vgl *Cammelli*, La Conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri, Le Regioni 1996, 422 ff; *Gaspari*, L'attività della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Una scheda informativa, Le istituzioni del federalismo 1998, 43 ff; *Anello/Caprio*, I difficili rapporti tra centro e periferia, Le istituzioni del federalismo 1998, 47 ff.

28 „Conferenza unificata"; Art 9 Dlg 281/1997. In der Vergangenheit waren die Konferenzen Staat-Städte/Gemeinden und Staat-Regionen getrennte Diskussionsforen; Themen von gemeinsamem Interesse für beide Kategorien von Körperschaften wurden lediglich gemeinsam erörtert. Vgl *Pizzetti*, Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana, Le Regioni 2000, 478 f.

29 Urteil 408/1998 vom 14.12.1998, Giurisprudenza costituzionale 1998, 3493 ff. Vgl dazu die Anmerkungen von *Girotto*, Funzione di indirizzo e coordinamento e riserva collegiale, Giur cost 1999, 1265 ff; *Anzon*, „Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, Giur cost 1998, 3531 ff; *Cartabia*, La riforma Bassanini e i conflitti tra Stato e Regioni: una discutibile ipotesi di cessazione della materia del contendere, Le Regioni 1999, 132 ff.

lichem Rechtsakt eingeführt wurde.[30] Dies gilt allerdings nicht für die Fälle, in denen Stellungnahme oder *intesa* Ausdruck einer verfassungsmäßigen Garantie sind, wie beispielsweise besondere Regelungen in den Statuten der autonomen Regionen.

V. Praktische Erfahrungen und Perspektiven

In der Praxis scheinen die unterschiedliche Zusammensetzung und die unterschiedliche Legitimation der einzelnen Mitglieder der drei Konferenzen keine negative Rolle zu spielen. Die Existenz eines Forums für den direkten Dialog aller Regierungsebenen wird weithin positiv bewertet: Nach den bisherigen Erfahrungen stehen dabei weniger die Parteiinteressen im Vordergrund, als vielmehr die wirksame Vertretung der Interessen der jeweiligen Regierungsebene, was sich konkret in Verständigung und Abstimmung untereinander sowie einer entsprechend hohen Zahl einstimmig gefasster Beschlüsse äußert.[31] Vor den eigentlichen Sitzungen der Konferenz(en) finden Arbeitstreffen leitender regionaler Beamter der entsprechenden Fachgebiete sowie Treffen der (informellen) Präsidentenkonferenz statt, auf denen die Präsidenten gemeinsame Positionen und Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Staat abstimmen.[32]

Diese Struktur der Konferenzen ermöglicht effektive Koordinierung; dies gilt insbesondere für viele die Reorganisation der Zentralregierung betreffende Maßnahmen. Beispielhaft ist der sog interne Stabilitätspakt, der zwischen der Zentralregierung (vertreten durch das Schatzministerium) und dem System der Regionen und Lokalautonomien geschlossen und später institutionalisiert wurde.[33]

Schließlich haben die Konferenzen und die sich in ihrem Inneren herausbildende Arbeitspraxis in starkem Maße auch die Beziehungen

---

30 DIg 281/1997: Art 2 Abs 5 (vorherige Konsultation), Art 3 Abs 4 (*intese*).

31 Dies gilt nach der Beobachtung von *Pizzetti*, Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana, Le Regioni 2000, 480 ff, sogar für die „vereinigte Konferenz"; Grund ist offenbar, die Notwendigkeit, der Regierung mit einer geeinten Position gegenüberzutreten.

32 Die Position der Mehrheit wird in der anschließenden Konferenz als Position der Regionen vertreten.

33 Um die Einhaltung der im Zusammenhang mit der europäischen Währungsunion festgelegten Kriterien garantieren zu können, wurde im Herbst 1998 unter der Regierung Prodi im Rahmen der vereinigten Konferenz ein Pakt abgeschlossen, mit dem sich die Regionen und lokalen Körperschaften gegenüber dem Schatzministerium verpflichteten, keine über die verfügbaren Haushaltsmittel hinausgehenden Mittel zu fordern. *Pizzetti*, Le Regioni 2000, 490, spricht daher von „governo integrato e condiviso".

zwischen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften geprägt und verändert. Statt der bisher gewohnten Frontstellung, Regionen auf der einen, Kommunen auf der anderen Seite, ist überdies seit der Föderalismusreform von 2001 eine Beteiligung der lokalen Körperschaften auf regionaler Ebene in einem Rat der Lokalautonomien verfassungsrechtlich vorgeschrieben, in einer Art zweiten Kammer mit beratender Funktion.[34]

Die Verbindungs- und Beratungsrolle der Konferenzen kann als Grundlage eines immer wichtiger werdenden intergovernativen Entscheidungssystems betrachtet werden.[35] Es häufen sich in der Fachgesetzgebung die Fälle, in denen die Konferenzen zu spezifischen Delegierungen, vor dem Erlass von Rechtsverordnungen oder grundlegender Entscheidungen der Regierungen oder einzelner Ministerien ihre Stellungnahme abgeben. In vielen Fällen sind diese Formen sogar zu richtiggehenden und verbindlichen „Vereinbarungen" (*accordi*) zwischen der Zentralregierung und den regionalen oder lokalen „Regierungen" erstarkt.[36] Obwohl es sich dabei nicht um die gesetzlich geregelte Rechtsform der Programmverträge handelt, verleiht die Tatsache, dass sie im Rahmen der Konferenzen getroffen werden (formalisiert, institutionell und protokolliert), diesen Vereinbarungen gegenüber bloßen politischen Absprachen rechtlichen Charakter. Überdies hat das politische Gewicht der Staat-Regionen-Konferenz deutlich zugenommen, seit die Regionalpräsidenten direkt gewählt werden.

Im Unterschied zur Koordinierung und Kooperation in Bundesstaaten steht die Konferenz jedoch unter der Kontrolle der Zentralregierung; eine ergänzende horizontale Abstimmung zwischen den

34 Siehe FN 9.

35 Für den itVerfGH stellt die Konferenz „einen der qualifizierten Orte zur Ausarbeitung der Regeln dar, welche den Grundsatz des loyalen Zusammenwirkens konkretisieren sollen" (Urt 401/2006); das System der Konferenzen „dient dem Austausch zwischen den beiden großen Systemen innerhalb der Republik; die Ergebnisse [dieses Austausches] zu streitigen Fragen werden durch Übereinstimmung erzielt" (Urt 31/2006).

36 Der Einfluss der Konferenzen wird in diesen Fällen der Rechtssetzung durch die Regierung noch dadurch verstärkt, dass sie gehört werden, während das Parlament nicht beteiligt ist. Vgl *Pizzetti*, Le Regioni 2000, 488 f; *Falcon*, Considerazioni sulla riforma regionale, Le Regioni 2000, 601 f.

Regionen gehört nicht zu ihren Aufgaben. Sie ist damit Ausdruck des noch unvollendeten Föderalisierungsprozesses Italiens.[37]

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die Rolle der – informellen – Präsidentenkonferenz (seit Juni 2005: „Konferenz der Regionen") in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung zugenommen hat.[38] Während das Sekretariat der Ständigen Konferenz in den 1990er Jahren Dreh- und Angelpunkt der (technischen) Vorbereitung der Sitzungen war und sich als „neutraler", bürokratischer Apparat zwischen Staat und Regionen positionieren konnte, hat seine Rolle seit zehn Jahren abgenommen. Stattdessen ist eine zunehmende fachliche Selbstkoordinierung von Regionen und Gemeinden zu beobachten, die angesichts der wachsenden Zahl der abzugebenden Stellungnahmen erforderlich ist.[39] Die Ständige Konferenz wird damit immer stärker zu einem Organ, in dem vorher untersuchte, diskutierte und beschlossene Positionen lediglich „ratifiziert" werden.[40] Der Schwerpunkt der fachlichen Arbeit verlagerte sich auf die Konferenz der Regionen: Diese richtete dazu 2005 elf Arbeitsausschüsse ein und fasste die bisherige informelle Praxis in einer eigenen Geschäftsordnung zusam-

---

37 *Bifulco*, The Italian Model of State 1074 ff, betont das deutliche Überwiegen der vertikalen Kooperation; *Bin*, La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government, Le Istituzioni del Federalismo, Nr 6/2007, 697, merkt an, dass immer seltener mehrere Präsidenten der Regionen an den Sitzungen der Ständigen Konferenz teilnehmen, da die Absprachen bereits vorher in der Regionenkonferenzen erfolgen.

38 Vgl die Informationen auf der Webseite der Konferenz der Regionen: www.regioni.it (17.11.2010).

39 *Carpani*, La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi „verticali" ed „orizzontali", abrufbar unter: www.federalismi.it (13.10.2009), 7.

40 Zwei Gesetzesvorschläge zur Reform des Systems der Ständigen Konferenzen seitens der Ministerin für Regionen, Lanzillotta, waren am 22.12.2006 vom Ministerrat verabschiedet worden, ohne jedoch jemals die Konferenz und damit die Diskussion mit den Regionen zu erreichen; vgl verschiedene Beiträge in *Antonelli* (Hg), Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise, Quaderni della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, Nr 3/2009. Auf Grund der vorzeitigen Auflösung des Parlaments im Frühjahr 2008 wurde die vorgeschlagene Reform nie verabschiedet. Unter der Ministerin Lanzillotta wurde die Praxis der Ständigen Konferenz effektiver gestaltet: Ähnlich wie im COREPER in Brüssel werden sog A-Vorlagen, über die ein Einvernehmen erst noch im Plenum hergestellt werden muss, von B-Vorlagen getrennt, über die Konsens besteht und die nur auf Verlangen diskutiert werden. Auch dieses Verfahren setzt eine sorgfältige Vorbereitung in der Konferenz der Regionen voraus.

men.[41] In den Ausschüssen beraten die Assessoren, während Entscheidungen von den 22 Präsidenten (bzw delegierten Vertretern) im Plenum getroffen werden;[42] in vielen Fällen findet die Meinungsbildung jedoch bereits vorher in den Ausschüssen statt.

VI. Mitwirkung der Regionen in Angelegenheiten der Europäischen Union

Die Staat-Regionen-Konferenz und die vereinigte Konferenz haben den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften auch bei der Mitwirkung am Prozess der Willensbildung und Umsetzung von europäischem Gemeinschaftsrecht eine wesentliche Rolle ermöglicht.[43] Diese Form der vorherigen Abstimmung der Entscheidungen auf europäischer Ebene mit den innerstaatlich Betroffenen bzw zur Umsetzung Verpflichteten kann als „italienischer Weg" der Beteiligung von Regionen und Kommunen bezeichnet werden.

Die regionale Beteiligung an der gemeinschaftsrechtlichen Willensbildung wurde vom italienischen Gesetzgeber erstmals 1987 geregelt: Gemeinschaftsvorhaben sollten den Regionen und autonomen Provinzen von der Regierung zugeleitet werden, um diesen die Möglichkeit zu entsprechender Stellungnahme zu geben.[44] Diese zeitlich unbestimmte und inhaltlich schwache Form der Beteiligung wurde wenig später durch das *„La Pergola"*-Gesetz (86/1989) aufgewertet, das die ständige Konferenz von Staat und Regionen zum Hauptinstrument regionaler Mitwirkung an der Willensbildung in Bezug auf die Setzung

---

41 Diese 11 Ausschüsse lösten die vorher bestehenden fünf informellen Arbeitsbereiche ab. Jeweils eine Region führt den Vorsitz, zwei weitere fungieren als Vizekoordinatoren. Die Ausschüsse sind: I. Institutionelle und allgemeine Angelegenheiten; II. Finanzangelegenheiten; III. EU und internationale Angelegenheiten; IV. Infrastruktur, Mobilität und Territorialverwaltung; V. Umwelt und Energie; VI. Kulturgüter und -aktivitäten; VII. Gesundheit; VIII. Sozialpolitik; IX. Ausbildung, Arbeit, Innovation und Forschung; X. Landwirtschaftspolitik; XI. Wirtschaft und Produktion; zusätzlich eingerichtet wurden: Kooperation und Initiativen für den Dialog und den Frieden im Nahen Osten; Zivilschutz (vgl http://www.regioni.it/informazioni/ (9.1.2011).

42 Zur Beschlussfähigkeit ist grundsätzlich ein Drittel der Mitglieder erforderlich; Beschlüsse werden mit der Mehrheit der Anwesenden gefasst. Für Änderungen der Geschäftsordnung und Wahlen gelten höhere Quoren. In einigen Fällen können auch Minderheitenvoten mit der Stellungnahme an andere Verfassungsorgane übermittelt werden.

43 Da die EU grundsätzlich nicht hinsichtlich der internen Gliederung der jeweiligen mitgliedstaatlichen Rechtsordnung unterscheidet, betreffen gemeinschaftliche Rechtsakte sowohl staatliche als auch regionale Kompetenzbereiche.

44 Art 9 G 183/1987.

von Gemeinschaftsrecht bestimmte.[45] Sichtbares Zeichen war die Einrichtung einer mindestens alle sechs Monate einzuberufenden gemeinschaftsrechtlichen Sitzung (*Sessione comunitaria*), auf der die Konferenz nicht nur zu Einzelfragen Stellung nehmen kann, sondern ganz allgemein zu Themen der Gemeinschaftspolitik von regionalem Interesse. Die durch den Ministerpräsidenten regelmäßig (oder auf Antrag der Regionen) einzuberufende Konferenz hat folgende Aufgaben:

- Vertretung regionaler Interessen durch Mitwirkung an der Bestimmung staatlicher Politik für die Rechtssetzung von Gemeinschaftsrecht,
- Stellungnahmen zu Kriterien und Verfahren der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Regionen,
- Stellungnahmen zum Entwurf des jährlichen „Gemeinschaftsgesetzes"[46] und
- Ernennung der regionalen Vertreter in Italiens ständiger EU-Vertretung.

Im Rahmen der Verfassungsreform von 2001 wurden diese durch einfachgesetzliche Regelungen und verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ausgeformten Beteiligungsverfahren in die Verfassung selbst aufgenommen.[47] Zunächst stellt Art 117 Abs 1 nF itVerf fest, dass Regionalgesetze (ebenso wie staatliche Gesetze) gemeinschaftsrechtliche Bindungen zu beachten haben: damit wird der Vorrang des Gemeinschaftsrechts verfassungsrechtlich festgeschrieben. Die folgenden Absätze ordnen die „Beziehungen des Staates zur Europäischen Union" unter die ausschließlichen Kompetenzen des Staates (Abs 2) und die Beziehungen der Regionen „mit der Europäischen Union" unter die konkurrierenden Kompetenzen (Abs 3) ein. Wesentlich ist daher die Klarstellung (Abs 5), dass die Regionen und autonomen Provinzen in Fragen, die ihre Kompetenzbereiche betreffen,[48] am

45 Art 10 G 86/1989 (anfänglich unter dem Namen des damals zuständigen Ministers als „*La Pergola*-Gesetz" bekanntgeworden), geändert durch Art 13 Abs 7 G 128/1998 und Art 5 Dlg 281/1997 (Neuregelung des Systems der Konferenzen) sowie durch Art 58 Abs 2 bis G 52/1996.

46 Ein jährlich zu erlassenes „Gemeinschaftsgesetz" ist erstmals in Art 2 G 86/1989 vorgesehen. Es ist das Hauptinstrument zur Anpassung der italienischen Rechtsordnung an das Gemeinschaftsrecht und setzt dieses entweder unmittelbar um oder enthält entsprechende Delegierung an die Regierung.

47 Art 117 nF und Art 120 nF itVerf; vgl dazu umfassend *Groppi*, Regioni e Unione europea, in: Groppi/Olivetti (Hg), La Repubblica delle autonomie (2003) 133 ff.

48 Dies bezieht sich sowohl auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art 117 Abs 3 nF itVerf) als auch auf die – neue – ausschließliche Residualkompetenz der Regionen (Abs 4 nF).

Entscheidungsprozess mitwirken, der zum Erlass von Gemeinschaftsrechtsakten führt und gemeinschaftliche Rechtsakte (und völkerrechtliche Verträge) – unter Beachtung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen in staatlichen Gesetzen – autonom umsetzen bzw durchführen.[49]

Als Folge dieser Festschreibung des Grundsatzes regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten durch die Verfassungsreform sind die bereits bestehenden Verfahren ausgebaut und gestärkt worden: durch das sog *La Loggia*-Gesetz (131/2003) und das sog *Buttiglione*-Gesetz (11/2005). Letzteres sieht im Hinblick auf den Informationsaustausch sowie die Konsultationsverfahren mit der ständigen Staat-Regionen-Konferenz, der Präsidentenkonferenz der Regionen sowie der Konferenz der Präsidenten der Regionalversammlungen kleinere Änderungen am Verfahren des jährlichen „Europagesetzes" vor. Die bisherigen Verfahren innerstaatlicher Beteiligung der Regionen werden aber im Grundsatz bestätigt; die gemeinsamen Stellungnahmen der Regionen, die im Rahmen der Ständigen Konferenz erreicht werden sollen, entfalten jedoch auch weiterhin keine Bindungswirkung. Für Gemeinschaftsvorhaben von größerer Bedeutung ist sogar vorgesehen, dass die Regierung einen Prüfungsvorbehalt (*riserva di esame*) erklärt, um eine Einigung darüber in der ständigen Staat-Regionen-Konferenz erzielen zu können. Sollte dies jedoch nicht (rechtzeitig) gelingen, hindert dies die Regierung nicht, auf europäischer Ebene mit den Verhandlungen fortzufahren.[50]

Das *La Loggia*-Gesetz (131/2003) regelt demgegenüber die Formen direkter regionaler Mitwirkung auf Gemeinschaftsebene und ist insoweit eine echte Neuheit. In Fragen, die regionale Gesetzgebungsbefugnisse betreffen, können regionale Vertreter zukünftig als Mitglieder der nationalen Delegation an Sitzungen der Arbeitsgruppen und Ausschüssen des Rates und der Kommission teilnehmen (Art 5 Abs 1).[51] Auch hier ist die Rolle der ständigen Staat-Regionen-Konferenz zentral:

---

49 Der letzte Halbsatz enthält einen Hinweis auf eine gesetzlich zu regelnde staatliche Ersetzungsbefugnis für den Fall der Nichterfüllung. Dies wird in Art 120 Abs 2 nF itVerf aufgenommen, der eine allgemeine Ersetzungsbefugnis der Regierung enthält, aber ausdrücklich auch die Nichtbeachtung von Gemeinschaftsrecht unter den Anwendungsfällen aufführt. Die Ausübung der gesetzlich zu regelnden Befugnis muss allerdings unter Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und des loyalen Zusammenwirkens erfolgen.

50 Vgl *Groppi*, Regioni 133 ff; *Bin*, I nodi 223 f.

51 Ein Vertreter der Regionen ist ständig zur Ständigen Vertretung Italiens in Brüssel abgeordnet. Seit 1996 ist den Regionen auch gestattet, eigene Verbindungsbüros in Brüssel zu unterhalten; L 52/1996 (Art 58 Abs 4) und G 128/1998 (Art 13 Abs 11). 14 der 24 italienischen Vertreter im Ausschuss der Regionen werden von den Regionen im Rahmen der Ständigen Konferenz ernannt.

Mit ihr werden die einzelnen Verfahrensfragen vereinbart, die ua auch eine einheitliche italienische Position in den Verhandlungen auf EU-Ebene garantieren sollen.[52] Außerdem können die Regionen in Bezug auf Fragen, die in ihren Kompetenzbereich fallen, von der Regierung verlangen, ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzustrengen, falls ein Gemeinschaftsrechtsakt ihre Kompetenzen verletzen sollte (Art 5 Abs 2). Dies ist wichtig, da die Regionen kein eigenes Klagerecht vor dem EuGH besitzen. Das Verlangen muss von einer Mehrheit der Regionen und autonomen Provinzen in der ständigen Staat-Regionen-Konferenz getragen werden. Neue Möglichkeiten ergeben sich für die Regionen nach Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle; allerdings ist hier noch vieles offen.[53]

Die zentrale Rolle der Ständigen Staat-Regionen-Konferenz wird dadurch noch gesteigert, dass die Mitwirkung an der innerstaatlichen Willensbildung im EU-Entscheidungsprozess durch sie erfolgt, soweit regionale Kompetenzen betroffen sind. Allerdings wird in der neuen Gesetzgebung auch die Konferenz der (Präsidenten der) Regionen ausdrücklich erwähnt und einbezogen; ein weiteres Zeichen für eine Verlagerung von der vertikalen zur horizontalen Koordinierung.

VII. Ein Dauerthema: Die Umwandlung des italienischen Senats in *eine Kammer der Regionen*

Eine weitere Neuerung enthielt eine Übergangsbestimmung zur Föderalismusreform 2001: Als kurzfristige Alternative zur – immer wieder diskutierten aber politisch nicht durchsetzbaren – Umwandlung des italienischen Senats in eine Kammer der Regionen kann nach Art 11 Verfassungsgesetz 3/2001 die Teilnahme von Vertretern der Regionen (einschließlich der beiden autonomen Provinzen) und der Gemeinden an der Parlamentskommission für regionale Angelegenheiten vorgesehen werden. Im Falle der Nichtberücksichtigung von deren Stellungnahme zu Gesetzentwürfen, welche konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen (Art 117 Abs 3 nF) und Finanzbeziehungen (Art 119

52 Falls dort Fragen verhandelt werden, die aus italienischer Sicht die regionale Residualkompetenz betreffen, könnte der Regionalvertreter nunmehr sogar die italienische Republik vertreten. Dies wurde allerdings in einer Vereinbarung zwischen Regionen und Regierung ausgeschlossen.

53 Zur Rolle der Regionen im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle, zu den damit verbundenen Problemen und für einen Vergleich der italienischen und der österreichischen Situation, siehe *Woelk/Bußjäger* (Hg), Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà (2010).

nF itVerf) betreffen, muss das Parlament diese mit qualifizierter Mehrheit beschließen.[54] Mit dieser – von beiden Kammern des Parlaments in den jeweiligen Geschäftsordnungen zu beschließenden – Erweiterungsmöglichkeit der gemeinsamen Parlamentskommission für regionale Angelegenheiten sollte den Regionen (und örtlichen Körperschaften) wenigstens übergangsweise die Möglichkeit der Beteiligung am Zustandekommen staatlicher Gesetzgebung gegeben werden, welche Auswirkungen auf die regionale Gesetzgebung zeitigen kann.

