

Peter Bußjäger / Florian Klebelsberg (Hg.)

100 Jahre Kompetenzverteilung
und allgemeine staatliche Verwaltung
in den Ländern

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 144

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger,
Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre,
Universität Innsbruck

100 Jahre Kompetenzverteilung und allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern

herausgegeben von

Peter Bußjäger / Florian Klebelsberg



new academic press

Zitiervorschlag: *Autor, [Titel], in: Bußjäger/Klebelsberg (Hg), 100 Jahre Kompetenzverteilung und allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern (2026) [Seite]*

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.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 Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2026 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at
new academic press OG | Feldgasse 21/2, 1080 Wien, Österreich |
office@newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2343-3
eISBN: 978-3-7003-2344-0

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Medienfabrik Wien GmbH, Wien

Vorwort

Am 1. Oktober 2025 jährt sich zum 100. Mal das Inkrafttreten der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, eines zentralen Forschungsgegenstands des Instituts für Föderalismus. Der Grundstein für die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern ging ebenso auf die große Reform im Jahr 1925 zurück. Sie verdient durch die aktuelle Debatte über Einsparungen in der Verwaltung besonderes Interesse.

Im Juli 2025 fand aus Anlass dieses Jubiläums eine wissenschaftliche Tagung an der Universität Innsbruck statt, in deren Rahmen die bundesstaatliche Kompetenzverteilung im nationalen und internationalen Rahmen sowie die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern beziehungsweise deren Bedeutung als Modell für die Zukunft behandelt wurden. Der vorliegende Band vereinigt die Schriftfassungen der im Rahmen dieser Tagung gehaltenen Vorträge.

Im ersten Teil über die bundesstaatliche Kompetenzverteilung im nationalen und internationalen Rahmen behandelt *Anna Gamper* zunächst die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum Bundesstaat. *Markus Vašek* schildert anschließend die Entwicklung der Kompetenzverteilung seit 1925 und wirft die Frage auf, ob es sich dabei um eine schleichende Gesamtänderung der Bundesverfassung handle. *Nathalie Behnke* befasst sich in ihrem Beitrag mit Kompetenzverteilung und polyzentraler Governance als Resilienz-Ressource in föderalen Systemen. *Eva Maria Belser* und *Meret Camp* stellen danach vergleichende Betrachtungen zur Kompetenzverteilung in föderalen und dezentralen Systemen an. Abgeschlossen wird der erste Teil der vorliegenden Publikation mit dem Beitrag von *Georg Lienbacher* zu den Auswirkungen des EU-Rechts auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung.

Der zweite Teil des Tagungsbandes widmet sich der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern und der Frage, ob es sich dabei um ein Modell für die Zukunft handle. Den Anfang macht dabei *Ewald Wiederin*, der in seinem Beitrag 100 Jahre mittelbare Bundesverwaltung Revue passieren lässt und dabei auf Entstehung, Entwicklung, Deutung und Bewährung dieser in Österreich zentralen Form der Vollziehung eingeht. *Maria Bertel* behandelt anschließend in ihrem Beitrag die allgemeine staatliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung und ihre Entwicklungsperspektiven. *Peter Bußjäger* richtet seinen Blick auf die Zukunft der Bezirksverwaltung zwischen Allgemein- und Spezialverwaltung sowie Landes- und Gemeindeebene. Einen erhellenden Vergleich stellt abschließend *Christian Rathgeb* an, der in seinem Beitrag

die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in der Schweiz im Kontext der föderalen Zusammenarbeit der österreichischen Landeshauptleutekonferenz (LHK) gegenüberstellt.

Wir bedanken uns bei allen Referentinnen und Referenten für die gelungene Tagung und hoffen, dass der vorliegende Band den interessierten Leserinnen und Lesern die ausgewählten Aspekte der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung sowie der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern näherbringen kann.

Innsbruck, im Juli 2026

*Peter Bußjäger
Florian Klebelsberg*

Inhalt

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Teil I: Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung im nationalen und internationalen Rahmen	1
<i>Anna Gamper</i>	
Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum Bundesstaat	3
<i>Markus Vašek</i>	
Die Entwicklung der Kompetenzverteilung seit 1925 – eine schleichende Gesamtänderung?	31
<i>Nathalie Behnke</i>	
Kompetenzverteilung und polyzentrale Governance – eine Resilienz-Ressource in föderalen Systemen?	47
<i>Eva Maria Belser/Meret Camp</i>	
Vergleichende Betrachtungen zur Kompetenzverteilung in föderalen und dezentralen Systemen	71
<i>Georg Lienbacher</i>	
Die Auswirkungen des EU-Rechts auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung	109
Teil II: Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern – ein Modell für die Zukunft?	127
<i>Ewald Wiederin</i>	
100 Jahre mittelbare Bundesverwaltung – Entstehung, Entwicklung, Deutung, Bewährung	129
<i>Maria Bertel</i>	
Die allgemeine staatliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung und ihre Entwicklungsperspektiven	153

Peter Bußjäger

Die Zukunft der Bezirksverwaltung zwischen Allgemein-
und Spezialverwaltung sowie Landes- und Gemeindeebene 173

Christian Rathgeb

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in der Schweiz
im Kontext der föderalen Zusammenarbeit – ein Vergleich mit
der Landeshauptleutekonferenz (LHK) in Österreich 187

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie der Herausgeber 219

Teil I:
Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung
im nationalen und internationalen Rahmen

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum Bundesstaat

I. Einleitung

„Die Idee des Bundesstaates ist es, die den Geist unserer Verfassung bestimmt.“¹ Kaum eine, vielleicht überhaupt keine andere Äußerung des VfGH reicht in abstrakter Fundamentalität an diese im Jahr 1928 getroffene Aussage heran.² Fast scheint sie inspiriert von der platonischen Ideenlehre,³ indem zuhächst geordnete Ideen über den Geist einer Verfassung bestimmen, die ihrerseits höchste Schicht der Rechtsordnung ist. Dem VfGH zufolge bildet die Idee des Bundesstaates überhaupt „die allgemeine Voraussetzung der [...] vom Gesetzgeber] gesetzten Normen, die ohne diese Voraussetzung nicht richtig verstanden werden können.“⁴

Diese Aussage, vor fast einem Jahrhundert getroffen, ist nur unbedeutend jünger als der österreichische Bundesstaat selbst. In diesem Jahrhundert befasste sich der VfGH häufig mit dem Bundesstaat, auch wenn sich die Zahl der von ihm behandelten Fälle mit Bundesstaatsbezug verändert hat: Stehen heute Grundrechtsentscheidungen im Vordergrund der Judikatur, ist es beispielsweise schon 23 Jahre her, dass der VfGH zuletzt⁵ eine Kompetenzfeststellung gem Art 138 Abs 2 B-VG vorzunehmen hatte.⁶ Gleichwohl ragen verschiedene Erkenntnisse des VfGH zum Bundesstaat bis heute immer wieder aus der Judikatur hervor: Es sind nicht zuletzt Entscheidungen, in denen es um die „letz-

* Herzlicher Dank für die redaktionelle Bearbeitung ergeht an Frau Univ.-Ass. Mag. Julia Oberdanner und Herrn stud. Mit. Julian Spreng.

1 VfSlg 1030/1928.

2 Ähnlich fundamental jedoch kürzlich das Erk VfSlg 20.433/2020: *„Der demokratische Rechtsstaat, wie ihn die Bundesverfassung konstituiert, setzt Freiheit und Gleichheit aller Menschen voraus.“*

3 Vgl das Höhlengleichnis in Platon, Politeia 514 ff.

4 VfSlg 1030/1928.

5 Vgl VfSlg 16.929/2003.

6 *Bußjäger*, Der Bundesstaat in der jüngeren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, in: FS Holzinger (2017) 201 (213); *Gamper*, Die Kompetenzverteilung in der Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, BRGÖ 2021, 344 (355).

ten Dinge⁷ des Verfassungsrechts geht, um Baugesetze, Kollisionen zwischen ihnen und um die Gesamtänderung der Bundesverfassung. Ganze Artikel der Bundesverfassung zu Kompetenzen des VfGH verdanken ihre Existenz dem Bundesstaat – so etwa Art 138a B-VG –, und überhaupt nur die bundesstaatliche Kompetenzverteilung ist es, zu welcher dem VfGH eine präventive Normenkontrolle⁸ gestattet ist.

Der Bundesstaat inspirierte aber auch Entscheidungen, in denen der VfGH wesentliche Grundlagen seiner Methodik und vielleicht seine größte Authentizität entwickelt hat: Weder unterliegt er dabei direkten Einflüssen der EMRK oder des EU-Rechts noch Erfordernissen der Anpassung an die Judikatur europäischer Höchstgerichte. Dies hat ihn zwar im Einzelfall nicht vor mancher Kritik bewahrt, zu bundes- oder – wohl seltener – zu landesfreundlich entschieden zu haben,⁹ insgesamt kann ihm aber ein nüchterner, sachlicher und letztlich auch balancierter Zugang zum Föderalismus attestiert werden, der dem österreichischen Bundesstaat gutgetan und ihn weiterentwickelt hat.¹⁰

II. Fallgruppen der Bundesstaatsjudikatur

A) Vorbemerkung

Eine Analyse der verfassungsgerichtlichen Judikatur zum Bundesstaat kann nach verschiedenen Klassifikationsmerkmalen vorgenommen werden: Beispielsweise betreffen die meisten einschlägigen Entscheidungen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, einige die Verfassungsautonomie der Länder,¹¹ die mittelbare Bundesverwaltung,¹² den Fiskalföderalismus¹³ oder Vereinbarungen gem

7 Vgl dazu *Gamper*, Die „letzten Dinge“ des Verfassungsrechts: VfSlg 2455/1952, ZOR 76 (2021), 41 ff.

8 Vgl Art 138 Abs 2 B-VG; vgl näher auch *Hiesel*, Art 138 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (11. Lfg 2013) Rz 62 ff; *Zellenberg*, Art 138/2 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (4. Lfg 2001); *Gamper*, Kompetenzgerichtsbarkeit und Kompetenzinterpretation in Österreich, in: dies et al (Hg), Föderale Kompetenzverteilung in Europa (2016) 575 (578 ff); *Sonntag*, Präventive Normenkontrolle in Österreich (2011) 138 ff.

9 Vgl noch unten 25 ff.

10 Ähnlich auch *Bußjäger*, Bundesstaat 214 sowie *Pernthaler*, Bundesstaat und Rechtsstaat – ein spannungsgeladenes Naheverhältnis, in: FS Holzinger (2017) 617 (629).

11 Vgl noch unten 9 ff und 21 ff.

12 Vgl noch unten 7.

13 Vgl noch unten 19 f.

Art 15a B-VG¹⁴.¹⁵ Weniger Rechtsprechung findet sich zum Bundesrat,¹⁶ zu Zustimmungsrechten der Länder¹⁷ oder zu spezifisch föderalistischen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der europäischen Integration¹⁸. Seine präventive Kompetenzkontrolle ist, wie erwähnt, seit langem zum Erliegen gekommen, auch wenn nicht auszuschließen ist, dass Änderungen der Kompetenzverteilung neuen Bedarf an Kompetenzfeststellungen aufwerfen könnten. Reiche Judikatur findet sich auch zum bundesstaatlichen Baugesetz als solchem: Überhaupt hatten die interessantesten Entscheidungen zur Frage der Gesamtänderung der Bundesverfassung fast immer mit dem Bundesstaat zu tun.¹⁹

Im Folgenden sollen nun nicht alle Subthemen der Bundesstaatsjudikatur des VfGH einzeln untersucht, sondern in Fallgruppen behandelt werden – so seine Rechtsprechung zum bundesstaatlichen Prinzip, ausgewählte Aspekte seiner Kompetenzjudikatur und zur Harmonie im österreichischen Bundesstaat. Untersucht werden sollen aber auch die Wechselwirkungen zwischen der Judikatur und Wissenschaft vom Bundesstaat, die Rolle der Länder für die Bundesstaatsrechtsprechung sowie abschließend ihre Bundes- oder Landesrechtsfreundlichkeit.

B) Bundesstaatliches Prinzip

Dass die Bundesverfassung von mehreren Grundprinzipien getragen ist, zu denen jedenfalls der Bundesstaat zählt, geht schon aus dem eingangs zitierten Erk VfSlg 1030/1928 hervor. Während er im Jahr 1950 von den „*leitenden Grundgedanken des bundesstaatlichen Aufbaues*“²⁰ sprach, dauerte es noch zwei Jahre, bis der VfGH die Grundprinzipien mit dem bis dahin nicht einwandfrei geklärten²¹ Begriff der Gesamtänderung der

14 VfSlg 20.556/2022, 20.503/2021, 20.284/2018, 20.177/2017, 19.964/2015, 19.806/2013, 18.606/2008, 17.957/2006, 15.972/2000, 15.309/1998, 14.945/1997, 14.262/1995, 14.146/1995, 13.780/1994; zur „[s]peziellen“ Vereinbarung des Konsultationsmechanismus vgl VfSlg 19.868/2014.

15 Vgl im Überblick auch *Bußjäger*, Bundesstaat 203 ff.

16 Von „(fast) eine[r] Leermeldung“ spricht *Bußjäger*, Bundesstaat 209; vgl aber VfSlg 2455/1952.

17 Vgl etwa VfGH 29.11.2024, G 136/2024-16; VfSlg 20.556/2022, 20.038/2016, 19.986/2015, 19.123/2010.

18 Vgl etwa VfGH 12.3.2024, A 17/2023-19; VfSlg 20.301/2018, 17.022/2003.

19 Vgl dazu noch unten 6 ff.

20 VfSlg 2066/1950.

21 Zur Gesamtänderung der Bundesverfassung vgl schon das Erk VfSlg 1708/1948, in dem allerdings noch keine nähere Definition vorgenommen wurde.

Bundesverfassung verknüpfte.²² Anlassfall für dieses monumentale²³ Erkenntnis, das von der erstmaligen verfassungsgerichtlichen Prüfung von Verfassungsrecht²⁴ über die Definition der Gesamtänderung und Baugesetze bis hin zu tragenden Aussagen über die mangelnde Bedeutung von Verfassungstheorie und Verfassungsvergleichung für die verfassungsgerichtliche Entscheidungsfindung eine wahre Fundgrube an Themen der verfassungsrechtlichen Grundlagenforschung darstellt,²⁵ war just ein föderalistischer: Das Land Vorarlberg hatte bekanntlich die Beseitigung der Landesbürgerschaft durch Abschnitt III III. Hauptstück NS-Gesetz²⁶ als Gesamtänderung der Bundesverfassung betrachtet und mangels Durchführung einer Volksabstimmung angefochten. Der VfGH teilte diese Ansicht nicht, da für ihn der *„Bestand einer eigenen Landesbürgerschaft nicht zum Wesen der bundesstaatlichen Organisationsform“* gehört.²⁷ Für das *„Wesen des Bundesstaates“* ist aus dem Erkenntnis darüber hinaus abzuleiten, dass dieses nur aus den positiven Bestimmungen des B-VG gewonnen werden könne, Art 2 B-VG dafür jedoch nicht allein maßgeblich sei: Der dort verankerten programmatischen Erklärung käme allerdings auch ein normativer Inhalt zu, indem aus ihr gemeinsam mit Art 44 Abs 2 (heute: Abs 3) B-VG gefolgert werden müsse, dass eine *„Aufhebung wesentlicher Bestimmungen des B-VG, die sich auch in allen anderen bundesstaatlichen Verfassungen finden, als eine Gesamtänderung der Verfassung anzusehen wäre“*.²⁸ Dies ist

22 VfSlg 2455/1952.

23 Ausführlich zu diesem Erk schon *Gamper*, ZÖR 76 (2021), 41 ff. Vgl zu den Hintergründen des Erk auch *Bußjäger*, Kompetenzfragen sind auch Machtfragen – Vorarlberger Erfolge und Niederlagen vor dem Verfassungsgerichtshof seit 1945, Montfort 2/2024, 133 (134 ff) und *Grabenwarter*, Die Vorarlberger Landesverfassung und die Bundesverfassung – Drei verfassungsrechtliche Begegnungen – Überlegungen aus Anlass des Erscheinens eines Landesverfassungskommentars, Vortrag gehalten bei der Festveranstaltung „Die Vorarlberger Landesverfassung – Autonomie | Geschichte | Kommentarpräsentation“ am 22.2.2024 2 ff, abrufbar unter: <<https://vorarlberg.at/documents/405359/426294/Redefassung%20VortragGrabenwarterBregenz22-2-2024.pdf/7d1627a7-d14d-b27f-1a6b-ef9846bc0f3b>> (16.4.2025).

24 Vgl aber schon die Andeutung im Erk VfSlg 1708/1948: *„Der Verfassungsgerichtshof konnte sich jedoch nicht veranlaßt sehen, eine solche amtswegige Untersuchung hier vorzunehmen, weil er in der gegenständlichen Ausschaltung des Gleichheitsgrundsatzes von vornherein nur eine Teiländerung der Bundesverfassung für den konkreten Anlaß, nicht aber eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu erblicken vermag.“*

25 Vgl schon *Gamper*, ZÖR 76 (2021), 46 („landmark case“), zustimmend aufgegriffen von *Grabenwarter*, Landesverfassung 2 und *Bußjäger*, Montfort 2/2024, 134.

26 BGBl 25/1947.

27 VfSlg 2455/1952.

28 Vgl aber auch schon das Erk VfSlg 2447/1952, in dem der VfGH von der *„Eigenart der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern“* sprach, *„die jeder bundesstaatlichen Verfassung“*, nicht nur dem österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz eignet.

freilich dann nicht konsequent, wenn der VfGH nur von den positiven Bestimmungen des B-VG und gerade nicht von anderen bundesstaatlichen Verfassungen geleitet sein will. Von Bedeutung ist ferner, dass der VfGH in dieser Entscheidung bestätigt, was er schon 1928²⁹ äußerte und was seitdem ständige Judikatur³⁰ ist: Demzufolge handelt es sich bei der Kompetenzverteilung um ein Wesenselement des Bundesstaats. Darunter versteht er, dass die Gesetzgebung und Vollziehung zwischen Bund und Ländern geteilt werden und dass Bund und Länder die ihnen übertragenen Funktionen durch ihre eigenen demokratisch bestellten Organe besorgen.

Der VfGH ergänzt den Kernbereich des bundesstaatlichen Prinzips 1952 aber noch um ein weiteres Wesenselement, nämlich „*die Beteiligung der Gliedstaaten an der oberstaatlichen Gesetzgebung durch die Einrichtung einer aus Vertretern der Gliedstaaten gebildeten Länderkammer*“.³¹

Erst späteren Erkenntnissen blieb es vorbehalten, weitere Wesenselemente des bundesstaatlichen – gelegentlich auch als „föderalistisch“ bezeichneten –³² Prinzips zu identifizieren: Dazu gehören die Verfassungsautonomie der Länder, die der VfGH als mit dem bundesstaatlichen Prinzip „*zwingend verbunden*[...]“³³ bezeichnete, aber auch die mittelbare Bundesverwaltung als „*tragende[s] Element des bundesstaatlichen Prinzips*“³⁴; die mittelbare Bundesverwaltung verbiete es auch, „*Vollzugskonstruktionen zu erfinden, die den Landeshauptmann schlechthin „umgehen“*“, und sichere den Ländern eine wesentliche Teilhabe an der Vollziehung des Bundes, was darin zum Ausdruck käme, dass Abweichungen an eine Zustimmung der Länder gebunden seien.³⁵

29 VfSlg 1030/1928.

30 Vgl nur VfSlg 8831/1980, 7658/1975, 5676/1968, 4413/1963, 3163/1957, 2674/1954.

31 VfSlg 2455/1952.

32 VfSlg 15.986/2000, 15.887/2000, 14.266/1995, 7593/1975, 6783/1972, 4413/1963, 2977/1956, 2674/1954.

33 VfSlg 16.241/2001.

34 VfSlg 11.403/1987.

35 VfGH 24.2.2020, G 249/2019-11, G 250/2019-10; vgl auch schon VfSlg 18.910/2009, 11.403/1987; die Formulierung wurde in VfSlg 11.403/1987 vom VfGH zunächst als Zitat übernommen („Zu Recht weisen daher Raschauer [Die obersten Organe der Landesverwaltung, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, FS Antonioli, 1979, 386] und Antonioli-Koja [Allgemeines Verwaltungsrecht, 1986, 385] darauf hin, daß das Prinzip der mittelbaren Bundesverwaltung es verbietet, „Vollzugskonstruktionen zu erfinden, die den Landeshauptmann schlechthin „umgehen““), dann aber direkt in die eigene Bundesstaatsjudikatur integriert.

In seiner Rechtsprechung hatte der VfGH auch immer wieder Gelegenheit, das bundesstaatliche Prinzip in seinem Verhältnis zu anderen Bauprinzipien zu gewichten. Vorab ist dabei anzumerken, dass die Bauprinzipien nicht einer Planetenparade gleich nebeneinanderstehen, sondern sich zum Teil überschneiden, zum Teil aber auch miteinander kollidieren können. Ein Beispiel für ersteren Fall stellt etwa der Umstand dar, dass die bundesstaatliche Kompetenzverteilung gleichzeitig – als vertikale Gewaltenteilung – auch einen Kernbereich des gewaltenteilenden Prinzips darstellt oder dass Bund und Länder ihre Kompetenzen durch demokratisch – direkt oder indirekt durch Bundes- oder Landesvolk – legitimierte Organe ausüben, was zum demokratischen Prinzip Überschneidungen aufweist.³⁶ Aber auch Kollisionen zwischen Grundprinzipien waren und sind durch den VfGH aufzulösen: So entwickelte er eine ständige Judikaturlinie, wonach das bundesstaatliche Prinzip die Anwendung des Gleichheitssatzes auf das Verhältnis der Regelungen verschiedener Gesetzgeber zueinander ausschließe, seien es die Regelungen verschiedener Landesgesetzgeber oder die Regelungen des Bundesgesetzgebers einerseits und eines Landesgesetzgebers andererseits;³⁷ daher liege es *„in der Natur eines Bundesstaates, dass sich die einzelnen landesrechtlichen Regelungen voneinander unterscheiden“*.³⁸ Betrachtet man diese Formel aus kollisionsrechtlicher Perspektive, entsteht der Eindruck, dass das bundesstaatliche Prinzip, konkret die Kompetenzverteilung, dem Gleichheitssatz – vom VfGH als Wesenselement des demokratischen wie auch des liberalen Grundprinzips verstanden –³⁹ vorgehe. Bei genauerer Betrachtung erhellt freilich, dass die Abwägung nicht anders getroffen werden kann: Wäre der Gleichheitssatz tatsächlich auf das Verhältnis der Landesgesetzgeber untereinander anwendbar, wäre der Bundesstaat nahezu obsolet, weil eine unterschiedliche Ausübung von Kompetenzen dann nur noch im engen Rahmen sachlicher Rechtfertigung möglich wäre; darüber hinaus entstünde eine rechtsstaatlich überaus problematische Rechtsunsicherheit darüber, welcher Landesgesetzgeber den Standard und welcher die Abweichung, und unter welchen Voraussetzungen, setzen dürfte. Umge-

36 Zum Erfordernis demokratisch bestellter Organe von Bund und Ländern VfSlg 11.669/1988 und 1030/1928.

37 VfGH 12.6.2023, G 359/2022; 12.6.2023, G 118/2023; VfSlg 20.410/2020, 20.255/2018; VfGH 20.6.2015, E 163/2014; VfSlg 19.972/2015, 19.964/2015, 19.904/2014, 19.860/2014; VfGH 26.2.2014, A 11/2013; VfSlg 19.825/2013; VfGH 18.6.2012, B 411/12; 18.6.2012, B 363/12; VfSlg 19.202/2010, 18.338/2008, 17.488/2005, 16.843/2003, 14.846/1997, 14.783/1997, 12.949/1991, 11.979/1989, 11.641/1988, 10.457/1985, 9804/1983, 9546/1982, 9116/1981, 8934/1980, 8475/1978, 8247/1978, 8161/1977.

38 Vgl VfSlg 19.904/2014, 14.783/1997.

39 VfSlg 15.373/1998.

kehrt ist der Gleichheitssatz jedoch auch dann nicht obsolet, wenn er auf den Fall der unterschiedlichen Kompetenzausübung nicht anwendbar ist, weil seine Anwendung doch innerhalb des jeweiligen Rechtssystems garantiert ist.

In anderen Entscheidungen wiederum gab der VfGH dem bundesstaatlichen Prinzip Nachrang gegenüber anderen Bauprinzipien: Dies betrifft insbesondere sein Verhältnis zum demokratischen Prinzip, wie der VfGH in mehreren Entscheidungen – zur Unzulässigkeit der Direktwahl des Bürgermeisters⁴⁰ wie auch zur „Volksgesetzgebung“ auf Landes-⁴¹ und Gemeindeebene⁴² – ausführte: So finde das *„bundesstaatliche Grundprinzip der Bundesverfassung und die damit zwingend verbundene Verfassungsautonomie der Länder [...] ihre Grenze im Kernbereich des repräsentativ-demokratischen Baugesetzes [...], das nur im Verfahren gemäß Art 44 Abs 3 B-VG geändert werden kann“*.⁴³ Auch hier zeigt sich freilich keine generelle Hierarchisierung dahingehend, dass das demokratische Bauprinzip grundsätzlich Vorrang vor dem bundesstaatlichen hätte; wäre dem so, hätte der VfGH nicht die zuvor geschilderte Judikatur zum Nachrang des – ein Wesenselement auch des demokratischen Prinzips bildenden –⁴⁴ Gleichheitssatzes vor der Kompetenzverteilung entwickelt oder keine Aussagen, die den „demokratischen Bundesstaat“ als untrennbares Ganzes darstellen,⁴⁵ treffen dürfen. Vielmehr geht es dem VfGH darum, ein von ihm als Wesenskern der Demokratie betrachtetes Regel-Ausnahme-Prinzip zwischen repräsentativer und direkter Demokratie existentiell zu bewahren. Umgekehrt lässt sich schwerlich argumentieren, dass der Bundesstaat existentiell bedroht wäre, nur weil dem Landesverfassungsgesetzgeber die eine oder andere Schranke bei der Ausgestaltung von Gemeindewahlen und der direkten Demokratie gesetzt ist. Auch wenn die Apodiktik, mit welcher der VfGH dieses Regel-Ausnahme-Prinzip vertritt, bestritten

40 VfSlg 13.500/1993. Auch das Ausländerwahlrecht zu den Wiener Bezirksvertretungen, das der VfGH als dem demokratischen Prinzip widersprechend erachtete (VfSlg 17.264/2004), betraf letztlich eine bundesstaatliche Frage, die allerdings von ihm nicht unter dem bundesstaatlichen Prinzip thematisiert wurde.

41 VfSlg 16.241/2001.

42 VfSlg 20.406/2020.

43 VfSlg 16.241/2001.

44 VfSlg 15.373/1998.

45 Vgl dazu etwa VfSlg 11.669/1988: „[F]ür einen demokratischen Bundesstaat [ist es] von existenzieller Bedeutung [...], daß die Gliedstaaten durch ihre – unmittelbar demokratisch legitimierten – Parlamente [...] ihre Organisation weitestgehend – ohne durch vom Oberstaat gesetzte Normen beschränkt zu sein – selbständig regeln können.“

werden kann,⁴⁶ ist der punktuelle Vorrang des demokratischen vor dem bundesstaatlichen Prinzip aus seiner Sicht nicht nur folgerichtig, sondern vor allem auch einer Abwägung geschuldet, nach welcher das Demokratiekonzept des B-VG in der einen – von ihm abgelehnten – Konstellation stärker geschwächt wäre als das bundesstaatliche Konzept in der umgekehrten Konstellation. Der VfGH sollte allerdings nicht übersehen, dass er selbst es war, der ausgesprochen hatte, dass „[d]ie *Autonomie des Landes-Verfassungsgesetzgebers* [...] zwar nicht völlig unbegrenzt [ist,] [...] die ihm gesetzten Grenzen [...] aber sehr weit gezogen“⁴⁷ sind – eine Aussage, die im Bundesstaatsvergleich⁴⁸ nur bedingt bejaht werden kann. Mitunter griff der VfGH aber auch zu salomonischen Lösungen, wenn er etwa in einer neueren Entscheidung einem Landesrechnungshof eine Zuständigkeit attestierte, die den Zuständigkeiten des Rechnungshofs des Bundes nicht gleichartig sei: Dem Landesverfassungsgesetzgeber sei es jedoch nicht verwehrt, auch solche Zuständigkeiten des Landesrechnungshofs vorzusehen, er dürfe nur nicht eine Zuständigkeit des VfGH zur Entscheidung von Meinungsver-

46 Beispielsweise vernachlässigt der VfGH, dass die Volksabstimmung wegen Gesamtänderung der Bundesverfassung wohl auch in den Kernbereich des demokratischen Prinzips fallen müsste. Vgl zur wissenschaftlichen Rezeption etwa: *Bußjäger*, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem? Zur Theorie direkter Demokratie in föderalen und konföderalen Systemen, in: FS Pernthaler (2005) 85 ff; *Gamper*, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen, in: Lienbacher/Pürgy (Hg), Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise (2014) 101 ff; *Gamper*, Was heißt „mehr direkte Demokratie“? Versuch einer Sichtung, in: Öhlinger/Poier (Hg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 183 ff; *Marko*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie. Anmerkungen zu den Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofs zur Bürgermeisterdirektwahl und zur Vorarlberger Referendumsinitiative, in: FS Mantl (2004) 335 ff; *Öhlinger*, Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen. Zur aktuellen Diskussion über einen Ausbau direktdemokratischer Verfahren der Gesetzgebung, ÖJZ 2012, 1054 ff; *Pernthaler/Gstir*, Direkte und repräsentative Demokratie auf Gemeindeebene. Stellenwert der Gemeindevolksabstimmungen, ZfV 2004, 748 ff; *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in: Neumann/Renger (Hg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009 (2010) 31 (47 f); *Poier*, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich (2014) 141 ff.

47 VfSlg 13.076/1992, 12.229/1989, 11.669/1988; ähnlich auch VfSlg 5676/1968.

48 Vgl den mittleren Wert, den Österreich in einem Vergleichsranking zu Regelungsgegenständen der Verfassungsautonomie bei einem gleichzeitig hohen Wert der Autonomie des Landesverfassungsgesetzgebungsverfahrens erzielt, bei *Popelier/Delledonne/Aroney* (Hg), The Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism (2022) 327.

schiedenheiten im Zusammenhang mit einer solchen Zuständigkeit des Landesrechnungshofs begründen.⁴⁹

Zumindest indirekt eine Rolle spielte der Bundesstaat in zwei weiteren Entscheidungen des VfGH zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung: In jener – ersten und bisher einzigen – Entscheidung, in der er eine gesamtändernde Verfassungsbestimmung des Bundes wegen Nichteinhaltung des Verfahrens gem Art 44 Abs 3 B-VG aufhob,⁵⁰ monierte er die Verletzung des rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzips dadurch, dass der Verfassung für einen Teilbereich der Rechtsordnung ihre normative Kraft genommen werde. Wiewohl er in dieser Entscheidung nicht auf das bundesstaatliche Prinzip einging, hatte die von ihm aufgehobene Norm des Bundes bestimmte landesgesetzliche Regelungen „als nicht bundesverfassungswidrig“ erklärt, mit anderen Worten die bundesstaatliche Normenhierarchie für einen bestimmten Bereich konterkariert. Dies war für den VfGH nicht akzeptabel, auch wenn es artifiziell anmutet, auf Grund der uneingeschränkten Formulierung „nicht bundesverfassungswidrig“ eine Suspendierung der gesamten Bundesverfassung zu erkennen, waren doch gleichzeitig jene Normen, die als nicht bundesverfassungswidrig erklärt wurden, zeitlich und inhaltlich („[d]ie am 1. Jänner 2001 in Geltung stehenden landesgesetzlichen Bestimmungen betreffend die Organisation und Zuständigkeit von Organen, denen der Rechtsschutz hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge obliegt“)⁵¹ statisch fixiert, sodass sie von vornherein keine gesamthafte Bundesverfassungswidrigkeit hätten bewirken können; die scheinbare Offenheit des Maßstabs unterlag daher in Wahrheit einer engen immanenten Beschränkung.

In einer späteren Entscheidung hielt der VfGH es hingegen für keine Gesamtänderung der Bundesverfassung, dass das BVG Unterbringung⁵² ein Übergehen zahlreicher landesrechtlicher Vorschriften und Zuständigkeiten, damit aber auch eine Suspendierung großer Bereiche der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung sowie der damit verbundenen verfassungsrechtlichen Festlegungen hinsichtlich Organzuständigkeiten und Verfahrensvorschriften ermöglicht hatte.⁵³ Er begründete dies damit, dass nicht die ganze Verfassung, sondern nur ein Teilbereich der Verfassung in ihrer Maßstabsfunktion ausgesetzt worden war, übersah

49 VfSlg 20.584/2022; vgl zu einer ähnlich „originelle[n]“ Entscheidung auch *Bußjäger*, Bundesstaat 209.

50 VfSlg 16.327/2001.

51 Vgl § 126a BundesvergabeG 1997 (BGBl I 56/1997 idF BGBl I 125/2000).

52 BGBl I 120/2015.

53 VfSlg 20.197/2017.

aber, dass eine Gesamtänderung auch auf anderem Wege als dem einer gesamthaften Verfassungssuspendierung herbeigeführt werden kann. Potentiell ermöglichte das BVG Unterbringung wohl weitergehende Eingriffe in die Bundesverfassung als die eng begrenzte Verfassungsbestimmung des § 126a BVergG.

Beiden Entscheidungen gemeinsam ist jedoch, dass der VfGH in ihnen das bundesstaatliche Prinzip nicht bemühte – weder in dem Sinne, die Ermächtigung des Landesgesetzgebers zu rechtfertigen, noch in dem Sinne, Eingriffe in Zuständigkeiten des Landes aufzuheben.

C) Kompetenzverteilung

In der Reihe der bundesstaatlichen Wesenselemente ist es die Kompetenzverteilung, die durch den VfGH die eingehendste Behandlung erfahren hat.⁵⁴ Im zeitlichen Vergleich zeigt sich dabei zwar, dass die Kompetenzverteilung in den frühen Jahrzehnten der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung häufiger behandelt wurde als in den letzten – dies betrifft vor allem die präventive Normenkontrolle.⁵⁵ Dies liegt indes daran, dass etliche Kompetenztatbestände der Bundesverfassung bereits eine verfassungsgerichtliche Auslegung erfahren, sodass viele Kompetenzgrenzen mittlerweile klar abgesteckt sind.⁵⁶ Gleichwohl ist die Judikatur zur Kompetenzverteilung schon deshalb keine abgeschlossene, weil durch Änderungen der Kompetenzverteilung neuer Auslegungsbedarf entstehen kann; darüber hinaus sorgen dynamische Kriterien im System der Kompetenzverteilung dafür, dass immer wieder Überprüfungen stattfinden: Ein Beispiel dafür ist die „Erforderlichkeit“⁵⁷ einer Abweichung von bundeseinheitlichen Regeln, die der VfGH restriktiv⁵⁸ als „Unerlässlichkeit“ interpretiert, was gerade wieder zu einer Aufhebung einer oberösterreichischen Regelung, die vom VwGVG abwich, führte.⁵⁹

In struktureller Hinsicht überaus bedeutsam ist der Umstand, dass der VfGH für die Interpretation der Kompetenzverteilung eigene Aus-

54 Vgl dazu *Gamper*, BRGÖ 2021, 344; *Thurner*, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung (1994); *Bußjäger*, Bundesstaat 203.

55 *Gamper*, BRGÖ 2021, 355.

56 *Gamper*, BRGÖ 2021, 355.

57 Vgl Art 11 Abs 2, Art 22a Abs 4, Art 15 Abs 9, Art 136 Abs 2 B-VG.

58 *Bußjäger*, Bundesstaat 207.

59 VfSlg 20.706/2024.

legungsmethoden entwickelt hat, die in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich festgeschrieben sind, sich aber auch deutlich von jenen Auslegungsmethoden unterscheiden, die er in anderen Verfassungsmaterien anwendet.⁶⁰ Welche Tragweite die Wahl der Auslegungsmethode hat, erweist schon die Überlegung, welche radikalen Folgen es für den österreichischen Bundesstaat hätte, interpretierte er Kompetenztatbestände ähnlich dynamisch wie Grundrechte oder, wie im Falle wahlrechtlicher Bestimmungen, strikt dem Wortlaut nach.

Wie schon mehrfach festgestellt wurde, stellen die oft undifferenzierten Kategorisierungsversuche der aus der Kompetenzjudikatur des VfGH ableitbaren allgemeinen Aussagen als „Maximen“, „Doktrinen“, „Theorien“ oder „Methoden“ nicht immer das dar, was die jeweilige Bezeichnung erwarten ließe.⁶¹ So sind etwa die Gesichtspunktetheorie oder die Adhäsionskompetenz keine Auslegungsmethoden, sondern vielmehr Ableitungen, die mit Hilfe bestimmter Auslegungsmethoden aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung vorgenommen wurden.⁶² Auch das Berücksichtigungsprinzip ist keine Auslegungsmethode, sondern ein verfassungsrechtlicher Prüfmaßstab der Kompetenzverteilung.⁶³ Genuine Auslegungsmethoden stellen hingegen die Versteinerungstheorie, die intra-systematische Fortentwicklung und die föderalistische Auslegungsmaxime dar.⁶⁴

Die Auswahl dieser Methoden durch den VfGH erlaubt jedoch nicht, ihm eine durchgängig bundes- oder landesrechtsfreundliche Haltung zu attestieren: Die Versteinerungstheorie ist *per se* weder bundes- noch landesrechtsfreundlich, sie ist vielmehr der Versuch einer Annäherung an eine exakte Wissenschaft: eine Variante der historisch-systematischen Auslegung, die vor allem Rechtssicherheit bewirkt, indem die von Kompetenztatbeständen umfassten Regelungsgegenstände am vergleichsweise festen Boden einer historischen Rechtslage in möglichst vorhersehbarer, präziser Weise ausgelegt werden. Dass der VfGH da-

60 Dazu im Überblick *Gamper*, Regeln der Verfassungsinterpretation (2012) 129 ff.

61 Vgl etwa *Gamper*, BRGÖ 2021, 346 ff; *Funk*, Die grundlegenden Ordnungsprobleme im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, JBl 1976, 449 ff; *ders*, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980); *Pernthaler*, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich (1989) 13 ff; *Wiederin*, Anmerkungen zur Versteinerungstheorie, in: FS Winkler (1997) 1231 ff; *ders*, Theorien als Methoden der Kompetenzinterpretation, ZfV 2015, 236 ff.

62 *Gamper*, BRGÖ 2021, 347.

63 *Gamper*, BRGÖ 2021, 349.

64 Zu diesen Methoden *Gamper*, BRGÖ 2021, 350 ff; *dies*, Regeln 169 ff; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 331 ff.

bei mehrheitlich den Bund als zuständigen Kompetenzträger erkannte, liegt daher nicht an der Methode als solcher, sondern vornehmlich daran, dass die meisten Kompetenztatbestände durch Art 10 B-VG dem Bund zugeordnet sind.

Weder präzise noch länderfreundlich ist hingegen die ebenfalls von ihm praktizierte Methode der intra-systematischen Fortentwicklung, wonach neue Regelungen sich auf einen Kompetenztatbestand insoweit stützen können, als sie ihrem Inhalt nach dem betreffenden Rechtsgebiet, wie es durch die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kompetenzartikel bestehenden Regelungen bestimmt ist, systematisch zugehören.⁶⁵ Dass beispielsweise ein Gebäude, das sich auf einem Verkehrskontrollplatz an einer Bundesstraße befindet, zum Inhalt des Kompetenztatbestands „Bundesstraßen“ und nicht vielmehr zur Landeskompetenz „Baurecht“ gehören soll, weil es um eine „zusammenhängende“ Funktion gehe,⁶⁶ ist durchaus bestreitbar: Die inhaltlich-systematische Zugehörigkeit einer Regelung zu einer Rechtsmaterie ist nicht dasselbe wie eine praktisch-tatsächliche Verbindung eines Tatsachenphänomens (hier: eines Gebäudes) mit einem anderen (hier: einer Bundesstraße). Es besteht vielmehr die Gefahr, dass – jenseits aller Grenzen der Versteinierung – inhaltliche Zusammenhänge zwischen allen möglichen Lebenssachverhalten gesehen werden, die nach dieser oder jener Systematik klassifiziert werden können, sodass die Residualkompetenz der Länder gem Art 15 Abs 1 B-VG nahezu entleert werden könnte. Daran ändert auch die vom VfGH selten eingesetzte, anfangs vereinfachend mit Art 2 B-VG gleichgesetzte⁶⁷ „föderalistische Auslegungsmaxime“ nichts, der zufolge im Zweifel – aber eben nur dann – eine Regelungsbefugnis in die Residualkompetenz der Länder fällt.⁶⁸

Als föderalistisch ambivalent erweist sich auch die Rechtsprechung zum Verhältnis von Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung: Verfehlt ist mE die ständige Judikatur, wonach einzelne Detailregelungen in Grundsatzgesetzen, die ihrem Inhalt nach unmittelbar anwendbar sind, zulässig sind, wenn die Regelung Fragen von grundsätzlicher Bedeutung betrifft, die daher *„einer für das ganze Bundesgebiet wirksamen einheit-*

65 Vgl etwa VfSlg 19.583/2011, 17.941/2006, 17.000/2003; ähnlich etwa VfSlg 14.187/1995, 12.996/1992, 10.831/1986 und 7074/1973.

66 VfSlg 20.262/2018.

67 VfSlg 8891/1980, 2977/1956.

68 VfSlg 14.266/1995, 13.019/1992, 9543/1982, 8891/1980, 2977/1956; vgl dazu schon Gamper, BRGÖ 2021, 353 f sowie dies, Regeln 196 ff.

lichen Regelung bedürfen“.⁶⁹ Der VfGH mengt hier nämlich unzulässig Elemente einer Bedarfskompetenz in die Grundsatzgesetzgebungskompetenz ein, die jedoch strukturell anders geartet ist: Grundsatzgesetze gem Art 12 B-VG sollen in den dort aufgezählten Rechtsmaterien bloß Grundsätze und keine Details regeln. Ob dies rechtspolitisch sinnvoll ist oder nicht, ob es eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung betrifft, die „daher einer für das ganze Bundesgebiet wirksamen einheitlichen Regelung“ bedarf, ist dafür irrelevant. Das maßgebliche Kriterium ist also nicht, ob ein Bedarf nach einer bundesweit einheitlichen Regelung in einer als inhaltlich wichtig erachteten Frage vorhanden ist, sondern ob es im Sinne der Regelungsdichte eine grundsätzliche oder detaillierte Regelung ist, welche im letzteren Fall eine unmittelbare Anwendung iSd Art 18 Abs 1 B-VG gestatten würde. Gleichzeitig vertritt der VfGH aber die – gleichsam eine Spezialvariante der föderalistischen Auslegungsmaxime darstellende – Ansicht, dass bei der Auslegung eines Grundsatzgesetzes im Zweifelsfall diejenige Möglichkeit als zutreffend anzusehen ist, die der Ausführungsgesetzgebung den weiteren Spielraum lässt.⁷⁰ Es erscheint jedoch wenig konsequent, die Ausführungsgesetzgebung „im Zweifelsfall“ föderalistisch auszulegen, wenn sie gleichzeitig durch eine Judikatur ausgehöhlt wird, die eine in ein Grundsatzgesetz gekleidete „Bundes-Ausführungsgesetzgebung“ entsprechend dem Bedarf an einer einheitlichen Regelung in wichtigen Fragen ermöglicht.

Die bereits erwähnte Gesichtspunktetheorie ist zwar keine Auslegungsmethode, stellt jedoch sicher, dass sowohl Bund als auch Länder unterschiedliche Kompetenzsplitter, welche denselben Regelungsgegenstand, jedoch unter unterschiedlichen Aspekten betreffen, wahrnehmen können. Der Vergleich dieser „Theorie“ mit Lösungsansätzen, die andere Verfassungsgerichte zu vergleichbaren Problemstellungen entwickelt haben, zeigt große Unterschiede auf: Beispielsweise hat die italienische *Corte Costituzionale* die so genannte „Prävalenz“-Theorie entwickelt, der zufolge jene Ebene die Gesamtzuständigkeit für die Regelung einer Querschnittsmaterie erhält, die dazu mehr Teilzuständigkeiten aufweist als die andere Ebene.⁷¹ Dies ist im Fall der italienischen Verfassung der Zentralstaat, dem die italienische Verfassung mehr Kompetenzen zuspricht als den Regionen, wiewohl diese Träger

69 VfGH 30.6.2022, G 119-122/2022-19, V 154/2022-19; VfSlg 20.556/2022, 20.359/2019, 17.232/2004, 16.244/2001, 3853/1960, 2087/1951.

70 VfSlg 20.607/2023, 20.359/2019, 11.856/1988, 3649/1959.

71 *Delledonne*, Federalism and regionalism in constitutional adjudication, in: Arban/Martinico/Palermo (Hg), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism* (2021) 48 (53 f).

der Residualkompetenz sind. Wendete der VfGH diese Theorie auf den österreichischen Bundesstaat an, wäre diese auch für den Bund von klarem Vorteil. Gleichwohl illustriert der italienische Fall, in welches Dilemma die im Ergebnis zentralistische Kompetenzinterpretation eines Verfassungsgerichts münden kann – in Italien etwa sogar in eine verfassungsgesetzliche Rückführung regionaler Kompetenzen an eine Region, die auf Grund verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung gewissermaßen verloren gingen.⁷²

Von dieser Situation ist die Judikatur des VfGH zur österreichischen Kompetenzverteilung sicherlich entfernt. Angebracht erscheint allerdings, die intra-systematische Methode in engeren Schranken anzuwenden. Denn mag die Residualkompetenz der Länder auch als dynamische Generalklausel angelegt sein, ist die Zahl der verbleibenden Länderkompetenzen jedenfalls eine endliche. Wie auch aktuell wieder etliche Kompetenzübertragungen an den Bund im Bereich des Energierechts beweisen,⁷³ werden Länderkompetenzen zudem durch den Bundesverfassungsgesetzgeber kontinuierlich abgebaut und nur beschränkt durch umgekehrte Übertragungen kompensiert.⁷⁴ Im Zuge der immer wieder aufflammenden Diskussion über eine Reform der Kompetenzverteilung sollte aber nicht vergessen werden: Einheitlichkeit heißt Einheitlichkeit – nicht aber eine *per se*, dh auf Grund der schieren Einheitlichkeit höhere Qualität eines Rechtsakts. Und selbst wenn Österreich ein Einheitsstaat wäre, verpflichtete der Gleichheitssatz den Gesetzgeber dennoch in vielen Rechtsmaterien zur Erlassung partikulären Bundesrechts.⁷⁵ Die – hypothetisch – daraus erfließenden Unsicherheiten und dynamischen Anpassungserfordernisse erlegten dem VfGH wohl eine deutlich höhere Fallbelastung als die Kompetenzverteilung des Bundesstaats auf.

72 Vgl die *Legge costituzionale* vom 18. Mai 2026, n. 2 („*Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol*“).

73 Vgl etwa aus den letzten Jahren: BGBl I 92/2025, BGBl I 91/2025, BGBl I 69/2025, BGBl I 18/2025, BGBl 123/2024, BGBl I 74/2024, BGBl I 8/2024. Eine langfristige Studie zu Kompetenzänderungen, die deutlich zu Gunsten des Bundes ausfielen, liefern *Bußjäger/Oberdanner*, Änderungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern 1925–2022 (2023) 12 ff.

74 Vgl aus jüngerer Zeit etwa die Einführung der Landesverwaltungsgerichte durch die B-VG-Novelle BGBl I 51/2012 sowie die kompetenzrechtlichen Klarstellungen in Art 11 Abs 1 Z 3 und Art 15 Abs 5 B-VG (dazu unten FN 125 und 126).

75 Dazu schon *Gamper*, Länder ohne Gesetzgebung: Was bliebe von der Bundesverfassung?, in: Lienbacher/Pürgy (Hg), Ist die Gesetzgebungskompetenz der Länder noch sinnvoll? Symposium anlässlich des 10. Todestages von Heinz Schäffer (2020) 51 (73).

D) Harmonie im Bundesstaat

Von großer Bedeutung sowohl für das allgemeine Verständnis vom österreichischen Bundesstaat als auch für den kooperativen Föderalismus im Speziellen ist die Judikatur des VfGH zum Berücksichtigungsprinzip.⁷⁶ Schon im Erk VfSlg 2447/1952 sprach der VfGH aus, dass es im „*Hinblick auf die Eigenart der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – die jeder bundesstaatlichen Verfassung, nicht nur dem österreichischen Bundesverfassungsgesetz eignet –*, [...] nicht zu vermeiden [ist], daß Regelungen, die in einer bestimmten Materie von der verfassungsgesetzlich zuständigen Autorität getroffen werden, eine Rückwirkung auch auf solche Verwaltungsgebiete äußern, die in die Kompetenz der gegenbeteiligten Autorität fallen. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, daß sowohl die zuständigen Organe des Bundes wie auch jene der Länder diese wechselseitige Einwirkung ihrer kompetenzmäßig erlassenen Akte zu beachten und zu wahren haben“. Konkreter wurde der VfGH 1984, als er im berühmten Forstrecht-Jagdrecht-Erkenntnis ausführte: „*Der den Bundesstaat konstituierenden Bundesverfassung muß 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 finden, aufeinander abgestimmt sind. Der rechtspolitische Gestaltungsfreiraum des Bundesgesetzgebers ist deshalb insoweit eingeschränkt, als es ihm verwehrt ist, Regelungen zu treffen, die sich als sachlich nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung der Effektivität landesgesetzlicher Regelungen darstellen; dasselbe gilt auch umgekehrt im Verhältnis des Landesgesetzgebers zum Bundesgesetzgeber*“.⁷⁷ Aus föderalistischer Sicht bedeutsam ist daran zum einen, dass der VfGH das Berücksichtigungsprinzip

76 VfGH 5.10.2023, V 139/2022-27, G 108/2022-26; VfSlg 20.437/2021, 20.229/2017, 19.954/2015, 19.913/2014, 19.625/2012, 19.568/2011, 18.096/2007, 17.889/2006, 17.854/2006, 17.497/2005, 17.478/2005, 16.579/2002, 16.567/2002, 16.388/2001, 15.552/1999, 15.281/1998, 14.403/1996, 14.178/1995, 13.586/1993, 12.465/1990, 10.292/1984; vgl auch schon VfSlg 20.437/2021, 8831/1980, 3163/1957, 2447/1952. Vgl auch aus der Literatur Davy, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, ÖJZ 1986, 225 ff; Gamper, Koordination im Bundesstaat – ein „ungeschriebenes“ Verfassungsprinzip?, in: FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 257 (263 ff); dies, Koordination vs. Durchgriff: Aktuelle Herausforderungen des österreichischen Bundesstaats, in: Eppler/Maurer (Hg), Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken (2019) 77 (82 ff); Gamper, Regeln 187 ff; Lebitsch-Buchsteiner, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht (2001); Mayer, Neue Wege der Kompetenzinterpretation, ÖJZ 1986, 513 ff; Novak, Bundesstaatliche Rücksichtnahme, in: FS Koja (1998) 357 ff; Pernthaler, Bundesstaatsrecht 343 ff; Schäffer, Kompetenzverteilung und Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat, ZfV 1985, 357 ff; Bußjäger, Bundesstaat 204 f; Gamper, BRGÖ 2021, 348 f.

77 VfSlg 10.292/1984.

als wechselseitige Verpflichtung von Bund und Ländern und nicht nur einseitig als Bundestreue versteht. Eine positive Verletzung des Prinzips erkannte der VfGH zwar deutlich häufiger bei Landesgesetzen als bei Bundesgesetzen, doch gibt es auch eine Reihe von Judikaten, in denen der VfGH dem Landesgesetzgeber explizit attestierte, keine Verletzung begangen zu haben.⁷⁸ Zum anderen ist die fundamentale Annahme des VfGH hervorzuheben, wonach die Bundesverfassung Grundlage einer harmonisierten Rechtsordnung sei, in der die Interessen von Bund und Länder, in der Gesetzgebung wie in anderen Bereichen, aufeinander abgestimmt seien. Versteht man die Bundesverfassung nämlich in diesem durchaus naheliegenden Sinn – keine Bundesverfassung wird die Disruption des Bundesstaats bezwecken –, erscheint der österreichische Föderalismus in einem verfassungsrechtlich anderen Licht, als man ihn im Hinblick auf die der Judikatur zugrundeliegenden Anlasskonflikte wahrnehmen könnte: Statt die Kompetenzverteilung lediglich als Demarkationslinie zwischen Bollwerken der Staatsgewalt des Bundes einerseits und der Länder andererseits oder den Bundesrat als antithetischen Veto-Akteur zum Nationalrat zu betrachten, geht aus der Judikatur zum Berücksichtigungsprinzip ein deutlich differenzierteres Verständnis vom österreichischen Bundesstaat hervor: als eines Staats, in dem Bund und Länder zwar unterschiedliche Interessen verfolgen mögen, jedoch letztlich kooperativ und koordiniert vorzugehen haben. Während positive Kooperations- und Koordinationspflichten in jüngeren Bundesverfassungen regelmäßig ausdrücklich anzutreffen sind,⁷⁹ fehlen diese bei älteren Bundesverfassungen, zu denen auch die österreichische zählt. Zu Recht hat der VfGH aber erkannt, dass eine bundesstaatliche Verfassung nicht so verstanden werden darf, als ob sie rechtliche Konflikte zwischen Bund und Ländern geradezu bezwecken würde. Dass die Bundesverfassung vielmehr eine harmonisierte Rechtsordnung einzurichten sucht, zeigt sich konkret auch in punktuellen ausdrücklichen Bestimmungen, die von Art 15a B-VG bis zum Konsultationsmechanismus reichen.

Die Ableitung des Berücksichtigungsprinzips als eines Grundsatzes „innerer“⁸⁰ Schranken der Kompetenzausübung stützte der VfGH vor allem auf das Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes. Da er die Anwendung des Berücksichtigungsprinzips im Wesentlichen auf Ex-

78 Dazu schon *Gamper*, BRGÖ 2021, 348 mwN.

79 Vgl etwa Art 143 § 1 der belgischen Verfassung, Art 44 Schweizerische Bundesverfassung, Art 41 Abs 1 lit h der südafrikanischen Verfassung, Art 232 Abs 1 der nepalesischen Verfassung.

80 Ähnlich schon *Gamper*, BRGÖ 2021, 349.

zessfälle beschränkt – dass also nur das „Torpedieren“ der jeweils gegenbeteiligten Regelungsinteressen zu einer Verletzung des Berücksichtigungsprinzips führt –,⁸¹ reduziert sich das Risiko einer Relativierung seiner eigenen Judikatur zur Nichtanwendbarkeit des Gleichheitssatzes im Bundesstaat: Würde nämlich ein Land nur noch Gesetze erlassen dürfen, die – nach einem Feinprüfungsmaßstab – sachlich mit Gesetzen des Bundes abgestimmt sein müssten, reduzierte dies in der Folge die unterschiedliche Nutzung von Gestaltungsspielräumen durch die Länder.