Damit erhielt der Gedanke regionaler Beteiligung am staatlichen Gesetzgebungsverfahren erstmals Verfassungsrang. Allerdings ist umstritten, inwieweit es sich tatsächlich um eine Verpflichtung zur Aufnahme von nichtparlamentarischen Mitgliedern handelt. Der Wortlaut der Bestimmung legt ein Ermessen des Parlaments nahe, auch ist die Erweiterung um die regionalen und kommunalen „Fremdkörper" in der Praxis bisher weder erfolgt noch für die Zukunft vorgesehen. Andererseits ist es angesichts des durch die Verfassungsreform von 2001 erfolgten umfassenden Umbaus im Bereich der Kompetenzen geradezu als systemwidrig anzusehen, dass das Parlament in den für die Beziehungen zwischen Staat und Regionen sensiblen Bereichen der konkurrierenden Kompetenzen und der Finanzbeziehungen, staatliche Gesetze wie bisher ohne jede regionale Mitwirkung erlässt.[55]

Nach mehrjähriger Diskussion war daher am 16. November 2005 ein von der Mitte-Rechts-Koalition getragener Entwurf zur Verfassungsänderung definitiv vom Parlament verabschiedet worden.[56] Der Entwurf scheiterte jedoch im Juni 2006 am Verfassungsreferendum (siehe unten).

Neben der sog *Devolution* (ausschließliche Kompetenzen für alle Regionen in den zentralen Bereichen Schule, Gesundheitswesen und Regionalpolizei), sollte die Abgeordnetenkammer gegenüber dem Senat und die Stellung der Ministerratspräsidenten (Premierministers) gestärkt werden. Das heutige „perfekte Zweikammersystem" sollte überdies an die neue bundesstaatliche Ordnung angepasst werden:

---

54 Vgl dazu *Bifulco*, In attesa della seconda camera federale, in Groppi/Olivetti (Hg), La Repubblica delle autonomie (2003) 211 ff; *Bin*, I nodi 211 ff; *Scaffardi*, Storia di un'istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata, Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2004, Nr 143/144, 81 ff.

55 Die mangelnde Koordinierung zeigt sich im sprunghaften Anstieg der Streitigkeiten zwischen Staat und Region vor dem itVerfGH, in denen es immer wieder um Abgrenzungsfragen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung geht, vgl dazu die Länderberichte Italien von *Palermo* und *Woelk* im Jahrbuch des Föderalismus.

56 „Änderungen am II. Teil der italienischen Verfassung", XIV Legislaturperiode, AS 2544-D (GU vom 18.11.2005, Nr 269). Das Verfassungsgesetz war am 20.10.2005 von der Abgeordnetenkammer in zweiter Lesung verabschiedet worden (AC 4862-C).

Ein aus nur mehr 252 Senatoren bestehender „Bundessenat", in dem die Regionen entsprechend ihrer Bevölkerungsstärke unterschiedlich vertreten wären (mindestens fünf Senatoren pro Region, außer Aostatal und Molise mit je einem) sollte gleichzeitig mit den Wahlen zu den Regionalräten gewählt werden (Art 57 nF, Entwurf) und die wirksamere Vertretung regionaler Interessen ermöglichen. Dies sollte über Änderungen in der Wählbarkeit, über die Teilnahme 42 regionaler und lokaler Vertreter (ohne Stimmrecht) an den Sitzungen des Senats sowie differenzierte Rollen der Kammern im Gesetzgebungsverfahren erreicht werden.[57] Im Gesetzgebungsverfahren waren in der Vorlage drei unterschiedliche Beteiligungsrechte der Kammern vorgesehen (Art 70 nF, Entwurf):[58] In Bereichen ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz des Staates oblag der Abgeordnetenkammer das Letztentscheidungsrecht; der Senat konnte lediglich Änderungen vorschlagen. In Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung verhielt es sich genau umgekehrt, hier behielt der Senat das letzte Wort. Für einige besonders wichtige Bereiche war dagegen weiter die gemeinsame Gesetzgebung beider Kammern vorgesehen.[59] Da hier gewissermaßen Einigungszwang bestand, sollte ein paritätischer Vermittlungsausschuss (dreißig Abgeordnete und dreißig Senatoren) gegebenenfalls Schlichtungsvorschläge ausarbeiten.

Im Reformentwurf wurde erstmals auch die Aufnahme der ständigen Staat-Regionen-Konferenz in den Verfassungstext vorgeschlagen. Sie sollte mit einfachem, von beiden Kammern verabschiedetem Gesetz eingerichtet werden und die Herstellung des Einvernehmens sowie die Ausarbeitung und Verabschiedung von Vereinbarungen zwischen Staat und Regionen ermöglichen; der Staat kann weitere Konferenzen mit den lokalen Gebietskörperschaften bilden (Art 118 Abs 3 nF, Entwurf). Auf Grund der inzwischen langen Tradition mit dem System der Konferenzen, hätte die Gefahr bestanden, eine institu-

57 Als Senator wählbar ist nach dem Entwurf nur, wer bereits ein gewähltes Mandat innerhalb der entsprechenden Region oder auf lokaler Ebene (dh Provinz oder Gemeinde jener Region) innehatte bzw bereits Abgeordneter oder Senator war oder ist, oder (wenigstens) seinen ständigen Wohnsitz in der Region hat (Art 58 nF, Entwurf).

58 Zum „Bundessenat" *Mangiameli* (Hg), Un Senato delle autonomie per l'Italia federale (2003); *Frosini*, Il senato federale e i procedimenti legislativi: un „puzzle" costituzionale, in: Groppi/Petrillo (Hg), Cittadini, Governo, Autonomie. Quali riforme per la Costituzione? (2005); *Manetti*, Il senato federale all'italiana, abrufbar unter: www.federalismi.it, Rivista telematica, Nr 8/2005.

59 Nach Art 70 Abs 3 nF, Entwurf, handelte es sich insgesamt um 25 Bereiche, insbesondere um Mindeststandards bei Grundrechten (Art 117 Abs 2 lit m itVerf) und regionale und kommunale Wahlgesetzgebung, ebda lit p), Finanzföderalismus (Art 119 itVerf) sowie die Ausübung der staatlichen Ersetzungsbefugnisse (Art 120 Abs 2 itVerf).

tionelle Konkurrenz zur parlamentarischen Vertretung der regionalen Interessen zu etablieren, eine Art „Dreikammersystem", welche letztlich beiden Institutionen schadet.

Vor allem auf Drängen der *Lega Nord* sollte mit dieser „Gegenreform" die Föderalismusreform 2001 übertroffen werden, welche in der vorangegangenen Legislaturperiode mit den Stimmen der Mitte-Links-Mehrheit verabschiedet und durch ein Referendum bestätigt worden war. Die „Gegenreform" von Mitte-Rechts wurde jedoch im Parlament ebenfalls lediglich mit absoluter Mehrheit verabschiedet.[60] Das daher mögliche Referendum war im Februar 2006 von allen drei dazu legitimierten Gruppen beantragt worden; ein in der Geschichte Italiens einmaliger Vorgang.

Nach den knapp ausgegangenen Parlamentswahlen, der Wahl des neuen Staatspräsidenten (*Giorgio Napolitano*) und dem Amtsantritt der Mitte-Links-Regierung von *Romano Prodi* im Frühjahr 2006, war der Ausgang des Verfassungsreferendums nicht überraschend: Mit einer deutlichen Mehrheit von 61,3% wurde die komplexe „Gegenreform" abgelehnt.[61] Bemerkenswert ist an dem Abstimmungsergebnis aber, dass entgegen dem nationalen Trend die Befürworter der „Gegenreform" in den zwei traditionell rechts wählenden Regionen des Nordens in der Mehrheit waren (Lombardei 54,6% und Venetien 55,3%). In diesem Votum drückt sich eine Unzufriedenheit der beiden wirtschaftsstarken und bevölkerungsreichen Regionen mit der aktuellen Lage aus, die politisch deshalb weitere Spannungen verspricht, da in ihnen die Lega Nord besonders stark ist. Dies wurde in den Wahlen 2008 bestätigt, in denen *Silvio Berlusconi* mit einer von der *Lega Nord* unterstützten Mitte-Rechts-Koalition an die Regierung zurückkehrte. Verfassungsreformen zur Umwandlung der zweiten Kammer wurden jedoch nicht weiter verfolgt oder ins Parlament eingebracht.

---

60 Nach Art 138 itVerf können in den Fällen, in denen die Vorlage in zweiter Lesung von beiden Kammern mit absoluter Mehrheit verabschiedet wird, ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer, 500.000 Wahlberechtigte oder fünf Regionalräte ein Referendum beantragen (Abs 2); für die Gültigkeit des Referendums über die Annahme oder Ablehnung der vom Parlament beschlossenen Verfassungsreform ist kein Gültigkeitsquorum vorgesehen, es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Ein Referendum ist dagegen ausgeschlossen, falls die Vorlage in zweiter Lesung jeweils mit 2/3-Mehrheit verabschiedet wird (Abs 3).

61 Das Ergebnis spiegelt jedoch weniger ein großes Interesse an der geplanten Staatsreform wider, sondern muss vielmehr als ein weiterer Akt in der politischen Auseinandersetzung zwischen Mitte-Links und Mitte-Rechts angesehen werden. Inhaltlich wurde durchaus darüber diskutiert, ob und welche Inhalte ggf wert wären, „gerettet" zu werden.

VIII. Regionale Mitwirkung als zentrale Frage

Der italienische Regionalismus war anfangs durch das völlige Fehlen effizienter institutioneller Verbindungen zwischen der staatlichen und der regionalen Regierungsebene gekennzeichnet. Spätestens mit der Kompetenzübertragung auf die Regionen mit Normalstatut stellte sich aber das Problem der Vertretung regionaler Interessen mit großer Dringlichkeit. In Ermangelung besonderer Organe waren Kooperation und Koordination zunächst einseitig zentralstaatlich gesteuert. Angesichts zunehmender Emanzipation der Regionen (und wegen deren Streitlust vor dem itVerfGH) erfolgte später eine Begrenzung dieser einseitigen Mechanismen und ihre Korrektur durch das Prinzip loyalen Zusammenwirkens. Dieses Prinzip wurde vom itVerfGH als „elastisches Scharnier" zwischen der staatlichen und den regionalen Rechtsordnungen interpretiert, im Sinne einer kooperativen Gestaltung des in Art 5 itVerf enthaltenen Spannungsverhältnisses von Einheit der Republik und Förderung der Autonomie.

Als eine Art Institutionalisierung des Grundsatzes vom loyalen Zusammenwirken entwickelte sich die 1983 eingerichtete ständige Konferenz von Staat und Regionen zunehmend zum zentralen Dreh- und Angelpunkt der Beziehungen von Staat und Regionen und zum institutionellen Sitz der Kooperations- und Konsultationsverfahren. Die gegenseitige Ergänzung beider Entwicklungen, dh Koordinierung durch Kooperation im Rahmen der ständigen Konferenz, zeigt sich deutlich am Beispiel der Gemeinschaftsangelegenheiten; sie wurde in der Verfassungsreform von 2001 grundsätzlich bestätigt. Zwar wird die Exekutivlastigkeit der Konferenz kritisiert, doch ist keine Alternative zu ihr in Sicht. Auch eine Reform des Senats und seine Umwandlung in eine „Kammer der Regionen" wären vermutlich keine Garantie.[62]

Die Beteiligung am Prozess der Willensbildung auf zentralstaatlicher Ebene ist ein großer Fortschritt in der Entwicklung des italienischen Regionalismus und eine Voraussetzung für echte Föderalisierung. Sie kann allerdings weder eigene Entscheidungsgewalt der Regionen ersetzen,[63] noch ist sie wegen des Zwanges zur Einigung auf

---

62 *Ruggiu*, Contro la camera delle Regioni, Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale (2006), hält eine parlamentarische Vertretung regionaler Interessen vor allem wegen der zu erwartenden Dominanz der parteipolitischen Interessen für ungeeignet. Siehe auch *Palermo*, Serve un Senato federale? in: Violante (Hg), Sulla costituzione (2010) 113 ff.

63 Diese ist auch nach der Föderalismusreform durch eine durchweg restriktive Rechtsprechung des itVerfGH im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung stark eingeschränkt.

eine gemeinsame Position für die Fälle geeignet, in denen besondere Interessen einzelner Regionen im Vordergrund stehen. Für spezifische Fragen und Interessen und insbesondere für die „Sonderautonomien", besteht daher die Notwendigkeit anderer, direkter Kanäle, sowohl in Form besonderer oder gesonderter Verfahren, als auch durch besondere Organe (zB die paritätischen Kommissionen). Der „asymmetrische" Regionalismus Italiens äußert sich zwangsläufig auch in einer rechtlichen Differenzierung von Verfahren und Institutionen.

Sehr wichtig ist die Herausbildung einer horizontalen Dimension der Kooperation in den letzten Jahren durch die deutliche Stärkung der Konferenz der Regionen. Das „gemischte" Modell der Ständigen Konferenz, das unter Betonung der vertikalen Koordinierung die Kontrolle der Regierung garantierte, ermöglichte die allmähliche Emanzipation der Regionen. Die Formalisierung der Verfahren und Institutionen folgt jedoch den Entwicklungen der Praxis. Vor allem seit der Föderalismusreform 2001 hat sich diese Praxis weiterentwickelt und die Gewichte zugunsten des „autonomen" Modells horizontaler Kooperation in der Konferenz der Regionen verschoben.[64] Da effiziente Koordinierung nunmehr auch zwischen den Regionen möglich ist, kann die bisherige Konzentration aller Koordinierungsfragen in der Ständigen Konferenz gelockert werden.[65] Entsprechend dem gewachsenen Selbstbewusstsein sieht sich die Konferenz der Regionen nicht mehr nur als autonomer Ansprechpartner der Regierung, sondern auch der anderen Verfassungsorgane (Art 1 Geschäftsordnung). Insoweit spricht alles dafür, statt eine – unwahrscheinliche – Reform des Senats anzustreben, den „italienischen Weg zum Föderalismus" weiter zu verfolgen: intergovernative Konferenzen und Stärkung der horizontalen Kooperation.

---

64 Vgl zu den Modellen *Vandelli*, I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale, in: Gaspari/Piraino (Hg), Il „gioco" della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano (2007) 72 f.

65 Diese Lockerung ist im Rahmen der Umsetzung von Art 119 itVerf zum Fiskalföderalismus zu beobachten: Die entsprechenden Regierungsvorhaben wurden nur einmal in der „vereinigten" Konferenz diskutiert (September 2008), während anschließend – außerhalb des Systems der Konferenzen – ein reger Dialog mit der Regierung stattfand. Das Gesetz vom 5.5.2009, Nr 42, sieht die Einrichtung einer ständigen Konferenz zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen vor, an der Vertreter der verschiedenen Regierungsebenen beteiligt sind, sowie einen paritätischen Fachausschuss mit 30 Experten zur Ausarbeitung der Ausführungsdekrete; trotz der Formulierung „im Bereich der Konferenz" arbeiten diese Gremien unabhängig vom System der Konferenzen. Vgl zu den jüngsten Entwicklungen zum Fiskalföderalismus (in deutscher Sprache) *Alber/Zwilling/Valdesalici*, Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden, in: EZFF (Hg): Jahrbuch des Föderalismus (2010) 245 ff.

Literaturverzeichnis

Alber Elisabeth/Zwilling Carolin/Valdesalici Alice, Italiens Finanzföderalismus. Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden, in: EZFF Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2010, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Nomos, Baden-Baden 2010, 245 – 259

Anello Walter/Caprio Giovanni, I difficili rapporti tra centro e periferia, Le istituzioni del federalismo 1998, 47 – 62

Antonelli Vincenzo (Hg), Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise, Quaderni della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, Nr 3, Roma 2009

Anzon Adele, „Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, Giur cost 1998, 3531 – 3541.

Bartole Sergio/Bin Roberto/Falcon Giandomenico/Tosi Rosanna, Diritto regionale, Dopo le riforme, Bologna 2003

Bifulco Raffaele, In attesa della seconda camera federale, in: Groppi/Olivetti (Hg), La Repubblica delle autonomie^2, Torino 2003, 211 ff

Bifulco Raffaele, La cooperazione nello stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea, Padova 1995

Bifulco Raffaele, The Italian Model of State Local Autonomies Conferences (also) in the Light of Federal Experiences, in: Luther/Passaglia/Tarchi (Hg), A World of Second Chambers, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism, Milano 2006, 1045 – 1083

Bin Roberto, I nodi irrisolti, in: Bartole/Bin/Falcon/Tosi, Diritto regionale, Dopo le riforme, Bologna 2003, 205 – 256

Bin Roberto, La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government, in Le Istituzioni del Federalismo, n. 6/2007, 689 – 706

Bothe Michael, Generalbericht, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, in: Starck (Hg), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Baden-Baden 1988, 175 – 224

Cammelli Marco, La Conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri, Le Regioni 1996, 421 – 424

Carpani Guido, La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi „verticali" ed „orizzontali", www.federalismi.it, Rivista telematica (13.10. 2009).

Cartabia Marta, La riforma Bassanini e i conflitti tra Stato e Regioni: una discutibile ipotesi di cessazione della materia del contendere, Le Regioni 1999, 132 – 137

Falcon Giandomenico, Considerazioni sulla riforma regionale, Le Regioni 2000, 601 – 610

Falcon Giandomenico, Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, in: Falcon (Hg), Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/ Südtirol, Padova 2003, 69 – 109

Frosini Tommaso Edoardo, Il senato federale e i procedimenti legislativi: un „puzzle" costituzionale, in: Groppi/Petrillo (Hg), Cittadini, Governo, Autonomie. Quali riforme per la Costituzione? Milano 2005

Gambino Silvio, L'ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri, in: Gambino (Hg), Diritto regionale e degli enti locali, Milano 2003, 3 – 15

Gaspari Oscar, L'attività della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Una scheda informativa, Le istituzioni del federalismo 1998, 43 – 46

Girotto Dimitri, Funzione di indirizzo e coordinamento e riserva collegiale, Giur. cost 1999, 1265 – 1282

Groppi Tania/Olivetti Marco (Hg), La Repubblica delle autonomie[2], Torino 2003

Konferenz der Regionen (Conferenza delle Regioni) Homepage [www.regioni.it]

La Falce Maria Giuseppina, La Conferenza Stato-Regioni: organizzazione e funzionamento, Le istituzioni del federalismo 1998, 27 – 42

Manetti Michela, Il senato federale all'italiana, www.federalismi.it, Rivista telematica, Nr 8/2005 (21/04/2005)

Manetti Michela, The Italian-Style Federal Senate, in: Luther/Passaglia/Tarchi (Hg), A World of Second Chambers, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism, Milano 2006, 829 – 858

Mangiameli Stelio (Hg), Un Senato delle autonomie per l'Italia federale, Napoli 2003

Palermo Francesco, Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen, in: Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk (Hg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, Baden-Baden 2005, 395 – 405

Palermo Francesco, Serve un Senato federale?, in: Violante (Hg), Sulla Costituzione, Roma (Il Riformista) 2010, 113 ff

Palermo Francesco/Woelk Jens, Länderberichte Italien, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus, Baden-Baden 2004, 2005, 2006, 2007 und 2008

Pastori Giorgio, La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione, Le Regioni 1994, 1261 – 1269

Pizzetti Franco, Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana, Le Regioni 2000, 473 – 494

Ruggeri Antonio, Il regionalismo italiano, dal „modello" costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o „razionalizzazione" di vecchie esperienze? Le Regioni 1998, 271 – 314

Ruggiu Ilenia, Contro la camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale, Napoli 2006

Sandulli Aldo, La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive, Le Regioni 1995, 837 – 861

Scaffardi Lucia, Storia di un'istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata, Studi parlamentari e di politica costituzionale 2004, Nr 143/144, 81 – 96

Ständige Konferenz von Staat und Regionen (Conferenze permanente Stato e Regioni), Homepage [www.statoregioni.it].

Toniatti Roberto, Lo sviluppo della Costituzione e il contributo della giurisprudenza costituzionale, in: Falcon (Hg), Sviluppo e mutamento della Costituzione, Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol, Padova 2003, 41 – 68

Vandelli Luciano, I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale, in: Gaspari/Piraino (Hg), Il „gioco" della cooperazione, Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano, Roma 2007, 72 f

Woelk Jens, Föderalismus per Dekret? Zum Stand der Bassanini-Reform in den Beziehungen Staat und Regionen, in: Jahrbuch für Italienisches Recht 13, Heidelberg 2000, 105 – 124

Woelk Jens, Die Europafähigkeit der italienischen Regionen, in: Lambertz/Große Hüttmann (Hg), Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen, Baden-Baden 2009, 42 – 57

Woelk Jens, Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht: „Leale collaborazione" und Bundestreue im Vergleich, Baden-Baden 1999

Woelk Jens/Bußjäger Peter (Hg), Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà, Eurac book n. 59, Eurac Research, Europäische Akademie Bozen, Bozen 2010 (mit ausführlichen deutschen Zusammenfassungen der Beiträge)

Canisius Braun[1]

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in der Schweiz

Für schweizerische Verhältnisse, und vor allem im Wissen um die historische Bedeutung der Kantone in der älteren wie jüngeren Schweizer Geschichte, ist die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im politischen Alltag eine sehr junge Institution. Sie ist aber sowohl in der Beurteilung der bundespolitischen wie der kantonalen Behörden nicht mehr aus dem politischen Alltag wegzudenken. Im Vergleich mit anderen Bundesstaaten, welche die institutionelle Mitwirkung der Gliedstaaten im Alltag der Bundespolitik schon länger geschaffen haben, ist die Gründung der KdK in der Schweiz spät erfolgt. Es war die Reaktion der Kantonsregierungen, auf aktuelle Herausforderungen, die sich der Schweizer Politik – hier insbesondere die Internationalisierung der politischen Fragestellungen und die damit einhergehende Verknüpfung der Außenpolitik mit der Innenpolitik – stellten. Dazu kamen grundsätzliche politische Herausforderungen, die in der zunehmend vernetzten Gesellschaft, den zunehmenden Erwartungen gegenüber dem Staat generell, aber auch in der zunehmenden Komplexheit der Aufgaben- und Fragestellungen insbesondere auch im internationalen Kontext gründeten.

I. Vom Kontaktgremium des Bundes zur Konferenz der Kantonsregierungen

Es war im Jahr 1978, als der Bundesrat, namentlich der für Föderalismusfragen zuständige Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD die Kantonsregierungen einlud, die vom Bund angestoßenen Arbeiten zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu begleiten und die kantonale Sicht im Interesse von tragfähigen, möglichst einvernehmlichen Lösungen einzubringen. Dieser politische Dialog zwischen Bundesrat und Kantons-

1 Der Autor war von 2001 bis 2008 Direktor der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit und geschäftsleitender Sekretär der Konferenz der Kantonsregierungen in Solothurn und Bern. Der Beitrag ist in der in der Schweiz geltenden deutschen Rechtschreibung verfasst.

regierungen etablierte sich rasch als ein ständiges Organ der Zusammenarbeit Bund-Kantone und wurde als das Kontaktgremium Bund-Kantone (KG) bezeichnet. Das Gremium stand unter dem Vorsitz des zuständigen Mitglieds des Bundesrates, jede Kantonsregierung entsandte eine Vertreterin oder einen Vertreter – in der Regel den jeweiligen Präsidenten oder die Präsidentin der Kantonsregierung – zu diesen Aussprachen.

1988, nach Abschluss der Arbeiten zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, befanden es die Kantonsregierungen auf Anfrage des Bundesrates für richtig, an diesem Organ in der bisherigen Form festzuhalten. Dies, obschon das Verhältnis der ständig wechselnden Kantonsvertreter zum präsidierenden Mitglied des Bundesrates aus Sicht der Kantonsvertreter weniger partnerschaftlich verstanden und gelebt wurde, als es eigentlich dem Ansinnen der Kantonsregierungen entsprochen hätte.

Das Kontaktgremium befasste sich in der Zeit von 1989 bis 1992 intensiv mit den Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten zum EWR-Abkommen und insbesondere mit dessen Auswirkungen auf die Kantone. In diesem Kontext reifte bei verschiedenen Kantonsvertretern und -vertreterinnen die Erkenntnis, dass ein eigenständiges, unter kantonaler Führung stehendes Organ die Interessenvertretung der Kantone auf bundespolitischer Ebene wahrnehmen sollte. Dieses Organ sollte sich nicht nur mit außenpolitischen Fragen befassen, sondern alle Politikbereiche abdecken, die nicht durch die sektoriell fokussierten Direktorenkonferenzen behandelt würden. Der EWR und damit die Außenpolitik war jedoch hauptsächlicher Anstoß zur Gründung der KdK, die am 8. Oktober 1993 nach nur gerade halbjähriger Vorbereitungszeit und lediglich zehn Monate nach dem Nein der Schweizer Stimmberechtigten zum EWR erfolgte.

II. Die Außenpolitik als Föderalismusförderin

Mit dem EWR war beabsichtigt, in der Bundesverfassung eine Übergangsbestimmung einzuführen, welche die kantonalen Anhörungs- und Mitwirkungsrechte in der Außenpolitik des Bundes und hier insbesondere in der europäischen Integrationspolitik verfassungsrechtlich festgeschrieben hätte. Die Ablehnung des EWR und der damit einhergehende Verlust bzw die Nichteinführung dieser von den Kantonen angestrebten außenpolitischen Anhörungs- und Mitwirkungsbestimmung der Kantone in der Bundesverfassung beschleunigten in der Folge den Willen der Kantonsregierungen, zielstrebig die Konfe-

renz der Kantonsregierungen zu gründen. Die schweizerische Außenpolitik, im speziellen die Europapolitik, hat somit zu einer Sensibilisierung des Bewusstseins in den Kantonen für deren Anliegen auf Bundesebene geführt und damit den Mitwirkungsföderalismus herausgefordert und gefördert. Die Außenpolitik mit ihren innenpolitischen Konsequenzen war letztlich für die Kantone der Hauptgrund, die KdK ins Leben zu rufen.

III. Effiziente Konferenzstrukturen

Die Arbeitsweise der KdK ist geprägt durch ihren inneren Aufbau. Das Hauptorgan ist die Plenarversammlung, in der jeder Kanton Anspruch auf einen Sitz und eine Stimme hat. Beschlüsse, die mit einem Quorum von mindestens 18 Kantonsstimmen gefasst werden, gelten als offizielle Stellungnahme der Kantone. Das Recht einzelner Kantone auf eine eigene Stellungnahme bleibt aber gewahrt. Die Plenarversammlung tagt in der Regel viermal jährlich in Bern. Der Bundesrat wird eingeladen, an den Plenarversammlungen der KdK teilzunehmen. Er kann zudem auch um Beratung und Beschlussfassung von Geschäften im Rahmen der Plenarversammlung ersuchen. Die Präsenz von Mitgliedern des Bundesrates an Plenarversammlungen hat sich nach anfänglich geübter Zurückhaltung themenabhängig als selbstverständlich etabliert.

Das politische Führungsorgan der KdK bildet ein Leitender Ausschuss, bestehend aus neun bis elf Regierungsmitgliedern, die auf Grund eines regionalen und sprachlichen Schlüssels[2] nominiert und durch die Plenarversammlung für die Dauer von zwei Jahren – mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl – gewählt werden. Der Leitende Ausschuss behandelt die laufenden Geschäfte und bereitet insbesondere die Plenarversammlungen vor. Zur Behandlung von umfassenderen Vorlagen oder zur Bearbeitung von bedeutenden Geschäftsbereichen kann er Fachkommissionen, Arbeitsgruppen oder Beauftragte einsetzen. Der Präsident[3] beruft den Leitenden Ausschuss

2 Die drei deutschsprachigen regionalen Regierungskonferenzen Ostschweiz, Nordwestschweiz und Zentralschweiz nominieren je ein Mitglied, die französischsprachige Westschweizer Regierungskonferenz nominiert deren zwei. Der italienischsprachige Kanton Tessin und das rätoromanische Graubünden bezeichnen je ein Mitglied, so wie die beiden Kantone Zürich und Bern über einen Sitz im Leitenden Ausschuss verfügen.

3 Der Präsident ist wie der Leitende Ausschuss von der Plenarversammlung auf zwei Jahre mit einmaliger Möglichkeit der Wiederwahl gewählt. In der Regel stellt sich ein Mitglied des Leitenden Ausschusses für dieses Amt zur Verfügung.

bei Bedarf oder auf Verlangen eines Mitglieds ein. Allerdings hat sich auch beim Leitenden Ausschuss sehr rasch der quartalsweise Sitzungsrhythmus im zeitlich gestaffelten Vorfeld der Plenarversammlung eingestellt.

Der Sitzungsbetrieb beider politischen Organe sowie von diesen bezeichneten Kommissionen und Arbeitsgruppen wird durch das ständige Sekretariat der KdK in Bern sichergestellt. Anlässlich der Gründung übertrugen die Kantone die Führung des Sekretariats der KdK ihrer eigenen ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit in Solothurn. Diese Lösung war naheliegend und auch pragmatisch, versteht sich doch die ch Stiftung unter anderem als Schnittstelle der Kantone für Föderalismusfragen und für die interkantonale Zusammenarbeit. Die Gründung der KdK erfolgte zudem in den Gremien der ch Stiftung. Zwischenzeitlich erfolgte 2003 der Umzug der KdK nach Bern, wo sie 2008 gemeinsam mit anderen Institutionen der interkantonalen Zusammenarbeit das Haus der Kantone beziehen konnte. Das Sekretariat der KdK beschäftigt heute 20 Personen, die allerdings in Teilpensen auch noch immer für die ch Stiftung tätig sind.

Die Kosten der KdK tragen die Kantone nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl. Anfänglich mit einem Budget von rund 250 000 Franken ausgestattet, ist im Voranschlag für das Jahr 2011 ein Betrag von rund 3,4 Mio Franken für die Tätigkeiten der KdK eingestellt. Gemessen an den Aufgaben und dem Erreichten erscheint das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag positiv. Das Ziel der erfolgreichen Mitwirkung erfordert einerseits eine aufwendige Erarbeitung von Entscheidgrundlagen und Stellungnahmen, die einem hohen qualitativen Anspruch zu genügen haben. Zudem steht und fällt die Bedeutung der Entscheide mit der Konsensfähigkeit unter den Kantonen. Die KdK hat in der Vergangenheit auch in schwierigen Dossiers mit unterschiedlichen Interessenlagen die Kantone auf einen Konsens fokussieren können und damit erheblich zum Erfolg der KdK in der Bundespolitik sowie im Verhältnis der Kantone untereinander beigetragen.

A. Netzwerk als zentraler Faktor

Wie vorstehend ausgeführt, setzt die KdK zur Behandlung von Dossiers aus ihrem Kernbereich Fachkommissionen oder Arbeitsgruppen ein. Diese werden zumeist aus Mitgliedern kantonaler Regierungen und Verwaltungen zusammengesetzt. Insgesamt sind in solchen Arbeitsgruppen rund 200 Personen aus praktisch allen Kantonen engagiert. Diese breite Abstützung sowie die gemischte Beteiligung von

politischen und verwaltungstechnischen Fachleuten je Bereich führen zu einem weit verzweigten Netzwerk der KdK in die kantonalen Regierungen und Verwaltungen hinein. Sie haben zudem den großen Vorteil, dass sich spezifisches Wissen in den Kantonen sowohl auf politischer wie auch auf technischer Ebene heranbildet.

Besonders erwähnenswert ist hier die ab 1994 aufgebaute „Begleitorganisation Bilaterale Verhandlungen"[4], die sich zuhanden der Organe der KdK und der Kantone sämtlicher Aspekte der bilateralen Abkommen und Verhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union (EU) aus Sicht der Kantone annimmt. Diese Arbeitsgruppen vertreten die Kantone auch in den Delegationen des Bundes für Verhandlungen und Sitzungen der gemischten Ausschüsse. Die für die Arbeitsgruppen verantwortlichen Regierungsmitglieder treffen sich im Rahmen einer so genannten Europakommission regelmäßig mit dem für die Außenpolitik zuständigen Mitglied des Bundesrates zum Erfahrungsaustausch und zwecks Absprache und Koordination. Die Arbeitsgruppen werden durch das Sekretariat der KdK betreut und koordiniert. Unterstützt wird das Sekretariat der KdK durch einen Informationsbeauftragten der Kantone in Brüssel mit Sitz bei der dortigen Schweizer Mission bei der EU. Zudem wirken zwei weitere Vertreter der KdK als Informationsbeauftragte der Kantone im Integrationsbüro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. Diese Einbindung kantonaler Vertreter in die Bundesorganisation für die schweizerische Europapolitik unterstreicht die zentrale Bedeutung dieses Politikfeldes für den Bund wie für die Kantone.

Eine weitere Arbeitsgruppe ist die 1998 geschaffene „EuRefKa" (Europa-Reformen der Kantone), die sich im Rahmen der Europapolitik um strategische Fragen kümmert und den Reformbedarf im Zug der verschiedenen europapolitischen Optionen aufzuzeigen sucht. Sie setzt sich zusammen aus Regierungsmitgliedern und wissenschaftlichen Experten.[5]

---

4 Die Begleitorganisation Bilaterale Verhandlungen umfasst heute die neun Arbeitsgruppen Öffentliches Beschaffungswesen, Freizügigkeit Personenverkehr, Soziale Sicherheit, Anerkennung Diplome, Luftverkehr, Landverkehr, Bildung und Jugend, Finanz- und Fiskalfragen und Dienstleistungen. Zudem ist eine separate Begleitorganisation Schengen/Dublin integriert, welche sich um Aspekte der Polizeizusammenarbeit, der justiziellen Zusammenarbeit, von Migration und Asyl, Grenze und Datenschutz kümmert.

5 Inhaltliche Ausführungen hierzu siehe unter „III.B. Mitwirkung der Kantone in der Außenpolitik des Bundes".

Zur vertieften Bearbeitung einer Städte- und Agglomerationspolitik setzte die KdK 1995 die „Kommission Städte" ein. Auch diese Kommission setzt sich aus Regierungsvertretern von Kantonen mit Agglomerationen und kantonalen Experten zusammen. Diese Kommission pflegt seit Anbeginn einen engen Kontakt mit den Institutionen der kommunalen Ebene, dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV). Die Kommission Städte vertritt die Kantone in der so genannten Tripartiten Agglomerationskonferenz, die gemeinsam von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden ins Leben gerufen wurde.

Darüber hinaus arbeitet die KdK in nahezu allen Geschäftsbereichen eng mit den sektoriell fokussierten Direktorenkonferenzen[6] zusammen. Die Kantone schufen hier 2001 mit ihrer „Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen" eine wichtige Grundlage zur systematischen und effizienten Ausgestaltung der interkantonalen Zusammenarbeit über sektorielle Grenzen hinweg.

Alle diese kantonalen Arbeitsgruppen und interkantonalen Konferenzen haben in der Vergangenheit ein Netzwerk zu Stellen des Bundes und der kommunalen Ebene aufgebaut, welches auf Grund des zunehmend besseren gegenseitigen Verständnisses und Vertrauens sowie einer höheren Sensibilität für die je nach Fragestellung ausgeprägte Betroffenheit insbesondere für die Zusammenarbeit mit dem Bund von zentraler Bedeutung geworden ist.

Wichtigste Gesprächspartner der KdK sind aber in jedem Fall die jeweils zuständigen Mitglieder des Bundesrates, oder im Fall der parlamentarischen Behandlung eines Geschäftes die Eidgenössischen Räte. Hier im Vordergrund stehen natürlich die Mitglieder des Ständerates. Mit einer Delegation des Bundesrates trifft sich eine Delegation des Leitenden Ausschusses der KdK im Rahmen des halbjährlichen Föderalismusdialogs zur Behandlung ausgewählter aktueller Geschäfte. Der Föderalismusdialog führte 1997 zur Sistierung des Kontaktgremiums (siehe I.). Mit Vertretern des Ständerates treffen sich Delegationen der KdK regelmäßig. Das Büro des Ständerates und der Leitende Ausschuss behandeln zweimal jährlich grundsätzliche Fragen der Zusammenarbeit und organisatorische Fragen in der Behandlung

6 Regierungsmitglieder, die in ihren Kantonen für die je gleichen Ressorts/Departemente zuständig sind, treffen sich regelmäßig zur Behandlung von sektoriellen Geschäften im Rahmen ihrer jeweiligen Direktorenkonferenz. Erwähnt seien hier zB die Finanzdirektorenkonferenz, die Bildungsdirektorenkonferenz, die Gesundheitsdirektorenkonferenz, die Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz uam.

von Geschäften. Zudem lädt die KdK alle Mitglieder des Ständerates am ersten Sessionsabend zum so genannten Stammtisch der Kantone ein, wo aktuelle Geschäfte in informeller Art diskutiert und Standpunkte ausgetauscht werden.

IV. Die Rolle der KdK bei bedeutungsvollen Geschäften

In verschiedenen politischen Bereichen und Einzelgeschäften hat die KdK in den vergangenen Jahren Einfluss genommen und dabei eine mitentscheidende Rolle gespielt, sei dies in der Gestaltung von Vorlagen oder in der Willensbildung bei Volksentscheiden. In der Folge sollen die wichtigsten Dossiers mit den Rollen und den Auffassungen der Kantone bzw der KdK dargestellt werden.[7]

A. Verfassungsreform

Die Vorarbeiten zu einer Verfassungsreform wurden bereits Mitte der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts an die Hand genommen, das Parlament hat sich schließlich 1987 ein erstes Mal eingehend damit befasst. Das Projekt einer Verfassungsreform hat aber erst nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum EWR wieder an Aktualität gewonnen, weshalb der Bundesrat 1994 die Wiederaufnahme dieser Arbeiten beschlossen hat. Die Vorlage des Bundesrates ging Mitte 1995 in eine Vernehmlassung, an der sich im Namen der Kantonsregierungen auch die KdK beteiligte. In einer Kernvernehmlassung legte die KdK insbesondere Grundsätze über das Verhältnis und das Zusammenwirken von Bund und Kantonen dar (hier insbesondere die Grundsätze der Subsidiarität, der Solidarität und der Zusammenarbeit).

Darüber hinaus tragen verschiedene Artikel der letztlich am 18. April 1999 von Volk und Ständen gutgeheißenen neuen Verfassung Züge aus der Vernehmlassung der Kantone und der KdK. Erwähnt sei hier der Verfassungsartikel über die Mitwirkung an der Willensbildung im Bund (Art 45 BV), wo die Kantone ihr Anliegen der Mitwirkung an der Rechtsetzung des Bundes sowie die Informations- und Konsultationspflicht betonten. Großen Einfluss haben die Kantone in der Ausgestaltung des Verfassungsartikels über die Mitwirkung der Kantone an außenpolitischen Entscheiden (Art 55 BV) genommen, indem den Kantonen zugesichert wird, dass sie dort, wo sie in ihren Zuständig-

7 Die Auswahl beruht auf der persönlichen Wahrnehmung des Autors und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit der wichtigsten Geschäfte.

keiten oder in wesentlichen Interessen betroffen sind, in die Vorbereitung außenpolitischer Entscheide in geeigneter Art und Weise einbezogen werden. Die KdK gründet ihre Tätigkeit in der Außenpolitik des Bundes ausdrücklich auf diese Verfassungsbestimmung, die letztlich auch zu einem Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Außenpolitik des Bundes geführt hat.

Dass die neue Bundesverfassung und hier insbesondere der erwähnte Art 55 BV für die Kantone nicht nur in Bezug auf die Europapolitik von Bedeutung ist, hat aktuell die Staatskrise zwischen der Schweiz und Libyen aufgezeigt, wo die KdK auf Antrag des Kantons Genf die verfassungsrechtliche Situation der Vereinbarung der Schweiz mit Libyen vom 20. August 2009 und weiterer zu beurteilen hatte. Der Bund hat hier die verfassungsmäßigen Mitwirkungsrechte des Kantons Genf verletzt, indem dieser weder informiert noch konsultiert wurde in einer Angelegenheit, wo der Bund in die Kompetenz des Kantons Genf eingriff. Die Frage des Verhältnisses der außenpolitischen Kompetenzen des Bundes zur innerstaatlichen Kompetenzordnung dürfte sich, wie Beispiel zeigt, auch inskünftig immer wieder stellen.

B. Mitwirkung der Kantone in der Außenpolitik des Bundes

Die Ausführungen über die nachgeführte Bundesverfassung haben deutlich gemacht, dass die Außenpolitik eine klassische Zuständigkeit des Bundes darstellt. Daran wird sich auch nichts ändern. Allerdings sind zusehends Probleme entstanden, sobald der Bund seine außenpolitische Kompetenz zum Abschluss von internationalen Verträgen nutzt, die in der innerstaatlichen Kompetenz der Kantone liegen und wesentliche Interessen der Kantone berühren[8].

Die Sicherstellung einer effizienten und zielführenden Mitwirkung der Kantone in der Außenpolitik ist eine der Hauptaufgaben der KdK. Über die vorgestellte Begleitorganisation der KdK hinaus wurde im Verlauf der Entwicklung der bilateralen Verträge und vor allem auch im Zusammenhang mit der schwierigen politischen Willensbildung in der Schweiz zunehmend klarer, dass nebst der Begleitung der Verhandlungen selber sowie der Mitwirkung kantonaler Vertreter in den Verhandlungsdelegationen des Bundes auch in der politischen Willensbildung den Vertretern der Kantone eine wichtige Rolle zu-

8 Mit dieser Frage befasst sich aus österreichischer Sicht der Beitrag von *Gerold Glantschnig* im vorliegenden Band.

kommen würde. Vor allem in den gewichtigen Abkommen über die Personenfreizügigkeit oder zu Schengen/Dublin dürfte die Tatsache, dass sich die Kantonsregierungen letztlich hinter die Anträge des Bundesrates stellten, zum Erfolg dieser jeweiligen Volksabstimmungen beigetragen haben.

Darüber hinaus haben die Kantone aber auch beschlossen, den Bundesrat in der Entwicklung und Realisierung der im Zug eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur EU notwendigen inneren Reformen zu unterstützen und an deren Ausgestaltung aktiv mitzuwirken. Sie ließen durch die erwähnte Arbeitsgruppe EuRefKa im Rahmen zweier Publikationen[9] verschiedene Fragen wissenschaftlich aufarbeiten. So wurden die Auswirkungen eines Beitritts auf die kantonale Rechtsordnung und verschiedene Fragen des Reformbedarfs in föderalistischer und bundesstaatlicher Hinsicht untersucht und der Einfluss auf die Volksrechte sowie die Finanz- und Wirtschaftsordnung aus kantonaler Sicht aufgearbeitet.

Diese Beiträge sollten nicht zuletzt als Ergänzungen zum Europabericht 2006 des Bundesrates dienen, bei dessen Erarbeitung die KdK ebenfalls mitwirkte.

C. *Neuordnung der Aufgaben und Finanzen zwischen Bund und Kantonen*

Im Herbst 2004 haben die Schweizer Stimmberechtigten mit einem beachtlichen Mehr von 64 Prozent der Stimmen die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) gutgeheißen. Diese Neugestaltung ist die wohl tiefgreifendste Föderalismusreform der letzten Jahrzehnte und das Werk einer jahrelangen intensiven Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, letztere vertreten durch die KdK und weitere Direktorenkonferenzen. In intensiver Teamarbeit wurden die Eckwerte für die NFA durch Vertreter des Bundes und der Kantone erarbeitet und auf 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Dazu waren Anpassungen der Bundesverfassung, die Revision verschiedener Bundesgesetze und der Neuerlass bzw die Totalrevision von drei Bundesgesetzen erforderlich. Zudem mussten auf kantonaler Ebene die betroffenen kantonalen

9 Schriften zur Schweizerischen Rechtspolitik: Konferenz der Kantonsregierungen (Hg), Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts (2001); Konferenz der Kantonsregierungen (Hg), Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht (2006).