Die Vorstellung von einer harmonisierten föderalen Rechtsordnung durchzieht aber auch andere Bereiche der Bundesstaatsjudikatur des VfGH: Zu nennen ist etwa seine Judikatur zum finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitssatz⁸² gem § 4 F-VG, der ua verletzt sein könnte, wenn „die Partner der Finanzausgleichsverhandlungen von völlig verfehlten Prämissen ausgingen oder die artikulierte Interessenlage eines Partners geradezu willkürlich ignoriert oder mißachtet wurde“;⁸³ ein solcher Fehler könne außerdem vorliegen, „wenn einzelne Gebietskörperschaften gezielt benachteiligt oder bevorzugt bzw. wenn die notwendigen Anpassungen an die geänderten tatsächlichen Verhältnisse nicht vorgenommen oder in die Wege geleitet wurden“.⁸⁴ „Beachtenswerte Folgen“ ziehe allerdings auch „die Weigerung eines der Finanzausgleichspartner nach sich, aus Gründen, die nicht ohne weiteres vernachlässigt werden und die bedeutsame Auswirkungen haben können, der vorgesehenen Paketlösung zuzustimmen. Wenngleich eine Minderheit der Finanzausgleichspartner den Abschluss eines Paktes nicht zu hindern vermag, kann nämlich in einem solchen Fall nicht mehr ohne weiteres von der Vermutung ausgegangen werden, das Finanzausgleichsgesetz stehe in keinem Widerspruch zu § 4 F-VG 1948“.⁸⁵ Die Vermutung der Verfassungskonformität, die der VfGH einem „Paktum“ der – in diesem Fall drei – Finanzausgleichspartner unterstellt, entspricht einer Form von „Legitimation durch Verfahren“⁸⁶, die dem VfGH die in diesem Fall wohl unvermeidliche ökonomische Beurteilung erspart, ob dieser

81 Dazu mwN auf die Judikatur *Gamper*, BRGÖ 2021, 348.

82 Dazu etwa im Überblick: *Schmid*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzgeber, in: Bußjäger/Eller (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (2022) 107 ff; *Gamper*, Das Argument der letzten Instanz (2023) 318 f.

83 VfSlg 19.806/2013, 14.262/1995, 12.832/1991, 12.784/1991, 12.505/1990; vgl ähnlich VfSlg 15.681/1999.

84 VfSlg 19.032/2010.

85 VfSlg 14.262/1995.

86 Grundlegend *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren¹² (2021).

oder jene konkrete Verteilungsschlüssel bzw resultierende Betrag verfassungskonform ist.

Die Vorstellung von der Bundesverfassung als einer harmonisierten Rechtsordnung wirkt sich auch auf Ebene der Verfassungsinterpretation aus, wenn der VfGH Bestimmungen der Bundesverfassung so versteht, dass „*sie nicht mit anderen Regelungen der Bundesverfassung – in concreto kommt Art 99 B-VG in Betracht – in Widerspruch geraten.*“⁸⁷ Gelegentlich greift er zu einer bauprinzipkonformen Interpretation der Bundesverfassung, die freilich nicht nur das bundesstaatliche Prinzip als Maßstab kennt.⁸⁸

III. Bundesstaatsjudikatur und Bundesstaatstheorie

Die Bundesstaatsjudikatur des VfGH verdankt ihre Prägung zu einem erheblichen Teil wissenschaftlichen Einflüssen. Dies liegt teilweise am Umstand, dass über die Jahrzehnte verschiedene Universitätsprofessoren, die sich wissenschaftlich mit Fragen des österreichischen Bundesstaats befassten, zu Mitgliedern und Ersatzmitgliedern des VfGH ernannt wurden. Die bescheidenen institutionellen Erfordernisse des Art 147 Abs 2 B-VG, wonach drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder ihren ständigen Wohnsitz außerhalb der Bundeshauptstadt Wien haben müssen und der Bundesrat drei Mitglieder sowie ein Ersatzmitglied vorschlagen kann, trugen dagegen wohl nicht maßgeblich zu einer Föderalisierung der Zusammensetzung des Gerichtshofs bei.⁸⁹

Unbeschadet der Zusammensetzung des Gerichtshofs sind die Einflüsse der Wissenschaft auf die verfassungsgerichtliche Bundesstaatsjudikatur jedoch unverkennbar: Bei ganz maßgeblichen Entscheidungen zum Bundesstaat stützte sich der VfGH nämlich auf wissenschaftliche Literatur, die von ihm ausdrücklich zitiert wird.⁹⁰ Auch wo aber wissenschaftliche Literatur nicht zitiert wird, darf daraus nicht zwingend ge-

87 VfSlg 15.816/2000.

88 Vgl zB VfSlg 20.088/2016, 16.327/2001, 11.927/1988, 11.829/1988, 11.403/1987.

89 Zurückhaltend in der Einschätzung Jabloner, Der Bundesstaat und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 135 (153).

90 Dies trifft insbesondere auf die Judikatur des VfGH zur Verfassungsautonomie und zum Berücksichtigungsprinzip zu. Vgl auch Grabenwarter, Landesverfassung 8, wonach der VfGH „*gerade in Fragen des Bundesstaates*“ auf Sachverstand der Landesverwaltung, der Landesgesetzgebung und der Wissenschaft angewiesen sei.

geschlossen werden, dass sie nicht trotzdem von Einfluss war.⁹¹ Ein Beispiel dafür ist das Erk VfSlg 2455/1952, in dem der VfGH zwar feststellte, dass „*seine Erkenntnisse nicht der Ort sind, wissenschaftliche Meinungsverschiedenheiten zu erörtern, zu ihnen Stellung zu nehmen und sie auszutragen*“.⁹² Trotz der Zurückhaltung des VfGH, sich in diese Diskussion einzumischen, kann sich dasselbe Erkenntnis letztlich doch der Bundesstaatstheorie nicht ganz entziehen, wenn dort das Wesen des Bundesstaats erörtert und sogar ein – nicht näher ausgeführter – Vergleich mit anderen bundesstaatlichen Verfassungen betrieben wird.

Längere Zeit liegt es nun schon zurück, dass der VfGH den Begriff „Oberstaat“ ausdrücklich mit dem Bund und den der „Gliedstaaten“ mit den Ländern synonymisierte.⁹³ Auch wenn der Begriff des „Oberstaates“ in bundesstaatstheoretischer Sicht einiges zu diskutieren aufgibt,⁹⁴ kann dem VfGH dabei wohl nicht attestiert werden, etwas Spezielles gemeint zu haben, das über den Begriff „Bund“ hinausginge; viel eher könnte es aus Ländersicht positiv verstanden werden, damit gleichzeitig auch ihre Gliedstaatlichkeit – und damit eine beschränkte Form von Staatlichkeit – anerkannt zu haben.

Wie sehr die Bundesstaatstheorie den VfGH beeinflusst hat, wird vor allem in seinen Entscheidungen zur Verfassungsautonomie der Bundesländer sichtbar: *Ludwig Adamovich, Bernd-Christian Funk, Friedrich Koja, Richard Novak* und *Peter Pernthaler* sind nicht zuletzt in diesem Zusammenhang vielzitierte Autoren, deren einen weiten Spielraum der Landesverfassungen betonendes Schrifttum vom VfGH durchaus zustimmend zitiert wird.⁹⁵

Hingegen zeigte sich der VfGH ungewöhnlich geneigt, sich an die Seite bestimmter wissenschaftlicher Lehrmeinungen und dezidiert gegen andere wissenschaftliche Lehrmeinungen zu stellen, als es um die Frage der Zulässigkeit der Vorarlberger „Landesvolksgesetzgebung“ ging.⁹⁶ Er fügt seiner Rechtsansicht in einem langen Klammerausdruck

91 Vgl näher *Gamper*, Argument 270 ff.

92 Einer archivarischen Recherche *Christoph Grabenwarters* (*ders*, Landesverfassung 4) zufolge bezog sich der VfGH dabei auf einen Aufsatz von *Spanner*, Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft. Eine offene Verfassungsfrage, ÖJZ 1952, 449 ff.

93 VfSlg 11.669/1988, 5676/1968; vgl auch VfSlg 20.262/2018, 13.076/1992, 12.229/1989, 2674/1954, 2455/1952.

94 So schon zusammenfassend die Kritik von *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre² (1996) 295.

95 Vgl etwa VfSlg 11.669/1988, das in etlichen späteren Erk des VfGH in der bezüglichen, die Literatur anführenden Passage zitiert wird.

96 VfSlg 16.241/2001; vgl zu diesem Erk auch *Grabenwarter*, Landesverfassung 5 ff.

bei, dass diese „übrigens auch von der weitaus überwiegenden Mehrheit der hiezu geäußerten Lehrmeinungen geteilt“ werde. Dies belegt er mit insgesamt sieben Werken⁹⁷, denen er drei weitere mit dem Vermerk „nicht mit dieser Deutlichkeit“⁹⁸ sowie drei Werke, deren Verfasser „aM“ seien,⁹⁹ nachstellt; einen der Autoren, die „aM“ seien, zitiert er allerdings unter „siehe aber“ mit einem weiteren Werk¹⁰⁰, in dem die „aM“ nur abgeschwächt vertreten werde. Schon in einer vorhergehenden Passage dieser Entscheidung hatte der VfGH außerdem ältere Literatur, insbesondere von *Hans Kelsen*, herangezogen, um das von ihm vertretene Regel-Ausnahme-Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie mit wissenschaftlicher Autorität zu belegen. Das sichtliche Bemühen des VfGH, seine Auffassung als durch die überwiegende Mehrheit der Wissenschaft unterstützt darzulegen, kann allerdings auch als Antwort darauf gesehen werden, dass zwei der eine „aM“ vertretenden Werke reaktiv auf seinen Prüfbeschluss verfasst und dem VfGH von der Vorarlberger Landesregierung vorgelegt wurden. So lautete die eine dieser beiden Publikationen schon im Untertitel „Erste Erwägungen zum Prüfbeschluss des VfGH bezüglich Art 33 Abs 6 der Vorarlberger Landesverfassung“¹⁰¹, während die andere Publikation es in ihren Schlussbemerkungen als ihren „Sinn“ bezeichnete, dem „VfGH Argumentationshilfe zu geben“¹⁰². Darauf konnte der VfGH wohl nicht

97 Es handelte sich um: *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht Bd 2 (1998) 62 ff; *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) 201; *Mayer*, Verfahrensfragen der direkten Demokratie, in: FS Schambeck (1994) 511 (512); *Mayer*, Plebiszitäre Instrumente der staatlichen Willensbildung, in: FS 75 Jahre B-VG (1995) 341 (353); *Moritz*, Ausgewählte Bestimmungen der Landesverfassungen im Lichte der Verfassungsautonomie der Länder, in: Rauchenberger (Hg), Stichwort Bundesländer – Bundesrat (2000) 21 (45); *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 147; *Schick*, Möglichkeiten und Grenzen einer Reform, in: Antalovsky (Hg), Die Bürger und ihre Stadt. Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik (1991) 113 (123); *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹ (2000) Rz 810.

98 Es handelte sich um: *Hammer*, Direkte Demokratie im österreichischen Verfassungsrecht: Repräsentative Demokratie und Föderalismus als Strukturbedingungen der Demokratiereform, in: Marko/Stolz (Hg), Demokratie und Wirtschaft (1987) 89 (113); *Merli*, Rechtsprobleme des Volksbegehrens in Bundes- und Landesgesetzgebung, JBl 1988, 85 (99 ff); *Pesendorfer*, Landesverfassung, in: Rebhahn (Hg), Beiträge zum Kärntner Landesrecht (1995) 19 (40 f).

99 Es handelte sich um: *Öhlinger*, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung, Montfort 2000, 402 (407 f); *Pernthaler*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 (485); *ders*, Demokratische Identität oder bundesstaatliche Homogenität der Demokratiesysteme in Bund und Ländern, JBl 2000, 808 ff.

100 *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁴ (1999) 199 f.

101 *Pernthaler*, JBl 2000, 808.

102 *Öhlinger*, Montfort 2000, 411.

schweigen, auch wenn er von dieser Argumentationshilfe letztlich nicht den intendierten Gebrauch machte.

Ganz anders hingegen im Erkenntnis des VfGH zur Vorarlberger „Gemeindevolksgesetzgebung“:¹⁰³ Hier zitierte der VfGH zwar auch einige Lehrmeinungen, jedoch nur in einem zustimmenden Sinn,¹⁰⁴ ohne sich auf eine Diskussion von Lehrmeinungen einzulassen, wogegen er auf entgegenstehende, von der Vorarlberger Landesregierung durchaus ins Treffen geführte wissenschaftliche Ansichten¹⁰⁵ nicht einging.

Nicht zu übersehen ist aber auch, dass die Rechtsprechung des VfGH zum Bundesstaat umgekehrt von Einfluss auf die österreichische Föderalismusforschung war: Freilich lebt die gesamte Wissenschaft des Verfassungsrechts von Analysen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, zu der sie in einem mitunter kritischen, insgesamt aber konstruktiven Dialog steht.¹⁰⁶ Insofern ist es nicht überraschend, dass dieser Dialog auch zum Bundesstaat geführt wird und sich eben auch als Impulsgeber in die umgekehrte Richtung entwickelt hat. Dass beispielsweise das bundesstaatliche Prinzip in allen gängigen Lehr- und Handbüchern des österreichischen Verfassungsrechts dahingehend kanonisiert wird, dass es aus verschiedenen Wesens- und Randelementen besteht,¹⁰⁷ ist in erster Linie dem VfGH zu verdanken, der freilich selbst auf einer Reihe wissenschaftlicher Meinungen aufbauen konnte: *Kelsen/Froehlich/Merkel* etwa machen noch die „Beantwortung der Frage“, ob das B-VG aus Österreich einen Bundesstaat gemacht hätte, „von der jeweiligen Bestimmung des Bundesstaatsbegriffes“ abhängig: Verstehe man unter dem Bundesstaat „eine Organisation, in der die Gesetzgebung wie die Vollziehung zwischen einer zentralen und mehreren lokalen Autoritäten geteilt“ seien, dann sei Österreich „zweifelloso

103 VfSlg 20.406/2020.

104 Es handelte sich um: *Gamper*, Rechtsetzung 117; *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeindegeldverwaltung – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, in: FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (2012) 109 (124 f); *Oberndorfer/Pabel*, Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2018) Rz 6.

105 Es handelte sich um: *Poier*, Instrumente 146; *Pernthaler/Gstir*, ZfV 2004, 748 ff; *Müllner*, Art 117 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (15. Lfg 2019) Rz 76; *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 90 f; *Poier*, Demokratie 50; *Stolzlechner*, Art 117 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (12. Lfg 2013) Rz 30.

106 Dazu für Österreich *Gamper*, Argument 369 ff; allgemein *dies*, Verantwortung der Staatsrechtslehre im Spannungsfeld von Recht und Politik, VVDStRL 84 (2025), 399 (433 ff).

107 Vgl etwa *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁴ (2025) 63 f; *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2022) 60 f; *Adamovich et al*, Österreichisches Staatsrecht Bd 1³ (2020) 121.

ein Bundesstaat“.¹⁰⁸ Der VfGH hingegen, der zu urteilen hat und nicht im Treibsand wissenschaftlicher Unsicherheit verharren darf, machte in den Erk VfSlg 1030/1928 und 2455/1952 aus diesen Andeutungen Ernst: Er legte fest, was die „Idee des Bundesstaates“¹⁰⁹ ist und welcher Wesenskern¹¹⁰ unter den erhöhten Bestandsschutz des Art 44 Abs 3 B-VG fällt. Dagegen war die Wissenschaft vom Bundesstaat, weder in Österreich noch international, nie einmütig und lieferte sich gerade zu Fragen nach der Entstehung des Bundesstaates, der Beibehaltung der Souveränität der Gliedstaaten und der Möglichkeit eines Austritts scharfe Gefechte.¹¹¹ Der seit etwa einer Dekade selbst von juristischen Vertretern der internationalen Föderalismusforschung mitbetriebenen Dekonstruktion, ja Demontage der Bundesstaatsdefinition, die teils die Unmöglichkeit jedweder Begriffsdefinition behauptet,¹¹² teils nahezu grenzenlose – und für eine zweckmäßige Kategorienbildung auch sinnlose – Begriffserweiterungen¹¹³ fordert, steht das bundesstaatliche Verständnis des VfGH jedenfalls in erfrischender Klarheit gegenüber.

Ganz nebenbei und vermutlich unbeabsichtigt hat sich der VfGH zu einem Thema geäußert, das eine Zeitlang für eine durchaus heftige Kontroverse in der österreichischen Bundesstaatstheorie sorgte: ob nämlich die Entstehung des österreichischen Bundesstaats präkonstitutioneller oder konstitutioneller (hier wiederum im Wege der Erlassung der „vorläufigen“ [frührepublikanischen] Verfassung oder überhaupt erst des B-VG) Natur war.¹¹⁴ Im „Forstrecht-Jagdrecht-Erkenntnis“, in dem

108 Kelsen/Froehlich/Merkel, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (Neudruck 2003) 66.

109 VfSlg 1030/1928.

110 VfSlg 2455/1952.

111 Vgl zusammenfassend zu den verschiedenen Bundesstaatstheorien *Pernthaler*, Staatslehre 294 ff und *Gamper*, Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre⁵ (2021) 96 ff.

112 *Palermo/Kössler*, Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law (2017) 64 ff.

113 *Tierney*, The Federal Contract. A Constitutional Theory of Federalism (2022) 283 ff; *Popelier*, Dynamic Federalism. A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy (2021) 69 ff.

114 Vgl dazu zuletzt mwN auf die vertretenen Ansichten *Gamper*, Entstehung und Constitutional Engineering des Bundesstaats, in: Bußjäger (Hg), 3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat. Beiträge zur Festveranstaltung und zum Symposium „100 Jahre selbständiges Land Vorarlberg“ (2019) 17 (32 ff); *Schennach*, Die Staatsgründung 1918 und die Länder, in: Bußjäger (Hg), 3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat. Beiträge zur Festveranstaltung und zum Symposium „100 Jahre selbständiges Land Vorarlberg“ (2019) 39 ff und *Wiederin*, Von der Staatsgründung 1918 zur Bundesverfassung 1920, in: Bußjäger (Hg), 3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat. Beiträge zur Festveranstaltung und zum Symposium „100 Jahre selbständiges Land Vorarlberg“ (2019) 141 ff.

der VfGH die Bundesverfassung als Grundlage einer harmonisierten Rechtsordnung bezeichnet, spricht er jedoch nicht nur von „Bundesverfassung“, sondern von der „den Bundesstaat konstituierenden Bundesverfassung“.¹¹⁵ Dies könnte dahingehend verstanden werden, dass der Bundesstaat überhaupt erst durch Erlassung des B-VG begründet worden sei; näher äußert sich der VfGH jedoch nicht und hatte diese Frage wohl auch von vornherein nicht im Blick. Dadurch, dass er bei seinen Entscheidungen ohnehin nur „von den positiven Bestimmungen“ des B-VG geleitet sein will,¹¹⁶ ist diese Theoriefrage für ihn jedoch ohnehin entbehrlich.

IV. Die Rolle der Länder für die Rechtsprechung des VfGH zum Bundesstaat

Im Hinblick auf seine bundesstaatliche Funktion trägt der VfGH Züge eines Organs der Gesamtverfassung¹¹⁷: Er wacht als neutrales gemeinsames Organ über die Einhaltung der Kompetenzverteilung durch Bund und Länder. Diese pyramidale Konstruktion kommt nicht nur aus Art 138 Abs 2 B-VG, sondern auch aus den paritätischen Anfechtungsbestimmungen der Art 139 und 140 B-VG hervor. Aus letzterer Bestimmung erhellt auch, dass die Regel „Bundesrecht bricht Landesrecht“ nicht gilt: Als Einschränkung ergibt sich freilich, dass die Bundesverfassung – außer im Falle der „paktierten Verfassungsgesetzgebung“ gem Art 2 Abs 3 B-VG – Landesrecht bricht, was allerdings nicht dessen Nichtigkeit, sondern nur Vernichtbarkeit zur Folge hat. Nicht übersehen werden sollte, dass der VfGH auch in anderen Funktionen „gesamtverfassungsrechtlich“ über Bund wie Länder wacht, so etwa im Rahmen der Kausalgerichtsbarkeit gem Art 137 B-VG, Wahlgerichtsbarkeit gem Art 141 B-VG, der Staatsgerichtsbarkeit gem Art 142 und 143 B-VG und der Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit gem Art 144 B-VG.¹¹⁸

Ungeachtet der grundsätzlichen Augenhöhe, auf der sich Bund und Länder vor dem VfGH begegnen, zeigt sich empirisch, dass der Bund in

115 VfSlg 10.292/1984; vgl schon oben 6 f.

116 VfSlg 2455/1952.

117 Dazu grundlegend *Kelsen*, Die Bundesexekution. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundes-Verfassung, in: FG Fleiner (1927) 127 (179); vgl auch *Jabloner*, Bundesstaat 135 f und 149 f.

118 Vgl dazu auch *Jabloner*, Bundesstaat 150 ff.

Verfahren gem Art 140 B-VG „erfolgreicher“ als die Länder war.¹¹⁹ Dar- aus kann freilich nicht abgeleitet werden, dass der VfGH eine generell länderfeindliche Haltung einnimmt. Zu bedenken ist vielmehr, dass die Kompetenzverteilung an sich dem Bund deutlich mehr Kompetenzen als den Ländern zuweist, sodass vom VfGH auch häufiger an Kompe- tenzstatbeständen des Bundes angeknüpft und eine angemessene Be- rücksichtigung des Bundesrechts gefordert wird; diese Bundeslastigkeit verstärkt sich freilich noch durch eine aus Ländersicht tatsächlich un- günstige *implied-powers*-Auslegung im Wege der intra-systematischen Fortentwicklung. Zudem steht dem Bund eine Vielfalt von neun Landes- rechtsordnungen gegenüber, die aus seiner Sicht Anfechtungsbedarf aufwerfen können, während die Länder, ungeachtet der kompetenz- rechtlich bedingten Weite des potentiell anfechtbaren Bundesrechts,¹²⁰ üblicherweise nicht neunfach Bundesrecht anfechten, sodass auch eine „erfolgreiche“ Anfechtung durch ein Land nicht als neunfacher „Erfolg“ verbucht werden kann. Schließlich kann es auch als „Erfolg“ des jeweili- gen Normsetzers verbucht werden, wenn der VfGH angefochtene Nor- men – des Bundes oder der Länder – nicht aufhebt, was in seiner Kom- petenzrechtsprechung mehrheitlich der Fall war.¹²¹

Peter Bußjäger hat in einer Untersuchung aufgezeigt, dass zwar der Durchschnitt der „erfolgreichen“ Gesetzesanfechtungen der Länder, mit denen ein Bundesgesetz als (teilweise oder insgesamt) verfassungs- widrig erklärt wurde, niedriger als der Durchschnitt „erfolgreicher“ Ge- setzesanfechtungen des Bundes gegenüber Landesgesetzen ist.¹²² Ver- fassungsgerichtlicher „Erfolg“ heißt im Kontext des Bundesstaats aber nicht bloß, dass der Bund oder das Land in einem konkreten Verfahren obsiegt. Vielmehr konnten auch durch „erfolglose“ Anfechtungen viele kompetenzrechtliche Fragen geklärt werden, die für die weitere Kom- petenzausübung Rechtssicherheit herstellten und weiteren Konflik- ten vorbeugten. Zudem wurden im Nachklang mancher Erkenntnisse immer wieder Anpassungen durch den Bundesverfassungsgesetzgeber vorgenommen, die der Sicht eines anfechtenden Landes entsprachen: Ein Beispiel ist etwa die bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung des Landesverfassungsgesetzgebers, die Direktwahl des Bürgermeisters einzuführen,¹²³ nachdem zunächst der VfGH¹²⁴ diese Möglichkeit nach

119 *Bußjäger*, Montfort 2/2024, 134.

120 *Bußjäger*, Bundesstaat 213.

121 So *Bußjäger*, Bundesstaat 205.

122 *Bußjäger*, Montfort 2/2024, 134.

123 Art 117 Abs 6 B-VG, eingeführt durch die B-VG-Nov BGBl 659/1996.

124 VfSlg 13.500/1993.

der Tir GdWO 1991 verneint hatte. Die im Jahr 2024 vorgenommenen Novellierungen der Kompetenzverteilung, mit denen die Länder hinsichtlich der Vertragsraumordnung¹²⁵ und der Erhebung von Abgaben für die Nicht- oder Mindernutzung von Wohnungen¹²⁶ ausdrücklich für zuständig erklärt wurden, sollten – einer Anfechtung vor dem VfGH vorbeugend – klarstellen, dass die Länder diese Kompetenzen innehaben.

Bemerkenswert ist aber auch, dass bei den einschlägigen Verfahren vor dem VfGH Unterschiede zwischen den Ländern auffallen: So nennt *Peter Bußjäger* das Land Vorarlberg einen „*besonders gute[n] Kunde[n]*“ des VfGH,¹²⁷ weil das Land ein Spitzenreiter¹²⁸ bei der Anfechtung von Bundesgesetzen und Antragsteller von Kompetenzfeststellungserkenntnissen war; neben durchaus nicht geringen Erfolgen musste es allerdings auch öfter als andere Länder Niederlagen vor dem VfGH bei Anfechtungen durch den Bund einstecken. Tatsächlich betrafen etliche bedeutende Fälle der Bundesstaatsjudikatur des VfGH – von der Frage der Landesbürgerschaft 1952¹²⁹ bis zur Volksgesetzgebung 2001¹³⁰ und 2020¹³¹ – das Land Vorarlberg.¹³² Mit seinen Anfechtungen trug Vorarlberg aber gerade im vorerwähnten Sinn besonders dazu bei, strittige Fragen des Bundesstaats seitens des VfGH klären zu lassen. Ebenso trug es durch Innovationsfreude und der Bereitschaft, eigenständige rechtliche Pfade zu beschreiten, zu einem diverseren Föderalismus, zu Anregungen an den Bundesverfassungsgesetzgeber sowie ganz allgemein zu Klärungen bei, die auch für die anderen Länder und den Bund nicht unwesentlich waren: So wurde die Frage der Einführung einer „Volksgesetzgebung“ nach 2001 für die Bundesebene sogar stärker diskutiert

125 Art 15 Abs 5 B-VG, eingefügt durch BGBl I 89/2024. Vgl zuvor auch schon VfSlg 15.625/1999.

126 Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG, eingefügt durch BGBl I 47/2024.

127 *Bußjäger*, Montfort 2/2024, 134 (mit Hinweis auf ein ähnliches Zitat eines Abgeordneten in einer Sitzung des Vorarlberger Landtags ibidem 133).

128 Weiter vorne mit Anfechtungen liegen überhaupt die westösterreichischen Länder sowie Wien (vgl *Bußjäger*, Montfort 2/2024, 134).

129 VfSlg 2455/1952.

130 VfSlg 16.241/2001.

131 VfSlg 20.406/2020.

132 Vgl im Detail *Bußjäger*, Montfort 2/2024, 133 ff.

als für die Landesebene,¹³³ weil sich aus der Judikatur zur Vorarlberger Volksgesetzgebung ebenso Ableitungen für den Bund ziehen lassen. Überhaupt ist die Anfechtungsmöglichkeit gem Art 140 B-VG nicht auf Fragen der Kompetenzverteilung beschränkt, sondern kann auf alle Arten von Verfassungswidrigkeiten gerichtet sein, sodass genuin föderalistische Anliegen mit einer Anfechtung gar nicht verbunden sein müssen.¹³⁴

Schließlich fällt an der Rechtsprechung des VfGH zum Bundesstaat auf, dass es dabei vor allem um das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, nur am Rande auch den Gemeinden, nicht aber um das Verhältnis der Länder untereinander geht. So verankert die Bundesverfassung – unbeschadet des (auch) auf Kompetenzkonflikte von Ländern untereinander anwendbaren Art 138 Abs 1 Z 3 B-VG – kein Anfechtungsrecht von Ländern gegenüber Gesetzen und Verordnungen anderer Länder, und ebenso wenig hat der VfGH bisher das Berücksichtigungsprinzip darauf ausgedehnt, dass die Länder auch untereinander Rücksicht aufeinander zu nehmen hätten. Auch wenn jedoch die Natur der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nahelegt, das Berücksichtigungsprinzip vornehmlich auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern anzuwenden, beweisen doch Fälle wie das Erkenntnis zum Semmering-Basistunnel, dass die Länder unterschiedliche rechtliche Ziele verfolgen können, was eine Berücksichtigungspflicht nahelegen könnte.¹³⁵ Dass der VfGH das Berücksichtigungsprinzip im Verhältnis der Länder untereinander bislang nicht angewendet hat, mag jedoch auch dem Umstand geschuldet sein, dass eine solche Ausdehnung des Prinzips seine Judikatur¹³⁶ zur Gleichheit im Bundesstaat konterkarieren würde.

133 Vgl etwa *Bußjäger*, Demokratie 85 ff; *Gamper*, Rechtsetzung 101 ff; *dies*, Demokratie 183 ff; *Eberhard*, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Ausgestaltungsmöglichkeiten, in: Lienbacher/Pürgy (Hg), Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise (2014) 127 ff; *Eberhard*, Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie?, in: Öhlinger/Poier (Hg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 325 ff; *Eberhard*, Inländer, Ausländer, Staatsbürger – wer gehört dazu?, in: GS Machacek (2015) 26 (27); *Öhlinger*, ÖJZ 2012, 1054 ff; vgl auf rechtspolitischer Ebene auch die Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich (3/A-HA 25. GP) von 23.9.2014 bis 23.9.2015.

134 Ähnlich *Bußjäger*, Montfort 2/2024, 138 f.

135 VfSlg 15.552/1999; vgl auch schon *Gamper*, BRGÖ 2021, 348.

136 Vgl dazu schon oben 8 f.

V. Schlussbemerkungen

In einer Gesamtbewertung der Bundesstaatsjudikatur des VfGH hundert Jahre nach Inkrafttreten der Kompetenzverteilung 1925 – woran er maßgeblichen Anteil hatte –¹³⁷ lässt sich eine insgesamt doch ausgewogene Bilanz ziehen. Wiewohl aus Ländersicht die eine oder andere Entscheidung anders getroffen hätte werden können oder sollen, zeigt der VfGH jedenfalls keine durchgehend zentralistische Haltung.¹³⁸ Vielmehr beweist er vor allem durch die Entfaltung der Gesichtspunkte-theorie und des Berücksichtigungsprinzips ein insgesamt neutrales und von einer grundsätzlichen Ebenbürtigkeit von Bund und Ländern ausgehendes Verständnis. Es zeigt sich allerdings auch, dass seine abstrakten Aussagen zum Bundesstaat aus Ländersicht mitunter großzügiger sind als so manche konkrete Entscheidung.

Für die Zukunft wesentlich erscheint, dass der VfGH diese grundsätzliche Ausgewogenheit, mit der er dem Bundesstaat begegnet, bewahrt und der gesamtverfassungsrechtlichen Vorstellung von einem neutralen Hüter über die Kompetenzverteilung weiterhin entspricht. Wachsamkeit scheint insbesondere gegenüber Zentralisierungen der Kompetenzverteilung angebracht, da die beschränkte Fülle an Länderkompetenzen, auch wenn schleichend ausgehöhlt, irgendwann ein Ende hat. Nicht zuletzt in seiner rezenten Judikatur zu EU-Integrations-schranken hat der VfGH erneut deutlich gemacht, dass auch schleichende Gesamtänderungen der Bundesverfassung auf seinen Prüfstand gelangen können.¹³⁹ Dabei darf nicht vergessen werden, dass es die „Idee des Bundesstaates“ ist, „die den Geist unserer Verfassung bestimmt“.¹⁴⁰

137 Vgl VfSlg 328/1924, in dem der VfGH es als „unumgänglich notwendig“ bezeichnete, dass die Kompetenzverteilung „endlich“ in Kraft gesetzt werde.

138 So auch *Bußjäger*, Bundesstaat 214.

139 Vgl VfSlg 20.656/2023 sowie 20.522/2021 und dazu *Gamper*, Integrations-schranken und Gesamtänderung in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, in: FS Griller (2026) 133 (139 ff).

140 VfSlg 1030/1928.

Die Entwicklung der Kompetenzverteilung seit 1925 – eine schleichende Gesamtänderung?

I. Einleitung

In den Jahren 1958/1959 war für die Länder das Maß offenbar voll: Nach zahlreichen Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges¹ sollte nunmehr insbesondere auch die Gesetzgebungszuständigkeit für die Straßenpolizei² endgültig nahezu vollständig beim Bund konzentriert werden.³ Die Länder anerkannten zwar, dass die zunehmende Mobilität der Bevölkerung⁴ eine Vereinheitlichung nahelegt⁵ – mit einer weiteren Schwächung ihrer Kompetenzen wollten sie sich jedoch nicht abfinden. Das Ergebnis war ein Kompromiss: Die Gesetzgebung für die Straßenpolizei sollte vollständig dem Bund zufallen, die entsprechende Vollziehung den Ländern⁶ – beide Seiten hatten neben Verlusten auch etwas gewonnen.

In ihrer Stellungnahme zum ursprünglichen und bundeslastigeren Ministerialentwurf⁷ hat die Tiroler Landesregierung die Problematik auf eine höhere Ebene gehoben: Es müsse nämlich angesichts der bisherigen Verfassungsrechtsentwicklung für jede Einschränkung der Länderkompetenzen eine sachlich vertretbare Ausweitung derselben ge-

-
- 1 Eingehend dazu unter dem Titel *„Der weitere Niedergang des Föderalismus ab 1945“* Werndl, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (1984) 45 ff.
 - 2 Während die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz für die Bundesstraßen auch hinsichtlich der Straßenpolizei beim Bund lag, war diese darüber hinaus stärker föderalisiert (Art 12 Abs 1 Z 8 B-VG idF vor BGBl 148/1960). Diese Rechtslage war indes durch im Ergebnis zentralisierende Verfassungsbestimmungen aus der unmittelbaren Nachkriegszeit überlagert (§§ 69 f Straßenpolizeigesetz, BGBl 47/1947).
 - 3 Der Gesetzgebungsprozess wurde durch einen im Oktober 1958 versendeten Ministerialentwurf des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau in Gang gesetzt (abgedruckt in RV 21 BlgNR 9. GP 3 f).
 - 4 Diese Erwägung findet sich in der Begründung des in FN 3 genannten Ministerialentwurfs.
 - 5 RV 21 BlgNR 9. GP 5: „Die Länder verschlossen sich in ihren Stellungnahmen zu dem Entwurf des neuen Straßenpolizeigesetzes diesen Argumenten des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau insofern nicht, als auch sie die Notwendigkeit einer einheitlichen Straßenpolizeigesetzgebung anerkannten.“
 - 6 Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG idF BGBl 148/1960.
 - 7 Vgl FN 3.

fordert werden. Dies deshalb, weil jeder neue Kompetenzverlust der Länder einen weiteren Schritt auf dem bereits eingeschlagenen Weg einer Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeute.⁸

Was in der Regierungsvorlage noch als bloßes Zitat wiedergegeben wird, macht sich in weiterer Folge der Ausschussbericht bis in den Wortlaut hinein zu eigen.⁹ Kompetenzgewinne des Bundes müssten also stets in irgendeiner Weise – wie es *Hans Klecatsky* formuliert hat – „abgeschöpft“ werden.¹⁰

Etwa sieben Jahre später wurde der Bestandschutz der Länderkompetenzen durch die Salzburger Antrittsvorlesung von *Ernst C. Hellbling* auf die Spitze getrieben: Schlichtweg jede einschlägige Änderung jedenfalls zu Lasten der Länder führe zu einer volksabstimmungspflichtigen Beeinträchtigung des bundesstaatlichen bzw des davon geschiedenen föderalistischen Prinzips. Auf bereits erfolgte Kompetenzänderungen zulasten der Länder komme es bei dieser Betrachtung gar nicht mehr an, weil die Kompetenzartikel des B-VG 1920 gleichsam erstarrt wären und jede Verschiebung den Art 44 Abs 3 B-VG aktivieren würde.¹¹

Bekanntlich hat sich der letztgenannte Auslegungsvorschlag nicht durchgesetzt, sodass man auch heute noch nach den Grenzen insbesondere einer Zentralisierung von staatlichen Zuständigkeiten sucht. Stellt man sich der Herausforderung, diesen Aspekt der verfassungsrechtlichen Grundordnung näher zu analysieren, ist man sogleich in jenen Prozess der Auslegung von „weichem Recht“ hineingestoßen, der nach *Franz Merli* „Prinzipienfestigkeit“ und „flüssiges Denken“ verlangt.¹² Damit ist gleichzeitig gesagt, dass einschlägige Überlegungen von bestimmten Vorverständnissen abhängen und ein nicht völlig auszuschließendes irrationales Moment in sich tragen. Folgerichtig sind die erzielten Ergebnisse in der Regel in besonderer Weise anfechtbar. Nichtsdestoweniger: Es handelt sich um eine rechtsdogmatische Fra-

8 RV 21 BlgNR 9. GP 5.

9 AB 241 BlgNR 9. GP 1.

10 *Klecatsky*, Die Bundesverfassungsnovelle über die Straßenpolizei, ZVR 1960, 193 (194).

11 *Hellbling*, Bundes-Verfassungsnovellen und Verfassungskontinuität (1967) 6. Vgl eingehender *ders*, Die Änderungen der österreichischen Bundesverfassung im Lichte des Verfassungsbruches, in: *Koja et al* (Hg), Bundesstaat auf der Waage (1969) 33.

12 *Merli*, Die Verflüssigung des Staatsorganisationsrechts in Österreich, in: *FS Morlok* (2019) 247 (259), bzw zur Auslegung des Begriffes Gesamtänderung der Bundesverfassung ebd 249 f.

ge auf Grundlage des geltenden österreichischen Verfassungsrechts,¹³ für deren konkrete Beantwortung bessere oder schlechtere Gründe sprechen können.

II. Grundlagen

Für die in diesem Beitrag verfolgten Zwecke ist für die Beschränkung von Länderzuständigkeiten aus Zweckmäßigkeitsgründen von der in Art 44 Abs 2 B-VG gewählten Definition auszugehen – es geht also um die Einschränkung der Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung. Es ist bekannt, dass diese Klausel in Lehre und Staatspraxis unterschiedlich ausgelegt wird,¹⁴ was für die hier verfolgten Zwecke aber nicht entscheidend ist.

Inhaltlich ist vor die Klammer zu ziehen, was der VfGH bereits in der Ersten Republik ausgesprochen hat¹⁵ und nach einem grundlegenden Erkenntnis aus dem Jahr 1952¹⁶ unwidersprochen geblieben ist: Es sei eine typische Einrichtung in Bundesstaaten, dass die Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung zwischen Bund und Ländern aufgeteilt sind. Eine Beseitigung dieser Einrichtung stelle demnach eine Gesamtänderung der Bundesverfassung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG dar. Ebenfalls noch auf festem Boden bewegt man sich, wenn man den Gerichtshof dahingehend versteht, dass eine vollständige Kompetenzzentralisierung im Wege einfacher Verfassungsänderung auch dann nicht zulässig wäre, wenn andere bundesstaatliche Elemente – insbesondere die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung – entsprechend gestärkt würden.¹⁷ Das bedeutet zwar noch nicht, dass dieser Kompensationsgedanke für das hier behandelte Thema völlig irrelevant wäre – an diesem Punkt stößt er aber an eine absolute Grenze.

13 Dies wird anhand der gängigen Auslegungsmethoden demonstriert zB bei *Wiederin*, Gesamtänderung, Totalrevision und Verfassungsgebung, in: FS Schäffer (2006) 961 (962 ff).

14 Eingehend dazu v.a. *Bußjäger*, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates (2001) 5 ff. Über den letzten Stand der Diskussion *Rattinger*, Art 44 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) 655 f (Rz 6 ff).

15 VfSlg 1030/1928, 201 (203): „Der Idee des Bundesstaates entspricht es, daß Gesetzgebung und Vollziehung zwischen Bund und Ländern geteilt werden [...]“.

16 VfSlg 2455/1952, 573 (575). Vgl. indes bereits VfSlg 2066/1950, 427 (430), und 2447/1952, 541 (544).

17 Deutlich *Gamper*, Aktuelle Herausforderungen an ein „bewegliches System“ der österreichischen Bundesverfassung (2008) 49.

Damit ist das Thema aber nur einmal als solches gerettet: Kompetenzverschiebungen sind jedenfalls und unabhängig von der sonstigen Verfassungsentwicklung unter dem Gesichtspunkt des Art 44 Abs 3 B-VG im Auge zu behalten. Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, dass gerade beim kompetenzrechtlichen Aspekt der verfassungsrechtlichen Grundordnung ein historisches Verständnis des Schutzgutes entscheidend ist, um weitere Überlegungen in Richtung einer schleichen- den Gesamtänderung anzustellen. Das insbesondere von *Andreas Janko* vertretene dynamische Verständnis¹⁸ führt hingegen zu dem von diesem selbst vertretenen Ergebnis, dass ein Abbau der Länderkompetenzen über mehrere Gesetzgebungsperioden hinweg niemals zu einer Gesamtänderung führen könne, weil das Bundesvolk diesen Vorgang durch sein Wahlverhalten regelmäßig befürwortet hätte.¹⁹ Ich gehe demgegenüber vom gewissermaßen klassischen Gesamtänderungs- verständnis aus, sodass auch zeitlich weit gestaffelte Kompetenzver- schiebungen im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG einschlägig sein können.

Vor Beantwortung der diesem Beitrag zu Grunde liegenden Frage- stellung ist auszuloten, welche strukturellen Aspekte der Kompetenz- verteilung bei der Schaffung des B-VG als bundesstaatlich besonders relevant erachtet wurden, um daraus Schlüsse für die Bestandskraft ebendieser Aspekte zu ziehen. Dem Wortlaut des bereits genannten verfassungsgerichtlichen Erkenntnisses aus dem Jahr 1952 ist diesbe- züglich lediglich zu entnehmen, dass es um das bloße „da-sein“ einer Kompetenzverteilung geht,²⁰ was nahezu alle Türen offen lässt. Es kann indes mit guten Gründen angenommen werden, dass der Gerichtshof ein bestimmtes Bild einer Kompetenzverteilung und ihrer Systematik vor Augen hatte. Dieses Bild mag sich auch aus einer verfassungsver- gleichenden Betrachtung und einer daraus gewonnenen Bundesstaats- theorie ergeben, unzweifelhaft aber auch aus der Gestalt, also dem konkreten „so-sein“ der österreichischen Bundesstaatlichkeit nach der Bundesverfassung.²¹

In der Folge wird nicht bei bestimmten Sachmaterien und deren Ge- wicht für das bundesstaatliche Prinzip angeknüpft, sondern bei struk- turellen Aspekten. Dafür ist es notwendig, sich die Verfassungsrechts- lage in der Monarchie vor Augen zu führen und sich damit in die

18 *Janko*, Gesamtänderung der Bundesverfassung (2004) 164 ff.

19 *Janko*, Gesamtänderung 235 ff.

20 VfSlg 2455/1952, 573 (575).

21 Kritisch zum Schwanken des Gerichtshofes zwischen Bundesstaatstheorie, Ver- fassungsvergleichung und positivem österreichischen Verfassungsrecht zB *Gamper*, Die verfassungsrechtliche Grundordnung als Rechtsproblem (2000) 36 f, 151 mwN.

Position jener Personen aus Bund und Ländern zu versetzen, die am Verfassungswerk maßgeblich beteiligt waren. Es soll dabei – auch zur besseren Übersicht – mit Schlaglichtern gearbeitet werden und zwar mit jenen, die für die weiteren Fragen maßgeblich sind.

III. Strukturelle Aspekte der Kompetenzverteilung der Monarchie als Anschauungsmaterial

Erstens: Seit der Dezemberversfassung des Jahres 1867 und im Kontrast zum Februarpatent des Jahres 1861 galt der Grundsatz der subsidiären Allzuständigkeit der Länder in der Gesetzgebung.²² Für die hier verfolgten Zwecke kommt es aber nicht primär darauf an, ob sich die neue Generalklausel zugunsten der Länder tatsächlich und maßgeblich auf die Gewichtung der Kompetenzverteilung ausgewirkt hat.²³ Nicht unerheblich war nämlich auch der mit dieser Systementscheidung verbundene föderale Prestigegewinn – nach den einschlägigen Gesetzesmaterialien sollte schließlich die staatsrechtliche Autonomie der Landtage betont werden und zwar mit Hinweis auf die Beruhigung und Befriedigung der Länder, die darauf so großen Wert legen würden.²⁴

Zweitens: Völlig ungetrübt war die kompetenzrechtliche Lage für die Länder schon deswegen nicht, weil die Aufzählung der Reichskompetenzen als taxativ, im Text des einschlägigen § 11 Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung nicht zweifelsfrei zum Ausdruck kam.²⁵ Der Einleitungssatz dieser Bestimmung weist nämlich dem Wirkungskreis des Reichsrates alle Angelegenheiten zu, welche sich auf Rechte, Pflichten und Interessen beziehen, die allen im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern gemeinschaftlich sind. Die Aufzählung der konkreten Kompetenzen erfolgt erst im Anschluss daran. Für die hier verfolgten Zwecke geht es indes nicht darum, ob für den bloß demonstrativen Charakter dieser Aufzählung gute Gründe sprechen oder nicht – entscheidend ist einzig, dass diese These von gewichtigen

22 §§ 11 f Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung, RGBl 141/1867. Dazu näher statt aller *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht (1995) 59.

23 Verneinend zB *Simon*, Die Kompetenzverteilung 1860 – 1861 – 1867, BRGÖ 2021, 195 (209).

24 Die neue Gesetzgebung Oesterreichs. Erläutert aus den Reichsraths-Verhandlungen I (1968) 116.

25 Zur einschlägigen Diskussion vgl *Wiederin*, Bundesrecht 59 Fn 22 mwN.

Stimmen der damaligen Zeit vertreten wurde.²⁶ Damit standen die Landeszuständigkeiten zwar nicht unter einen unbeschränkten Vorbehalt, aber sie waren doch permanent durch die mögliche Inanspruchnahme einer eher unbestimmten Klausel durch die Zentrale bedroht.

Drittens: Die Gesetzgebung in den Ländern wurde zwar von den Landtagen ausgeübt, jedoch war gemäß den Landesordnungen zu jedem Gesetzesbeschluss die Sanktion des Kaisers erforderlich.²⁷ In der Epoche auch der konstitutionellen Monarchie war an diesem Recht des Staatsoberhauptes auch nicht zu rütteln.²⁸ Bekanntlich konnte der Monarch für sein Verhalten in keiner Weise verantwortlich gemacht werden,²⁹ sodass es letztlich und auch rechtlich völlig unbestritten in dessen Belieben stand, Landesgesetzen – aber auch Bundesgesetzen³⁰ – zu ihrer Wirksamkeit zu verhelfen oder dies nicht zu tun. Dieser Abhängigkeit waren sich alle Akteure der Staatspraxis bewusst.

Viertens: Die Kompetenzverteilung in der konstitutionellen Monarchie krankte nicht zuletzt daran, dass sie keinen Konfliktlösungsmechanismus enthielt.³¹ Ein solcher war noch im Grundgesetz über die Reichsvertretung des Jahres 1861 vorgesehen – es sollte der Kaiser sein, der bei Kompetenzweifeln auf Antrag des Reichsrates die Sache entscheiden sollte.³² Die Dezemberverfassung des Jahres 1867 enthielt eine derartige Klausel nicht mehr. In der Literatur wurde vor diesem Hintergrund lediglich noch auf die implizite, durch das Sanktionsrecht vermittelte Schiedsrichterfunktion des Monarchen sowie die Verantwortlichkeit der die Gesetze zur Sanktion vorlegenden Minister verwiesen.³³

26 Vgl. nur *Bernatzik*, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft (1886 [Neudruck 1964]) 107. Zur wechselnden Position *Tezners* vgl. *Vašek*, Das Verwaltungsverfahren vor Inkrafttreten des AVG, ZöR 80 (2025) 469 (473).

27 Vgl. zB § 17 [Abs 2] Landes-Ordnung für das Erzherzogtum Oesterreich unter der Enns, Beilage IIa zum Kaiserlichen Patent vom 26. Februar 1861 [Februarpatent], RGBl 20/1861.

28 Diskutiert wurden lediglich Fragen rund um die Rechtsnatur der kaiserlichen Sanktion, vgl. dazu zB *Schmetterer*, Der Kaiser von Österreich als (alleiniger?) Gesetzgeber, BRGÖ 2012, 381.

29 Dazu etwa *Schmetterer*, „Geheiligt, unverletzlich und unverantwortlich“, JEHL 1 (2010/2), 2.

30 § 13 [Abs 2] Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung, RGBl 141/1867.

31 Zu den einschlägigen Diskussionen vgl. va *Wiederin*, Bundesrecht 61 ff mwN.

32 § 11 [Abs 4] Grundgesetz über die Reichsvertretung, Beilage I zum Kaiserlichen Patent vom 26. Februar 1861 [Februarpatent], RGBl 20/1861.

33 Nachweise dazu bei *Wiederin*, Bundesrecht 63.

Die Gleichrangigkeit von Reichs- und Landesgesetzen führte dazu, dass etwaige Konflikte nach der lex-posterior-Regel gelöst wurden.³⁴ Dies bewirkte, dass die Kompetenzen zwischen Reich und Land in der Staatspraxis fluide waren – es zählte das letzte Wort.³⁵ Von einer ruhenden und rechtlich in irgendeiner Weise abgesicherten Zuständigkeitsverteilung konnte keine Rede sein.

Fünftens und lediglich ergänzend sei erwähnt, dass die Landtage ihre Gesetzgebungszuständigkeit im Einzelfall und nach freiem Entschluss auf den Reichsrat übertragen konnten.³⁶ Die Landesautonomie stand daher unter dem Vorbehalt der Willigkeit der Glieder.

IV. Entscheidungen in den Verfassungsberatungen

Damit ist jene Situation skizziert, die allen Beteiligten bei der Verfassungsgebung der Jahre 1919 und 1920 vor Augen gestanden ist. An dieser Stelle ist es nicht notwendig, die Diskussionen um die kompetenzmäßige Einrichtung Österreichs als Bundesstaat im Detail nachzuzeichnen.³⁷ Was die Länder im Grundsatz wollten, die bisherige Rechtslage teils bekräftigend, teils kontrastierend, hat aus meiner Sicht der Vorarlberger Landeshauptmann *Otto Ender* auf der dritten Länderkonferenz im Jänner/Februar 1919 in Wien verallgemeinerungsfähig zum Ausdruck gebracht:

*„Die Länder wollen in Zukunft ohne Sanktionen leben, und zwar nach einem klaren, schiedlichen und friedlichen Scheidungsgrundsatz.“*³⁸

Der Hinweis auf „Sanktionen“ bezieht sich eindeutig auf das kaiserliche Sanktionsrecht (vgl bereits unter III.), das in der jungen Republik der Staatsrat für sich in Anspruch nahm³⁹ und von den Ländern

34 Nachweise dazu wiederum bei *Wiederin*, Bundesrecht 64.

35 Deutlich *Weyr*, Rahmengesetze (1913) 19: „[D]erjenige, der später (oder zuletzt) spricht, hat recht“.

36 § 12 [Abs 2] Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung, RGBl 141/1867.

37 Dazu *Wiederin*, Die verfassungspolitische Diskussion über die Einrichtung Österreichs als Bundesstaat, BRGÖ 2011, 356.

38 *Ermacora*, Materialien zur österreichischen Bundesverfassung I (1989) 22.

39 § 7 Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt, StGBI 1/1918. Dies galt auch für Landesgesetze (vgl Art 3 Gesetz vom 12. November über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich, StGBI 5/1918).

bekämpft wurde.⁴⁰ Der „klare, schiedliche und friedliche Scheidungsgrundsatz“ stellt wohl die Forderung dar, sich von der geschilderten Kompetenzverteilung der Monarchie mit all ihren Unklarheiten und vor allem auch ihrer fehlenden Durchsetzbarkeit abzuwenden. Bei den Kompetenzmaterien sollte laut Ender dem Bund zukommen, was „der Natur der Sache nach“ oder „aus zwingenden Gründen“ geboten sei, den Rest sollten die Länder besorgen – und zwar „frei und selbstständig“⁴¹:

*„wie die vom Volke gewählten Vertreter dort [also in den Ländern, M.V.] die Gesetze machen und beschließen, so sollen sie gelten; sie werden ja für uns [also wohl für die Bevölkerung eines Landes, M.V.] beschlossen und nicht für die Regierung in Wien.“*⁴²

Die Nachredner aus den Ländern haben sich diesen Ausführungen im Wesentlichen angeschlossen.⁴³ Im Ergebnis – und damit ist zum Herbst 1920 übergeleitet – haben sich Enders Wünsche im Wesentlichen erfüllt:

Zunächst wurden die Bundeskompetenzen unzweifelhaft taxativ aufgezählt, in Art 15 Abs 1 B-VG wurde die aus der Monarchie bekannte Generalklausel zugunsten der Länder (vgl bereits unter III.) übernommen. Das ändert zwar an der Bundeslastigkeit der Kompetenzverteilung nichts, die Restkompetenz der Länder ist aber einerseits praktisch nicht irrelevant und andererseits – vielleicht ähnlich wichtig – symbolisch von erheblicher Bedeutung.⁴⁴ Die Länder konnten jedenfalls den Prestigegewinn des Jahres 1867 in die definitive Republik überführen. Kompetenzrechtliche Hintertüren nach dem Vorbild des genannten Einleitungssatzes zu Art 11 Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung gibt es nicht mehr, man kann die Bundeskompetenzen nunmehr eindeutig nachlesen, wenn auch in auslegungsbedürftigen Begriffen.

Demgegenüber führt es die Rechtslage in der Monarchie fort, dass eine Kompetenzarrogation durch den Bund nicht möglich ist, sieht man von vereinzelten Bedarfskompetenzen⁴⁵ und ähnlichen Phänomenen

40 Eine gewisse Bekanntheit hat die in diesem Zusammenhang verwendete Wendung von Karl Renner als „imperator redivivus“ durch Otto Ender erfahren (Ermacora, Materialien 22).

41 Ermacora, Materialien 23.

42 Ermacora, Materialien 23.

43 Ermacora, Materialien 25 ff.

44 Vgl Wiederin, BRGÖ 2011, 371, zum Interesse der Länder an „gliedstaatlichem Prestige“.

45 Vgl zB Art 11 Abs 2 B-VG.

sowie insbesondere von der Ausübung der Kompetenz-Kompetenz im Wege der Änderung der Bundesverfassung⁴⁶ ab. Zudem können Bundesorgane einschließlich des Bundespräsidenten⁴⁷ die Entstehung von Landesgesetzen nicht verhindern – das Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art 98 Abs 2 B-VG idF vor BGBl I 51/2012 hatte nur suspensive Wirkung, die vom Land überwunden werden konnte.

Und schließlich zuletzt: Wie in der Monarchie gilt der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ auch unter der Bundesverfassung nicht. Unabhängig von der richtigen Deutung des Verhältnisses von Bundesrecht zu Landesrecht⁴⁸ ist es für die hier verfolgten Zwecke von überragender Bedeutung, dass mit der Verfassungsgerichtsbarkeit ein Streitlösungsmechanismus zur Verfügung steht, der bereits nach der Stamfassung des B-VG von den maßgeblichen Akteuren im Bund und in den Ländern in Gang gesetzt werden konnte.⁴⁹ Es ist heute hinreichend herausgearbeitet, dass die Gesetzesprüfung zunächst ein Instrument der Bundesaufsicht sein sollte, sich aber nicht zuletzt angesichts föderalen Widerstands zu einer symmetrisch ausgestalteten Absicherung insbesondere der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung gewandelt hat.⁵⁰ Im Bericht des Verfassungsausschusses der Konstituierenden Nationalversammlung wird die bundesstaatliche Bedeutung der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts – diese könne gar nicht hoch genug eingeschätzt werden – mit folgenden Worten betont:

„Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof sind gewissermaßen als die Klammern gedacht, welche die dualistische Konstruktion von Bund und Ländern zu einer höheren Einheit zusammenfügen und das nur zu leicht beziehungslose und anarchische Nebeneinanderfunktionieren der beiden organisatorischen Apparate zu einem harmonischen Zusammenwirken verbinden.“⁵¹

Es ist mit Händen zu greifen, dass man hier die alte Monarchie als Negativfolie vor Augen hatte und vielleicht ist es das erwähnte „*harmonische[] Zusammenwirken*“, das Otto Ender mit seiner Rede von einem „*klaren, schiedlichen und friedlichen Scheidungsgrundsatz*“ gemeint

46 Art 44 Abs 1 B-VG.

47 Art 47 Abs 1 B-VG beschränkt sich auf die Beurkundung von Bundesgesetzen.

48 Dazu statt aller *Wiederin*, Bundesrecht 70 ff.

49 Art 140 Abs 1 B-VG idF BGBl I/1920.

50 Dazu eingehend mwN *Wiederin*, Der österreichische Verfassungsgerichtshof als Schöpfung Hans Kelsens und sein Modellcharakter als eigenständiges Verfassungsgericht, in: Simon/Kalwoda (Hg), Schutz der Verfassung: Normen, Institutionen, Höchst- und Verfassungsgerichte (2014) 283 (291 ff).