Rechtsgrundlagen an das übergeordnete Recht bzw die Neuordnung angepasst werden.

Die Hauptziele dieser Neugestaltung waren und sind immer noch der Ausgleich der kantonalen Disparitäten einerseits sowie die Steigerung der Effizienz in der Aufgabenerfüllung. Entsprechend setzt die NFA bei den Finanzen und bei der Neuorganisation der Aufgaben an. Beim Finanzausgleich erfolgt dies mit den Instrumenten eines Ressourcen- und eines Lastenausgleichs, bei der Neuorganisation der Aufgaben durch eine Entflechtung der Aufgaben (klare Zuständigkeitsregelung Bund oder Kantone nach dem Grundsatz der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz), durch neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (Verbundaufgaben) sowie einer Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen.

Die Erarbeitung dieses „Mammutprojektes" und danach insbesondere die politische Willensbildung, das Projekt auch um- und durchzusetzen, ist in der Rückbetrachtung nur möglich gewesen, weil von Anbeginn weg der Bund und die Kantone das Vorhaben gemeinsam in einer paritätischen Projektorganisation vorangetrieben haben. Die NFA steht gleichsam als Musterbeispiel für die Werte, welche die KdK in der interkantonalen Zusammenarbeit geschaffen hat. Sie wäre mutmaßlich ohne koordinierende und projektbegleitende KdK und die gelungene Integration der interkantonalen Direktorenkonferenzen nicht realisiert worden. Zudem kann man auch davon ausgehen, dass das klare Bekenntnis der Kantonsregierungen zur Neugestaltung erheblichen Einfluss auf das positive Abstimmungsergebnis gehabt haben dürfte.

D. Agglomerationspolitik

Am 20. Februar 2001 haben der Bund, die Kantone sowie Städte und Gemeinden vereinbart, eine tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) zu schaffen mit dem Ziel, die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden zu fördern und eine gemeinsame Agglomerationspolitik (Kernstädte und Agglomerationsgemeinden) zu entwickeln. Neben der gegenseitigen Information will diese TAK vor allem konkrete Agglomerationsprobleme zu Lösungsansätzen führen und einen Beitrag zur Stärkung der Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit der Agglomerationen leisten.

Die Vertretung der Kantone in der TAK wird durch die KdK bestimmt, das Präsidium der Konferenz liegt ebenfalls bei einem Ver-

treter oder einer Vertreterin der KdK, die auch für das Sekretariat verantwortlich zeichnet. Speziell hierbei ist, dass bei einer Teilnahme eines Mitglieds des Bundesrates an einer Konferenz dieses das Co-Präsidium übernimmt.

Die kommunale Ebene, dh die Städte und Agglomerationsgemeinden werden durch den Schweizerischen Städteverband einerseits und den Schweizerischen Gemeindeverband anderseits vertreten.

Die TAK wurde vorerst für einen befristeten Zeitraum von 4 Jahre gegründet, mit der Absicht, sie bei Bewährung zu institutionalisieren. 2005 haben die beteiligten Staatsebenen auf Grund der positiven Ergebnisse beschlossen, die TAK weiterzuführen.

E. Steuerpaket 2001: historisches Kantonsreferendum

Erstmals in der über 130-jährigen Geschichte des Instituts „Kantonsreferendum"[10] ist ein solches unter der Federführung der KdK im September 2003 gegen das vom Bund beschlossene Steuerpaket 2001 zustande gekommen. Insgesamt elf Kantone reichten, koordiniert durch KdK und Finanzdirektorenkonferenz das Referendum ein und das Volk lehnte letztlich das vom Bund geschnürte Steuerpaket 2001 mit überwältigendem Mehr ab.[11]

Die Tatsache, dass die Kantone referendumsfähig sind und insbesondere die Erkenntnis, dass die Kantonsregierungen – sie standen vor allem hinter dem Referendum, weniger die Kantonsparlamente – auch eine eidgenössische Volksabstimmung prägen und erfolgreich entscheiden können, ist im Effekt ein Meilenstein in der Geschichte der KdK, die sowohl Referendum wie Abstimmungskampagne führte. Die Wahrnehmung der Kantone und insbesondere der interkantonalen Organe KdK und Direktorenkonferenzen war in der Folge eine andere bei den politischen Organen und der Verwaltung des Bundes: KdK und Kantonsregierungen sind in politischen Willensbildungsfragen auf eidgenössischer Ebene seit dem erfolgreichen Referendum gegen das Steuerpaket des Bundes zu einem ernst genommenen Faktor geworden.

---

10 Nach Art 141 der Bundesverfassung vom 19. April 1999 zum fakultativen Referendum können acht Kantone innerhalb von 100 Tagen nach amtlicher Veröffentlichung eines Erlasses verlangen, diesen dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Diese Möglichkeit war schon mit der Bundesverfassung von 1874 gegeben.

11 *Braun*, Historisches Kantonsreferendum: Resultat der interkantonalen Zusammenarbeit? in: LEGES 2004/1, 171-187.

V. Haus der Kantone in Bundesbern

Ein wichtiges Zeichen haben KdK und Direktorenkonferenzen für deren Präsenz in der Bundeshauptstadt gesetzt, indem sie – wiederum unter Federführung der KdK – im Juni 2008 das „Haus der Kantone" in Betrieb nahmen. Die Sekretariate aller wichtigen interkantonalen Konferenzen finden sich seither in einem gemeinsamen Kompetenzzentrum für interkantonale Fragen im Dienst der Kantone.

Mit diesem Haus der Kantone soll die Zusammenarbeit der Kantone in bundespolitischen Fragestellungen und auch gegenüber wichtigen privaten Organisationen verdeutlicht werden. Zudem schafft der Zusammenzug der KdK mit den verschiedenen Direktorenkonferenzen wertvolle Synergien, die zu einer weiteren Stärkung der Kantone im Umfeld der Bundespolitik beitragen. Zudem bietet das Haus der Kantone eine Infrastruktur für Konferenzen, Sitzungen und auch gesellschaftliche Treffen von Kantonsvertretern untereinander oder mit Bundesvertretern aus Politik und Verwaltung. Nach rund zweijährigem Betrieb hat sich das Haus der Kantone als wertvolle Maßnahme für die Kantone erwiesen. Was von einigen Seiten immer als zu forsch und zu teuer beurteilt wurde, möchte seitens der Kantonsregierungen heute wohl niemand mehr missen. Das Haus der Kantone ist ein wesentlicher Bestandteil der noch kurzen, aber bemerkenswerten Geschichte der KdK.

VI. Bilanz

Zusammenfassend kann man nach rund 17-jähriger Existenz festhalten, dass sich die KdK als Schlüsselinstitution für das Zusammenwirken von Bund und Kantonen sowie für die Mitwirkung der Kantonsregierungen an der politischen Willensbildung im Bund etabliert hat. Faktoren dieser Erfolgsgeschichte sind die Ausrichtung der KdK auf den konsolidierten Willen der Kantonsregierungen als Kollegialbehörde und die Erkenntnis, dass die Kantone, wenn sie einheitlich auftreten und ihre Kräfte bündeln, eine politische Kraft mit großem Gewicht darstellen. Die Kantonsregierungen haben schnell gelernt, im Rahmen der notwendigen Konsensfähigkeit in der KdK allenfalls auch einmal partikulare Interessen oder sogar parteipolitische Überlegungen zurückzustellen.

Es kann darüber hinaus festgestellt werden, dass eine KdK nicht nur den Kantonen dient. Sie eröffnet auch dem Bund Möglichkeiten, die Kantone für seine Anliegen und Ziele zu sensibilisieren und zu gewinnen, sei dies in der Außen- oder Innenpolitik. In eidgenössischen Volksabstimmungen, die kantonale Interessen oder wesentliche Zuständigkeiten der Kantone betreffen, haben Bund und politische Parteien ein erhebliches Interesse entwickelt, die Kantone in der Meinungsbildung auf ihrer Seite zu wissen. Dies ist wohl das größte Kompliment an die Kantonsregierungen, mit der KdK eine bemerkenswerte Institution der Kantone auf Bundesebene geschaffen zu haben.

Wohin wir gehen – Zukünftiges

Gerald Grabensteiner / Eduard Pesendorfer / Wolfgang Steiner

Die Verbindungsstelle der Bundesländer aus „Kundensicht"

I. Einleitung[1]

A. *Die Einrichtung der Verbindungsstelle der Bundesländer in der Besatzungszeit*

Die „Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung" wurde im Jahre 1951 eingerichtet,[2] also in einer Zeit, in der Österreich nach seiner Befreiung von der Herrschaft des NS-Regimes durch die Alliierten besetzt und in vier Besatzungszonen geteilt war. Wie die im November 1948 erfolgte Entführung von *Margarethe Ottillinger*, einer Sektionsleiterin im „Bundesministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung", durch Sowjetsoldaten an der Zonengrenze bei der Ennsbrücke in Oberösterreich[3] zeigt, war es dem österreichischen Staat damals aber nicht einmal möglich, eine österreichische Staatsbürgerin und hochrangige Beamtin vor einer unrechtmäßigen Verschleppung aus Österreich in die Sowjetunion zu schützen oder zumindest nachträglich ihre Freilassung zu erwirken. Selbst sechs Jahre nach dem Kriegsende, als die Kriegswirren schon längst vorüber waren, war die Situation des österreichischen Staates während der Besatzungszeit nicht mit der heutigen, souveränen Republik Österreich zu vergleichen – dies obwohl der Rechtsstaat von den Alliierten im Wesentlichen wiederhergestellt worden war:

Entgegen dem damals in Geltung gestandenen Art 4 Abs 2 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG),[4] der die Errichtung von Zwischenzolllinien

---

1 Die Autoren danken *Mag. Florian Schiffkorn* für die Mitarbeit an diesem Beitrag.

2 Vgl dazu *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 164 ff.

3 *Portisch/Riff*, Österreich II, Der lange Weg zur Freiheit (1993) Band 4, 90 ff.

4 BGBl Nr 1/1930, in der Fassung StGBl Nr 4/1945. Vgl dazu auch Art 4 des Abkommens zwischen den Regierungen des Vereinigten Königreiches, der Vereinigten Staaten von Amerika, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Französischen Republik über den Kontrollapparat in Österreich vom 28. Juni 1946 (im Folgenden: Zweites Kontrollabkommen [http://www.verfassungen.de/at/kontrollabkommen46.htm, 16. September 2010]).

oder sonstigen Verkehrsbeschränkungen innerhalb des Bundes untersagte, benötigte man zur Überschreitung der Demarkationslinien zwischen den Besatzungszonen einen von den Alliierten ausgestellten Identitätsausweis. Alleine dieses Beispiel führt die engen Grenzen, die der österreichischen Souveränität in den Jahren der Besatzungszeit von 1945 bis 1955 gesetzt waren, deutlich vor Augen. Schließlich war die Souveränität der Republik Österreich durch das Zweite Kontrollabkommen vom 28. Juni 1946 eingeschränkt, nach dessen Art 1 die österreichische Regierung und alle untergeordneten österreichischen Behörden die Anweisungen, die sie von der Alliierten Kommission empfingen, auszuführen hatten. Den Beschlüssen des Alliierten Rates kam die Wirkung von Gesetzen zu, wobei allerdings diese gesetzesgleichen Anweisungen der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof nicht unterlagen.[5]

Anders als Art 1 B-VG dies vorschreibt, ging somit das Recht der demokratischen Republik Österreich damals nicht nur vom Volk aus.

Auch wenn einige der Österreich auferlegten Beschränkungen mit der Zeit gelockert wurden, stand das Zweite Kontrollabkommen bis zu seiner Aufhebung durch das In-Kraft-Treten des Staatsvertrages von Wien am 27. Juli 1955[6] in Geltung. Erst dadurch erlangte Österreich – erstmals seit seiner Okkupation durch die Truppen Nazideutschlands im März 1938 – wieder seine volle und uneingeschränkte Souveränität zurück.[7]

Dieser punktuelle geschichtliche Rückblick zeigt, in welcher bewegten Zeit die Verbindungsstelle der Bundesländer gegründet wurde, in einer Zeit nämlich, in der Länderinteressen nicht nur gegenüber dem Bund, sondern insbesondere auch gegenüber der amerikanischen, der britischen, der französischen und der sowjetischen Besatzungsmacht zu vertreten waren – dies sogar über innerösterreichische Zonengrenzen hinweg. Schließlich waren nach Art 6 lit a des Zweiten Kontrollabkommens alle legislativen Maßnahmen und internationale Abkommen, die die österreichische Regierung abzuschließen wünschte, „bevor sie in Kraft treten oder im Bundesgesetz-

5 VfGH 25. März 1952, B 215/51, VfSlg 2298, mwN.

6 BGBl Nr 152/1955.

7 Auch *Margarethe Ottillinger* wurde im Zuge dessen, obwohl sie eigentlich nach ihrer Verschleppung von einem Sowjetgericht zum Tode verurteilt worden war, aus der sowjetischen Lagerhaft entlassen.

blatt veröffentlicht werden" dem Alliierten Rat zur ausdrücklichen Zustimmung oder zur Nichtuntersagung vorzulegen.[8]

B. *Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in Zeiten des Wiederaufbaus Österreichs*

Der historische Hintergrund des Jahres 1951, nur ein Jahr nach der Niederschlagung des kommunistischen Putschversuches, macht klar, dass auch die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Gründungsjahr der Verbindungsstelle der Bundesländer andere als im Jahre 2011 waren. Keine Bedeutung hatten damals beispielsweise heutzutage so wichtige Rechtsgebiete wie etwa das Telekommunikationsrecht,[9] das Vergaberecht, das Asylrecht, das Datenschutzrecht sowie der ganze Bereich des so genannten Regulierungsrechtes.

Das Jahr 1951 stand noch ganz im Zeichen des Wiederaufbaus und auch sechs Jahre nach seinem Ende war die öffentliche Verwaltung vor allem damit beschäftigt, die Folgen des Krieges zu beseitigen. Man kann sich bildhaft vorstellen, mit welchen Problemen die öffentliche Verwaltung in diesen Jahren fertig werden musste. Es dominierten insbesondere die Fragen der Wiederherstellung und des Ausbaus der zivilen Infrastruktur (Straßen- und Schienennetz, Energieversorgung), der Wohnraumschaffung[10] sowie der Wohnraumverwaltung, der ausreichenden Lebensmittelversorgung der Bevölkerung,[11] der sozialversicherungsrechtlichen Abwicklung der Todesfälle sowie der Opferfürsorge und der Entnazifizierung der österreichischen Bevölkerung (auch wenn diese 1951 bereits an Schwung verloren hatte).

Ein typisches Beispiel der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung aus dem Bereich des Wirtschaftslenkungsrechts: Das Linzer Volksblatt meldete in seiner Ausgabe vom 21. August 1951 auf der Titelseite unter der Schlagzeile „Dienstag und Freitag fleischlose Tage", dass das Wirtschaftsdirektorium zwei fleischlose Tage pro Woche – ausgenommen davon waren Beuschel, Blut- und Leberwürste – zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Fleisch und Fleischwaren beschlossen

8 Nach Art 6 lit b des Zweiten Kontrollabkommens konnte der Alliierte Rat die österreichische Regierung oder die entsprechende österreichische Behörde jederzeit von seinem Einspruch gegen eine legislative oder Verwaltungsmaßnahme der Regierung oder einer solchen Behörde in Kenntnis setzen und verfügen, dass die betreffende Maßnahme rückgängig gemacht oder abgeändert wird.

9 Mobiltelefonie, Videokonferenzen und Internet waren noch unbekannte technische Möglichkeiten.

10 Wohnungseigentumsgesetz, BGBl Nr 149/1948.

11 Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz, BGBl Nr 28/1948.

habe; Zuwiderhandlungen gegen diese fleischlosen Tage würden nach dem Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz bestraft werden.[12]

II. Ist die Verbindungsstelle der Bundesländer noch zeitgemäß?

A. Bloß „Poststelle" oder doch auch wichtiges Koordinierungsinstrument?

Der oben angestellte Vergleich der Situation Österreichs im Jahre 1951 mit jener des Jahres 2011 führt deutlich vor Augen, wie sehr sich die Lage im Land zum Guten gewandt und sich die Probleme, die von den öffentlichen Verwaltungen des Bundes und der Länder zu bewältigen waren, verändert haben. Dabei darf auch nicht auf den tiefgreifenden Wandel durch den 1995 erfolgten Beitritt Österreichs zur Europäischen Union vergessen werden, der einen erhöhten Koordinationsbedarf unter den Ländern mit sich brachte.

Im Jahre 1951 galt es noch, nicht nur die zum Teil gefürchteten Zonengrenzen zu überwinden, sondern auch die faktischen Schwierigkeiten im Personen- und Nachrichtenverkehr zwischen den Bundesländern und der Bundeshauptstadt (die neben allen wichtigen Zentralstellen des Bundes auch die Hauptquartiere der Alliierten beherbergte) zu überbrücken. Daher liegt es auf der Hand, dass die Einrichtung der Verbindungsstelle der Bundesländer auch aus dem Bedürfnis der Länder resultierte, vor Ort in Wien eine unabhängige „ständige Vertretung" zu haben. Dieser Aspekt steht aber im Jahre 2011, schon auf Grund der verbesserten Mobilität und der Verwendung moderner Kommunikationstechniken, sicher nicht mehr im Vordergrund.

Man könnte daher die Frage stellen, ob es gerade im Zeitalter moderner Kommunikationstechniken, etwa von E-Mail, Internet und Videokonferenzen, überhaupt noch einer Verbindungsstelle der Bundesländer bedarf. Handelt es sich womöglich bei der Verbindungsstelle der Bundesländer bloß um eine Art „Poststelle" oder erfüllt diese auch heute noch wesentliche Aufgaben, die für das Funktionieren des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im europäischen Kontext selbst 60 Jahre nach ihrer Gründung von Bedeutung sind?

12 Linzer Volksblatt vom 21. August 1951, Nr 192, 77. Jahr, 1.

B. *Die Verbindungsstelle der Bundesländer – das „Lastentier" des Bundesstaates*

1. *Ein Koordinationsinstrument ohne (verfassungs)gesetzliche Grundlage*

Die Verbindungsstelle der Bundesländer erfüllt eine ausgesprochen wichtige Aufgabe in der Praxis der österreichischen Bundesstaatlichkeit – dies obwohl eine solche Verbindungsstelle der Bundesländer im Konzept der österreichischen Bundesverfassung 1920/1929 nicht vorgesehen war und sie bis heute keine verfassungsrechtliche Verankerung erfuhr.[13]

Das Fehlen einer verfassungsgesetzlichen Grundlage hat den Bundesgesetzgeber jedoch nicht davon abgehalten, in einfachgesetzlichen Bestimmungen auf die Verbindungsstelle der Bundesländer Bezug zu nehmen.[14] Damit ist ein doch vielfältiges Leistungsspektrum der Verbindungsstelle der Bundesländer normativ verankert und von den beteiligten Gebietskörperschaften auch zumindest zur Kenntnis genommen worden.

Auch wenn *Holzinger*[15] zutreffend ausführt, dass der Bund auf die Einrichtung der Verbindungsstelle der Bundesländer lange Zeit hindurch zögernd reagierte, machen die vorigen Ausführungen doch sehr deutlich, dass auch der Bund die Verbindungsstelle der Bundesländer mittlerweile uneingeschränkt anerkannt hat.

2. *Entwicklung von „Parallelstrukturen"*

Alleine der Umstand, dass sich ua mit den Länderkonferenzen und der Verbindungsstelle der Bundesländer „Parallelstrukturen" ohne (verfassungs)gesetzliche Grundlage entwickelt haben, zeigt, dass die Praxis mit den Staatsorganen und sonstigen Institutionen, die die Verfassung ausdrücklich vorsieht, alleine nicht das Auslangen fand. Fraglich ist allerdings, ob der Verfassungsgesetzgeber dieser Entwicklung Rechnung tragen sollte, in dem er für diese Parallelstrukturen, wie etwa die Verbindungsstelle der Bundesländer, eine rechtliche Grundlage schafft.

---

13 Zu den Rechtsgrundlagen der Verbindungsstelle der Bundesländer vgl *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 164 f.

14 Siehe dazu ausführlich den Beitrag von *Katharina Königswieser-Maca* im vorliegenden Band.

15 *Holzinger*, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 256.

Dazu besteht jedoch aus verfassungsrechtlicher Sicht keine zwingende Notwendigkeit, sodass wohl auch die Zweckmäßigkeit eines solchen Unterfangens bezweifelt werden muss – ja vielleicht liegt die „Schlagkraft" und damit auch der Erfolg der Verbindungsstelle der Bundesländer gerade darin begründet, dass sie bei ihrer Tätigkeit eben kein feststehendes, formalisiertes Verfahren einzuhalten hat und auch nicht an eine starre Organisationsform gebunden ist.

3. *Die Verbindungsstelle als Dienstleister für die Bundesländer*[16]

Eine wichtige Funktion der Verbindungsstelle der Bundesländer ist ohne Zweifel jene als Geschäftsstelle der Länderkonferenzen, insbesondere der Landeshauptleutekonferenz, der Landesamtdirektorenkonferenz und der davon abgeleiteten Länder-Expertinnen- und Expertenkonferenzen. Dass die Verbindungsstelle der Bundesländer diese Rolle auch für die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landtage, die der Landtagsdirektorinnen und Landtagsdirektoren sowie jene der Präsidentinnen und Präsidenten der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern übertragen bekommen hat, zeigt deren beachtlichen Stellenwert sowie deren vielfältige Betätigungsfelder über die Grenzen der staatlichen Verwaltung im engeren Sinn hinaus.

Neben der dabei regelmäßig notwendigen Sitzungsvorbereitung und Protokollierung besteht eine in der Praxis wesentliche Aufgabe der Bearbeiterinnen und Bearbeiter der Verbindungsstelle der Bundesländer darin, Beschlussvorschläge auszuarbeiten bzw mitzuformulieren. Dabei kommen den jeweiligen Konferenzen auch das in der Verbindungsstelle der Bundesländer bestehende fachliche Know-how und der aktuelle Gesamtüberblick, den die Verbindungsstelle der Bundesländer zu den einzelnen Themen hat, zugute.