51 AB 991 BlgKNV, 6.

hat. Auch gegen die im Ausschussbericht gewählte Formulierung von der Wahrung der „volle[n] Parität zwischen Bund und Ländern“⁵² hätte er wohl keine Einwände gehabt.

Vielleicht liegt also hier ein Schlüssel für das Verhältnis von Kompetenzverteilung und Gesamtänderungsklausel jenseits der Gewichtung von konkreten Kompetenzverschiebungen:

Die einfache Bundesverfassungsgesetzgebung dürfte es demnach nicht vorsehen, die Inanspruchnahme der Länderkompetenzen von einer unüberwindlichen Bundessanktion abhängig zu machen. Vielmehr muss es im Konfliktfall eine unabhängige Instanz geben, die – aus der Perspektive der Länder – verfassungskonformen Landesgesetzen zum Durchbruch verhilft und umgekehrt kompetenzmäßig übergriffige Bundesgesetze wieder aus dem Rechtsbestand beseitigt, letzteres (auch) auf Antrag näher bestimmter Landesorgane. Für die Kompetenzverteilung selbst kann in systematischer Hinsicht angenommen werden, dass diese insbesondere nicht in einer Weise umgestaltet werden darf, die dem Bund eine unbeschränkte Kompetenzarrogation jenseits der bereits erwähnten Ausnahmen einräumt.

Es ist daher aus meiner Sicht die durch die Bestandskraft der Bundesverfassung und die Schiedsrichterfunktion des Verfassungsgerichtshofes abgesicherte klare Scheidung von selbstständig auszuübenden Bundes- und Landeskompetenzen, die im Wege des Art 44 Abs 3 B-VG abgesichert ist. Ab welcher Intensität eines diesbezüglichen Eingriffs eine Gesamtänderung bewirkt würde, muss im Einzelfall beurteilt werden. Die von *Anna Gamper* vorgenommene Analyse der nicht umgesetzten Bundesstaatsreform aus dem Jahr 2008 führt eine solche Einzelfallprüfung exemplarisch vor.⁵³

V. Grenzen von Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder

Etwa zeitgleich mit der eingangs erwähnten Diskussion um die Zuständigkeitsverteilung in Zusammenhang mit der Straßenpolizei hat eine Debatte darüber eingesetzt, ob insbesondere die nach dem Zweiten Weltkrieg unzweifelhaft bewirkten Zentralisierungen eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirkt hätten. Das Verdikt der Verfassungswidrigkeit stand sogleich im Raum, schließlich wurde eine

52 AB 991 BlgKNV, 6.

53 *Gamper*, Herausforderungen 48 ff.

Volksabstimmung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG nicht durchgeführt (vgl bereits unter I.).

Mit der ersten Föderalismusnovelle des Jahres 1974⁵⁴ wurde dieser Zentralisierungsstrom deutlich gebremst, teilweise sogar umgedreht.⁵⁵ Dennoch kann man die Frage stellen, ob beispielsweise in den 1960er Jahren zu einem bestimmten Punkt die Schwelle zur Gesamtänderung überschritten war. Es soll aber dennoch wieder eher strukturell angesetzt werden:

In einem ersten Schritt könnte man den bereits unter I. und II. erwähnten Kompensationsgedanken erneut ins Rennen schicken. Es könnte nämlich gefragt werden, ob sich bestimmte Länderkompetenzen identifizieren lassen, die einem verfassungsgesetzlichen Abtausch mit Bundeskompetenzen schlechthin unzugänglich sind. So gibt es zwar Landeskompetenzen, die in ihrer Bedeutung völlig unbestritten sind, wie beispielsweise das Baurecht in Zusammenhalt mit dem Raumordnungsrecht. Aus meiner Sicht lässt sich aber kaum ein Bereich identifizieren, dessen Aufgabe jedenfalls eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirken würden.⁵⁶ Qualitativ und/oder quantitativ bedeutende Kompetenzverluste müssten aber ab einem bestimmten Punkt tatsächlich vom Bund „abgeschöpft“⁵⁷ werden. Ich erlaube mir, diese Frage auf sich beruhen zu lassen, weil man hier tatsächlich in einen Bereich „flüssigen Denkens“⁵⁸ vorstößt, der umfangreichere Untersuchungen notwendig machen würde.

Keine Rolle spielt es jedenfalls, dass der Bundesrat all diesen Kompetenzschmälerungen der Länder gemäß Art 44 Abs 2 B-VG zustimmen müsste. Das liegt jedoch nicht an der faktisch feststellbaren, notorischen Unwilligkeit der Bundesratsabgeordneten, entschwindende Landeskompetenzen festzuhalten, sondern zunächst am freien Mandat (auch) dieser Abgeordneten.⁵⁹ Man kann aber einen Schritt weitergehen, denn selbst im Falle der Ausübung eines absoluten Vetorechts durch

54 Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974, BGBl 444/1974.

55 Eingehend unter dem Titel „Ansätze zu einer Wiederbesinnung auf die föderale Struktur Österreichs“ Werndl, Kompetenzverteilung 72 ff.

56 Eine gewisse Ausnahme bildet die Verfassungsautonomie der Länder (statt aller Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹⁴ [2025] Rz 72), sohin die Kompetenz der Länder zur Erlassung von relativ autonomen Landesverfassungen. Diesen Hinweis verdanke ich Ewald Wiederin in der Diskussion zu dem diesem Beitrag zugrundeliegenden Vortrag.

57 Vgl bei FN 10.

58 Vgl bei FN 12.

59 Vgl Gamper, Herausforderungen 47.

unmittelbare Ländervertreter ändert sich die Situation nicht grundlegend: Art 44 Abs 3 B-VG schützt die Mitwirkung des Bundesvolkes an bestimmten Verfassungsänderungen und dieses Recht kann durch die Mitwirkung anderer Staatsorgane – eben der Länder – nicht beseitigt werden.⁶⁰ Hier taucht also wieder der Kompensationsgedanke auf, um sich aber sogleich als unbrauchbar zu erweisen – die Entscheidung über das Schutzgut Bundesstaat liegt unhintergebar (auch) beim Bundesvolk. Man trifft sich hier zudem mit der Rechtslage nach Art 2 Abs 3 B-VG: Demnach bedürfen seit dem Jahr 2008 insbesondere Änderungen im Bestand der Länder landesverfassungsgesetzlicher Regelungen, was aber dahingehend ausgelegt wird, als eine etwaige Volksabstimmung nach Art 44 Abs 3 B-VG die geforderten Länderzustimmungen nicht ersetzen kann und umgekehrt diese Länderzustimmungen die Mitwirkung des Bundesvolkes nicht ersetzen können.⁶¹

Liegen nun aber Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder vor – ab welcher Gravität ist die Gesamtänderungsschwelle erreicht? In der Lehrbuchliteratur ist etwa bei *Theo Öhlinger* und *Harald Eberhard* zu lesen, dass dies bei der Beseitigung eines substantiellen autonomen Wirkungsbereiches der Länder, insbesondere auch in der Gesetzgebung, der Fall wäre.⁶² Für *Walter Berka* ist eine ins Gewicht fallende Schwächung der selbstständigen Landeskompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung volksabstimmungspflichtig.⁶³ Will man demgegenüber an der Staatspraxis anknüpfen, liegt es nahe, den EU-Beitritt Österreichs in den Blick zu nehmen. Dabei stellt sich allerdings das Problem, dass durch diesen zwar unstrittig auch in das bundesstaatliche Prinzip eingegriffen wurde,⁶⁴ jedoch bis heute unklar ist, ob es nicht lediglich der kombinierte Effekt der durch den Beitritt bewirkten Auswirkungen auf mehrere Grundprinzipien war, der ein Verfahren nach Art 44 Abs 3 B-VG notwendig gemacht hat.⁶⁵

Ich darf meine weiteren Überlegungen auf eine Interpretation stützen, die sich in einem weiteren zentralen Werk der jüngeren verfassungsrechtlichen Literatur findet – in *Peter Pernthalers* Verfassungskern aus dem Jahr 1998. Nach *Pernthaler* müsse man bei jeder einzelnen

60 Zutreffend *Gamper*, Herausforderungen 50 f.

61 *Vašek*, Unabänderliches Verfassungsrecht und Revisionsschranken in der österreichischen Bundesverfassung (2013) 182 ff mwN zu Gegenstimmen.

62 *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 70.

63 *Berka*, Verfassungsrecht⁸ (2021) Rz 165.

64 RV 1546 BlgNR 18. GP, 4.

65 *Öhlinger*, EU-BeitrittsBVG, in: *Korinek/Holoubek et al* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (12. Lfg 2016) Rz 15 mwN.

Verfassungsänderung beurteilen, ob der Eingriff in die Selbstständigkeit der Länder deren Selbstregierungsfähigkeit als Gliedstaaten entscheidend beeinträchtigt und ob für die dadurch neu begründeten Machtbefugnisse des Bundes gewichtigere Argumente einer effizienten Aufgabenerfüllung sprechen als für die Wahrung der Autonomie bei den Ländern. Die Ähnlichkeit des letztgenannten Aspekts zur Eingriffsschwere- und Verhältnismäßigkeitsabwägung in der Grundrechtsjudikatur wird vom Autor selbst angesprochen.⁶⁶

Das Ausmaß eines Eingriffs in die Länderkompetenzen stellt nun unzweifelhaft einen Parameter dafür dar, in welche Nähe zur Gesamtänderungsschwelle man bereits gerückt ist. Die damit verbundenen Wertungsfragen sind unvermeidbar und lassen wiederum nur Aussagen im Einzelfall zu. Intrikat ist die Bezugnahme auf „*gewichtige[] Argumente einer effizienten Aufgabenerfüllung*“. Diese Wendung dürfte in zwei Richtungen zu deuten sein: Einerseits könnten damit Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes auch bei einer gewissen Eingriffsschwere damit gerechtfertigt werden, dass die Zentrale diese eben effizienter besorgen könne. Dies ließe beispielsweise die Kompetenzänderungen zugunsten des Bundes in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in einem milderem Licht erscheinen. Andererseits würden Kompetenzverluste der Länder ohne damit einhergehende Effizienzgewinne rascher an die Gesamtänderungsschwelle stoßen.

Der Vorteil dieser Theorie liegt unzweifelhaft darin, dass sie Rechtsfragen des Art 44 Abs 3 B-VG in Zusammenhang mit Kompetenzverschiebungen zumindest ein wenig rationalisiert und man den konkreten Fall mit jenen Instrumenten bearbeiten kann, die aus der Rechtfertigungsprüfung in der Grundrechtsjudikatur oder aus der Handhabung des Effizienzprinzips durch den VfGH vertraut sind. Daran kann auch nichts ändern, dass insbesondere der Begriff der „Effizienz“ vielgestaltig und deutungs offen ist. Entscheidend ist vielmehr, dass das Effizienzargument – will man es überhaupt zum Einsatz bringen – mit der Länderautonomie sorgsam abgewogen werden muss. Denn die österreichische Bundesstaatlichkeit steht unzweifelhaft nicht unter dem Vorbehalt einer möglichst effizienten Besorgung staatlicher Aufgaben, sodass die Länder nachweisen müssten, dass bestimmte Materien bei ihnen tatsächlich sparsamer, wirtschaftlicher und zweckmäßiger besorgt werden. Will man die Grundrechtsterminologie beibehalten, müsste man nach einem – durch den Abtausch mit Bundeskompetenzen allenfalls fluiden – Wesensgehalt von Länderzuständigkeiten fragen, dessen Ab-

66 Pernthaler, Der Verfassungskern (1998) 72.

sicherung nicht von Effizienzerwägungen abhängt. Damit ist zum ersten Aspekt von *Pernthaler*'s Interpretation übergeleitet:

Wann liegt nun eine entscheidende Beeinträchtigung der Selbstregierungsfähigkeit der Länder als Gliedstaaten vor? Interessanterweise nennt *Pernthaler* in der einschlägigen Fußnote keine gravierende Kompetenzschmälerung als Beispielfall, sondern er verweist auf etwaige Erweiterungen der Bundesaufsicht.⁶⁷ Eine am Text der Bundesverfassung orientierte Auslegung könnte allenfalls den bereits erwähnten Art 2 Abs 3 B-VG heranziehen und zwar nicht in der unstrittigen Auslegung als Territorialbestimmung,⁶⁸ sondern in der weitergehenden Deutung, die *Peter Bußjäger* vorgelegt hat:

Demnach enthalte die genannte Bestandsgarantie einen Schutz vor „*schwerwiegenden Beeinträchtigungen des bundesstaatlichen Prinzips [...], die inhaltlich die Staatsqualität der Länder in Frage stellen.*“ Es gäbe also einen „*unzerstörbaren Kernbereich an Landeszuständigkeiten, den Art 2 Abs 3 B-VG [voraussetze]*“. Vor diesem Hintergrund sei es fraglich, inwieweit der gesamtändernde Bundesverfassungsgesetzgeber noch tätig werden könne, ohne den solcherart materiell verstandenen Bestand der Länder zu ändern und damit das Zustimmungsrecht der Länder zu aktivieren.⁶⁹

Folgt man diesem Gedankengang, kann man daraus den Schluss ziehen, dass innerhalb des Wesensgehalts von Länderzuständigkeiten iSd Art 44 Abs 3 B-VG ein weiterer, noch härterer Kern, eingekapselt ist, der qua Art 2 Abs 3 B-VG geschützt ist. Oder aber man zieht die Grenze um den „*Kernbereich an Landeszuständigkeiten*“ deckungsgleich mit der Gesamtänderungsschwelle, sodass eine einschlägige Überschreitung *uno actu* die verfahrensrechtlichen Konsequenzen beider Bestimmungen auslöst. Die zweitgenannte Auslegung müsste es jedoch bewältigen, dass man bei der Schaffung des Art 2 Abs 3 B-VG keine Aussage zum Gesamtänderungsbegriff des Art 44 Abs 3 B-VG machen wollte und darüber hinaus eine Verkleinerung des durch die Volksabstimmungsklausel geschützten Bereiches im Wege der einfachen Verfassungsgesetzgebung nicht möglich ist.⁷⁰

67 *Pernthaler*, Verfassungskern 72 Fn 334.

68 Vgl nur *Weber*, Art 2 B-VG, in: *Korinek/Holoubek et al* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (9. Lfg 2009) Rz 15/2.

69 *Bußjäger*, Grenzänderung und Bundesstaat, ZöR 64 (2009) 115 (131).

70 Vgl bereits bei FN 60.

VI. Fazit

Insgesamt sind die strukturellen Absicherungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung als gewichtiger zu qualifizieren, als die Zuweisung einzelner Kompetenzen zu den Ländern. Das bedeutet nicht, dass das bloße Bestehen irgendeiner Kompetenzverteilung ausreicht, um noch diesseits der Gesamtänderungsschwelle zu bleiben – ein zumindest nicht engherziger Zugang mit Blick auf Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder ist aber aus meiner Sicht angezeigt. Damit muss aber das Ergebnis eindeutig ausfallen: Eine schleichende Gesamtänderung hat mit Blick auf die Kompetenzverschiebungen seit dem Jahr 1925 nicht stattgefunden und zwar zu keinem Zeitpunkt.

Kompetenzverteilung und polyzentrale Governance – eine Resilienz-Ressource in föderalen Systemen?

I. Einleitung

Angesichts der Polykrise der vergangenen Jahre wird zunehmend die grundlegende Frage diskutiert, wie staatliche Resilienz verbessert werden kann. Was genau hierbei mit „Resilienz“ gemeint ist, changiert je nach Diskussionskontext. In der psychologischen Resilienzforschung geht es um die individuelle psychische Fähigkeit, Stress zu puffern und mit belastenden Situationen umzugehen. In der Demokratieforschung wird aktuell Resilienz zumeist im Zusammenhang mit der Widerstandsfähigkeit der Demokratie gegen Rechtspopulismus und „Democratic backsliding“ thematisiert.¹ Im Zusammenhang mit staatlichem – zumeist administrativem – Krisenmanagement wird unter Resilienz verstanden, dass der Staat seine Handlungsfähigkeit auch angesichts von Krisen und turbulenten Umweltveränderungen bewahrt, also staatliche Dienstleistungen weiterhin erbringt, politische Entscheidungen trifft und Probleme bewältigt.² Diese Interpretation liegt auch dem vorliegenden Beitrag zugrunde.

Interessant ist hierbei zu beobachten, dass sich mit der Entwicklung der Problemlagen in der Polykrise auch die Erwartungen an staatliche Handlungsfähigkeit veränderten von einem kurzfristigen effektiven Krisenmanagement während der Covid-19-Pandemie hin zu einem langfristigen Resilienzmanagement. Diese Verschiebung des Fokus ist durchaus sinnvoll. Denn eine Krise, wie die Pandemie sie für politische Entscheider weltweit darstellte, ist durch eine bestimmte Problemkon-

1 *Merkel/Lührmann*, Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges, *Democratization* 28 (2021), 869–884; *Levitsky/Way*, Democracy's Surprising Resilience, *Journal of Democracy* 34 (2023), 5.

2 *Ansell/Sørensen/Torfin*, Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses, *Public Administration* 101 (2023), 3; *Howlett/Capano/Ramesh*, Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design, *Policy and Society* 37 (2018), 405; *Christensen/Laegreid/Rykkja*, Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy, *Public Administration Review* 76 (2016), 887.

figuration gekennzeichnet.³ Sie stellt eine (existenzielle) Bedrohung des Status Quo eines Systems dar. Ihr Auftreten kommt meistens unvorhergesehen, da sie zwar abstrakt, aber nicht konkret prognostizierbar ist. Sie schafft unmittelbaren Zeit- und Handlungsdruck in einer komplexen (zumeist unbekannten) Handlungssituation mit nicht absehbaren Handlungsfolgen. Eine Krisensituation weist damit die Eigenschaften eines so genannten „Wicked problem“ auf, die Herausforderung für politische Entscheider wird aber durch den hohen Zeitdruck noch verschärft.⁴ Denn eine Krise stellt eine zwar bedrohliche, aber prinzipiell noch beherrschbare Situation dar, vorausgesetzt, dass schnell die richtigen Handlungen unternommen werden. Die drohende Katastrophe, die Unsicherheit und der Zeitdruck machen die Krise zu einer ganz und gar außergewöhnlichen Handlungssituation, die außergewöhnliche Maßnahmen erfordert.

Daher kommt dem Krisenmanagement als politischer Führungsaufgabe eine herausragende Bedeutung zu.⁵ Eine Krise ist nicht objektiv gegeben, sondern wird bewusst definiert. Sie muss als solche aktiv erkannt und benannt werden. Denn nur die Erklärung, dass eine Krise vorliegt und dass nun die drohende Katastrophe aktiv verhindert werden muss, rechtfertigt es, Maßnahmen des Krisenmanagements zu ergreifen, die über das alltagspolitische Instrumentarium hinausgehen, etwa Bürgerrechte einzuschränken oder über Schuldenaufnahme zusätzliche Finanzmittel verfügbar zu machen. Hier zeigt sich auch, dass eine politische Führung verantwortungsbewusst und zurückhaltend mit der Möglichkeit umgehen muss, einen Krisenzustand zu erklären. Die Ausnahmesituation der Krise stärkt die Macht der Exekutive⁶ und birgt in sich das Risiko der Machtaneignung und des Machtmissbrauchs.⁷ Insofern trägt jede Krise auch den Keim für die Ausbildung oder Stärkung autoritärer Herrschaft in sich. Zu einem guten Krisenmanagement gehört unter Berücksichtigung dieser Überlegungen nicht nur die erfolgreiche Verhinderung der Katastrophe, sondern auch die beständige Erläuterung und Rechtfertigung des staatlichen Vorgehens, um das Ver-

3 Arjen Boin/Paul, t Hart/Kuipers, The Crisis Approach, in: Rodríguez/Donner/Trainor (Hg), Handbook of Disaster Research (2018), 23.

4 Christensen et al, Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries, Public Administration 94 (2016), 316.

5 Arjen Boin/t'Hart/Stern/Sundelius, The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure (2016).

6 Münch, Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in Zeiten der Coronakrise, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2020 (2021), 209.

7 Bruff/Tansel, Authoritarian neoliberalism: trajectories of knowledge production and praxis, in: Authoritarian Neoliberalism (2020), 1.

trauen und die Legitimation der Bevölkerung zu erhalten.⁸ Schließlich ist es essenziell, dass der Krisenmodus wieder in den Normalmodus zurückgeführt wird, sobald dies möglich ist.

Während im Krisenmodus die Krise als eine Bedrohung des Status Quo angesehen wird, gegen die man gezielt und mit außerordentlichen Maßnahmen vorgeht, um den Status Quo wieder herzustellen, wird im Resilienzmodus eine Krise eher als Anstoß für Lernen und Veränderung interpretiert, um das Gesamtsystem mittel- und langfristig an neue Umweltbedingungen anzupassen. Die Veränderung wird demnach zum neuen Normalzustand, und die Veränderungsfähigkeit muss nachhaltig und ressourcenschonend erreicht werden.

Wie aber kann die Resilienz von Staat und Verwaltung gestärkt werden, wie kann die Veränderungs- und Anpassungsfähigkeit öffentlicher Institutionen und Prozesse systematisch erhöht werden so dass Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit auch angesichts turbulenter Umweltbedingungen zuverlässig erhalten bleibt? **Die These dieses Beitrags ist es, dass eine föderale Staatsorganisation und Kompetenzverteilung einen wichtigen Beitrag zu staatlicher Resilienz leistet.** Diese These steht zumindest auf den ersten Blick im Gegensatz zur weit verbreiteten Wahrnehmung, dass gerade in krisenhaften Situationen eine Zentralisierung von Macht und eine starke politische Führerschaft Sicherheit und Handlungsfähigkeit verspricht. Im Folgenden soll daher diese These hergeleitet, theoretisch unterfüttert und empirisch illustriert werden. Hierbei wird zunächst aufgezeigt, dass der Forschungsstand zum empirischen Zusammenhang zwischen Föderalismus und Krisenmanagement uneindeutig ist (Abschnitt II). Anschließend wird das Resilienzkonzept präzisiert und operationalisiert, um es der empirischen Analyse zugänglich zu machen (Abschnitt III). Da Resilienz weder als positives Konzept noch in seiner Negation empirisch fassbar ist, wird es über so genannte Resilienz-Ressourcen angenähert. Diese Resilienz-Ressourcen stehen in einer Kausalbeziehung zu strukturellen und prozessualen Eigenschaften eines politischen Systems einerseits und seiner Fähigkeit, kurz- und mittelfristig angemessen auf krisenhafte Herausforderungen zu reagieren, andererseits. Im letzten Teil (Abschnitt IV) wird anhand empirischer Daten illustriert, wie mithilfe des Konstrukts der Resilienz-Ressourcen Kausalannahmen tatsächlich messbar gemacht und überprüft werden können. Im Fazit wird der Gang des Arguments noch einmal zusammengefasst und die Relevanz der Einsichten für die

8 Corrado/Frateur, Trust during crisis: unveiling the role of perceived procedural transparency, Public Management Review 2025, 1.

normative Begründung föderaler Staatorganisation und Kompetenzverteilung aufgezeigt.

II. Kompetenzverteilung und Resilienz – Einsichten aus der Forschung

Im Kern vieler Untersuchungen der vergangenen fünf Jahre während und nach der Pandemie stand die Frage, ob eher stärker zentralisierte oder dezentralisierte Entscheidungskompetenzen geeignet sind, um auf Krisensituation möglichst gut reagieren zu können.⁹ In der öffentlichen Debatte herrscht häufig der Eindruck, dezentralisierte Entscheidungskompetenzen, wie sie charakteristisch für föderale Systeme sind, seien von Nachteil. Kritisiert wird vor allem, dass Krisenreaktionen verzögert stattfinden, und dass sie im Staatsgebiet nicht einheitlich umgesetzt werden. Diese Unterschiedlichkeit delegitimiere die staatlichen Entscheidungen. Für die Bürger sei es darüber hinaus nicht nachvollziehbar, wer im demokratischen Sinne für Maßnahmen verantwortlich sei.¹⁰ Teilweise wird zentralisierten Staaten auch in wissenschaftlichen Studien eine vergleichsweise schnellere Reaktionsgeschwindigkeit¹¹ und bessere Regierungskapazität¹² zugeschrieben. Eine typische politische Reaktion in Krisensituationen ist es daher, Entscheidungskompetenzen zu zentralisieren. Solche Zentralisierungen fanden auch während der Pandemie statt, und zwar einerseits von Parlamenten hin zu Exekutiven,¹³ sowie andererseits von der regionalen zur nationalen Ebene.¹⁴ Es scheint jedoch, dass diese Reaktionen vor allem zu Beginn der Krise umgesetzt wurden. Längerfristige Studien zeigen differenziertere

9 *Altıparmak et al*, Pandemic politics: policy evaluations of government responses to COVID-19, *West European Politics* 44 (2021), 1159; Grogan/Donald (Hg), *Routledge handbook of law and the COVID-19 pandemic* (2022); Steytler (Hg), *Comparative federalism and Covid-19 combating the pandemic*, 2022.

10 Für eine Übersicht der Argumente s. *Behnke*, *Föderalismus in der (Corona-)Krise?*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70 (2020), 9.

11 *Toshkov/Carroll/Yesilkagit*, Government capacity, societal trust or party preferences: what accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe?, *Journal of European Public Policy* 29 (2022), 1009.

12 *Christensen/Laegreid/Rykkja*, Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy, *Public Administration Review* 76 (2016), 887.

13 *Bolleyer/Salát*, Parliaments in times of crisis: COVID-19, populism and executive dominance, *West European Politics* 44 (2021), 1103.

14 *Hegele/Schnabel*, Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination, *West European Politics* 44 (2021), 1052.

Ergebnisse. So belegt *Schake*¹⁵ in einer groß angelegten Langzeitstudie über sieben europäische Staaten, dass sowohl zentralisiert als auch dezentralisiert wurde. Andere Studien entwickelten Phasenmodelle,¹⁶ die zeigen, dass auf eine initiale Zentralisierung von Kompetenzen bald wieder Dezentralisierungsmaßnahmen folgten. Es gibt nach wie vor keine klaren empirischen Belege dafür, dass entweder föderale und stark dezentralisierte oder unitarische und stark zentralisierte Systeme besser durch die Pandemie gekommen sind. Somit ist die empirische Evidenz sowohl im Hinblick auf die tatsächlichen Reaktionen von Staaten als auch im Hinblick auf die Erfolgsfaktoren uneindeutig.

Für eine dezentrale Kompetenzverteilung sprechen im Gegensatz hierzu gewichtige normative Argumente sowie empirische Forschung zu lokaler Politikgestaltung und Katastrophenhilfe. Zum einen verringert eine dezentralisierte Kompetenzverteilung die Risiken eines Abrutschens in autoritäre Führerstrukturen.¹⁷ Zum anderen wird für erfolgreiches Krisenmanagement eine hohe lokale und regionale Handlungsfähigkeit als essenziell angesehen.¹⁸ Der Hintergrund dieser Überlegungen ist offensichtlich. Ortsverteilte Einheiten mit lokaler Kenntnis und Unterstützung in der Bevölkerung können sachangemessener reagieren. Darüber hinaus beschleunigen die kurzen Entscheidungswege die Reaktionsfähigkeit. Schließlich kann eine Vielzahl lokaler Einheiten in der Summe mehr Information verarbeiten als eine zentrale Instanz.¹⁹

Im Grunde ist die Frage aber zu einfach gestellt. Sowohl kurzfristige Krisenreaktion als auch mittelfristige Resilienz des Staates werden nicht einfach durch entweder zentralisierte oder dezentralisierte Ent-

15 *Schake/Verdoes*, Do Crises Unequivocally Lead to Centralization in National Executives? Subnational Authority During the Covid-19 Crisis in Europe Paper presented at the 3rd IGCOORD (COST Action 20128) Conference: Intergovernmental Coordination in polycrisis times: Legal, political and financial dimensions. 26–27 June 2025, Lublin, Poland.

16 *Kuhlmann/Franzke*, Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective, *Local Government Studies* 2021, 1; *Freiburghaus/Mueller/Vatter*, Switzerland, in: Chattopadhyay et al (Hg), *Federalism and the Response to COVID-19* (2021), 217.

17 *Suntrup*, From Emergency Politics to Authoritarian Constitutionalism? The Legal and Political Costs of EU Financial Crisis Management, *German Law Journal* 19 (2018), 375.

18 *Kapucu/Sadiq*, Disaster Policies and Governance: Promoting Community Resilience, *Politics and Governance* 4 (2016), 58; *Norris et al*, Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness, *American Journal of Community Psychology* 41 (2008), 127.

19 *Boin et al*, Leadership Style, Crisis Response And Blame Management: The Case Of Hurricane Katrina, *Public Administration* 88 (2010), 706; *Weick*, The collapse of sense-making in organizations: The Mann Gulch Disaster, *Administrative Science Quarterly* 38 (1993), 628.

scheidungsstrukturen und Kompetenzen ermöglicht. Vielmehr gehen praktisch alle Analyseansätze zu komplexer Governance von einer sinnvollen Kombination zentraler und dezentraler Kompetenzen aus, die aber über Koordination miteinander verbunden werden müssen. Prominente Vertreter dieser komplexen Governance-Konzepte sind einerseits die Idee der „Lösen Kopplung“²⁰ und andererseits das Konzept der „polyzentralen Governance“²¹. In beiden Fällen wird deutlich, dass variable und themenspezifische Grade der Zentralität und der Dezentralität von Kompetenzen nebeneinander bestehen, die zentralen und dezentralen Einheiten aber über Koordinationsprozesse miteinander verbunden sind. *Aligica* und *Tarko*²² betonen darüber hinaus, dass die Einheiten sich gemäß einem geteilten und akzeptierten Regelwerk verhalten. In diesem Rahmen können sie miteinander in einen politischen Wettbewerb um bessere Policy-Lösungen treten.²³ Ein solches System ist eher in der Lage, ebenenübergreifende und komplexe Aufgaben zu bewältigen und sich hierbei an sich wandelnde Umweltbedingungen anzupassen. Die zentrale These dieses Beitrags wird daher hier dahingehend präzisiert, dass föderale Systeme, die aufgrund ihrer Staatsarchitektur bereits wesentliche Elemente von loser Kopplung und polyzentraler Governance institutionalisiert haben, besser geeignet sind, Resilienz zu fördern als unitarische Systeme.

III. Das theoretische Argument

A) Konzeptualisierung von Resilienz in der SES-Theorie

Resilienz hat sich konzeptionell maßgeblich im Rahmen der Erforschung sozio-ökologischer Systeme (SES) entwickelt.²⁴ Der Begriff wird aufgrund seiner hohen assoziativen Kraft sowohl wissenschaftlich als

-
- 20 *Orton/Weick*, Loosely coupled systems: A reconceptualization, *Academy of Management Review* 15 (1990), 203; *Behnke/Hegele*, Achieving cross-sectoral policy integration in multilevel structures – loosely coupled coordination of ‚energy transition‘ in the German ‚Bundesrat‘, *Review of Policy Research* 41 (2024).
 - 21 *Ostrom*, Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, *American Economic Review* 100 (2010), 641.
 - 22 *Aligica/Tarko*, Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25 (2012), 237.
 - 23 *Carlisle/Gruby*, Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons, *Policy Stud J* 47 (2019), 927.
 - 24 *Biggs/Schlüter/Schoon*, An introduction to the resilience approach and principles to sustain ecosystem services in social-ecological systems, in: *dies (Hg), Principles for Building Resilience* (2015), 1.

auch umgangssprachlich breit und in der Regel je nach Diskursgemeinschaft unterschiedlich verwendet.²⁵ Für die Anwendung des Begriffs als analytisches Konzept auf die Eigenschaften eines staatlichen und gesellschaftlichen Systems ist die SES-Theorie besonders gut übertragbar. In diesem Sinne beschreibt Resilienz die Fähigkeit eines Systems, unter dauerhaften und unvorhersehbaren Störungen langfristig funktionsfähig zu bleiben.

In frühen Formulierungen spielte die Gleichgewichtsidee eine dominante Rolle für das Resilienzkonzept. Ein Ökosystem wurde als resilient bezeichnet, wenn es nach einer Turbulenz schnell wieder in den ursprünglichen Gleichgewichtszustand zurückfand, vergleichbar einem Material, das nach einer Verformung in seinen Ursprungszustand zurückkehrt.²⁶ Dieses Bild betont Stabilität und eine Rückkehr zum Status quo. Es impliziert eine konservative Systemsicht: Das System wird zwar belastet, bleibt aber intakt, weil es nachgibt statt zu zerbrechen. Dieses Verständnis findet sich etwa in Metaphern wie der Feder, die sich nach Belastung wieder aufrichtet, oder dem biegsamen Baum im Sturm.

Mit zunehmender theoretischer Weiterentwicklung wurde die Idee der Zurückbewegung in einen idealisierten Gleichgewichtszustand durch die Vorstellung einer dynamischen anpassenden Fortentwicklung ersetzt.²⁷ Statt nur zurückzuspringen, muss ein System bei anhaltender Turbulenz fähig sein, sich weiterzuentwickeln – ein „Bouncing forward“²⁸. Resilienz bedeutet daher nicht nur Widerstand, sondern auch Anpassung und möglicherweise grundlegende Veränderung. Diese Vorstellung entspricht dem dreistufigen Modell von Schockabsorption, Anpassung (Adaption) und Transformation.²⁹

Schockabsorption als erster Schritt der Resilienz bezeichnet die unmittelbare Bewältigung von Störungen. In der verwaltungswissen-

25 Folke, Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses, *Global environmental change* 16 (2006), 253; Walker et al, Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems, *Ecology and Society* 9 (2004), 5; Bruijne/Boin/van Eeten, Resilience. Exploring the concept and its meanings, in: Boin/Demchak/Comfort (Hg), *Designing Resilience* (2010), 13.

26 „Bouncing back“ – vgl Holling, Resilience and Stability of Ecological Systems, *Annual Review of Ecology and Systematics* 4 (1973), 1.

27 Folke, Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses, *Global environmental change* 16 (2006), 253.

28 Manyena et al, Disaster resilience: a bounce back or bounce forward ability?, *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability* 16 (2011), 417.

29 Walker et al, *Ecology and Society* 9 (2004), 5.

schaftlichen Literatur wird diese Fähigkeit häufig als „Robustness“³⁰, oder auch „Resistance“³¹ bezeichnet. Werden die beiden Bezeichnungen in diesem Sinne nur auf den ersten und nicht auf den gesamten Dreischnitt der resilienten Reaktion bezogen, stellen sie eine sinnvolle Konkretisierung des Konzepts und keinen Widerspruch dazu dar. Resilienz hingegen wird hier weiter gefasst als der gesamte Prozess, der Absorption, Adaption und Transformation umfasst.³²

Adaption bedeutet, dass ein System sich an veränderte Umweltbedingungen anpasst. Dies wird ermöglicht einerseits durch die Anpassungsfähigkeit eines Systems als systemische Eigenschaft sowie andererseits durch gezieltes Anpassungsmanagement.³³ Anpassungsmanagement vollzieht sich im Wege von Lernen, Feedback und organisatorischer Weiterentwicklung. Indem Ressourcen etwa gezielt in Redundanzen oder Rückkopplungsprozesse investiert werden, kann außerdem die systemische Anpassungsfähigkeit verbessert werden.

Transformation beschreibt schließlich tiefgreifende strukturelle Veränderungen des Systems. In der Ökologie wird sie oft als Kollaps mit anschließender kreativer Neuordnung gefasst. Auch in der Phase der Reorganisation nach dem Kollaps können systemische Erinnerungen, Erfahrungen und Muster weiterwirken, da sie die Art und Weise, wie sich die Systemelemente neu organisieren, beeinflussen.³⁴ In sozialen Systemen ist ein vollständiger Zusammenbruch jedoch kein wünschenswertes Ziel.

In der Ökosystemforschung, werden mit dem Resilienzkonzept evolutionäre Anpassungsprozesse analysiert. Übertragen auf sozio-ökologische Systeme – also die Gesamtheit von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft – spielen jedoch menschliches Handeln, Steuerung und Management eine zentrale Rolle. Solche Systeme sind als komplexe adaptive Systeme in der Lage, nicht-linear auf Veränderungen zu reagie-

30 Carstensen/Sørensen/Torfig, Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times, *Public Administration* 101 (2023), 36; Ansell/Sørensen/Torfig, Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses, *Public Administration* 101 (2023), 3; Howlett/Capano/Ramesh, Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design, *Policy and Society* 37 (2018), 405; Anderies/Janssen, Robustness of Social-Ecological Systems: Implications for Public Policy, *Policy Stud J* 41 (2013), 513.

31 Norris et al, *American Journal of Community Psychology* 41 (2008), 127.

32 „Resilience cycle“ – vgl Folke, Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses, *Global environmental change* 16 (2006), 253, 258f.

33 Woods, Essentials of resilience, revisited, in: Ruth/Goessling-Reisemann (Hg), *Handbook on resilience of socio-technical systems* (2019), 52, 53.

34 Folke, *Global environmental change* 16 (2006), 259.

ren, können jedoch bewusst gestaltet und gesteuert werden. Daher erweitert sich der systemische Ansatz um eine handlungsorientierte Perspektive des aktiven Resilienzmanagements.

B) Konzeptspezifikation und Messung

Die Messung von Resilienz bleibt jedoch eine Herausforderung. Zum einen ist nicht klar, worauf sich Resilienz überhaupt bezieht. Gehen wir von der eingangs genannten Definition aus, dass Resilienz „the capacity of a system to absorb disturbance and reorganize while undergoing change so as to still retain essentially the same function, structure, identity, and feedbacks“ umfasst,³⁵ dann kann Resilienz sich sowohl auf die Ausstattung des Systems mit Fähigkeiten im Vorfeld einer Turbulenz („Preparedness“) als auch auf die Art der kurzfristigen Reaktion und des unmittelbaren Umgangs mit Turbulenz („Robustness“) oder auf den Zustand des Systems nach der Reaktion auf Turbulenz beziehen.

Zum anderen lässt sich Resilienz – unabhängig davon in welcher Phase der Turbulenz man sich befindet – nicht objektiv messen. Es gibt keine Bewertungskriterien oder Vergleichsmaßstäbe. Allenfalls lässt sich nach einer Turbulenz entscheiden, ob ein System überlebt hat (dann war es offensichtlich resilient) oder nicht (dann war es nicht resilient). Abstufungen hingegen sind schwer greifbar. Denn worin sollte es sich denn äußern, dass ein System resilienter ist als ein anderes? In diesem Sinne wurde die Covid-19-Pandemie teilweise als natürliches Experiment angesehen, um einen Systemvergleich hinsichtlich der Resilienz durchzuführen, etwa anhand von Mortalitätsdaten.³⁶ Diese erfassen jedoch nur einen Teil der Realität. Auch wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder gesellschaftlicher Zusammenhalt sind zentrale Faktoren für das langfristige Überleben eines Systems. Am Beispiel Deutschlands zeigt sich, dass trotz zunächst geringer Mortalität langfristige soziale oder ökonomische Belastungen sichtbar werden können. Welcher Faktor schließlich ausschlaggebend für Resilienzerfolge oder -versagen war, ist nicht eindeutig zu bestimmen.

Um Resilienz dennoch für eine empirische Messung zugänglich zu machen, übernehme ich das Konzept der Resilienz-Ressourcen von

35 Walker et al, *Ecology and Society* 9 (2004), 5.

36 Je geringer, desto erfolgreicher, s bspw Cameron, The relative performance of federal and non-federal countries during the pandemic, in: Chattopadhyay et al (Hg), *Federalism and the Response to COVID-19* (2021), 262.

Norris et al.³⁷ Resilienz-Ressourcen sind Eigenschaften des sozio-ökologischen Systems, die logische Vorbedingungen für Schockabsorption oder Adaption sind und die man deshalb im Wege der Deduktion identifizieren kann. Sie lenken den Blick von der Ergebnisbetrachtung (überstandene Krise) auf die Voraussetzungen, die überhaupt zu resilientem Verhalten befähigen. Systeme, die über mehr und besser organisierte Resilienz-Ressourcen verfügen, haben höhere Überlebenschancen bei Krisen. Unterschiedliche Autoren listen verschiedene Faktoren auf, die Resilienzsteigernd wirken. Als gemeinsamer Kern lassen sich sinnvoll zwei Gruppen von Resilienz-Ressourcen unterscheiden:

- Systemische Resilienz-Ressourcen umfassen Diversität, Polyzentralität und Redundanz
- Wesentliche handlungsbezogene Resilienz-Ressourcen sind Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Bricolage (kreative Problemlösung mit vorhandenen Mitteln).

Die verschiedenen Resilienz-Ressourcen habe ich an anderer Stelle ausführlich beschrieben.³⁸ Im Wege von empirischen Studien kann analysiert werden, wie Ressourcen konkret wirken – etwa ob bestimmte institutionelle Strukturen Adaption erleichtern oder ob Diversität und Redundanz Schockabsorption verbessern. Für die hier vorgelegten Überlegungen ist vor allem die systemische Resilienz-Ressource der Polyzentralität von Bedeutung. Diese soll daher kurz eingeführt werden.

C) Polyzentrale Governance als essenzielle Resilienz-Ressource

Die Idee der polyzentralen Governance wurde vor allem von Vincent und Elinor Ostrom entwickelt.³⁹ Hierbei ist staatliche Autorität divers organisiert, es existiert also eine Vielzahl dezentraler, autonom entschei-

37 Norris et al, American Journal of Community Psychology 41 (2008), 127.; sie sprechen von „Capacities“.

38 Behnke, Coping with Turbulence and Safeguarding against Authoritarianism: Polycentric Governance as a Resilience Resource, Politics and Governance 12 (2024), 1; Behnke, Resilientes Verwaltungshandeln im föderalen deutschen Rechtsstaat, in: Boockmann et al (Hg), Die öffentliche Verwaltung unter Transformationsdruck (2025), 43; Behnke, Resilienz-Ressourcen im Verwaltungshandeln, in: Gräfe et al (Hg), Politik und Verwaltung. Verstehen und Verändern (2025), 327.

39 Eine umfassende Darstellung des Konzepts findet sich in Ostrom, American Economic Review 100 (2010), 641. Aligica/Tarko, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 25 (2012), 237 zeichnen die intellektuelle Entstehungsgeschichte des Konzepts in den 1960er-Jahren nach.

dender Einheiten – etwa regionale oder lokale Exekutiven, die eigenständig auf Umweltveränderungen reagieren können. Diese Einheiten sind jedoch zugleich in einem regelgeleiteten Geflecht aus Wettbewerb, Kooperation und Konflikt miteinander verbunden. Polyzentralität ermöglicht damit einerseits die Nutzung der Vorteile diverser Reaktionen im Anpassungsprozess – etwa durch verteilte Informationsverarbeitung, paralleles Experimentieren und gegenseitiges Lernen – und erlaubt andererseits über Koordination und Konfliktbearbeitung die Realisierung kollektiver Handlungsgewinne. Zu den Koordinationsleistungen gehört beispielsweise die flexible Skalierung von Zuständigkeiten für unterschiedliche Problemlagen.

In der Resilienzforschung werden einer polyzentralen Governance-Struktur mehrere Vorteile zugeschrieben.⁴⁰ Erstens erhöht die vielfältige Akteurslandschaft die systemische Anpassungsfähigkeit. Zweitens erlaubt die dezentrale Struktur eine stärkere institutionelle Passung an situative Kontextbedingungen. Drittens schafft Polyzentralität funktionale Redundanzen, welche die Ausfallrisiken einzelner Systemkomponenten unter Bedingungen von Turbulenz reduzieren. Auf diese Weise verbindet polyzentrale Governance die Vorteile von Diversität und Redundanz mit den Vorteilen einer zentralen Handlungskoordination und ermöglicht zugleich flexible Reaktionen, Lernen und Anpassungsfähigkeit. Insofern kann man sagen, dass polyzentrale Governance unter den hier aufgeführten Resilienz-Ressourcen eine Schlüsselstellung einnimmt.

Ein wesentliches Element, das es ermöglicht polyzentrale Governance in der Praxis zu realisieren, ist eine föderale Staatsorganisation. Denn die Regeln der Kompetenzverteilung und die föderalen Koordinationsprozesse bieten genau den institutionellen Rahmen, der Ostrom vorschwebte. Darüber hinaus betonte sie schon 1998 auch die Vorteile der Polyzentralität als Schutz vor autoritärer Machtkonzentration: „*While all institutions are subject to takeover by opportunistic individuals and to the potential for perverse dynamics, a political system that has multiple centers of power at differing scales provides more opportunity for citizens and their officials to innovate and to intervene so as to correct maldistributions of authority and outcomes. Thus, polycentric systems are more likely than monocentric systems to provide incentives leading to self-organized, self-corrective institutional change*“⁴¹.

40 Carlisle/Gruby, Policy Stud J 47 (2019), 936 ff.

41 Ostrom 1998, zitiert nach Aligica/Tarko, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 25 (2012), 246.

D) Ein Modell zur empirischen Untersuchung von Resilienz-Ressourcen

Die Resilienz-Ressourcen sind der analytische Weg, um Resilienz empirisch messbar und erfassbar zu machen. Sie nehmen hierbei eine kausale Mittelposition zwischen den Eigenschaften eines Systems und der Reaktionsweise dieses Systems im Falle von Umweltturbulenzen ein. Grafisch ist dieser doppelte Kausalbezug in Abb 1 veranschaulicht. Hier sieht man, dass ein SES durch seine Institutionen, Prozesse und Kultur gekennzeichnet ist. Spezifische Ausprägungen dieser Institutionen, Prozesse und Kultur können förderlich oder hinderlich für das Vorhandensein von Resilienz-Ressourcen sein. Die Resilienz-Ressourcen selbst wiederum sind entscheidend dafür, wie die systemische Reaktion im Falle von Umweltturbulenzen ausfällt. Sind Resilienz-Ressourcen in einem hohen Maße vorhanden, dann wird die Reaktion an die Umweltherausforderungen angepasst ausfallen, und das System erweist sich als resilient. Das Vorhandensein von Resilienz-Ressourcen ist empirisch jedenfalls näherungsweise bestimmbar. Je nach Operationalisierung kann man außerdem die systemischen Eigenschaften und/oder die Reaktionsqualität im Angesicht von Umweltturbulenzen erfassen und vergleichen.

Diese einfache Kausalkette erlaubt es, Annahmen über Resilienz in verschiedenen Teilrelationen zu überprüfen. Man kann sich entweder auf den ersten Kausalschritt konzentrieren und den Zusammenhang von Systemeigenschaften und Resilienz-Ressourcen testen; oder auf den zweiten Schritt, und hierbei den Effekt von Resilienz-Ressourcen auf die resiliente Reaktion des Systems untersuchen. Im folgenden Abschnitt wird illustriert, wie dieses Kausalschema mit Hilfe von Annahmen und empirischen Operationalisierungen praktisch angewendet werden kann.

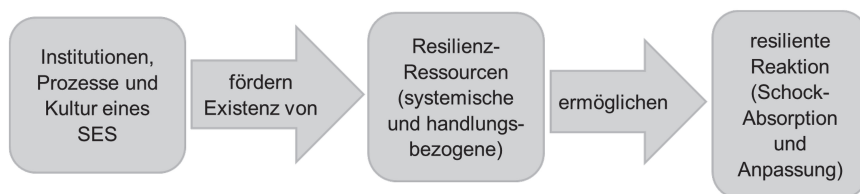


Abbildung 1: Kausalschema der Resilienz-Ressourcen

IV. Empirische Illustration: Polyzentrale Governance im Krisenmanagement Deutschlands während der Covid-19 Pandemie

Anhand von zwei Studien, die ich während der Pandemie mit verschiedenen Co-Autoren in meinem Team durchgeführt habe,⁴² wird das Krisenmanagement in Deutschland während der Covid-19 Pandemie untersucht. Im Kern der hier vorgestellten Überlegungen steht die polyzentrale Governance als wesentliche Resilienz-Ressource. Zunächst wird kurz erläutert, wie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Pandemie ausgestaltet war und wie das Krisenmanagement prozessual organisiert wurde.

A) Corona-Verordnungen der Länder und die Rolle der MPK

Aufgrund der föderalen Staatsorganisation Deutschlands, in der Legislativ- und Exekutivkompetenzen zwischen den Ebenen verteilt sind, kam den Ländern im Pandemiemanagement eine hohe Eigenverantwortung zu.⁴³ Von Bedeutung war hier insbesondere die Aufgabenverteilung im Infektionsschutz. Der Vollzug des öffentlichen Gesundheitsschutzes ist gemäß der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Angelegenheit der Länder. Sie vollziehen ihn im Sinne von Art. 84 GG als landeseigene Verwaltung. Hierbei kommt den Gesundheitsämtern als kommunalen Behörden eine herausgehobene Rolle zu, da sie den Gesundheitsschutz in der Fläche umsetzen. Grundlage hierfür ist das Infektionsschutzgesetz (IfSG). Gemäß § 32 IfSG sind die Länder für den Vollzug des Infektionsschutzes verantwortlich. Er ermächtigt die Landesregierungen, „durch Rechtsverordnung entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.“ Außerdem dürfen die Landesregierungen die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen auf andere Stellen (damit sind in der Regel Fachministerien der Länder gemeint) übertragen.

42 Behnke/Person, Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 15 (2022), 62; Person/Behnke/Jürgens, Föderale Koordination im Stresstest – zur Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz im Pandemie-Management, in: Zohlnhöfer/Saalfeld/Engler (Hg), Das Ende der Merkel-Jahre. (2022), 163; Person/Behnke/Jürgens, Effects of Territorial Party Politics on Horizontal Coordination among the German Länder – An Analysis of the COVID-19 Pandemic Management in Germany, German Politics 33 (2024), 246.

43 Behnke, Handlungsfähigkeit des Föderalismus in der Pandemie. Überlegungen zur Kompetenzverteilung anlässlich der ‚Bundesnotbremse‘, Recht und Politik 57 (2021), 369.

Diese Kompetenzverteilung wurde in der Praxis so umgesetzt, dass die Landesregierungen Corona-Verordnungen erließen, die die Verhaltensmaßnahmen für die Bürgerinnen und Bürger regelten, also etwa die Schließung von Betrieben und Einrichtungen, Aufenthalts- und Ausgangsbeschränkungen, Beschränkungen zulässiger Gruppengrößen oder Masken- und Testpflichten. Diese 16 parallel existierenden „Corona-Verordnungen“ vermittelten ein buntes Bild an Regelungen und führten insbesondere in Grenznähe des Öfteren zu Unsicherheit, welche Verhaltensweisen denn nun dies- und jenseits der Ländergrenzen aktuell gültig waren. Tatsächlich war diese Uneinheitlichkeit jedoch noch mehr der hohen Dynamik des Infektionsgeschehens und somit der Änderungsfrequenz der Verordnungen im Zeitverlauf geschuldet als der unterschiedlichen Ausgestaltung zwischen den Ländern zu jeweils einem Zeitpunkt.

Eine Koordination der Inhalte und Umsetzung dieser Verordnungen fand im Wege der freiwilligen horizontalen Selbstkoordination statt. Zentrales Gremium hierfür war die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK).⁴⁴ Die MPK als exekutives Spitzengremium der föderalen Einheiten entspricht der Landeshauptleutekonferenz in Österreich⁴⁵ oder der Konferenz der Kantonsdirektoren in der Schweiz⁴⁶. Föderale Selbstkoordinationsgremien sind für die Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse zwischen den föderalen Einheiten sowohl horizontal als auch vertikal von zentraler Bedeutung. Sie moderieren und aggregieren Positionen der subnationalen Ebene, vertreten deren Interessen gegenüber dem Bund und beeinflussen dort die politische Agenda. Fachlich spezialisierte Gremien – in Deutschland die so genannten Fachministerkonferenzen – koordinieren und harmonisieren außerdem die Politikumsetzung in der Fläche und vermeiden somit Ein- oder Übergriffe der

44 Vgl zur faktischen Beschreibung der MPK *Behnke*, Deutschland: föderales Krisenmanagement und die Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2021 (2021), 37, 40 ff, wo die historische Entwicklung, Aufgabe und Arbeitsweise der MPK ausführlicher beschrieben ist. Grundlegend sind außerdem *Scherer*, Zusammenarbeit im Bundesstaat seit 1871 (2009), Kap 3–6 sowie *Martens*, Die Ministerpräsidentenkonferenzen (2003).

45 *Lienbacher*, Die Landeshauptleutekonferenz, die Landesamtsdirektoren-Konferenz und das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – Im Interesse des Gesamtstaates (2011), 147; *Bußjäger*, Die Landeshauptleutekonferenz: Vom Schatten in die Sonne?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2012 (2012), 310.

46 *Schnabel/Freiburghaus/Hegele*, The role of intergovernmental councils during the Covid-19 pandemic in Germany and Switzerland, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 54 (2022), 42.

Bundesebene in subnationale Kompetenzen.⁴⁷ Aber nur in den politischen Spitzengremien ist es möglich, politische Interessen partei-, landes- und sektorenübergreifend zueinander in Abwägung zu bringen, Koppelgeschäfte zu vereinbaren und sich auf die großen Richtlinien der Politik zu einigen.

Die MPK als nicht verfassungsmäßig verankertes Gremium baut in Deutschland auf eine über 70 Jahre lange Tradition. Sie gründete sich 1954, nachdem bereits in der Nachkriegszeit Treffen der Regierungschefs der Länder bzw. Besatzungszonen wesentlich zur administrativen Stabilisierung der noch nicht neu gegründeten Bundesrepublik beigetragen hatten. Obwohl sie über eine lange Tradition verfügt und politisch eine hohe Bedeutung genießt, ist sie informal verfasst. Den Vorsitz hat regelmäßig die Regierungschefin oder der Regierungschef des Vorsitzlandes für ein Jahr inne, der Turnus wechselt Oktober. Mit dem Vorsitz wechselt auch die Geschäftsstelle jährlich in die Staats- oder Senatskanzlei des Vorsitzlandes.

Die hohe Informalität der MPK ist zugleich ihre Stärke und ihre Schwäche. Ihre Stärke liegt darin, dass sie die exekutive Führerschaft aus Bund und Ländern versammelt und somit politische Kompromisse aushandeln kann. Ihre vermeintliche Schwäche liegt in darin, dass Beschlüsse nicht rechtsverbindlich getroffen werden können, sondern nur politische Absichtserklärungen oder Selbstverpflichtungen sind. Da die Länder über die Vollzugsautonomie verfügen, müssen alle Beschlüsse in der jeweiligen politischen Arena der einzelnen Länder noch interpretiert und umgesetzt werden. Hierbei werden eben auch Koalitionsarithmetiken und regionale Befindlichkeiten berücksichtigt. Die Verhandlungen in der MPK sind somit immer von einem Spannungsverhältnis zwischen Parteienwettbewerb und föderaler Kooperationsorientierung gekennzeichnet. Damit kann sie als Gremium nicht „durchregieren“ was gerade in der Pandemie in der öffentlichen Debatte als Schwäche oder Funktionsdefizit ausgelegt wurde. Im Sinne der Idee einer polyzentralen Governance bietet die MPK aber ein hervorragendes Beispiel dafür, wie die Balance zwischen Autonomie der dezentralen Einheiten und einer regelgeleiteten Koordination prozessual hergestellt werden kann.

Allerdings muss einschränkend anerkannt werden, dass sich während der Pandemie die Routinen der MPK veränderten. Die Kanzlerin übernahm mit ihrem Krisenstab die Koordination der Treffen, deren

47 Behnke/Mueller, The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison, *Regional & Federal Studies* 27 (2017), 507.