Eine weitere Funktion der Verbindungsstelle der Bundesländer ist die Rolle als „Poststelle" für den Bund, der über die Verbindungsstelle der Bundesländer den Ländern Informationen zukommen lassen kann. Die Länder wiederum können darauf vertrauen, dass alle diese Informationen unverzüglich an sie weitergeleitet werden. Auch haben die Länder die Gewissheit, dass an den Informationsgesprächen des Bundes auf Beamtenebene jedenfalls auch ein Vertreter der Verbindungsstelle der Bundesländer teilnimmt und den Ländern über Inhalt und Ergebnis des Gespräches Bericht erstattet, sodass es grundsätzlich nicht erforderlich ist, zu jedem Informationsgespräch auch

16 Vgl dazu insbesondere die detaillierte Darstellung der Tätigkeit der Verbindungsstelle der Bundesländer im Beitrag von *Andreas Rosner* im vorliegenden Band.

tatsächlich einen Ländervertreter zu entsenden. Alleine dieser letztgenannte Umstand entlastet die Landesverwaltungen und ist daher von großer praktischer Bedeutung.

Die Funktion der Verbindungsstelle der Bundesländer erschöpft sich jedoch nicht in der eines effizienten „Boten" bzw eines „Zustelldienstes", auch wenn diese Rolle als einheitlicher Ansprechpartner – sowohl für den Bund als auch für die Länder – nicht gering geschätzt werden darf.

Zwar ist die Verbindungsstelle der Bundesländer kein eigenständiges entscheidungsbefugtes Organ, sondern eben „nur" eine Koordinationsstelle der Länder, jedoch fasst sie im Bedarfsfall die Rückmeldungen aus den Bundesländern zusammen und leitet diese als gemeinsame Länderstellungnahme weiter. Dabei handelt es sich aber nicht um eine rein manipulative Tätigkeit:

Sollte nämlich unter den Bundesländern in Einzelfragen oder in grundsätzlichen Fragen Dissens bestehen, arbeitet die Verbindungsstelle der Bundesländer in der Praxis vielfach die konsensfähigen Kernpunkte heraus und unterbreitet den Ländern von sich aus einen Kompromissvorschlag. Dabei versucht sie, selbstverständlich mit der gebotenen Zurückhaltung, den geäußerten Bedenken der Länder Rechnung zu tragen, um eine gemeinsame Länderposition, etwa zu einem Vorhaben des Bundes, doch noch erzielen zu können.

Gerade diese – auch inhaltliche – Koordinationstätigkeit macht die Verbindungsstelle der Bundesländer für das Gefüge und für das Funktionieren des Bundesstaates so wertvoll. Mag es nämlich auch zu Einzelfragen gegensätzliche Interessen der Länder geben, ist es doch im Gesamtinteresse der Länder nach außen einheitlich aufzutreten und mit „einer Stimme" zu sprechen. Schließlich liegt es auf der Hand, dass einer solchen gemeinsamen Länderstellungnahme im politischen Diskurs, aber auch in der medialen Wahrnehmung sicherlich mehr Gewicht zukommt, als etwa neun Rückmeldungen der Länder, die womöglich sogar voneinander abweichen. Nicht zuletzt deshalb erfuhr die „einheitliche Stellungnahme" der Länder in jüngerer Vergangenheit etwa auch im Art 23d Abs 2 B-VG eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Erwähnung.

Besonders deutlich tritt diese Koordinierungsfunktion der Verbindungsstelle der Bundesländer in Bereichen zu Tage, in denen Angelegenheiten der Europäischen Union betroffen sind und daher ein erhöhter Bedarf an Absprachen der Länder untereinander gegeben ist. An Beispielen ist hier etwa die Koordinierung der Länder im Zuge der

Umsetzung von Unionsrecht ins nationale Recht zu nennen, insbesondere in jenen Fällen, in denen unklar ist, ob die Zuständigkeit zur Umsetzung dem Bund oder den Ländern zukommt, wie zuletzt etwa bei der „Umsetzung" der so genannten „EVTZ-Verordnung".[17]

Auch das von der Verbindungsstelle der Bundesländer koordinierte Zusammenwirken der Länder im Zuge der äußerst aufwändigen Umsetzung der „Dienstleistungsrichtlinie"[18] ist als prägnantes Beispiel für die wichtige Rolle, die die Verbindungsstelle der Bundesländer in diesem Zusammenhang spielt, zu nennen. Besonders die Tatsache, dass sich die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie nicht bloß auf legistische Maßnahmen beschränkte, sondern im Vorfeld ein planungs- und ausführungsintensives „Normenscreening" aller Landesrechtsordnungen durchzuführen war, erhöhte den Koordinierungsbedarf immens, was zu einem gleichermaßen intensiven als auch nützlichen Engagement der Verbindungsstelle der Bundesländer in dieser Angelegenheit führte.

III. Der Österreich-Konvent als Herausforderung für die Verbindungsstelle der Bundesländer

Beispielgebend für die wertvolle und effektive Koordinierungstätigkeit der Verbindungsstelle der Bundesländer war auch die von ihr geleistete Unterstützung der Arbeiten des Österreich-Konvents. Der Österreich-Konvent hat vom 30. Juni 2003 bis 31. Jänner 2005 über Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform beraten. Er wurde am 2. Mai 2003 durch ein Gründungskomitee eingerichtet, das die Aufgaben und die Zusammensetzung des Konvents festgelegt hat. Dieser Verfassungskonvent hatte die Aufgabe „Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine effizientere Verwaltung schaffen soll".

Nach dem Beschluss des Gründungskomitees war es Ziel des Konvents, einen neuen Verfassungstext zu schaffen, der in knapper aber umfassender Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält,

---

17 Verordnung (EG) Nr 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl L 210 vom 31.7.2006, 19. Siehe dazu den Beitrag von *Peter Bußjäger* im vorliegenden Band.

18 RL 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 376 vom 27.12.2006, 38. Siehe dazu den Beitrag von *Paul Sieberer* im vorliegenden Band.

wobei die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung jedenfalls aufrecht bleiben sollten. Unter dem Vorsitz des ehemaligen Rechnungshofpräsidenten *Franz Fiedler* erstellte der Österreich-Konvent letztlich einen umfassenden Bericht, der anlässlich der letzten Plenarsitzung des Österreich-Konvents am 28. Jänner 2005 präsentiert wurde.

Der Österreich-Konvent bestand aus 70 Mitgliedern, nämlich aus den Mitgliedern der Bundesregierung, den Präsidenten der Höchstgerichte, einem Vertreter der Volksanwaltschaft, Vertreterinnen und Vertretern des Städtebundes und des Gemeindebundes, der Sozialpartner und Kammern sowie weiteren fachlich qualifizierten Persönlichkeiten und schließlich aus 18 Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer, wobei je neun dieser Personen durch die Landeshauptleute und Landtagspräsidentinnen und -präsidenten nominiert wurden.

Bereits auf Grund dieser Zusammensetzung und der dadurch gegebenen Nahtstellen zwischen Bundes-, Länder- und Gemeindevertretern war klar, dass eine umfassende Koordinierung der Länder hier zwingend erforderlich war. Dies zeigte sich vor allem im weiteren Verlauf des Österreich-Konvents, der insgesamt zu 17 Plenarsitzungen zusammentrat. Ohne eine Anlauf- und Koordinationsstelle für die Länder, wie sie die Verbindungsstelle der Bundesländer darstellt, wäre diese Herausforderung kaum zu bewältigen gewesen.[19]

Darüber hinaus tagte auch das Präsidium des Österreich-Konvents in insgesamt 44 Sitzungen. Da in diesem Lenkungsgremium auch die damalige Erste Präsidentin des Oberösterreichischen Landtages vertreten war, die auch die Funktion der Stellvertretenden Präsidentin des Österreich-Konvents ausübte, war es möglich, auf die Länderinteressen bereits im Präsidium Bedacht zu nehmen. Dabei war eine Abstimmung der Länderinteressen im Vorfeld der Präsidiumssitzungen eine wesentliche Voraussetzung, bei der die Koordination durch die Verbindungsstelle der Bundesländer eine wertvolle Unterstützung bot.

Die eigentliche Detail- und Facharbeit fand in den zehn Ausschüssen des Österreich-Konvents statt. Die Fülle des Koordinationsaufwandes zwischen den einzelnen Ländern zur Vorbereitung dieser Sitzungen und die Einbindung der betroffenen Bundesstellen sind

---

19 Der erstgenannte Autor dieses Beitrages war als „von den Ländern entsendeter" Mitarbeiter für die Zeit vom 1. September 2003 bis 31. Dezember 2004 dem Büro des Österreich-Konvents zugeteilt. Die entsprechenden Personalkosten wurden aus dem Budget der Verbindungsstelle der Bundesländer getragen (Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 12. November 2004, VST-4607/98 vom 16.11. 2004). Auch die beiden weiteren Autoren dieses Beitrags haben – in verschiedenen Funktionen – im Österreich-Konvent mitgewirkt.

bereits auch durch die diesen Ausschüssen zugewiesenen Themen ersichtlich:

Ausschuss 1: Staatsaufgaben und Staatsziele
Ausschuss 2: Legistische Strukturfragen
Ausschuss 3: Staatliche Institutionen
Ausschuss 4: Grundrechtskatalog
Ausschuss 5: Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden
Ausschuss 6: Reform der Verwaltung
Ausschuss 7: Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen
Ausschuss 8: Demokratische Kontrollen
Ausschuss 9: Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit
Ausschuss 10: Finanzverfassung

An den Österreich-Konvent wurden aber auch von nicht direkt in die Arbeit des Konvents eingebundenen Organisationen und Einzelpersonen Positionen herangetragen, die Vorschläge, Anregungen, Fragen usw zu allen Themen des Österreich-Konvents beinhalteten; insgesamt waren es 216 derartige Positionspapiere. Viele davon betreffen auch Angelegenheiten der Länder.[20]

Die Rolle der Verbindungsstelle der Bundesländer als Koordinationsstelle zeigte sich in diesem Bereich vor allem bei der Endredaktion und Einbringung von Positionspapieren der Landeshauptleutekonferenz und der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten. Im Rahmen dieser Arbeiten entstand auch ein zentrales Papier, nämlich die „Länderpositionen zum Österreich-Konvent – Kompetenzverteilung", das heute den Teil 4 C des Berichtes des Österreich-Konvents bildet. Diese Länderpositionen zum Österreich-Konvent wurden am 19. Jänner 2005, also in der Endphase des Österreich-Konvents, eingebracht.[21]

Auch wenn über diese Länderpositionen weder im Präsidium noch im Plenum des Konvents Konsens gefunden werden konnte, so ist an diesem Papier doch bemerkenswert, dass es gelungen ist, im Bereich der besonders umstrittenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eine gemeinsame Länderposition zu finden und zu formu-

20 Die betreffenden Dokumente sind auf der Website des Österreich-Konvents unter http://www.konvent.gv.at abrufbar (23.11.2010).

21 VST-4607/105 vom 19.1.2005.

lieren. Diese Aufgabe wäre ohne Mitwirkung und Koordination der Verbindungsstelle der Bundesländer undenkbar gewesen: Sowohl bei den Tagungen der Landeshauptleutekonferenz als auch der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten war (und ist) das Überblicks- und auch Detailwissen der Vertreter der Verbindungsstelle der Bundesländer im Hinblick auf frühere Beschlüsse der jeweiligen Gremien unabdingbar, um einerseits in diesen Gremien selbst Konsens zu finden und andererseits um bereits gefasste Beschlüsse bekräftigen zu können.

Der genannten Länderposition kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil die Neuregelung der Kompetenzverteilung, die im Ausschuss 5 des Österreich-Konvents beraten worden war, in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Reform des Bundesrates, aber auch des Verhältnisses zum so genannten „Drei-Säulen-Modell" einer neuen Kompetenzverteilung steht. Nach den Vorschlägen des Ausschusses 5 sollten nämlich die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Sinn zweier jeweils exklusiver Kompetenzbereiche von Bund und Ländern („erste und zweite Säule") und eines Bereiches einer „gemeinsamen Gesetzgebung" („dritte Säule") aufgeteilt werden.

In dieser dritten Säule könnten die Länder Regelungen erlassen, soweit sie nicht Bundesrecht widersprechen. Der Bund dürfte in der dritten Säule nur in jenem notwendigen Ausmaß gesetzgeberisch tätig werden, soweit bundeseinheitliche Wirkungen und Maßnahmen erforderlich sind, deren Ziele von den Ländern nicht ausreichend erreicht werden können und deshalb ein Bedarf nach Erlassung bundeseinheitlicher Vorschriften besteht. Entscheidend ist aber für das Zustandekommen eines Bundesgesetzes in der dritten Säule, dass neben der Zustimmung des Bundesrates auch die Zustimmung von mehr als zwei Dritteln der Länder vorliegt. Ein solches Vetorecht wurde in den Konvents-Beratungen seitens der Länder als unabdingbar angesehen, um der Idee einer dritten Säule überhaupt zustimmen zu können.

In einem Fall wurde die Verbindungsstelle der Bundesländer auch direkt in die Konvents-Arbeit miteinbezogen. Der Ausschuss 8 (Demokratische Kontrollen) hatte nämlich vom Präsidium im Ergänzungsmandat vom 14. Juli 2004 folgenden Auftrag erhalten:

„12. Die Immunität von Landtagsabgeordneten soll in den Landesverfassungen geregelt werden – kann strenger als Art 57 B-VG sein – im B-VG lediglich Verweis auf Landesverfassungsgesetz-Bestimmungen.

Ergänzungsmandat: Über die Frage besteht Dissens. Der Ausschuss wird dennoch ersucht, in Absprache mit der Verbindungsstelle der Bundesländer einen Textvorschlag auszuarbeiten."

In Ausführung dieses Ergänzungsmandats trat die Vorsitzende des Ausschusses 8 an die Verbindungsstelle der Bundesländer mit dem Ersuchen heran, einen entsprechenden Textvorschlag für das B-VG vorzulegen. Gerade aber durch diesen Fall wurden auch die Grenzen der Tätigkeit der Verbindungsstelle der Bundesländer sichtbar: Die Verbindungsstelle der Bundesländer ist kein eigenständiges entscheidungsbefugtes Organ, sondern eben eine Koordinationsstelle, die letztlich den Willen der Länder zusammenzufassen und zu äußern hat – die inhaltliche Willensbildung erfolgt ausschließlich auf Länderebene.

Da offenbar über die Frage der Immunität von Landtagsabgeordneten auch zwischen den Ländern Dissens herrschte, teilte die Verbindungsstelle der Bundesländer nach Befassung aller Länder der Vorsitzenden des Ausschusses 8 mit, dass keine einheitliche Länderhaltung in dieser Frage bestehe und die Verbindungsstelle der Bundesländer bedauere, keinen Textvorschlag vorlegen zu können.[22] Der betreffende Textvorschlag wurde daher letztlich von einem Mitglied des Ausschusses 8 erarbeitet.

Der Bericht des Österreich-Konvents wurde vom Bundeskanzler dem Nationalrat übermittelt, der am 31. März 2005 einen besonderen Ausschuss zur Vorberatung des Berichtes des Österreich-Konvents gewählt hat. Dieser Ausschuss hat bis Juli 2006 in zehn Sitzungen vor allem jene Themen der Verfassungsreform behandelt, in denen eine politische Einigung und Umsetzung nahe schien bzw zu denen es nach wie vor sehr konträre Standpunkte gab.

Im Februar 2007 hat die neue Bundesregierung eine Expertengruppe beim Bundeskanzleramt eingerichtet. Auf Grundlage der Vorschläge dieser Expertengruppe wurde 2007 vom Nationalrat die Bereinigung des Bundes-Verfassungsrechtes, die Neuregelung weisungsfreier Behörden und die Einrichtung eines Asylgerichtshofes im Parlament beschlossen. Weiters wurde in Fortsetzung der Diskussion ein neues Bundeshaushaltsrecht[23] beschlossen.

---

22 VST-4607/93 vom 11.10.2004.

23 Vgl vor allem das Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013, BGBl I Nr 139/2009.

Zahlreiche Vorschläge und Reformvorhaben harren noch der Umsetzung. Gerade bei der Arbeit an einer Verfassung, die für Bund und Länder gilt, hat sich aber gezeigt, dass eine starke Länderposition unabdingbar ist, um das Grundprinzip der Bundesstaatlichkeit nach wie vor mit Leben zu erfüllen. Die Verbindungsstelle der Bundesländer hat dazu einen wesentlichen Beitrag geleistet.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Diese Tour d'Horizon zeigt, dass es für das Funktionieren eines modernen Bundesstaates nicht nur in der Verfassung verankerter Staatsorgane bedarf, denen bestimmte Staatsaufgaben übertragen sind, sondern auch mehr oder minder informeller Koordinationsstellen und Organisationseinheiten, wie die Verbindungsstelle der Bundesländer eine ist.

Die Verbindungsstelle der Bundesländer hat sich seit ihrer Gründung im Jahre 1951 den veränderten Rahmenbedingungen angepasst und sich dementsprechend weiterentwickelt:

War sie ursprünglich als reine „Poststelle" konzipiert, ist sie nun auch zu einer serviceorientierten Dienstleistungseinrichtung geworden, die nicht nur aktiv eine zentrale Rolle im Wissensmanagement der Länder spielt und dabei den Landesverwaltungen wichtige Zusatz- und Querinformationen liefert, sondern auch imstande ist, inhaltliche Impulse zu geben.

Die Entwicklung der Verbindungsstelle der Bundesländer ist aber keineswegs abgeschlossen, vielmehr könnte sie unseres Erachtens – bei voller Wahrung der Eigenständigkeit der Länder – in Zukunft durchaus auch gemeinsame Funktionen für die Länder übernehmen, was insgesamt zu einer Effizienzsteigerung und zu einer Entlastung der Landesverwaltungen führen würde. Eine Initiative Oberösterreichs in den Jahren 2003/2004 in Richtung einer verstärkten Zusammenarbeit der Länder im Begutachtungsverfahren für Bundesnormen verlief zwar ohne konkretes Ergebnis, der Ansatz scheint uns aber – dessen ungeachtet – nach wie vor zukunftsträchtig zu sein.

Dieser Vorstoß Oberösterreichs zielte darauf ab, eine rasche, einfache sowie wirtschaftliche und damit Ressourcen sparende Vertretung der Länderinteressen sowohl gegenüber dem Bund als auch gegenüber dritten Stellen und Organisationen zu ermöglichen. Zur Erreichung dieses Zieles wurde damals vorgeschlagen, dass einzelne Angelegenheiten kurzerhand einem Land im Wege der Landesamts-

direktoren zur thematischen Aufbereitung übertragen werden sollten, wobei dieses federführende Land all jene Länder repräsentieren würde, die dazu ein entsprechendes Mandat erteilt hätten.

Dem Vorschlag Oberösterreichs lag die Vorstellung zugrunde, dass es in weiterer Folge auch denkbar wäre, ganze Fachbereiche (dh nicht nur ein bestimmtes Projekt, sondern zB „Tierschutz" oder „Wasserrecht" insgesamt) einem Land zur Betreuung zu übertragen.

Genau in diese Richtung sollte die Verbindungsstelle der Bundesländer weiterentwickelt werden, wobei dieses Modell – jedenfalls in Ansätzen – auch bei der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung verwirklicht ist,[24] die seit 2006 von den österreichischen Ländern gemeinsam durchgeführt wird. Dabei prüfen die Länder, vertreten durch Experten auf Beamtenebene, gemeinsam das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das jeweils folgende Jahr und identifizieren dabei allfällige subsidiaritätsrelevante Themen („Dossiers"), die die Interessen der österreichischen Länder besonders betreffen. Diese Dossiers werden auf die einzelnen Länder aufgeteilt, die ihrerseits den Rechtsvorschlag einer vertieften Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung – entsprechend dem Prüfungsraster des Subsidiaritätsnetzwerkes des Ausschusses der Regionen – unterziehen. Diese Prüfung wird nach einer Konsultation der anderen Länder als gemeinsame bzw einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art 23d B-VG beschlossen und erhält damit in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, eine besondere Stellung.[25]

Gerade in Zeiten knapper Kassen und einer großen Skepsis gegenüber der öffentlichen Verwaltung wird es in Zukunft verstärkt darauf ankommen, das Handeln dieser öffentlichen Verwaltung besonders auch an den mit der politischen Ebene zu vereinbarenden gewünschten Wirkungen auszurichten.[26] Im Mehrebenenstaat wird es dazu auch verstärkter inhaltlicher und formeller Koordination innerhalb der und zwischen den Ebenen bedürfen, weil nur so eine breite Akzeptanz der

24 Vgl dazu bereits *Pesendorfer/Steiner*, Gelebter Föderalismus in Europa: Oberösterreichs Mitwirkung an der europäischen und der nationalen Rechtsetzung, in: Wineroither (Hg), Politik im Dreivierteltakt (2010) 123 ff.

25 *Rosner*, Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung als Herausforderung für die Selbstkoordination der österreichischen Länder, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle 13. 4. Klagenfurter Legistik@Gespräche 2006 (2007) 171; siehe dazu den Beitrag von *Andreas Kiefer* im vorliegenden Band.

26 Vgl dazu Art 51 Abs 8 B-VG in der ab 1. Jänner 2013 geltenden Fassung, BGBl I Nr 1/2008 sowie das BHG 2013 (FN 23); vgl dazu auch *Steiner*, Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 und seine Auswirkungen auf die Gesetzesfolgenabschätzung, ZfV Heft 2/2011 (in Druck).

staatlichen Maßnahmen sichergestellt werden kann. Wirkungsorientierung in diesem Sinn bedeutet für die Verbindungsstelle der Bundesländer die konsequente Weiterverfolgung ihres Weges als dienstleistungsorientierte Wissens- und Informationsdrehscheibe für die österreichischen Länder. Eine Aufgabe, die – auch in Zeiten moderner Kommunikations- und Informationstechnologien – keinesfalls obsolet ist, sondern der – ganz im Gegenteil – ständig neue Bedeutung zukommt.