Frequenz von viermal jährlich auf 14-tägig sprunghaft anstieg. Wegen der Infektionsgefahr fanden viele Treffen in 2020 als Videokonferenzen statt. Dadurch stieg die Beobachtung durch die Öffentlichkeit, die Beratungen verloren ihren vertraulichen Charakter und wurden zunehmend zur Bühne für politischen Wettbewerb im Vorfeld der nahenden Bundestagswahlen. Diese Entwicklungen beeinträchtigten die ansonsten traditionell hohe Kompromissbereitschaft und Problemlösungsfähigkeit des Gremiums.

B) Datengrundlage und Annahmen der Untersuchung

Übertragen auf das oben eingeführte Analyseschema lässt sich die Untersuchungslogik folgendermaßen charakterisieren. Die föderale Staatsorganisation und Kompetenzverteilung in Deutschland ermöglichte über die MPK eine polyzentrale Governance des Krisenmanagements während der Pandemie. Der erste Kausalschritt im Schema wurde also im vorangehenden Abschnitt aus den faktischen Gegebenheiten heraus argumentativ abgeleitet. Empirisch untersucht wird entsprechend der zweite Kausalschritt, also der Effekt der hier gewählten Institutionalisierung von polyzentraler Governance als unabhängiger Variable auf die Qualität des Krisenmanagements als abhängige Variable.

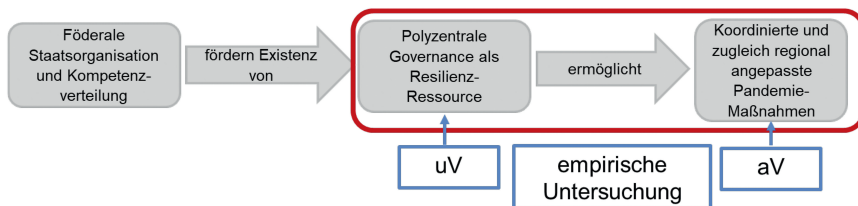


Abbildung 2: Empirische Umsetzung des Kausalschemas

Die Frage, wie die Qualität des Krisenmanagements operationalisiert werden kann, lässt sich unter Rückgriff auf die Grundannahmen der Theorie der polyzentralen Governance beantworten. In diesem Sinne zeichnet sich ein gelungenes Krisenmanagement dadurch aus, dass die Maßnahmen zeitlich und inhaltlich koordiniert ablaufen, zugleich aber eine situative Anpassung an regionale Gegebenheiten und Wertvorstellungen ermöglichen. Diese Bedingungen wurden über die Erhebung von zwei Datensätzen im Zeitraum der ersten und zweiten Welle der Pandemie (von März 2020 bis März 2021) operationalisiert.

Im ersten Datensatz⁴⁸ wurden die Inhalte der Corona-Verordnungen der Länder erhoben und von Hand nach Ihrer Restriktivität codiert. Aus insgesamt 33 Einzelitems zu verschiedenen Aspekten der Maßnahmen wurde ein Restriktivitätsindex gebildet, der Ausprägungen zwischen 0 (keine restriktiven Maßnahmen) und 100 (maximal restriktive Maßnahmen) annehmen konnte. Da die Verordnungen sich in dieser Zeit fast im 14-Tages-Rhythmus änderten, wurden die Messungen alle drei bis vier Wochen wiederholt. Auf diese Weise lässt sich eine Zeitreihe der Restriktivität der Maßnahmen in den einzelnen Bundesländern über 14 Messzeitpunkte zwischen März 2021 und März 2022 abbilden (s Abb 3 und 4 unten).

In einem zweiten Datensatz⁴⁹ wurden im selben Zeitraum die Beschlüsse der MPK codiert. Über insgesamt 25 Sitzungen im Laufe des Jahres hinweg (also im Schnitt traf sich die MPK als Bund-Länder-Konferenz unter dem Vorsitz der Bundeskanzlerin in diesem Zeitraum alle 14 Tage) befassten sich 111 Beschlüsse mit den Pandemie-Maßnahmen, die über die gesamte Bandbreite staatlicher Eingriffe in die individuellen Grund- und Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger hinweg reichten. Sie betrafen Hygienemaßnahmen, Maskenpflichten, Kontaktbeschränkungen in der Öffentlichkeit und im privaten Raum, Einschränkungen der Bewegung und des Aufenthalts im öffentlichen Raum sowie explizite Ausgangsbeschränkungen, Einschränkungen der Berufsausübung im Bereich des Friseurwesens, der Hotellerie und des Beherbergungswesens sowie des Profisports und schließlich Einschränkungen des Schulbetriebs. Diese Beschlüsse wurden erfasst und anschließend mit der nachfolgend zeitnah gelegenen Landesverordnung (Codierung im Datensatz 1) daraufhin überprüft, ob in der Landesverordnung der Beschluss unverändert übernommen wurde, ob er restriktiver oder nur teilweise angewandt wurde oder ob er überhaupt nicht zur Anwendung kam (s Abb 5 unten).

C) *Resiliente Krisenreaktion – Koordinierte Handlungen bei gemäßigter Variation*

Die Ergebnisse der Datenerhebung sind in den Abb 3, 4 und 5 dargestellt. Es zeigt sich, dass die Krisenreaktion in Form der Corona-Verordnungen der Länder sehr gut den Qualitäts-Erwartungen entspricht, die

48 Für eine ausführliche methodische Beschreibung s Behnke/Person, dms 15 (2022).

49 Für eine ausführliche methodische Beschreibung s Person/Behnke/Jürgens, Föderale Koordination.

eine polyzentrale Governance gewährleisten sollte. Wie in Abb 3 zu sehen ist, variieren zwar die Maßnahmen zwischen den Ländern zu den verschiedenen Messzeitpunkten durchaus. Zu Beginn der Pandemie (Messung in der 12. KW, also Mitte März, des Jahres 2021) erreichten etwa Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen aggregierte Restriktivitätswerte von über 80, wohingegen Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt mit knapp unter oder über 60 noch deutlich weniger tief in die individuellen Rechte eingriffen. Der Abstand verringerte sich aber bereits in der KW 14 (Ende März) auf eine Bandbreite von 75 bis 84 Restriktivitätspunkten. Und im weiteren Verlauf des Jahres zeigt sich, dass zwar manchmal ein Land etwas früher oder später seine Politik verändert, die Tendenz über die Zeit hinweg aber sehr gleichförmig ist. Einer Lockerung über den Sommer hinweg folgt ab September eine Verschärfung der Maßnahmen, die im zweiten Lockdown im Dezember kulminiert, aber nie wieder die Eingriffstiefe aus den ersten Pandemiewochen erreicht. In der KW 51 2021 liegt die Bandbreite zwischen 62 und 77 Restriktivitätspunkten mit Hessen als Ausreißer mit 54 Punkten. Anfang Januar liegen die Länder dann zwischen 63 und 77 Punkten noch näher beisammen.

	KW 12	KW 14	KW 17	KW 21	KW 25	KW 29	KW 33	KW 38	KW 42	KW 46	KW 51	KW 2	KW 7	KW 11
Baden-Württemberg	81	84	78	55	40	32	30	30	30	56	77	75	74	60
Bayern	83	84	84	60	45	36	35	34	34	55	73	76	71	71
Berlin	56	71	66	53	43	37	34	34	37	54	69	72	73	61
Brandenburg	65	77	70	57	30	34	33	33	33	56	66	75	75	66
Bremen	75	79	72	56	47	50	42	42	44	57	61	63	62	59
Hamburg	74	79	74	56	43	38	38	38	45	58	62	65	64	58
Hessen	77	78	74	46	37	30	29	29	29	49	54	63	63	61
Mecklenburg-Vorpommern	70	80	74	56	44	40	40	40	40	57	66	69	68	63
Niedersachsen	82	83	79	55	49	33	31	31	31	56	62	69	69	62
Nordrhein-Westfalen	62	75	74	49	37	39	39	39	40	63	70	73	73	69
Rheinland-Pfalz	72	79	71	57	36	39	39	39	39	65	72	71	70	63
Saarland	73	82	79	55	47	41	39	39	36	65	69	71	71	67
Sachsen	71	77	74	37	32	36	35	35	31	57	74	77	76	67
Sachsen-Anhalt	60	79	75	60	40	37	37	32	32	53	69	70	69	61
Schleswig-Holstein	74	82	75	47	40	32	32	30	29	49	69	67	68	56
Thüringen	74	82	80	47	31	31	31	30	30	54	71	72	71	67

Abbildung 3: Restriktivitätswerte der Bundesländer im Zeitverlauf

Die eingefärbten Deutschlandkarten (Abb 4) zeigen zu drei Messzeitpunkten noch einmal anschaulicher das gleiche Bild. Mit leichter Variation in der Fläche verändern die Länder gemeinsam über die Zeit

hinweg die Restriktivität ihrer Krisenreaktion und spiegeln damit vor allem den Infektionsverlauf sowie in den regionalen Abweichungen die Schwerpunktsetzungen ihrer Landesregierungen.

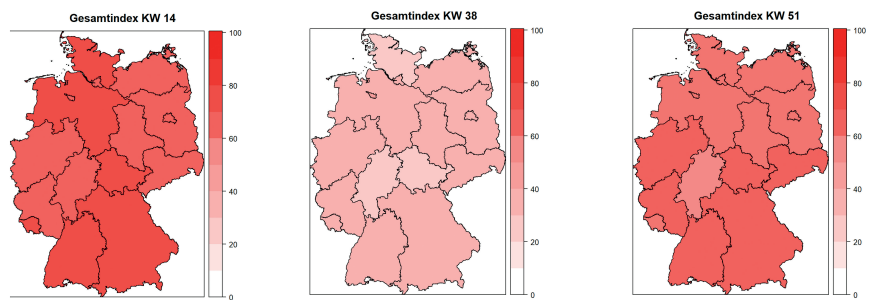


Abbildung 4: Kartendarstellung Restriktivitätswerte über Zeit

Auch der detaillierte Abgleich zwischen den Beschlüssen der MPK und der Umsetzung der Beschlüsse in den Ländern bestätigt diesen Eindruck und widerspricht damit ausdrücklich der medial verbreiteten Wahrnehmung aus der Pandemiezeit, dass die MPK nicht in der Lage gewesen sei, das Krisenmanagement zu koordinieren.

	identisch	keine	teilweise	strenger
Baden-Württemberg	78,38	2,70	9,01	9,91
Bayern	80,18	3,60	2,70	13,51
Berlin	75,68	8,11	10,81	5,41
Brandenburg	86,49	4,50	5,41	3,60
Bremen	76,58	8,11	10,81	4,50
Hamburg	74,77	9,01	11,71	4,50
Hessen	73,87	10,81	12,61	2,70
Mecklenburg-Vorpommern	85,59	5,41	8,11	0,90
Niedersachsen	86,49	6,31	3,60	3,60
Nordrhein-Westfalen	79,28	4,50	13,51	2,70
Rheinland-Pfalz	75,68	9,91	12,61	1,80
Saarland	81,08	6,31	9,91	2,70
Sachsen	79,28	5,41	9,91	5,41
Sachsen-Anhalt	74,77	6,31	18,92	0,00
Schleswig-Holstein	74,77	12,61	11,71	0,90
Thüringen	74,77	10,81	8,11	6,31
Deutschland, gesamt	78,60	7,15	9,97	4,28

Abbildung 5: Abweichung der Verordnungen von den Beschlüssen (in Prozent der Beschlüsse)

Über alle Beschlüsse hinweg wurden knapp 80 % von den Ländern identisch umgesetzt. Diese Zahl belegt die beachtliche Koordinationsleistung der MPK. Weitere 10 % wurden teilweise umgesetzt. Bei 4 % aller Beschlüsse ging die Umsetzung in einzelnen Ländern über die vereinbarten Vorgaben hinaus. Und nur 7% der Beschlüsse wurden gar nicht umgesetzt. Die Grade und auch die Richtung der Abweichung variieren hierbei nach Ländern und sind somit Ausdruck regionaler Eigenheiten, die politischen, kulturellen, geografischen oder anderen speziellen Bedingungen geschuldet sein mögen. So macht Bayern seiner Reputation als strengstes Bundesland Ehre, indem es in 13 % aller Beschlüsse über das vereinbarte Niveau hinausgeht. Dies entspricht der Wahlkampfstrategie des damaligen Ministerpräsidenten Markus Söder, der sich als „Macher“ für die Kanzlerkandidatur bei der Bundestagswahl profilierte. Schleswig-Holstein, Thüringen und Hessen setzen jeweils gut 10 % der Beschlüsse gar nicht um. Auch in den eingefärbten Landkarten zeigt sich, dass diese Länder durchgängig etwas weniger restriktiv reagiert haben als die anderen. Insgesamt ist das Umsetzungsniveau in den ostdeutschen Ländern (und Hessen) etwas niedriger. In einer Detailanalyse, die wir durchgeführt haben, zeigt sich, dass die Abweichungen vor allem bei den sehr eingriffsintensiven Maßnahmen wie Ausgehverboten zu finden sind. Möglicherweise war die Zurückhaltung der ostdeutschen Landesregierungen hier in Teilen der regional starken Querdenker-Bewegung geschuldet. Genau solche regionalen Abweichungen sollen und müssen aber bei einer funktionierenden polyzentralen Governance möglich sein. Denn der Erfolg von Maßnahmen im Sinne einer resilienten Reaktion bemisst sich ja eben gerade nicht nur an der Krisenmaßnahme selbst, sondern auch an der langfristigen Akzeptanz durch die Bevölkerung, an der ökonomischen Tragfähigkeit oder dem geringen sozialen und psychologischen Schaden, der verursacht wird. Diese Effekte wurden in den vorliegenden Studien nicht gesondert untersucht. Jedenfalls deuten aber die moderaten Abweichungen zwischen den Ländern im Querschnitt bei einer gleichläufigen Tendenz im Zeitverlauf darauf hin, dass die Landesregierungen den ihnen zur Verfügung stehenden Spielraum nutzten, um die Maßnahmen auf die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung hin zu optimieren.

V. Fazit: Föderale Systeme haben bessere Voraussetzungen für Resilienz

Dieser Beitrag beschäftigte sich mit der Frage, welche Effekte die föderale Kompetenzverteilung auf die staatliche Resilienz hat. Die For-

schungsliteratur zum Föderalismus ist uneins darüber, ob eher zentralisierte oder eher dezentralisierte Strukturen resilienzfördernd wirken. Studien zum Krisenmanagement kommen hier zu unterschiedlichen Ergebnissen. Letztlich ist aber die Frage falsch gestellt. Denn wie *Elinor Ostrom* in ihren Schriften zur „polyzentralen Governance“ zeigt, ist die Kompetenzverteilung in modernen Staaten mit einer komplexen Mehrebenenarchitektur aus gutem Grund variabel gestaltet. Einige Themenbereiche werden auf einer niedrigeren, andere auf einer höheren territorialen Eben am besten bearbeitet. Wichtig ist hierbei, dass die verschiedenen dezentralen und zentralen Einheiten in einem durch ein geteiltes Regelwerk eingehegten politischen Wettbewerb um bessere Lösungen stehen und dass ihre Handlungen über angemessene Institutionen und Prozesse koordiniert werden. Aus diesen Überlegungen folgte die leitende These des Beitrags, dass eine föderale Staatsorganisation und Kompetenzverteilung einen wichtigen Beitrag zu staatlicher Resilienz leistet.

Um diese These zu überprüfen, wurde zunächst das Resilienzkonzept unter Zuhilfenahme der Literatur zu sozio-ökologischen Systemen spezifiziert und auf Staaten übertragen. Im Gegensatz zu reinen Ökosystemen zeichnen sich sozio-ökologische Systeme, also Systeme, die durch soziale (gesellschaftliche und politische) Beziehungen eingebettet in eine natürliche Umwelt charakterisiert sind, dadurch aus, dass sie nicht nur auf sich verändernde Umweltbedingungen reflexhaft reagieren, sondern im Wege menschlicher Planung, Entscheidung und Handlung systemische Bedingungen und Reaktionen gezielt anpassen und steuern können. Die Resilienz eines Systems folgt also aus seinen systemischen Eigenschaften und den Maßnahmen des gezielten Resilienzmanagements. Die Resilienz eines SES wurde als Dreischritt aus kurzfristiger Schockabsorption, mittelfristiger Adaption und langfristiger Transformation konzeptualisiert. Um dieses Konzept empirisch zugänglich zu machen, wurde ein Analysemodell unter Zuhilfenahme von Resilienz-Ressourcen entwickelt. Die Resilienz-Ressourcen nehmen hierbei in der Kausalkette eine Mittelstellung ein. Sie sind einerseits durch systemische Eigenschaften und gezieltes Resilienzmanagement beeinflusst, können also besser oder schlechter ausgeprägt sein. Andererseits sind diese Ressourcen für die Qualität einer Reaktion des Systems auf Umweltturbulenzen entscheidend. Polyzentrale Governance wurde als eine wesentliche Resilienz-Ressource identifiziert.

Für die empirische Überprüfung des Kausalmodells blieben zwei Fragen zu klären. Zum einen die Frage, wie polyzentrale Governance konkret in einem politischen System umgesetzt werden kann. Hierfür bietet sich in Deutschland das Beispiel der Ministerpräsidentenkonferenz

an, die als ein freiwilliges horizontale Koordinationsgremium genau eine solche Funktion erfüllen kann. Sie ist einerseits relativ informal, da sie nicht konstitutionell oder einfachgesetzlich verankert ist, sondern nur auf Gewohnheitsrecht basiert und keine rechtlich bindenden Beschlüsse fassen kann. Aufgrund ihrer langen Tradition und des politischen Gewichts ihrer Mitglieder hat sie dennoch einen erheblichen politischen Einfluss. Die andere Frage war, wie man denn eine effektive Krisenreaktion feststellen kann. In Anlehnung an die Theorie der polyzentralen Governance wurden zwei Kriterien formuliert: Eine Krisenreaktion ist dann effektiv, wenn sie einerseits erkennbar koordiniert ist und andererseits aber situationsangemessene Variationen in der Fläche ermöglicht. Die Qualität der Krisenreaktion wurde empirisch mit Hilfe von zwei Datensätzen erfasst, die einerseits die Restriktivität der Corona-Maßnahmen in den deutschen Bundesländern zwischen März 2020 und März 2021 messen und andererseits die Abweichung dieser Maßnahmen von den gemeinsam gefassten Beschlüssen der MPK. Die tabellarische und grafische Darstellung der Daten bestätigt das vermutete Muster: Die Krisenreaktionen sind in der Fläche eng koordiniert, das heißt, dass die MPK ihrer Funktion als Organ polyzentraler Governance entgegen aller politischen Kritik gut gerecht wird. Zugleich zeigt die Variation der Krisenreaktion in der Fläche, dass die einzelnen Länder Rücksichten auf regionale Gegebenheiten und Bedürfnisse nehmen oder unterschiedlichen politischen Überzeugungen oder Kulturen Ausdruck verleihen. Es besteht somit ein moderater politischer Wettbewerb um die bessere Lösung, der in intensiver wechselseitiger Beobachtung zu einem gemeinsamen Lernen beiträgt.

Zusammengefasst zeigt sich, dass föderale Staaten mit einer variablen Kompetenzverteilung und föderalen Koordinationsgremien besonders günstige Voraussetzungen für eine funktionierende polyzentrale Governance bieten. Die polyzentrale Governance wiederum (hier als zentrale Resilienz-Ressource betrachtet) ermöglicht krisenangepasste staatliche Reaktionen und trägt somit zur Steigerung der gesamtstaatlichen Resilienz wesentlich bei. Relativierend ist zu betonen, dass diese kausale Verknüpfung, die hier durch Argumentation und eine Interpretation empirischer Evidenz hergestellt wurde, nicht zwingend ist. Erstens gibt es auch noch andere Resilienz-Ressourcen neben polyzentraler Governance (die allerdings ebenfalls in föderalen Systemen leichter zu realisieren sind). Und zweitens können auch zentralstaatlich organisierte Staaten Resilienz-Ressourcen aufbauen. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass eine starke Zentralisierung von Kompetenzen im Alltag ebenso wie in Krisensituationen nicht nur aus normativen Gründen mit Vorsicht zu betrachten ist, da hierdurch autoritäre Tendenzen be-

günstigt werden können; sondern auch aus einer funktionalen Governance-Perspektive heraus, die nach effektiver Problemlösung fragt, bietet die vorliegende Untersuchung starke Anhaltspunkte dafür, dass eine variable Dezentralisierung von Kompetenzen eine notwendige Voraussetzung für resiliente staatliche Antworten im Falle turbulenter Umweltveränderungen darstellt.

Vergleichende Betrachtungen zur Kompetenzverteilung in föderalen und dezentralen Systemen

Es ist eine bewundernswerte Leistung, ein Institut für Föderalismus zu gründen und über Jahrzehnte hinweg auf- und auszubauen, regional, landesweit und international zu positionieren, Lehre und Forschung zu betreiben und Brücken zwischen Wissenschaft und einer Vielzahl föderaler Akteurinnen und Akteure zu bauen, zu pflegen und regelmäßig zu benutzen. Ein solches Unterfangen erfordert unermüdliches Engagement, wissenschaftliche Begeisterung, institutionelle Kreativität und hartnäckigen Durchhaltewillen; Eigenschaften, die der Institutsdirektor, mein geschätzter Kollege *Peter Bußjäger*, seine Kolleginnen und Kollegen sowie seine Mitarbeitenden immer wieder unter Beweis stellen. Wir möchten die Gelegenheit deshalb nutzen, dem Institut, dem Institutsdirektor und allen ehemaligen und gegenwärtigen Mitarbeitenden zum Jubiläum und zu den geleisteten Arbeiten zu gratulieren und uns sowohl bei *Peter Bußjäger* als auch bei *Anna Gamper* herzlich für die langjährige, fruchtbare und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen unseren Institutionen zu danken.

Föderalismus ist keine statische Materie – so lautet ein Credo des Instituts, das wir heute feiern. Genau aus diesem Grund sind föderale Systeme auf kontinuierliche, institutionell verankerte wissenschaftliche Beobachtung und Begleitung angewiesen und auf vergleichende Forschung, die nicht zuletzt dabei hilft, Entwicklungen im eigenen Land besser zu verstehen und einordnen zu können. Diese akademische Arbeit leistet einen unschätzbaren Beitrag zur Weiterentwicklung föderaler Systeme und zu ihrer Resilienz. Wir wünschen dem Institut deshalb alles Gute für die Zukunft. Die nächsten 100 Jahre Kompetenzverteilung werden dank seiner aufmerksamen, wohlwollenden und gleichzeitig kritischen Tätigkeit bestimmt besser gelingen als ohne wissenschaftliches Monitoring der föderalen Entwicklungen. Gleichzeitig freuen wir uns auf viele weitere österreichisch-schweizerische Projekte, die die beiden Institute in Innsbruck und Fribourg/Freiburg zusammenarbeiten lassen.

I. Einleitung

Das Thema der heutigen Konferenz lautet „100 Jahre Kompetenzverteilung und allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“, denn Österreich feiert nicht nur 50 Jahre Institut für Föderalismus, sondern auch 100 Jahre bundesstaatliche Kompetenzverteilung. Mit der großen Verwaltungsreform im Jahre 1925 wurde auch der Grundstein für die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern gelegt.

In diesem Beitrag soll es allerdings nicht um Österreich und seine föderale Entwicklung, sondern um vergleichende Betrachtungen zur Kompetenzverteilung in föderalen und dezentralen Systemen gehen. Solche Betrachtungen anzustellen, ist schon deshalb keine einfache Aufgabe, weil die Entwicklungen in den unterschiedlichen Ländern vielfältig sind und die unterschiedlichsten Tendenzen und Dynamiken aufweisen: Während einige föderale Staaten mit offenen oder schleichenden Zentralisierungstendenzen konfrontiert sind, entwickeln sich andere Staaten in die umgekehrte Richtung und stärken Regionen, Provinzen sowie lokale Akteure. Einige Verschiebungen im Gefüge der Kompetenzverteilung sind auf den ersten Blick so bedeutungslos, dass sie nur von aufmerksamen Beobachterinnen und Beobachtern wahrgenommen werden, andere gehen mit großem politischem Lärm und medialer Aufmerksamkeit vonstatten. Beide Formen von Veränderungen können kurz- oder langfristig erhebliche Auswirkungen auf das institutionelle Gleichgewicht und die praktische Ausübung staatlicher Kompetenzen haben.

Gleichzeitig fordern in Bundes- wie in Einheitsstaaten lokale Akteure, namentlich Städte und Metropolitanregionen, oft erfolgreich weitergehende Autonomierechte. In der Föderalismus- und Dezentralisierungsforschung findet deshalb die lokale Ebene zunehmend Beachtung. Fragen der Kompetenzverteilung stellen sich aber auch jenseits der Staaten: Supranationale sowie internationale Organisationen nehmen Zuständigkeiten wahr, die auf sie übertragen worden sind, und entfalten immer stärkeren Einfluss auf die Handlungsmöglichkeiten nationaler und subnationaler Einheiten.¹ Föderale Systeme, die eine Verteilung der Kompetenzen auf verschiedene (staatliche) Ebenen vorsehen (*self rule*) und die unteren Ebenen an der Gestaltung der höheren mitwirken lassen (*shared rule*), finden sich deshalb längst nicht mehr nur in den ungefähr dreißig Bundesstaaten der Welt, sondern

1 Zum Ganzen statt vieler *Bußjäger*, Föderale Systeme. Über Entstehung, Scheitern und Erfolg von Föderalismus (2017).

auch innerhalb der Einheitsstaaten und der Gliedstaaten sowie im Zusammenwirken zwischen den Staaten. Die Föderalismusforschung hat sich deshalb zur Mehrebenenforschung entwickelt, die die Kompetenzverteilung von den lokalen bis zu den globalen Gouvernanzakteuren in den Blick nimmt.

Im Folgenden wollen wir zunächst kurz darüber berichten, wie sich die Kompetenzverteilung in Österreichs Nachbarland, der Schweiz, entwickelt hat und welche Auseinandersetzungen über die Verteilung der Kompetenzen dort gegenwärtig geführt werden (II.). Danach sollen die Entwicklungen in anderen Bundesstaaten zur Sprache kommen, wobei wir uns gleichermaßen für Staaten mit einigermaßen beständiger Kompetenzverteilung interessieren werden als auch für solche, bei denen die Frage nach den Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen Gegenstand heftiger, oft gewalttätiger Auseinandersetzungen ist (III.). Vor den Schlussbemerkungen (V.) möchten wir einige allgemeine Gedanken zur Entwicklung von Mehrebenensystemen anstellen und dabei auch der Frage nachgehen, wie gut sie gegen die autokratischen Tendenzen, die gegenwärtig die Welt verdunkeln, gewappnet sind (IV.).

II. Bericht aus der Nachbarschaft – die Entwicklung der Kompetenzverteilung in der Schweiz

Als die junge Republik Österreich im Jahre 1925 vor dem Hintergrund politischer Polarisierung und wirtschaftlicher Krise mit einer großen Verwaltungsreform die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und die Verwaltungen neu organisierte, blickte die Schweiz bereits auf über 70 Jahre föderale Gewaltenteilung zurück und war als gewaltenteiliger Staat weitgehend gefestigt. Die Auseinandersetzungen über die Kompetenzverteilung und das richtige Gleichgewicht von Einheit und Vielfalt begleiteten sie jedoch vom Ausbau der föderalen Ordnung in der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zu den aktuellen Bemühungen, die Kompetenzverteilung in 21 Aufgabengebieten bis Ende 2027 neu zu ordnen („Entflechtung 27“). Föderale Systeme sind dynamisch und tarieren die Kompetenzverteilung immer wieder neu aus, was ihnen erlaubt, sich flexibel an aktuelle Herausforderungen und Prioritäten anzupassen.² Die hohe Flexibilität föderaler Gewaltenteilung bringt dann Nachteile mit sich, wenn die Frage nach dem „wer“ die Auseinandersetzungen

2 Vgl. *Popelier*, Dynamic Federalism. A New Theory of Cohesion and Regional Autonomy (2021).

über das „was“ und „wie“ überlagert und verzögert und sich politische Verantwortung im Gerangel um Kompetenzen verflüchtigt. Während der Covid-Pandemie hat die Schweiz dafür den Begriff „föderalen“ geprägt; gefördert wird, wenn die Verantwortung, statt wahrgenommen, auf andere geschoben wird.³ Nur klare Zuständigkeiten, die von Zeit zu Zeit entflochten werden müssen, können Kompetenzkonflikte negativer und positiver Art verhindern.