Helmut Hirt

Zukünftige Aufgabenfelder der Verbindungsstelle

Die Arbeit in den einzelnen Bundesländern ohne die Verbindungsstelle der Bundesländer ist heute gar nicht vorstellbar. Die Verbindungsstelle der Bundesländer ist Drehscheibe zwischen den Bundesministerien und den einzelnen Ämtern der Landesregierungen. Fast der gesamte Schriftverkehr zwischen Ländern und Bund läuft über die Verbindungsstelle, insofern ist die Verbindungsstelle wesentlich mehr als eine „gewerkschaftliche Organisierung der Länder"[1], wie historisch belegbar. Die Verbindungsstelle der Bundesländer kann wohl als „Scharnier" zwischen Bund und Ländern verstanden werden und die Einhelligkeit der Beratungen ist ein weiterer Pluspunkt auf Seiten der Länder. Die Herkunft und die Geschichte der Verbindungsstelle sind dokumentiert, spannend nachzuvollziehen und ein Nachlesen schadet nie, weil erst dadurch viele Zusammenhänge auch in der Gegenwart klar erkennbar werden.[2]

Ich möchte mich in meinem Beitrag eher mit der Frage wohin des Weges beschäftigen, weil die Diskussionen um die Bundesländer dort oder da lauter werden, die Europäisierung und die Globalisierung nicht nur gedankliche Gebilde, sondern reale Welt sind. Es gilt daher wohl auch für die Bundesländer im Sinne eines globalen Wettbewerbes schlagkräftiger, effizienter, schlanker und vernetzter zu werden, um die Diskussionen hintanzuhalten und die historischen Stärken der Bundesländer auch in die Zukunft zu sichern.

I. Organisationsfragen

Reorganisation und Vereinfachung der Verwaltung, Ausbildung der Bediensteten und Senkung des Personalstandes waren Beratungspunkte der ersten Tagung der Landesamtsdirektorenkonferenz im Jahre 1948. Nimmt man sich die Organisationsvorschriften der Ämter der Landesregierungen in den Bundesländern her, so stellt man zunächst fest, dass kein Amt gleich wie ein anderes organisiert ist. Die

1 *Meirer*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder (2003).

2 Siehe dazu die Beiträge von *Gernot Meirer* und *Peter Brand* im vorliegenden Band.

Zahl der Abteilungen und allfällige weitere Untergliederungen bzw auch die Zahl der Gruppen sind unterschiedlich. Auch die Aufgabenbereiche der einzelnen politischen Ressorts sind unterschiedlich und die Ausbildung ist ebenso in keinem Bundesland gleich. Vom Personalstand wage ich nicht zu reden, aber ich bin mir sicher, auch hier sind die Unterschiede vorhanden. Klarerweise handelt es sich im Sinne der Bundesverfassung um selbständige Länder, aber die Frage ist meines Erachtens berechtigt, ob die heute zu Tage tretenden Unterschiede noch unter dem Blickwinkel der seinerzeitigen Vereinfachung vertretbar sind.

Wir könnten ohne weiteres Benchmark-Foren einrichten und Vergleiche aller Art anstellen. Dies alles nicht nur im Wege von Länderexpertenkonferenzen[3], sondern konkret unterlegt mit Zahlenmaterial aus den jeweiligen Bundesländern. Ich bin überzeugt davon, dass solche Vergleiche dazu beitragen würden, dass wir Länder in der Vollziehung besser werden und uns eine Art Wettbewerb untereinander nicht zum Schaden gereichen würde. Dieser Wettbewerb (im unternehmerischen Sinne) könnte uns im positiven Sinne beflügeln und die Organisationen insgesamt „fitter" für das Bestehen in einer globalisierten Welt machen.

In Fragen der Ausbildung könnte es eine gemeinsame Grundausbildung mit dem Bund zum/r Verwaltungsjuristen/in geben. Die Ausbildung im besonderen Verwaltungsrecht der Länder könnte einzeln durchgeführt werden, aber gerade die Klammer der mittelbaren Bundesverwaltung würde eine gemeinsame Grundausbildung rechtfertigen. Eine abschließende Dienstprüfung sollte kommissionell sein, wobei die Kommissionen aus Bund- und Ländervertretern/innen bestehen sollten. Eine solche gemeinsame Grundausbildung mit Bediensteten bzw Beamten/innen des Bundes würde das gegenseitige Kennenlernen fördern, einen Wechsel zwischen den Gebietskörperschaften möglicherweise erleichtern und den Informationsaustausch beschleunigen.

Auch ein gemeinsames Ausbildungszentrum zwischen Bund und Ländern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer einerseits und andererseits im Wege des Bundeskanzleramtes könnte überlegt werden. Die gegenwärtige Situation stellt sich so dar, dass Bund- und Ländervertreter/innen teilweise gemeinsam teure externe Seminare besuchen, die von privaten Unternehmungen abgewickelt werden. Die

3 Vgl dazu den Beitrag von *Andreas Rosner* und *Robert Gmeiner* im vorliegenden Band.

Themenstellungen der privaten Angebote werden häufig so erarbeitet, dass zuvor von privater Seite die einzelnen Bundesländer bzw Bundesministerien in punkto interessante Fragestellungen abgeklappert werden. Zum Teil tragen dann unsere eigenen Bediensteten bei externen Seminaren vor, nur die Teilnahmegebühr für die/den Einzelne/n betragen ein Vielfaches der sonst anfallenden Kosten eines gemeinsamen Ausbildungszentrums. Ein solches Zentrum könnte schlank aufgestellt sein, die Referenten/innen für spezifische Seminare kommen aus Bundesdienststellen bzw von den Ämtern der Landesregierungen und die Seminare liegen im dienstlichen Interesse der einzelnen Gebietskörperschaften. Es könnte sich ohne weiteres auch um ein „virtuelles" Ausbildungszentrum handeln, die realen Veranstaltungen finden unterschiedlich in den einzelnen Bundesländern statt, die dann auch die jeweilige Organisation übernehmen. Es könnte speziell zugeschnittene Ausbildungen geben, wie jene zum/r Verhandlungsleiter/in, weil wir wissen, dass Großverfahren besondere Fähigkeiten von unseren Bediensteten verlangen, die allgemein nicht auf der Universität oder anderswo gelehrt werden. Gerade bei Großanlagen mit Umweltverträglichkeitsprüfungen oder sonstigen Großverfahren (Kraftwerke, Starkstromleitungen, Rennstrecken usw) wird von den jeweiligen Verhandlungsleitern/leiterinnen Besonderes verlangt, das auch eine dementsprechende Ausbildung voraussetzt.

Ähnlich organisierbar wäre auch ein Austauschprogramm der Länder untereinander zur Weiterbildung unserer Bediensteten.

Software-Entwicklungen auch für einzelne Materien (zB Sozialgesetze) könnten ebenfalls gemeinsam entwickelt bzw im verstärkten Maße angekauft werden.

Zusammenfassend sei zu diesem Bereich gesagt, dass man die Themen der ersten Tagung der Landesamtsdirektorenkonferenz, nämlich Reorganisation und Vereinfachung, Ausbildung und Senkung des Personalstandes wiederum im Sinne einer Generaloffensive neu beleben könnte. Von den Ergebnissen können wir alle profitieren.

Die Verbindungsstelle wäre nicht nur „hoheitliche Drehscheibe", sondern auch Managementinstrument.

II. Privatwirtschaftsverwaltungen bzw Ausgliederungen der Länder

Über Länderexpertenkonferenzen hinaus gibt es Treffen von Geschäftsführungen ausgegliederter Landesgesellschaften (zB Krankenanstalten, Kulturgesellschaften, Tourismusgesellschaften usw). Es er-

hebt sich daher die Frage, inwieweit die Verbindungsstelle der Bundesländer auch in diesen Bereichen nutzbares Instrumentarium sein kann. Zum Zeitpunkt der Gründung der Verbindungsstelle der Bundesländer gab es keine ausgegliederten Gesellschaften, weil auch diese Angelegenheiten durchwegs im direkten Vollzug der Länder abgewickelt wurden. Mittlerweile sind in den Bundesländern teilweise machtvolle, große Organisationseinheiten entstanden, die in unterschiedlicher Art und Weise Aufgabenbereiche der einzelnen Bundesländer abarbeiten. Nimmt man die Krankenanstalten her, so handelt es sich um unterschiedliche Rechtsformen (zB GmbHs, Aktiengesellschaften oder Körperschaften öffentlichen Rechts, Krankenanstaltenverbünde usw), ebenso unterschiedlich ist der Grad der Ausgliederung (zB mit oder ohne Personal). Über die Sinnhaftigkeit solcher Ausgliederungen in den verschiedensten Ausprägungen kann man lang diskutieren, soll jedoch hier nicht Thema der Betrachtung sein. Vielmehr geht es im Sinne von Vergleichen, Vereinfachungen oder modern ausgedrückt Benchmarks darum, ob nicht die Verbindungsstelle der Bundesländer über ihre „klassischen" Aufgaben hinaus im Wege der Koordination Verbesserungen herbeiführen könnte. Man denke nur an die immer aktuellen und unterschiedlichen Regelungen betreffend das Gesundheitswesen in den einzelnen Bundesländern bzw in Abstimmung mit dem Bund. Derzeit gibt es auf Bundesebene (Bundeskanzleramt) den mühsamen Versuch einer Evaluierung ausgegliederter Gesellschaften und zwar gemischt zwischen Bund und Ländern. Vielleicht käme man rascher voran, wenn die Bundesländer untereinander, wie angeführt, im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer solche Evaluierungen durchführten, weil die Interessenlagen gleichartiger sind. Nachdem es sich bei diesen Ausgliederungen großteils um echte „Budgetbrocken" handelt, könnte ein solcher Vergleich für die anfallenden Kosten in den einzelnen Bundesländern sehr interessant sein. Dem ursprünglichen Sinn der Verbindungsstelle der Bundesländer würde nach meiner Ansicht eine solche Vorgangsweise entsprechen, weil es sich um eine horizontale Koordinationseinrichtung der Länder handelt. Sehr spannend in diesem Bereich wäre mit Sicherheit ein Vergleich der Rechtsformen, der Vergleich von Betriebsvereinbarungen zur Umsetzung des Krankenanstaltenarbeitszeitgesetzes, Finanzierungsmöglichkeiten und deren Behandlung in den einzelnen Landesbudgets usw.

III. Landesfinanzreferentenkonferenz

Im historischen Abriss betrachtet war die Einbeziehung der Angelegenheiten des Finanzausgleiches zwischen Bund und Ländern in den Aufgabenbereich der Verbindungsstelle der Bundesländer sicher richtig. Betrachtet man den Status quo der Arbeiten der Verbindungsstelle der Bundesländer (ohne hier werten zu wollen), so liegt man nicht falsch, wenn man von einer Art „Parallelverwaltung" zwischen dem Vollzug der Bundesverfassung und dem Vollzug der Finanzverfassung spricht. Zur besseren Abstimmung könnte es beitragen, wenn einmal im Jahr eine gemeinsame Sitzung der Landeshauptleute mit den Landesfinanzreferenten stattfindet. Diese Idee ist nicht neu, weil es bereits 1966 einen ähnlichen Vorschlag gab. Eine Alternative dazu könnte sein, wenn es schon nicht zur gemeinsamen politischen Sitzung der Gremien kommt, dass auf beamteter Ebene die beamteten Finanzreferenten und die Landesamtsdirektoren einmal im Jahr gemeinsam eine Sitzung abhalten, um die notwendigen Abstimmungen vornehmen zu können.

IV. Förderangelegenheiten

Förderangelegenheiten der Bundesländer sind im Wettbewerb der Standorte ein heißes Eisen, umso notwendiger wäre auch hier eine horizontale Koordination. Die Kritik der Öffentlichkeit an unterschiedlichen Vorgangsweisen der Länder (Stichwort Wirtschaftsförderungen, Sozialleistungen usw) ist bekannt und sollte daher aufgegriffen werden. Eine Gleichschaltung von Förderungen würde Österreich als Bundesstaat nicht schwächen sondern stärken und schon gar nicht das Ende des bundesstaatlichen Prinzips bedeuten.

V. Politische Willensbildungen

Ich denke, dass bei einzelnen Konferenzen fraktionelle Vorberatungen der Länder untereinander Sinn machen, weil es im Sinne der Einhelligkeit der Beratungen mögliche Beschlussfassungen fördert. Aber wie verhält es sich, wenn ein/e Vertreter/in eines Bundeslandes keiner Fraktion angehört?

Spannend sind solche Vorberatungen jedenfalls dann, wenn es um Bund/Länder-Verhandlungen geht und fraktionelle Vorberatungen auf Bund/Länderseite getrennt nach politischen Parteien stattfinden. Da

müsste man sich manches Mal wohl darauf besinnen, dass Wesen und Kern der Verbindungsstelle der Bundesländer sich im Verhältnis zum Bund darstellen und auf das Funktionieren der staatlichen Organe im Sinne der Bundesverfassung ausgerichtet sind und nicht auf den Machtkampf der politischen Parteien, der zwar legitim und einer Demokratie inne wohnt, aber wohl nicht auf Ebene der Verbindungsstelle der Bundesländer auszutragen ist.

Jedenfalls hat die Verbindungsstelle schon Großes geleistet und wird in Zukunft auch wichtigstes Instrument der Koordinierung der Bundesländer für Diskussionen mit dem Bund sein.

Engelbert Rauchbauer / Robert Tauber

Die Verbindungsstelle der Bundesländer als Shared Service Center

I. Einleitung

Die Entstehung der Verbindungsstelle der Bundesländer sowie ihre Entwicklung im Laufe der Jahrzehnte werden in dieser Festschrift von sehr kompetenten Persönlichkeiten präzise und umfassend dargestellt.

Nähert man sich der Verbindungsstelle der Bundesländer mit den modernen Mittel unserer Zeit, so ergibt eine Nachfrage bei Wikipedia 8.370 Ergebnisse in 0,25 Sekunden. Geht man einen Schritt weiter und gibt den Begriff „verbinden" ein, so springt das Ergebnis der Suche auf 16.200.000 in 0,22 Sekunden. Bei der Bedeutung findet sich ua „zu einem Gefüge oder in eine enge Beziehung zusammenbringen, ineinander passen, einen Bund, eine Verbindung eingehen".

Betrachtet man die Stellung der Länder bzw ihre Ausgangsposition bei Verhandlungen mit dem Bund vor Einrichtung der Verbindungsstelle mit der derzeitigen Situation, so bedarf es wohl keiner eingehenden Untersuchungen, dass die mit der Gründung angestrebten Zielvorstellungen erreicht, ja übertroffen werden konnten. Der von den Gründern gewählte Begriff für die neue Einrichtung konnte im Laufe der Zeit immer mehr auch der Bedeutung des Begriffes „Verbindung" gerecht werden. Gerade in einer Zeit der Globalisierung, der Notwendigkeit, die Interessen von Regionen in den Entscheidungsprozess der Europäischen Union bestmöglich einzubringen, aber auch auf Grund der budgetären Zwänge nicht zuletzt wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise, ist ein Agieren der Länder ohne entsprechende inhaltliche und formelle Koordination unvorstellbar.

II. Shared Services der frühen Stunde

Im Rahmen von Maßnahmen zur Verwaltungsreform wurden trotz oft gegenteiligen Darstellungen bzw Wahrnehmungen in der Öffentlichkeit von den Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden

in den vergangenen Jahren durchaus herzeigbare und messbare Erfolge erzielt. Freilich leidet dieses Bild oft durch sachlich nicht nachvollziehbare Darstellungen und Erwartungen sowie unter so genannten „Expertenmeinungen" in der Öffentlichkeit. Dazu kommen aber auch Vorwürfe einzelner Vertreter des Bundes in Richtung Länder hinsichtlich vermeintlich nicht genutzter Einsparungspotentiale. Dabei wird allerdings übersehen, dass der Verfassungsgesetzgeber schon sehr früh, und zwar durch das BVG über die Ämter der Landesregierung 1925, eine sehr effiziente Organisationsform der Verwaltung in den Ländern geschaffen hat. Durch das einheitliche Amt der Landesregierung konnten und können Parallelentwicklungen und Doppelgleisigkeiten vermieden und damit eine sparsame Verwaltung gewährleistet werden.

Daher war es nur folgerichtig, dass im Rahmen der Verwaltungsreformdiskussionen im letzten Jahrzehnt Landeshauptmann *Dr. Herbert Sausgruber* den Vorschlag einbrachte, über die Schaffung eines Amtes der Bundesregierung nachzudenken und damit einen Beitrag zur Beseitigung von Parallel- bzw Mehrfachstrukturen auf Bundesebene zu leisten.

Diese Überlegungen wurden in letzter Zeit oft auch mit dem modernen Begriff „Shared Services" umschrieben. Dieser Begriff stammt ursprünglich aus dem Unternehmensbereich und wird dort definiert als „ein Organisations-Modell, das zum Ziel hat, unternehmensweite Unterstützung zu bieten, indem Dienstleistungen (Services) der Unternehmenszentrale und der einzelnen Geschäftsbereiche, Geschäftseinheiten oder Abteilungen verknüpft und in einer spezifischen, marktorientierten Organisationseinheit (Center) zusammengefasst werden. Auf diese können die einzelnen Geschäftsbereiche, Geschäftseinheiten oder Abteilungen dann nach Bedarf (shared) zugreifen, um die entsprechende Serviceleistung zu erhalten. Wichtige Prinzipien dabei sind: Preis-/Kosten-Transparenz, unternehmerisches Denken und Handeln (Management), Kundenorientierung (höhere Service-Qualität), Marktorientierung, Benchmarking (kontinuierliche Verbesserung), Prozessorientierung (Standardisierung) und Wert-Schaffung."[1]

Nunmehr trifft auch das Regierungsprogramm der jetzigen Bundesregierung dazu im Kapitel über den leistungsfähigen Staat unter Punkt 6. Aussagen über entsprechende Zielsetzungen: *„Zusammenführung ähnlicher Tätigkeiten in den Ressorts zur Erzielung von*

1 http://www.business-wissen.de/handbuch/shared-service-center/das-konzept-shared-service-center/ (2.3.2011).

Synergieeffekten; Erleichterung von Verwaltungspartnerschaften zwischen den Gebietskörperschaften („shared-services"); Ausbau des „shared-services"-Konzeptes auch unter Nutzung bestehender Modelle."[2]

Die Einwände, die derzeit gegen solche Überlegungen vorgebracht werden, gleichen oft in erstaunlicher – oder besser nicht erstaunlicher – Weise denjenigen, die anlässlich der Verhandlungen und Gespräche über die Einrichtung der Verbindungsstelle der Bundesländer erhoben wurden. Wie die aus den Akten und Materialien ersichtlichen Diskussionen in jener Zeit zeigen, war vor allem die Befürchtung einer Verschiebung von Entscheidungsgewalt weg von den Ländern hin zu einem nicht vom einzelnen Land beeinflussbarem neuen „Oberamt" der Hauptgrund für die anfängliche Skepsis einiger Bundesländer. Auch wurde damit argumentiert, dass die Interessen des jeweiligen Landes wohl nur am besten durch das Land selbst gegenüber dem Bund dargestellt, vertreten und durchgesetzt werden können.

Das Prinzip der „Shared Services" – der gemeinsamen Serviceleistungen – war zur Zeit der Entstehung der Verbindungsstelle im Verwaltungsbereich noch unbekannt bzw wurde das Amt der Landesregierung nicht als eine solche Einrichtung erkannt. Auch Auslagerungen von Verwaltungsaufgaben aus dem Amt der Landesregierung und damit aus dem unmittelbaren Einflussbereich wurden – im Gegensatz zum Trend und der Praxis der letzten Jahre – kritisch und mit einem gewissen Misstrauen beobachtet.

Wie die Tätigkeit der Verbindungsstelle in den letzten Jahrzehnten gezeigt hat, war ein möglicherweise vorhandenes Misstrauen zu keiner Zeit gerechtfertigt.

Insbesondere war und ist es auch das Selbstverständnis der jeweiligen Leiter der Verbindungsstelle (1984-1997 *Dr. Gernot Meirer*, 1997-2006 *Dr. Peter Brand* und seit 2007 *Dr. Andreas Rosner*), die die Verbindungsstelle stets als Servicestelle aller Bundesländer und nie als die Interessenvertretung nur eines Bundeslandes betrachtet haben. Dieses Verständnis wurde auch allen Mitarbeitern weitergegeben und von diesen gelebt, was das Vertrauen in die Verbindungsstelle und deren Arbeit gestärkt und verfestigt hat.

Die Verbindungsstelle der Bundesländer hat als Geschäftsstelle der Länderkonferenzen, insbesondere der Landeshauptleutekonferenz,

---

2 http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965 (2.3.2011) 260.

der Landesamtsdirektorenkonferenz und der davon abgeleiteten Länder-ExpertInnenkonferenzen sowie der Konferenz der PräsidentInnen der Landtage und LandtagsdirektorInnen sowie jene der PräsidentInnen der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern einen beachtlichen Stellenwert und genießt dabei das vollste Vertrauen der Länder, aber auch der Bundesdienststellen.

Im Rahmen der jeweiligen notwendigen Sitzungsvorbereitungen und Protokollierungen sowie der Mitarbeit bei der Erstellung von Beschlussvorschlägen kommen das fachliche Können und der aktuelle Gesamtüberblick der BearbeiterInnen allen Bundesländern zugute. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben können und konnten die Mitarbeiter der Verbindungsstelle der Bundesländer Spezialwissen über die Arbeits- bzw Vorgehensweise der einzelnen Bundesländer sammeln und dieses auch zur Herbeiführung von Ergebnissen, die auf breiten Konsens stoßen, heranziehen.

Nicht erst seit der Wirtschafts- und Bankenkrise ist es ein Anliegen aller Institutionen, Kosten einzusparen und die Verwaltung mit einem möglichst schlanken und effizienten Apparat zu führen. Die Verbindungsstelle ist unseres Erachtens ein Musterbeispiel für eine effiziente und sparsame Verwaltungsstelle auf Landesebene.

III. Die Verbindungsstelle der Bundesländer – einige Gedanken für die Zukunft

A. Subsidiaritätsprüfung

Vor allem in einem immer größer werdenden Europa ist zwischenzeitig unbestritten und anerkannt, dass einerseits den Nationalstaaten aber in weiterer Folge auch den Regionen und Ländern eine immer größere Bedeutung bei der Wahrnehmung der Interessen der Bürger zukommt. Dabei sind insbesondere die Regionen und Länder diejenigen, welche die oft unterschiedlichen Interessen der Bürger in den jeweiligen Gebieten am besten feststellen und auch gegenüber den Nationalstaaten und gegenüber der Europäischen Union vertreten können. Auch die Europäische Union hat dies erkannt und mit der Stärkung der Kompetenzen des Ausschusses der Regionen und der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und in weiterer Folge der Subsidiaritätskontrolle die entsprechenden Schritte gesetzt.

Derzeit erfolgt die Subsidiaritätskontrolle durch die Länder in der Art und Weise, dass eine Vorabprüfung der einlangenden EU-Dokumente durch den Parlamentsdienst erfolgt und das Ergebnis dieser Prüfung von der Bundesratsdirektion an die Landtagsdirektionen und in weiterer Folge je nach Organisation im jeweiligen Land an die Landesamtsdirektionen weitergeleitet wird.

Es wäre nunmehr überlegenswert, ob nicht die Verbindungsstelle der Bundesländer im Sinne des eingangs angeführten Modells des „Shared Services" für die Länder, unabhängig von der Kontrolle im jeweiligen Land, eine Feinüberprüfung der Unterlagen, die vom Bundesrat übermittelt werden, vornehmen könnte. Auf diese Art und Weise könnten sich die Länder auf die ihnen jeweils zugewiesenen Fachgebiete konzentrieren.

B. Begutachtung von Bundesvorschriften

Derzeit werden sämtliche Gesetze und Verordnungen des Bundes im Sinne des Konsultationsmechanismus jedem einzelnen Land zur Begutachtung übermittelt. Auch hier wäre vorstellbar, dass zukünftig die Verbindungsstelle der Bundesländer – wiederum unabhängig von der Prüfung durch die jeweiligen Länder – eine generelle Vorprüfung zumindest hinsichtlich der Kostenbelastung durch Bundesentwürfe vornimmt, sodass auch in diesem Bereich eine weitere Kontrolle im Sinne des „Shared Services" eingeführt wäre.

C. Öffentlichkeitsarbeit pro Föderalismus

Wie bereits oben ausgeführt, kommt den Regionen und Ländern vor allem in einem großen Europa, aber auch innerhalb des Nationalstaates eine immer größere Bedeutung bei der Wahrnehmung der Interessen der Bürger zu. Diese Notwendigkeit haben heute im großen Europa sogar ehemalige Zentralstaaten wie Großbritannien, Belgien, Spanien und Italien erkannt und zu föderalen Strukturen unterschiedlichster Ausprägungen gefunden. Moderner Föderalismus – in Österreich gelebt in Form des Bundesstaates – mit eigener Gesetzgebungskompetenz der Länder bedeutet mehr Bürgernähe, mehr Effizienz, mehr Innovation, mehr Vielfalt, mehr Kooperation, mehr Flexibilität und vor allem mehr Demokratie und sozialen Frieden.

Deshalb ist es unbedingt erforderlich, an diesem System festzuhalten und auch mit aller Vehemenz den von verschiedenen Seiten aus vordergründigen Motiven wie Populismus und journalistischer

Selbstdarstellung geführten Diskussionen entgegenzutreten, die den erfolgreichen Weg der Kooperation zwischen den Ländern einerseits und zwischen dem Bund und den Ländern andererseits in Frage stellen und damit schlussendlich das demokratische Fundament, den sozialen Frieden und Wohlstand in unserem Land gefährden.

Sowohl die Landeshauptleutekonferenz als auch die LandtagspräsidentInnenkonferenz haben sich daher grundsätzlich darauf verständigt, diesen derzeit medial geführten Diskussionen, welche die Existenz der Länder in Frage stellen wollen, wirksam durch eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit, in der die Vorteile des österreichischen Föderalismus klar hervorgehoben werden, entgegenzutreten. Dies soll zunächst durch die jeweiligen Vorsitzenden der Landeshauptleute- und der LandtagspräsidentInnenkonferenz gemeinsam mit einem professionellen Kommunikationsberater erfolgen.

Als zweite Schiene wäre darüber hinaus überlegenswert, auch die Verbindungsstelle der Bundesländer in dieses System mit einzubinden, sodass schlagkräftige Argumente für den Föderalismus gemeinsam mit dem Institut für Föderalismusforschung aufbereitet und in Kooperation mit den jeweiligen Vorsitzführenden erarbeitet und entsprechend einem klaren Konzept medial kommuniziert werden.

D. Übertragung behördlicher Aufgaben

Mit der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Zusammenarbeit im Bauwesen wurde erstmals der Weg beschritten, einer „quasi-supraregionalen" Institution – nämlich dem Österreichischen Institut für Bautechnik – eine behördliche Kompetenz in bestimmten klar umrissenen Aufgabenbereichen zu übertragen[3]. Es wäre überlegenswert, in weiterer Folge derartige, alle Länder gleichermaßen betreffende behördliche Befugnisse in ähnlicher Art und Weise einer gemeinsamen Organisationseinheit zu übertragen, wozu sich natürlich in erster Linie die Verbindungsstelle der Bundesländer anbietet.

E. Bündelung der Wissenskompetenz

Durch den bisherigen Aufgabenbereich der Verbindungsstelle der Bundesländer, nämlich die Koordination, die Teilnahme, die Protokollführung bei den Länderkonferenzen sowohl auf beamteter als auch auf politischer Ebene beginnend von der Landeshauptleutekonferenz

3 Siehe dazu den Beitrag von *Rainer Mikulits* im vorliegenden Band.

bis zu Sachverständigenkonferenzen, die Durchführung von Umfragen und vieles andere mehr, wurde bei der Verbindungsstelle der Bundesländer und ihren MitarbeiterInnen ein umfangreicher Wissenspool über die Anliegen der Länder in den verschiedensten Bereichen geschaffen.

Es wäre zu überlegen, zusätzlich zu den bisherigen Konferenzen auch einen Wissensaustausch zwischen den Ländern in den unterschiedlichsten Bereichen im Rahmen der Verbindungsstelle durchzuführen. Dadurch könnte ein Erfahrungsaustausch der Länder in vielen Bereichen informell und ohne entsprechende Beschlussfassung herbeigeführt werden.

Teilweise erfolgt dies derzeit in Form von punktuellen Umfragen zu einzelnen Themen, die von der Verbindungsstelle der Bundesländer koordiniert und durchgeführt werden. Im Bereich der Steuern und Abgaben ist zusätzlich eine Steuerexpertenkonferenz der Bundesländer institutionalisiert.

Es wäre jedoch sicherlich im Geiste eines modernen Föderalismus und im Sinne einer gesteigerten Effizienz sinnvoll, zusätzlich zu den bestehenden Konferenzen in den einzelnen Sachgebieten einen Erfahrungsaustausch herbeizuführen. Damit könnte die Vorstellung von „Best-practice-Modellen" wesentlich gestärkt und die Vermeidung von Fehlentwicklungen bewirkt werden.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist also abschließend festzuhalten, dass die Verbindungsstelle der Bundesländer im Laufe ihres 60-jährigen Bestehens die ihr zugedachten Aufgaben in hervorragender Weise bewältigt und gemeistert hat und einen wesentlichen Beitrag bei der Wahrnehmung der Länderinteressen und damit verbunden auch einen wesentlichen Beitrag zu dem von den Bürgern allgemein anerkannten Bundesstaat in Österreich geleistet hat. Sie hat sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben stets an den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit orientiert und kann unbestritten als bestes Beispiel für die nunmehr auch in der Verwaltung stark diskutierten „Shared Services" angesehen werden. Obwohl die Verbindungsstelle der Bundesländer weder in der Bundesverfassung noch auf andere Art und Weise gesetzlich installiert wurde, ist sie sowohl auf Länderseite als auch auf Bundesseite zwischenzeitig dermaßen anerkannt, dass in verschiedenen einfachgesetzlichen Regelungen die Verbindungsstelle

der Bundesländer als Koordinationsstelle der Länder Erwähnung findet. Insgesamt erscheint es deshalb überaus zweckmäßig und sinnvoll, in Weiterentwicklung dieser gemeinsamen Institution der Bundesländer, um die uns viele andere beneiden, neue Aufgabenbereiche, die derzeit in den Ländern selbständig bearbeitet werden, für die Verbindungsstelle anzudenken, zu diskutieren und gegebenenfalls auch umzusetzen.

Karl Lengheimer

Demokratie und regionaler Parlamentarismus

Manche politische Äußerungen, die uns zur alltäglichen Gewohnheit geworden sind, verdienten es, ein wenig sorgfältiger überlegt zu werden. So etwa die oft gehörte Ansicht, dass eine längere, von Bundes- oder Regionalwahlen freie Periode den politischen Organen wichtige Reformen erleichtere. Oder der Vorschlag mancher Politikexperten, die Wahlen zu den verschiedenen gesetzgebenden Körperschaften auf einen Tag zusammenzulegen, um dazwischen eine möglichst lange Zeit ungestörten Arbeitens zu gewährleisten.[1] Wahlzeiten, die in Politikerkreisen mitunter auch als Zeiten „fokussierter Unintelligenz" bezeichnet werden, gelten als ungeeignet, um notwendige, aber wenig populäre Maßnahmen zu treffen. Solche Entscheidungen werden daher gerne auf die Zeit nach wichtigen Wahlen verschoben. Wenn aber in einer föderal organisierten Demokratie immer wieder irgendwo Wahlen stattfinden, bleibt – so die vernünftig anmutende Konsequenz – keine Zeit für sachgerechtes Regierungshandeln.

Aber nicht nur Wahlen gelten als unerwünschte Störenfriede im staatlichen Arbeitsalltag, auch die mit dem Bundesstaatsprinzip einhergehende Vielfalt parlamentarischer Vertretungskörper wird als Hindernis sachgerechten Regierens angesehen. Wozu in jedem Bundesland ein vom Volk gewähltes Landesparlament, in jeder Gemeinde eine ebenso gewählte Gemeindevertretung? Statt neun Landtagen ein General- oder gar kein Landtag und für den Nationalrat ein einheitlicher Wahltag gleichzeitig mit der Bestellung des Staatsoberhauptes und – wenn möglich – auch mit der Wahl der berufsständischen Vertretungen.

Solche Äußerungen scheinen von der Annahme auszugehen, dass allgemeine Wahlen, die sonst gerne als „Fest der Demokratie" bejubelt werden, in Wahrheit eine Belastung der sachgerechten Erledigung der Staatsgeschäfte darstellen und daher auf das unumgängliche Maß beschränkt werden sollten. Deshalb seien Wahlperioden zu verlängern, wie dies für den österreichischen Nationalrat erst vor kurzem geschehen ist, und deshalb sollten Bundes- und (soweit überhaupt erforderlich) Regionalwahlen zusammengelegt werden.

---

1 ZB *Hösele*, Was ist faul im Staate Österreich (2010) 184.

Der Wunsch nach einer von der öffentlichen Diskussion möglichst unbehelligten Ausübung der Staatsgeschäfte wird mitunter ökonomisch bekräftigt. Die in der Aufgabenfülle des Wohlfahrts- und Versorgungsstaates ausufernde Staatstätigkeit mit ihrem stetig zunehmenden Regulierungserfordernis solle kostengünstig agieren und ihre Entscheidungen daher schnell treffen können. Die daraus resultierenden Bedenken gegen allzu viele demokratische Entscheidungsprozesse dürften jedoch auch eine zeitgeistige Erscheinung sein. Auf die Siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts, als manche sogar noch die Bezirksverwaltungsorgane gewählt sehen wollten und man die „Demokratisierung aller Lebensbereiche" forderte, folgte die Generation der politischen Macher. Schnelle klare Entscheidungen durch umfassend autorisierte Verantwortungsträger waren fortan gefragt. Diese sollten sich zwar auf eine demokratische Legitimation berufen können, aber sonst in ihrer tunlichst langen Funktionszeit ungestört agieren können. Parlamentarische Diskussion oder öffentlicher Diskurs galten demnach als unnötiger Zeitaufwand, schnelle Entscheidungen hingegen als erfolgversprechend und produktiv. Manche Fehlentscheidungen im wirtschaftlichen Management haben freilich in der Zwischenzeit wieder Zweifel an der Sachgerechtigkeit solcher Theorien genährt.

Unter dem Aspekt schneller, klarer Entscheidungen in der Politik sind auch jene Muster von Wahlsystemen zu sehen, die mittels verfassungsrechtlicher Kunstgriffe klare Mehrheitsverhältnisse schaffen sollen, die die Wähler und Wählerinnen mit ihrer Wahlentscheidung nicht gewährt haben. Sie ermöglichen der stärksten Partei, allein oder mit einer kleinen, ihr willfährigen Fraktion alles zu bestimmen.[2] Die so erzielte Annehmlichkeit, weniger der Gefahr oppositioneller oder plebiszitärer Querschüsse bei der Arbeit ausgesetzt zu sein, wird jedoch mit dem Nachteil erkauft, die Wählermeinung in der parlamentarischen Zusammensetzung nicht oder nur unzureichend abzubilden.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass Demokratie – soll sie ihrem Namen gerecht werden – immer nur die Herrschaft des ganzen Volkes und nicht nur eines Teiles desselben sein kann. Eine Demokratie, die sich nicht in der Legitimierung absolut agierender Herrscherpersönlichkeiten erschöpfen und somit gleichsam als contradictio in adjecto erweisen soll, erfordert sachliche und ernsthafte Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsmeinungen. Der formalrechtliche Raum hiefür ist der vom Volk gewählte Vertretungskörper, das Parlament. Eine Staatsrechtspolitik, die Parlamente

2 *Poier,* Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2000).

abschaffen, verkleinern oder auf schnelle Entscheidungsabläufe beschränken möchte, muss sich daher den Vorwurf gefallen lassen, Demokratie nicht wirklich ernst zu nehmen.

Allerdings ist auch die Frage zu stellen, inwieweit die Parlamente selbst dazu bereit und in der Lage sind, die ihnen von der Demokratie zugedachten Aufgaben tatsächlich wahrzunehmen. Dabei stehen – wohl nicht nur in Österreich – die regionalen Volksvertretungen besonders auf dem Prüfstand. Während nationale Parlamente den Bürgerinnen und Bürgern trotz zunehmend auf europäischer Ebene getroffener Entscheidungen wegen des nach wie vor stark ausgeprägten Nationalgefühls unverzichtbar zu sein scheinen, finden Landtage in Zukunft wohl nur dann Akzeptanz, wenn sie ihren Wählerinnen und Wählern den Eindruck vermitteln können, dass die von ihnen getroffenen Entscheidungen erstens wichtig sind und zweitens tatsächlich von ihnen selbst getroffen werden. Dass diese beiden Voraussetzungen bei den österreichschen Landtagen derzeit in vollem Ausmaß gegeben seien, wird sich wohl nur schwerlich behaupten lassen.

Die gesetzgebende Tätigkeit der Landtage ist zunehmend der öffentlichen Kritik ausgesetzt, welche sich seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und im Hinblick auf ein gesteigertes Sparsamkeitsbedürfnis der öffentlichen Haushalte weiter verstärkt hat. Einerseits wird die Sinnhaftigkeit regionaler Normen in einem kleinen Land wie Österreich grundsätzlich in Frage gestellt, anderseits auf die zunehmende Übernahme legislativer Kompetenzen durch Organe der Europäischen Union verwiesen. Neben nationalen und globalen Herrschaftsstrukturen wird eine regionale Gesetzgebung vielerorts als unnötige und obendrein teure Fleißaufgabe lokaler Politgrößen missachtet. In der Tat lässt sich nicht leicht begreiflich machen, warum Österreich neun Bauordnungen, neun Jugendschutzgesetze und ebenso viele Sozial- oder Mindestsicherungs-, Tierzucht- oder Fischereigesetze braucht, insbesondere, wenn sich die neun Landesgesetzgeber gegenüber dem Bund oder untereinander oftmals verpflichten, gleichartige Regelungen in Form der beliebten Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG zu erlassen.

Um diese Bedenken gegen innerstaatliche regionale Gesetzgebungsakte gerecht zu beurteilen, ist es erforderlich, die Landesgesetze in verschiedene Typen zu unterteilen. Da sind einmal jene Normen, die die Eigenständigkeit und Eigentümlichkeit der – historisch gewachsenen – österreichischen Länder betreffen. Dazu gehören identitätsstiftende Gesetze wie über die jeweiligen Landessymbole, Wappen,

Hymnen und Farben, die territoriale Organisation in den sich selbst verwaltenden Gemeinden, vor allem aber die Bestimmungen über jene Organe, die für das Land zu handeln haben. Die Regelungsautonomie der Bundesländer sollte in diesen Bereichen eigentlich unbestritten sein. Schließlich gehört es zum autonomen Wirkungsbereich jedes kleinen Vereins, in seiner Satzung über die Funktionsperiode der Generalversammlung, die besonderen Obliegenheiten des Vorstandes, die Verfügung über das Vereinsvermögen und die Durchführung der Rechnungskontrolle in seinen Statuten frei zu befinden. Solches einem österreichischen Bundesland nicht zugestehen zu wollen, hieße die Bundesländer an sich in Frage zu stellen.

Ein weiterer Typus von Landesgesetzen ist die Regelung jener Angelegenheiten, die durch die Kompetenzverteilung der Bundesverfassung[3] den Ländern zugestanden sind. Das sind die schon oben genannten Bereiche des Bau- und Raumordnungsrechts, des Jagd-, Fischerei- und Grundverkehrsrechts, des Dienstrechtes der öffentlichen Landes- und Gemeindebediensteten oder des Sozial- und Wohlfahrtsrechtes. Gegen diese landeseigenen Gesetze richtet sich der hauptsächliche Einwand. Nicht dass diese Regelungen an sich in Frage gestellt werden würden. Im Gegenteil! Der Ruf nach immer neuen Gesetzen zur Lösung politischer Probleme war noch nie so laut und beständig zu vernehmen wie in der Gegenwart. Hingegen wird weithin bezweifelt, dass solche Gesetze jeweils nur für ein Bundesland gelten sollen.

Den Zweiflern ist teilweise Recht zu geben. In der Tat lassen sich bundesländerweise differenzierte Gesetze sachlich nachvollziehen, wenn die jeweilige Region individueller Regeln bedarf, um die unterschiedlichen demo-, geo- oder soziographischen Verhältnisse zu berücksichtigen. Soweit hingegen die zu regelnden Verhältnisse in Wien und Vorarlberg, in Kärnten und Niederösterreich die gleichen sind, verkommt eine individuelle Landesgesetzgebung zur politischen und beamteten Beschäftigungstherapie, die bisweilen Normen erzeugt, nach denen einmal die Frist zur Beantwortung nach der behördlichen Auskunftspflicht vierzehn Tage, das andere Mal zwei Wochen beträgt.

Andererseits rechtfertigen auch in der kleinräumigen Struktur österreichischer Bundesländer etwa im Bereich der Schulorganisation, der Umweltpolitik oder der Sozialleistungen manche Umstände differenzierte Regelungen, ja machen solche im Interesse der dort lebenden Menschen sogar notwendig. Dies sind aber gerade nicht jene

3 Art 10 ff B-VG.

Materien, die eine überalterte bundesverfassungsgesetzliche Kompetenzverteilung den Ländern überlässt.

Der Bedarf nach einer völligen Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen sollte daher unbestritten sein. Die derzeitige Generalklausel zugunsten der Länder[4], die sich in der Praxis kaum bewährt hat, um dem ständigen Kompetenzabfluss von den Ländern zum Bund Einhalt zu gebieten, könnte durch eine Art Generalklausel zugunsten des Bundes ersetzt werden. (Selbstverständlich mit Ausnahme der oben erwähnten typischen Eigenkompetenzen.) Den Ländern wären dafür überall dort und insoweit Abweichungen, Ausnahmen und eigenständige gesetzliche Regelungen zu gestatten, wo dies unter Bedachtnahme auf internationale, insbesondere EU-rechtliche Verpflichtungen möglich ist und sachlich objektiv feststellbare Interessen der Länder solches erfordern.

Eine Reihe ständiger politischer Streitfragen könnte so mit einem Schlag erledigt sein. Etwa, dass es überall dort, wo EU-Recht gilt, keiner regionalen Gesetze bedarf, in denen eine Richtlinie neunmal inhaltlich gleichlautend, wenn auch mit kleinen stilistischen Unterschieden, abgeschrieben wird. Oder dass es keinen Sinn macht, neun Jugendschutzgesetze oder Bauordnungen zu beschließen, nur weil diese Kompetenz seit 1925 den Ländern zukommt, auch wenn alle neun Landesparlamente überzeugt sind, das Gleiche regeln zu sollen und dies einander durch Verträge versprechen. Auf der anderen Seite liegt es auf der Hand, dass die Schulorganisation im Stadtgebiet des Bundeslandes Wien anderer Normen bedarf als in den Bundesländern Vorarlberg oder Niederösterreich mit schwer zugänglichen Talschaften oder weit auseinander liegenden Streusiedlungen. Andererseits wieder besteht für unterschiedliche Lehrpläne in den Ländern kein Anlass. Auch Fremdenverkehrszentren, Abwanderungsgebiete oder Stadtlandschaften erfordern mitunter individuelle sachgerechte Regionalmaßnahmen im Verkehrs-, Raumordnungs-, Arbeitsmarkt- oder Sozialrecht, ohne als Gesamtkomplex entweder der Republik oder den Regionen überlassen zu werden.

Dazu muss man sich allerdings zu der Erkenntnis durchringen, dass Gesetze ihrer eigentlichen Intention nach in erster Linie nicht Rahmenbedingungen politischer Machtausübung zu sein haben, sondern Regeln für das Funktionieren menschlichen Zusammenlebens in einer (staatlichen) Gemeinschaft. Dieses Zusammenleben verläuft nicht statisch, sondern dynamisch. Eine statische Kompetenzverteilung, ob in

4 Art 15 B-VG.

der Form der derzeitigen verfassungsrechtlichen Konstruktion oder ob nach Vorschlägen des Verfassungskonvents mit „abgerundeten" Kompetenzfeldern, allenfalls ergänzt um eine „dritten Säule", mag zwar den verständliche Wunsch der Politiker nach klarer Machtabgrenzung befriedigen, nicht aber das Bedürfnis der in unterschiedlichen sozialen und territorialen Gruppen lebenden Bürgerinnen und Bürger nach einer sachgerechten Besorgung ihrer Angelegenheiten.

Dabei bedürfte es gar keiner neuen „Erfindungen", um eine dynamische Reform zu bewerkstelligen. Die verfassungsrechtliche Nomenklatur ist bereits vorhanden. Es sei nur auf die *Begriffe „abweichende Regelungen ... zur Regelung des Gegenstandes erforderlich"*[5] oder *„im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse gelegen"*[6] verwiesen. Gerade letztere ist eine Verfassungsbestimmung, die nach ihrer Herkunft und Diktion mehr von tatsächlichen Gegebenheiten als von rechtspositivistischen Spielregeln getragen zu sein scheint und daher vielleicht deshalb den praktischen Erfordernissen unserer Zeit gerecht wäre.

Eine solche sinnstiftende Reform der Gesetzesaufgabenverteilung bedürfte freilich einer breit angelegten öffentlichen Diskussion, an deren Ende die Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers zu stehen hätte. Dass es dazu trotz Österreich-Konvents[7] bis heute noch nicht gekommen ist, liegt primär in der Verantwortung der hiefür zuständigen Bundesorgane.

Als zweiter wichtiger Aufgabenkreis einer parlamentarischen Körperschaft gilt die Kontrolle der Regierung und der ihr nachgeordneten Organe und Institutionen. Es dürfte in Staatstheorie und Verfassungspolitik außer Streit stehen, dass in einer Zeit globaler Märkte und technischer Errungenschaften die Regierenden einen wesentlichen Informations- und Entscheidungsvorsprung gegenüber dem eigentlichen Gesetzgeber, dem Parlament innehaben und dieses Gesetze eher sanktioniert als kreiert. Der in der Verfassung skizzierte Weg der Bundes- bzw Landesgesetzgebung weist den Parlamenten daher in vielen Fällen eher die Aufgabe der notariellen Gesetzesbestätigung als der Gesetzesschöpfung zu. Dementsprechend wird das auch in der Öffentlichkeit kommuniziert, wenn in den Medien immer wieder davon die Rede ist, dass sich die Regierung auf dieses oder jenes Ge-

5 Art 11 Abs 2 B-VG.

6 Art 118 Abs 2 B-VG.

7 Bericht des Österreich-Konvents Band 2 Teil 4A, IV 8.1.

setzesvorhaben „geeinigt" habe oder bereit sei, noch diese oder jene Korrekturen „vorzunehmen".

Aber auch soweit die politischen Parlamentsfraktionen von sich aus eine Gesetzesinitiative ergreifen, sind sie in den meisten Fällen auf die detaillierte Ausarbeitung der für die Vollziehung zuständigen Regierungsstellen angewiesen. Dies gilt für das Verhältnis zwischen Bundesministerien und Bundesparlament, mehr aber noch zwischen Landesregierungen und Landesparlamenten, die meist nicht über entsprechende legislative Dienste verfügen.

Dieser Trend weg von der klassischen, lehrbuchhaften Teilung der Staatsfunktionen in Gesetzgebung und Vollziehung hin zu einer lediglich organisatorischen Trennung zwischen (eigentlichen) Gesetzesmachern und Gesetzesbeglaubigern ist in Anbetracht der heutigen Staatsziele und Staatsaufgaben unumkehrbar, auch wenn man dies verschiedentlich nicht wahrhaben möchte. Umso mehr müssen die Parlamente im Allgemeinen und die regionalen Parlamente im Besonderen auf ihre Verankerung im Bewusstsein der öffentlichen Meinung bedacht sein. Mittel- bis langfristig werden die Abgeordneten dieser Parlamente nur dann als eigenständige politische Kraft wahrgenommen werden, wenn sie sich verstärkt auf ihre eigentliche Bestimmung besinnen, Mandatare/innen – also Vertreter/innen – der sie gewählt habenden Bürgerinnen und Bürgern zu sein.

Dafür ist es nicht notwendig, den ohnedies kaum glaubwürdigen Eindruck zu erwecken, in einem komplizierten und daher nur arbeitsteilig funktionierenden Staatsgefüge alles und jedes Erforderliche normativ durchdringen zu müssen. Es reicht vielmehr, an Hand der von wem auch immer aufbereiteten Grundlagen zu beurteilen, was im Interesse der Wählerschaft gelegen ist und was nicht. Die Gesetzesfunktionen des Parlamentes wäre daher zwar formal eine Gesetze gebende, inhaltlich aber vor allem eine Gesetze prüfende, wobei Maßstab dieser Prüfung die Interessen der Wählerinnen und Wähler zu sein haben.

Wenn das Parlament dieser Interessenvertretung seiner Bürgerschaft gerecht werden möchte, muss für die Abgeordneten die Kontrolle der Durchführung der Gesetze und der gesamten Verwaltung überhaupt zum Hauptaugenmerk werden. Diese Kontrollfunktion, die eigentlich ein essentielles Merkmal einer funktionierenden Demokratie sein müsste, wird leider oftmals von den Mandatar/inn/en als lediglich parteipolitisch und ideologisch motivierte Kritik an den Regierenden einerseits und kritiklose Verteidigung derselben andererseits missinterpretiert. Beide, „Regierungsabgeordnete" und „Opposi-

tionsabgeordnete", übersehen dabei, dass die Wählerinnen und Wähler mit der politischen Zusammensetzung des Parlamentes für die gesetzliche Legislaturperiode einen souveränen Akt gesetzt haben, der nicht der kosmetischen Korrektur der einzelnen Parteien zugänglich ist. Kontrolle der Regierenden ist daher nicht dazu da, deren Akte ausschließlich als falsch darzustellen und nach Möglichkeit zu erschweren oder zu verhindern und ebenso nicht, um Fehler und Versäumnisse um jeden Preis zu decken oder wider besseres Wissen zu leugnen. Aus dieser falsch verstandenen Sicht der Kontrollaufgabe eines Parlaments entsteht die vom Standpunkt des Parlamentarismus groteske, wenn auch angesichts der gängigen Praxis konsequente Auffassung, dass eigentlich nur die Minderheit zur Aufdeckung von Missständen geeignet sei, eine konstruktive Kritik zwecks Verbesserungen in der Verwaltung hingegen nur von der parlamentarischen Mehrheit erwartet werden könne.

Eine wohlverstandene Kontrolle im Bereich der Gesetzesvollziehung prüft, ob die im Interesse der Wählerinnen und Wähler erlassenen Gesetze auch in deren Interessen vollzogen, das heißt angewendet werden, oder ob die vollziehende Gewalt etwa in der Interpretation der Vorschriften eine Anwendung sucht, die mit dem Gesetzesauftrag nicht im Einklang steht.

Parlamentarische Kontrolle bedeutet darüber hinaus aber ebenso die Kontrolle der gesamten Regierungspolitik, auch und insbesondere dort, wo diese nur nach den Normen des Privatrechtes oder überhaupt im gesetzesfreien Raum agiert. Es bedarf wohl keiner weiteren Beweisführung, dass eine solche an den Bürgerinteressen orientierte Verwaltungskontrolle umso mehr gelingt, als die Mandatare/innen sich auf Grund des Wahlrechtes mehr ihren Wählerinnen und Wählern als ihrer Partei verantwortlich fühlen.

Ein solches über Parteiinteressen hinaus greifendes, freies und die alltäglichen Interessen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigendes Mandatsverständnis ist die große Chance regionaler Parlamente, sich in einer von globalen Märkten und supranationalen Werten dominierten Rechts- und Gesellschaftsordnung zu behaupten. Denn ein solches Mandatsverständnis ist gewiss nicht auf der Ebene eines europäischen Parlaments und nicht einmal auf der nationalen Ebene eines Kleinstaates mit acht Millionen Einwohnern und 183 Mandatar/inn/en lebbar, sondern nur im Wirkungsbereich einer Region in der Größe eines österreichischen Bundeslandes.

Dazu bedarf es freilich einiger Voraussetzungen. Die Mandatare/innen müssen für die Bürger erreichbar sein. Manche sind dies auch

jetzt, manche nicht oder in unzureichendem Ausmaß. Hilfe könnte die Ausweitung des Instituts der parlamentarischen Petition bieten, wie dies etwa der bayerische Landtag kennt. Warum sollte das Petitionsrecht nur von *pressure groups* und Nachfahren des legendären *Michael Kohlhaas* in Anspruch genommen werden und nicht in erster Linie von jenen Bürgerinnen und Bürgern, die keine politischen Interessen verfolgen sondern nur ihre ganz persönlichen Anliegen erledigt haben möchten. Dass der Bedarf hiefür vorhanden ist, zeigt etwa die Praxis der Volksanwaltschaft, die in ihren Jahresberichten immer wieder über eine Mehrzahl von Fällen zu berichten weiß, in denen sie gar nicht zuständig wäre, weil es sich nicht um einen Missstand der Verwaltung handelt, sondern „nur" um den Hilferuf eines Bürgers, der sich in der immer komplizierter werden Verwaltung nicht zurecht findet. Das zeigen auch die zahlreichen Beratungs- und Ombudsstellen in der öffentlichen Verwaltung, die freilich meist den „Schönheitsfehler" haben, nicht wirklich unabhängig, das heißt nur den Bürgern verantwortlich zu sein.

Die Verwaltungskontrolle seitens der regionalen Parlamente muss deshalb auch umfassend sein und die gesamte öffentliche Verwaltung in der Region betreffen. Aus diesem Grund sollte auch die Kontrolle der so genannten „mittelbaren Bundesverwaltung" den Landesparlamenten obliegen. Nach derzeitigen Verfassungsbestimmungen und der überwiegenden Meinung der Lehre ist das Kontroll- und insbesondere das Fragerecht den Abgeordneten der Landtage in den von den Ländern besorgten Bundesverwaltungsangelegenheiten verwehrt,[8] auch wenn manche Landeshauptleute bzw Regierungsmitglieder „freiwillig" solche Anfragen beantworten. Gewiss, ein Kontrollrecht der Landtage in diesem Bereich könnte zu widersprüchlichen Auffassungen zwischen dem kontrollierenden Landesparlament und dem ressortzuständigen Bundesminister führen, aber diese verfassungsrechtliche Frage wäre wohl lösbar.

Die demokratische Entwicklung unseres Landes hatte einen langen Weg zu gehen bis zum allgemeinen und gleichen Wahlrecht. **Dass** jede und jeder heute wählen darf, scheint uns selbstverständlich zu sein. **Was** wir damit zu entscheiden haben, wird – zwar nicht formell, wohl aber inhaltlich – mehr und mehr fragwürdig. Viele Bürgerinnen und Bürger bezweifeln, ob sie mit ihrer Stimmabgabe tatsächlich einen Einfluss ausüben können. Im Landesparlament besteht diese Möglichkeit, in Form einer bürgernahen sparsamen Gesetzgebung, einer umfassenden sachlichen Verwaltungskontrolle und durch intensiven Kon-

8 ZB *Koja*, Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer[2] (1988).

takt der Abgeordneten mit den Wählerinnen und Wählern insbesondere außerhalb von Wahlzeiten. Diese Chance zu versäumen, wäre ein Verlust an unserer mühsam errungenen Demokratie.

Was aber wäre hierfür konkret erforderlich?

- Die Länder hätten sich in ihrer Gesetzgebung grundsätzlich auf die Regelung ihrer regionalen Identität zu beschränken, sollten dafür aber im Sinne eines kooperativen Bundesstaates die Möglichkeit erhalten, jene Anpassungen nationaler Gesetze vorzunehmen, die im regionalen Interesse notwendig sind.
- Die in den Ländern und von Landesorganen ausgeübte Verwaltung wäre zur Gänze der Kontrolle der Landesparlamente zu unterwerfen. Die so genannte „mittelbare Bundesverwaltung" wäre abzuschaffen und das Leitungsrecht des Bundes auf generelle, möglichst in Form von Rechtsverordnungen zu treffende Anweisungen und Auslegungen zu beschränken.
- Die Landesparlamente hätten nach dem Grundsatz zu handeln, dass „freies Mandat" in erster Linie Freiheit von der wahlwerbenden Partei und nicht Freiheit von den Wählerinnen und Wählern bedeuten muss. Sie hätten demnach geeignete Einrichtungen zu schaffen, die ihren Wählerinnen und Wählern die Möglichkeit eröffnen, ihre Anliegen gegenüber der öffentlichen Verwaltung vorzubringen und eine sachgerechte Lösung zu erzielen.
- Die Landtagsabgeordneten hätten schließlich durch den ständigen Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern, der nur auf regionaler Ebene realisierbar ist, für eine dynamische und bürgernahe Entwicklung der Staats- und Rechtsordnung zu sorgen.

Der „Kampf um die Landtage" wird noch längere Zeit zwischen Zentralisten und Föderalisten aller politischen Schattierungen, von professionellen und laienhaften Diskutanten geführt werden. Entscheiden wird ihn – in der Demokratie – schließlich allein das vorhandene oder eben nicht vorhandene Interesse der Bürgerinnen und Bürger an regionalen Vertretern. Und das ist gut so.

Zeittafel

1951 Die Verbindungsstelle der Bundesländer nimmt am 1. Mai die Arbeit auf, zunächst als Ein-Mann-Betrieb in der NÖ Landesamtsdirektion, Wien, Herrengasse/Minoritenplatz.

1954 Tirol widerruft am 14. Oktober seine Beitrittserklärung zur Verbindungsstelle, ...

1955 ... erklärt jedoch am 15. März den Wiedereintritt mit Wirkung vom 1. Jänner 1955.
Seitdem ununterbrochene Trägerschaft der Verbindungsstelle durch alle neun Länder.

1966 Anerkennung der Verbindungsstelle durch die Bundesregierung.
Beginn regelmäßiger Tagungen der Landeshauptleutekonferenz.

1969 Die Verbindungsstelle wird nicht mehr vom NÖ Landesamtsdirektor, sondern von einem durch die Landeshauptleutekonferenz bestellten Leiter geführt.

1975 Übersiedlung der Verbindungsstelle nach Wien, Teinfaltstraße 1.

1979 Übersiedlung der Verbindungsstelle nach Wien, Schenkenstraße 4 („Bundesländerhaus").

1990 Dienstantritt des Gemeinsamen Ländervertreters in der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften: Geburtsstunde der Verbindungsstelle Brüssel.

1995 EG-Beitritt Österreichs.
Die Verbindungsstelle wird von der Landeshauptleutekonferenz mit der Funktion des Sekretariats für die österreichische Delegation im Ausschuss der Regionen betraut.

1997 Übersiedlung des Amtes der NÖ Landesregierung nach St. Pölten.
Die Verbindungsstelle verbleibt in Wien, Schenkenstraße 4, wo sie sich auch 2011 noch befindet.

2001 Festakt „50 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer" im Parlamentsgebäude in Wien.

2011 Herausgabe einer Festschrift aus Anlass des sechzigjährigen Bestehens der Verbindungsstelle.

Siehe dazu ausführlich *Gernot Meirer,* Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 90, Wien 2003

AutorInnenverzeichnis

Dr. Susanne Bachmann, Bundesratsdirektorin, Parlamentsdirektion

Dr. Peter Brand, Leiter der Verbindungsstelle der Bundesländer a.D.

Lic. phil. Canisius Braun, Staatssekretär, Leiter der Staatskanzlei des Kantons St. Gallen

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Direktor des Vorarlberger Landtages, Direktor des Instituts für Föderalismus

Dr. Martina Büchel-Germann, Vorstand der Abteilung Europaangelegenheiten und Außenbeziehungen, Amt der Vorarlberger Landesregierung

Mag. Harald Bürger, MELS, Stellvertretender Leiter Verbindungsbüro der Stadt Wien, Brüssel

Dr. Manfred Degen, Mitarbeiter im Planungsstab des Ausschusses der Regionen

Dr. Karl W. Edtstadler, Landtagsdirektor, Salzburger Landtag

Dr. Annegret Eppler, Ass. iur., Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen

Univ.-Prof. Dr. Peter Filzmaier, Politikwissenschaftler an der Donau-Universität Krems und der Karl-Franzens-Universität Graz; Geschäftsführender Gesellschafter des Instituts für Strategieanalysen in Wien

Priv.-Doz. Dr. Klemens H. Fischer, Gesandter, Verbindungsstelle der Bundesländer, Leiter der Abteilung Länderangelegenheiten, Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union

Mag. Benno Fuxjäger, Abteilung Lebensgrundlagen und Energie, Amt der Salzburger Landesregierung

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Dr. Gerold Glantschnig, geschäftsführender Abteilungsleiter Verfassungsdienst, Amt der Kärntner Landesregierung

MMag. Dr. Robert Gmeiner, Verbindungsstelle der Bundesländer

Dr. Gerald Grabensteiner, Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung

Dr. Robert Hink, Generalsekretär, Österreichischer Gemeindebund

Mag. Helmut Hirt, Landesamtsdirektor von Steiermark

Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger, Präsident des Verfassungsgerichtshofes

Dr. Karl Irresberger, Leiter der Abteilung V/2, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst

Ao. Univ.-Prof. Dr. Ferdinand Karlhofer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck

Dr. Andreas Kiefer, Generalsekretär, Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, Gemeinsamer Ländervertreter für die Subsidiaritätskontrolle 2004-2010

Dr. Christoph Kleiser, Verwaltungsgerichtshof

Mag. Katharina Königswieser-Maca, Verbindungsstelle der Bundesländer

Dr. Harald Kraft, Abteilung Gesundheit und Sport, Amt der Vorarlberger Landesregierung

Em. Hon.-Prof. Dr. Gerhard Lehner, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

DDr. Karl Lengheimer, Direktor des Niederösterreichischen Landtages a.D.

SC a.D. Univ.-Prof. Dr. Georg Lienbacher, Mitglied des Verfassungsgerichtshofes, Leiter des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst von 2005 bis 2010

Dr. Gernot Meirer, Leiter der Verbindungsstelle der Bundesländer a.D.

Dr. Rainer Mikulits, Geschäftsführer, Österreichisches Institut für Bautechnik

Dr. Egon Mohr, Vorstand der Abteilung Finanzangelegenheiten, Amt der Vorarlberger Landesregierung

Dr. Johannes Müller, Landesamtsdirektor von Vorarlberg a.D.

Dr. Thomas Nesensohn, Amt der Vorarlberger Landesregierung

Ao. Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer, Institut für Europarecht und Völkerrecht, Universität Innsbruck

Hon.-Prof. Dr. Wolf Okresek, Leiter des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst a.D., Universität Wien

Univ.-Prof. Dr. Ferdinand Opll, MAS, Direktor des Wiener Stadt- und Landesarchivs a.D.

Prof. Dr. jur. Francesco Palermo, Juristische Fakultät, Universität Verona, wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Föderalismus- und Regionalismusforschung an der Europäischen Akademie Bozen

Dr. Eduard Pesendorfer, Landesamtsdirektor von Oberösterreich

Dr. Dieter Platzer, MAS, Landesamtsdirektor von Kärnten

Dr. Edmund Primosch, Landesamtsdirektion, Amt der Kärntner Landesregierung

Dr. Christian Ranacher, MAS, Vorstand der Abteilung Verfassungsdienst, Amt der Tiroler Landesregierung

Dr. Engelbert Rauchbauer, Vorstand der Abteilung Finanzen und Buchhaltung, Amt der Burgenländischen Landesregierung, Direktor des Burgenländischen Landtages

Dr. Andreas Rosner, Leiter der Verbindungsstelle der Bundesländer

Dr. Willibald Rosner, Direktor des NÖ Landesarchivs

Dr. Hans-Dietmar Schweisgut, Botschafter, Ständiger Vertreter Österreichs bei der EU 2007-2010, seit 2011 Botschafter der EU in Japan

Mag. Markus Seidl, (Länder-)Geschäftsführer der Österreichischen Raumordnungskonferenz, Verbindungsstelle der Bundesländer

Dr. Werner Seif, Landesamtsdirektor von Niederösterreich

Dr. Paul Sieberer, Legislativ- und Verfassungsdienst, Amt der Salzburger Landesregierung

Dr. Gerhard Stahl, Generalsekretär des Ausschusses der Regionen

Dr. Fritz Staudigl, Vorstand der Abteilung Südtirol, Europaregion und Außenbeziehungen, Amt der Tiroler Landesregierung

Dr. Wolfgang Steiner, Leiter der Direktion Verfassungsdienst, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Direktor des Oberösterreichischen Landtages

Dr. Robert Tauber, Landesamtsdirektor von Burgenland

Mag. Hansjörg Teissl, Verbindungsstelle der Bundesländer, Vorstandsvorsitzender der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Dr. Ernst Theimer, Magistratsdirektor und Landesamtsdirektor von Wien 1995-2010

Univ.-Doz. Dr. Peter A. Ulram, GfK Austria GmbH

Jürgen Weiss, Präsident des Bundesrates und Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform a.D.

Mag. Dr. Thomas Weninger, MLS, Generalsekretär, Österreichischer Städtebund

Univ.-Prof. Dr. Gerhart Wielinger, Landesamtsdirektor von Steiermark a.D., Universität Graz

Prof. Dr. jur. Jens Woelk, Juristische Fakultät, Universität Trento, Senior Researcher am Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung an der Europäischen Akademie Bozen

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 Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (€ 21,08 vergriffen)

Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)

Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)

Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)

Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (€ 16,71)

Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)

Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (€ 18,89)

Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)

Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)

Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)

Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)

Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)

Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)

Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)

Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)

Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)

Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und 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 Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)

Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)

Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)

Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)

Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)

Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)

Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)

Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)

Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämfpung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90)

Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung 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 sussidiarietá 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), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 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 (€ 27,90)

Bd. 112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer, 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6

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)

Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0

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)

Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer,** Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

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

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

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:
Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich
Landtagsdirektor Mag.Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Peter SONNBERGER, 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. Günther EBERLE, 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.