Meist wirken verschiedene, sich überlappende und sich gegenseitig verstärkende oder auch widersprechende Faktoren – kulturelle, politische und wirtschaftliche – auf die Kompetenzverteilung und ihre Veränderung ein. Seit der Gründung des Bundesstaats ging die Entwicklung der Kompetenzverteilung in der Schweiz, abgesehen vom kurzen Intermezzo der Föderalismusreform (B), allerdings nur in eine Richtung: Zentralisierung (A). Auch von den aktuellen Reformvorhaben ist keine Trendwende zu erwarten (C).

A) Der Trend zur Zentralisierung

Der Schweizer Bundesstaat entstand 1848 aus einem jahrhundertealten Staatenbund heraus, nachdem sich die Spannungen zwischen den liberalen, urbanen und meist protestantischen Kantonen und den konservativen, ländlichen und meist katholischen Kantonen im kurzen Sonderbundskrieg entladen hatten.⁴ Die liberalen Siegermächte hatten bei der Schaffung der neuen Ordnung in erster Linie die wirtschaftlichen Bedürfnisse des Landes im Auge: Das Gebiet der Schweiz industrialisierte sich in der Mitte des 19. Jahrhunderts rasant, und als 1847 die erste Eisenbahn von Baden nach Zürich fuhr, war vollends klar, dass die Kantone für die wirtschaftliche Entwicklung zu klein und ein gemeinsamer Markt geschaffen werden musste.

Die erste schweizerischen Bundesverfassung führte ein Zweikammersystem nach amerikanischem Vorbild, einen kollegial handelnden Bundesrat und ein mit äußerst geringfügigen Kompetenzen ausgestattetes Bundesgericht ein. Im Übrigen einigten sich die in der Tagsatzung vertretenen Delegierten der Kantone darauf, sich nicht zu

3 Belser/Cattilaz, The fiscal equivalence trap – don't decide, don't pay – how a principle of fiscal federalism motivates state inaction, Cuadernos Manuel Giménez Abad, Special Issue 9 (2023), 193 f; Belser, Managing the Coronavirus Pandemic in Switzerland, How federalism went into emergency mode and struggled to get out of it, in: Steytler (Hg), Comparative Federalism and Covid-19, Combating the Pandemic (2021), 135.

4 Häfelin et al, Schweizerisches Bundesstaatsrecht¹¹ (2024), Rz 39 ff.

einigen, sondern nur, wo unbedingt nötig, pragmatisch zusammenzuarbeiten. Souverän sollten weiterhin die Kantone sein, die nur einige wenige Kompetenzen an den neuen Bund abzugeben hatten.⁵ Der damalige Art 3 BV lautete fast gleich wie der heutige: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.“⁶

Dem Bund wurden nur sehr beschränkte Kompetenzen zugewiesen, etwa im Zollwesen, im Post- und Münzwesen, im Militärwesen und in der Außenpolitik.⁷ Zum Schutz der kantonalen Autonomie war die Übertragung neuer politischer Entscheidungsbefugnisse an die Bundesebene nur auf der Grundlage einer Verfassungsänderung zulässig, die durch eine doppelte Mehrheit, der Bevölkerung und der Stände (Kantone), angenommen werden musste.⁸ Immerhin hofften die Eidgenossen – wie später die Gründer der Europäischen Union – mit der Zeit näher zusammenwachsen und mehr Einheit zuzulassen. Vor allem aus diesem Grund wiesen sie dem Bundesgericht eine sehr schwache Stellung zu und verpflichteten es, Bundesgesetze, die die Vertreter des Volks im Nationalrat und die Abgeordneten der Kantone im Ständerat angenommen hatten, auch dann anzuwenden, wenn sie nicht im Einklang mit der Bundesverfassung standen, sondern die Bundeszuständigkeiten verfassungswidrig ausdehnten. Nach fast 180 Jahren Zentralisierung – und zahlreichen Faktoren, die sie auch gegen die Grundsätze der Subsidiarität begünstigen – wünschte man sich allerdings, der Verfassungsgeber würde auch diesen Bestandteil der Verfassung neuen Gegebenheiten anpassen. Geht der Bundesgesetzgeber nämlich in seinem Zentralisierungseifer weiter, als es die Verfassung vorsieht, so wäre es wünschenswert, die Kantone könnten sich – wie in Bundestaaten

5 Kölz, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848 (1992), 578 f.

6 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848, BBl 1849 I 3.

7 Kölz, Verfassungsgeschichte 591 ff.

8 Kölz, Verfassungsgeschichte 602 ff.

üblich – vor einem Gericht für die Einhaltung der Kompetenzverteilung einsetzen.⁹

Als der schweizerische Bundesstaat entstand, unterschied er sich nur graduell vom Staatenbund. Sowohl in der Gesetzgebung und im Vollzug als auch in Bezug auf ihre Finanzen waren die Kantone weitgehend autonom.¹⁰ Selbst im Bereich der Außenpolitik mischten sie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts noch kräftig mit.¹¹

Seither lässt sich in der Schweiz, vor allem im Bereich der Gesetzgebung, eine stetige Tendenz zur Zentralisierung beobachten.¹² Während verschiedener Phasen erfolgte diese sprunghaft. Eine Totalrevision mit weitgehenden Übertragungen von Kompetenzen an den Bund scheiterte zwar im Jahre 1872 am Widerstand der katholisch-konservativen Kantone, eine schlankere Version war aber zwei Jahre später erfolgreich. Mit der zweiten *Bundesverfassung von 1874* erlangte der Bund nicht nur klare Führungs- und Koordinationskompetenzen im Bereich der Armee, sondern mit der umfassenden Garantie der Handels- und Gewerbefreiheit auch neue Möglichkeiten, gegen kantonale Binnenzölle und andere Handelshemmnisse vorzugehen. Mit seiner Kompetenz zur Aufsicht über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen übernahm der Bund auch immer wichtigere Aufgaben im Bereich der Infrastruktur. Ein weiterer erheblicher Zentralisierungsschub wurde durch die Teilrevision der Bundesverfassung im Jahre 1898 eingeleitet, die dem Bund die Zuständigkeit übertrug, das Zivil- und das Strafrecht zu vereinheitlichen.¹³ Die beiden Weltkriege führten mit der Einführung der direkten Bundessteuer nach dem Ersten und der Einführung der Alters- und Hinter-

9 Ein unabhängiges Schiedsgericht stellt ein Merkmal des Föderalismus dar, die Schweiz, die sonst oft als föderaler Prototyp bezeichnet wird, stellt in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar. Vgl. *Palermo/Kössler, Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law* (2017), 266 ff. Die lückenhafte Verfassungsgerichtsbarkeit hat auch Auswirkungen auf die Durchsetzung der Grund- und Menschenrechte. Zwar vermag die „Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Hintertür der EMRK“ die schlimmsten Gefahren, die für Einzelne und Minderheiten von Mehrheitsentscheidungen ausgehen, abzufedern, doch bleibt die empfindliche Störung bei der Durchsetzung der Normenhierarchie, namentlich der Grundrechte der Bundesverfassung, die über den europäischen Minimalstandard hinausgehen, erhalten.

10 *Dardanelli/Müller, Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010*, Publius: The Journal of Federalism 41(1) (2019), 138 (146).

11 Vgl. *Mazidi, Völkerrecht und Landesrecht. Die Lösung von Normkonflikten durch Abwägung verfassungsrechtlicher Prinzipien* (im Druck).

12 *Dardanelli/Müller, Publius: The Journal of Federalism* 41(1) (2019), 146 f.

13 Bundesbeschluss betreffend Revision des Artikels 64 der Bundesverfassung und Aufnahme eines Artikels 64bis in die Bundesverfassung (BBl 1898 V 461), wobei das ZGB 1912 und das StGB erst 1942 in Kraft getreten sind; *Dardanelli et al, Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions*, Publius: The Journal of Federalism 41(1) (2019), 194 (201).

bliebenenversicherung (AHV) nach dem Zweiten Weltkrieg ebenfalls dazu, dass der Bund finanzkräftiger wurde und neue Aufgaben übernahm.¹⁴

Die Bundesverfassung von 1874 wurde bis zum Ende des 20. Jahrhunderts fast 150 Male teilrevidiert – im Durchschnitt mehr als einmal pro Jahr. Zahlreiche dieser *Teilrevisionen* dienten dazu, neue Kompetenzen an den Bund zu übertragen. Diese schrittweisen Zentralisierungen betrafen namentlich den Arbeits- und Sozialbereich sowie die Raumplanung und den Umweltschutz. Neben den Bundesbehörden, die oft Teilrevisionen der Bundesverfassung initiierten, waren ab 1891 auch eidgenössische Volksinitiativen Treiber der Entwicklung. So gingen etwa die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der AHV (1948), der Invalidenversicherung (1959) und der Krankenversicherung (1994) auf erfolgreiche Volksinitiativen zurück. Auch umweltrechtliche Anliegen wurden nicht selten durch Volksinitiativen vorangetrieben, etwa im Bereich des Moorschutzes (1987), der Atomkraft (1990) und des Schutzes des Alpengebietes vor dem Transitverkehr (1994). Dabei kam es auch immer wieder vor, dass nicht die Volksinitiative selbst, sondern der – in der Regel weniger weit gehende – direkte Gegenentwurf der Bundesversammlung angenommen wurde, so etwa beim Nationalstraßenbau (1959) oder bei Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie (1992).

Neben dem Bundesverfassungsgeber trugen auch andere Akteure zu einer oft als „schleichend“ bezeichneten Zentralisierung bei. Zu diesen gehört einerseits der *Bundesgesetzgeber*, dessen Bundesgesetze das Bundesgericht selbst bei Verfassungswidrigkeit anwenden muss (Art 190 BV) und der die Möglichkeit hat, dringliche Bundesgesetze zu erlassen, die keine Verfassungsgrundlage haben (Art 165 Abs 3 BV)¹⁵. Auch bundesrätliche Verordnungen, die sich auf kompetenzwidrig erlassene Bundesgesetze stützen, sind für das Bundesgericht verbindlich¹⁶; sie greifen teilweise noch weiter in kantonale Zuständigkeitsbereiche ein, als es das Bundesgesetz vorsieht.¹⁷

14 CH Stiftung, Struktur und Wandel des Schweizer Föderalismus vom 22. November 2021, 3.

15 Zwischen 1949 und 1999 wurden insgesamt 16 dringliche Bundesgesetze nach Art 89 bis Abs 3 aBV (1874) ohne Verfassungsgrundlage geschaffen. Auch die 214 dringlichen Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage hatten teilweise eine zentralisierende Wirkung.

16 Biaggini, Art 190 BV, Kommentar der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft² (2017), N 12.

17 Vgl CH Stiftung, Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016 vom 30. Juni 2017, 48.

Zu den Akteuren der Vereinheitlichung gehört auch das *Bundesgericht*, das der Schweiz in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts durch die Anerkennung ungeschriebener Grundrechte der Bundesverfassung einen harmonisierten Grund- und Menschenrechtsschutz bescherte.¹⁸ Die Entwicklung war beeinflusst durch das Inkrafttreten der EMRK im Jahre 1974, die später auch das Gesicht der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit wesentlich verändern sollte. Nachdem das Bundesgericht dem Bundesgesetzgeber zunächst erlaubt hatte, sich wesentlich und willentlich über Völkerrecht, das eigentlich Vorrang hätte, hinwegzusetzen (sog „Schubert-Praxis“¹⁹), überprüft es seit 1999 auch Bundesgesetze auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK und verweigert ihnen selbst dann die Anwendung, wenn der Bundesgesetzgeber von dieser hätte abweichen wollen (sog „PKK-Praxis“²⁰). Sein Vorgehen hat zur berühmten „Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Hintertür“ geführt,²¹ bei der es sich eigentlich um eine Konventionsgerichtsbarkeit gegenüber dem Bundesgesetzgeber handelt, die aber wie eine Verfassungsgerichtsbarkeit wirkt, soweit die Normen der EMRK mit jener der Bundesverfassung übereinstimmen. Umso erstaunlicher ist es, dass die Forderung der Kantone und zahlreicher anderer Akteure keine politische Mehrheit findet, die volle Verfassungsgerichtsbarkeit oder wenigstens eine Autonomiebeschwerde einzuführen, die es dem Bundesgericht erlauben würden, den Bundesgesetzgeber in die Schranke zu weisen, der die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung verletzt.²²

Die dritte Bundesverfassung, die im Jahre 2000 in Kraft trat, brachte bekanntlich keine wesentlichen Veränderungen in der Kompetenzverteilung mit sich. Sie diente der Nachführung und verfolgte keinen weitergehenden Zweck, als das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht verständlich darzustellen, systematisch zu ordnen sowie Dichte und Sprache zu vereinheitlichen.²³ Zwar war unbestritten, dass der Föderalismus und insbesondere der Finanzausgleich, der 1959 in Kraft getreten war, angesichts der wachsenden Aufgabenverflechtung

18 Zelger, Verfassungsgeber im Bund, in: Diggelmann et al (Hg), Verfassungsrecht der Schweiz Band 3 (2020), 1631 ff, N 34.

19 BGE 99 Ib 39.

20 BGE 125 II 417.

21 Vgl Looser, Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen (2011), N 337 ff.

22 Eine Auflistung der Reformversuche: Biaggini, Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit? – Eine Lagebeurteilung aus Anlass der Motionen 21.3689 (Engler) und 21.3690 (Zopfi), Parlament: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 25 (2022), 2 f.

23 Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 8 u 28 ff.

und der zunehmenden finanziellen Ungleichheit der Kantone dringend der Reform bedurfte, doch wollte man den Erfolg des Nachführungsprojekts nicht durch Beimischung umstrittener Vorlagen gefährden.

B) Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben

Im Verlaufe der unzähligen verfassungs- und gesetzesrechtlichen Revisionen hatte sich der schweizerische Föderalismus über die Jahrzehnte zu einem undurchsichtigen Geflecht entwickelt. Nicht nur waren die Kompetenzen auf vielfältige Weise zersplittert und ineinander verflochten, es hatte sich – weil der Anteil der zweckgebundenen Finanztransfers des Bundes im Verlauf der Zeit stetig zugenommen hatte – auch ein wenig durchschaubares System von Finanztransfers und Subventionen entwickelt.²⁴ Die enge Verflechtung der Aufgaben und Finanzen hatte zur Folge, dass Transparenz und Steuerbarkeit litten und die politischen Verantwortlichkeiten unklar waren.

Verschiedene Berichte, unter anderem der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), zeigten in den 90er Jahren die Ineffizienz der föderalen Kompetenzordnung und des Finanzausgleichs auf und lösten Reformbestrebungen aus.²⁵ Die Trennung der Föderalismusreform von der Totalrevision der Bundesverfassung verschaffte dem Projekt die Zeit, die für die umfassende Neuordnung offensichtlich auch nötig war: Von ersten Reformbemühungen bis zum Inkrafttreten der neuen Kompetenzverteilung und des neuen Finanzausgleichs im Jahre 2008 verstrichen 17 Jahre.

Das vom Bundesrat eingeleitete Projekt wurde föderal organisiert: Bei der Erarbeitung der Reform waren der Bund und Kantone von Anfang an paritätisch vertreten, denn nur so erschien es möglich, einen neuen *foedus* zwischen Bund und Kantonen auszuhandeln. Nach mehreren Vernehmlassungen legte der Bundesrat 2001 schließlich ein umfassendes erstes Reformpaket vor, das zahlreiche verfassungsrechtliche Änderungen sowie eine Totalrevision des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich vorsah.²⁶ In den folgenden Jahren hießen sowohl die

24 Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291, 2293.

25 EFV, Finanzausgleichsbilanz. Bilanz des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Rechnungsjahre 1970, 1976, 1982, 1988 (1991); diese Schlussfolgerungen wurden daraufhin in Gutachten von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und anderen Experten bestätigt: Wettstein, NFA-Gesetzgebungsprozess, LeGes 2009, 347 (347).

26 Ausführlich zu den einzelnen Schritten: BBl 2002 2291, 2314 ff.

Bundesversammlung²⁷ als auch Volk und Stände den sog „Neuen Finanzausgleich (NFA)“ gut²⁸, der in der Sache indes weit über den Finanzausgleich hinausging, insgesamt 27 Verfassungsbestimmungen schuf oder umformulierte und den schweizerischen Föderalismus umfassend neu strukturierte. Weil auch die zahlreichen Umsetzungsgesetze (das zweite Reformpaket), obwohl sie oft konkrete Transferverbindungen und -zahlungen festlegten und deshalb als politisch heikel galten, ohne beträchtliche Widerstände verabschiedet werden konnten, trat die Gesamtreform im Januar 2008 in Kraft.

Ziel der Reform war es, die Aufgabenzuteilung zwischen Bund und Kantonen nach dem Grundsatz der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz neu zu organisieren, die interkantonale Zusammenarbeit und jene zwischen den Staatsebenen auszubauen, die finanz- und staatspolitischen Handlungsfähigkeit der Kantone durch freie Mittel zu stärken und einen rechtlich eingebetteten und politisch steuerbaren Ressourcenausgleich mit horizontalen und vertikalen Komponenten einzuführen.²⁹ Neben der umfassenden Neuorganisation der Kompetenzen bescherte der NFA der schweizerischen Bundesverfassung auch einige allgemeine *Prinzipien*, die die Kompetenzverteilung in Zukunft anleiten und mit der Tendenz der Zentralisierung brechen sollten. In Art 5a BV ist seit 2004 das *Subsidiaritätsprinzip* ausdrücklich verankert. Für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen wird es in Art 43a Abs 1 BV präzisiert: „Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.“ Die Idee der Norm war, die (politische) Begründungslast umzudrehen und für das Einschreiten des Bundes föderale Notwendigkeiten zu verlangen. Weil die Kraft der Kantone nur dann als überstiegen gilt, wenn die Kantone trotz horizontaler Zusammenarbeit einer Aufgabe nicht gewachsen sind, gibt das Prinzip auch der interkantonalen Zusammenarbeit neuen Aufschub. Der Förderung kantonaler Zweckgemeinschaften dienen neue verfassungsrechtliche Bestimmungen zu den Verträgen zwischen den Kantonen (Art 48 BV)³⁰ sowie zur

27 Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003, BBl 2003 6591.

28 In der Abstimmung vom 28. November 2004 wurde die Reform mit 64,4% Zustimmung von Volk und Ständen angenommen, was die breite politische Akzeptanz unterstreicht, abrufbar unter <<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20041128/det514.html>> (30.9.2025).

29 BBl 2002 2291, 2316 f; Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich und zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2012–2015, BBl 2010 8615, 8621 f; EFV, NFA-Faktenblatt 9: Reorganisation der Aufgabenteilung (2004).

30 BBl 2002 2291, 2306.

Möglichkeit, solche Verträge allgemeinverbindlich zu erklären und Kantone zur Beteiligung zu verpflichten (Art 48a BV).

Als weiterer Grundsatz für die Kompetenzverteilung wurde das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* in Art 43a Abs 2 BV festgehalten: „Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.“ Bei staatlichen Leistungen muss sich der Kreis der Nutznießerinnen und Nutznießer mit dem Kreis der Kosten- und Entscheidungsträgerinnen und -träger decken, damit negative externe Effekte vermieden werden und „*öffentliche Mittel bedarfsgerecht und haushälterisch eingesetzt*“³¹ werden.³² Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bringt es mit sich, dass die Verteilung der Aufgaben stets auch die Verteilung der Finanzen betrifft.³³

Im Rahmen der NFA wurden sieben verflochtene Aufgabenbereiche neu klar dem Bund, zehn den Kantonen zugewiesen.³⁴ Sollten sich (einzelne) Kantone für die Erfüllung ihrer Aufgaben als zu klein erweisen, sollten sie horizontal zusammenarbeiten; allfällige Größenvorteile bei der Erfüllung einer Aufgabe sollten so nicht mehr zur Zentralisierung führen.³⁵ Obwohl die Verfassung das – aus den Wirtschaftswissenschaften stammende Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – seit der NFA ausdrücklich verankert, weicht sie im Rahmen des Vollzugsföderalismus weiterhin erheblich von ihm ab: Der Bund nimmt seine Zuständigkeiten grundsätzlich weiterhin nur durch Gesetzgebung wahr und überlässt es den Kantonen, den Vollzug autonom zu bewältigen – und auch zu finanzieren. Während der Bund in diesen Bereichen also nur befiehlt, bezahlen die Kantone. In einigen Bereichen hielt man es deshalb von vorneherein nicht für möglich, die Aufgaben und Finanzen vollständig zu entflechten.³⁶ Für diese führte Art 46 Abs 2 BV mit der Programmvereinbarung³⁷ ein neues Zusammenarbeits- und Finanzierungsform ein: Nach Art 46 Abs 2 BV können „Bund und Kantone [...] miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen,

31 EFV, NFA-Faktenblatt 9.

32 BBl 2002 2291, 2306.

33 Ibid.

34 BBl 2010 8615, 8621 f; EFV, NFA-Faktenblatt 9.

35 BBl 2002 2291, 2306.

36 BBl 2002 2291, 2294.

37 Ausführlich zu den Programmvereinbarungen: Wiget, Die Programmvereinbarung, Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen (2012); Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2005 6029, 6297 f.

die der Bund finanziell unterstützt.“ Ist der Bund für die Gesetzgebung zuständig, beteiligt er sich aber an der Finanzierung des Vollzugs, in dem er mit den Kantonen Programmvereinbarungen abschließt, die die konkreten Leistungs- oder Wirkungsziele sowie Art und Umfang der Bundesfinanzierung regeln, so spricht man von einer *Verbundaufgabe*.³⁸ Die zum Zeitpunkt des NFA insgesamt 20 Verbundaufgaben sind danach so rasch angewachsen, dass selbst Kennerinnen und Kenner der Situation meinten, im schweizerischen Föderalismus sei „alles“ Verbundaufgabe. Das ist zwar zweifellos falsch, verdeutlicht aber ein Problem: Programmvereinbarungen stellen nicht die Ausnahmen von den föderalen Prinzipien dar, als die sie bei ihrer Einführung porträtiert wurden, sondern stehen im Einklang mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, indem sie den Bund für die Kosten seiner Gesetzgebung bezahlen lassen, die die Kantone – nach den Vorgaben des Bundes – umsetzen. Die Verflechtung, die Verbundaufgaben notwendigerweise mit sich bringen, schaden jedoch der Steuerungsfähigkeit des Rechts.

C) Von der Neuverflechtung zur „Entflechtung 27“

Seit der gründlichen, aber mit guten Gründen unvollständigen Entflechtung in den Jahre 2004/2008 haben sich die Kompetenzen in den meisten Aufgabenbereichen wieder bewegt – und zwar in Richtung Bund. Fast in allen Bereichen hat sich das Nebeneinander zu einem Miteinander entwickelt – vertikal und horizontal. Auch wenn die Ziele der Aufgabenentflechtung in den betroffenen Aufgabenbereichen weitgehend erreicht wurden,³⁹ konnte der NFA dem Zentralisierungstrend keinen Riegel vorschieben.⁴⁰

Die Treiber der Zentralisierung sind weiterhin vielfältig. Zunächst führen weiterhin eidgenössische *Volksinitiativen* zu Vereinheitlichungen oder Harmonisierungen in Bereichen, die eigentlich im Zuständig-

38 EFV, NFA-Faktenblatt 9.

39 Vgl. *Bundesrat*, Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, März 2024, 129 ff insb 141. *Arnold et al*, Schweizer Föderalismus im Wandel: die versteckten politischen Effekte der NFA, in: EZFF (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2019: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2019), 165 (175).

40 Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus) vom 29. Mai 2012, 28; *Schaltegger/Winistörfer*, Zur Begrenzung der schleichenden Zentralisierung im Schweizerischen Bundesstaat, *ORDO*, 65(1) (2014), 183 ff, 196 ff; *Arnold et al*, Schweizer Föderalismus 175; auch ersichtlich im oben zitierten Föderalismusmonitoring der CH Stiftung.

keitsbereich der Kantone liegen – und nach dem (nicht justiziablen) Grundsatz der Subsidiarität wohl auch dort hätten verbleiben müssen. So erlangte der Bund etwa neue Zuständigkeiten im Bereich der musikalischen Bildung (Art 67a BV)⁴¹, der Zweitwohnungen (Art 75b BV)⁴² oder der Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum (Art 10a BV).⁴³ Im Bereich der Bildung führte die Verfassungsreform von 2006 nicht zu einer schleichenden Zentralisierung, sondern zu einem vom Bundesverfassungsgeber gewollten miteinander: Bund und Kantone kümmern sich „gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten“ für den Bildungsraum Schweiz (Art 61a Abs 1 BV), und „sorgen gemeinsam“ für die Koordination und die Qualitätssicherung im Hochschulwesen (Art 63a Abs 3 BV). Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens in bestimmten Bereichen zustande (Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Bildungsstufen) oder scheitert die Koordination im Hochschulwesen, „so erlässt der Bund“ die (notwendigen) Vorschriften (Art 62 Abs 4 BV sowie Art 63a Abs 5 BV). Die Einführung solcher subsidiären Bundeskompetenzen hat den Druck der Kantone zur horizontalen Zusammenarbeit zusätzlich verstärkt. Bedingte Bundeskompetenzen, die greifen, wenn die Harmonisierungsbemühungen der Kantone scheitern, hängen seither wie Damoklesschwerer über den Kantonen und nötigen sie zur schweizweiten Koordination.

Auch die *Bundesversammlung* drängt durch parlamentarische Vorstöße regelmäßig auf Vereinheitlichungen⁴⁴ und legt ihre Zuständigkeiten nicht selten so extensiv aus, dass sie weit in kantonale Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche hineinreichen.⁴⁵ Für weitere Harmonisierungen im Bereich der kantonalen Zuständigkeiten sorgt schließlich weiterhin auch das *Bundesgericht*, das durch dynamische Auslegung der Grund-

41 Die Volksinitiative wurde zugunsten des direkten Gegenentwurfs zurückgezogen, welcher am 23. September 2012 von Volk und Ständen angenommen wurde, *Hännli/Epiney*, Art 67a BV, in: Waldmann et al (Hg), *Basler Kommentar Bundesverfassung*² (2025), N 1.

42 Vgl *Schaltegger/Winistörfer*, Zentralisierung 198.

43 Vgl Botschaft zur Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ und zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung) vom 15. März 2019, BBl 2019 2913 2938 f.

44 Gemäß der *CH Stiftung* forderten föderalismusrelevante parlamentarische Vorstöße in National- und Ständerat in der Periode 2011 bis 2016 in ca 71% der Fälle eine Zentralisierung im adressierten Aufgabenbereich. Ca 21% der Vorstöße zielten auf eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ab und nur ca 9 % auf eine dezentrale Lösung; *CH Stiftung*, *Schweizer Föderalismus* 3.

45 *Schweizer*, Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: Diggelmann et al (Hg), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Band 1 (2020), III.7, N 26 – bspw im Raumplanungsrecht siehe *CH Stiftung*, *Monitoringbericht 2014–2016* vom 30. Juni 2017, 8 u 23 f.

rechte auf die Art und Weise der Einbürgerung in den Kantonen und Gemeinden einwirkt⁴⁶, zahlreiche Kantone zur Anpassung ihrer Wahlsysteme gezwungen hat⁴⁷ und das kantonale Schulwesen mitgestaltet⁴⁸. Auch im Ausländer- und Polizeirecht, in welchen auch die Bundesversammlung zentralisierend tätig ist,⁴⁹ werden gerichtliche Einschränkungen der kantonalen Autonomie moniert.⁵⁰ Bei den Klagen über die harmonisierende Wirkung der grundrechtlichen Rechtsprechung sollte allerdings nicht vergessen werden, dass die bundesgerichtliche gegenüber der parlamentarischen Harmonisierung aus föderaler und aus grundrechtlicher Sicht erhebliche Vorteile aufweist: Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verbessert den Schutz der Einzelnen, die unabhängig von ihrem Aufenthaltsort Anspruch auf Achtung und Schutz ihrer Grund- und Menschenrechte haben, lässt die kantonalen Zuständigkeiten aber im Übrigen unberührt. In der Schweiz ist dieses Vorgehen schon deshalb vorzuziehen, weil nach einer Zentralisierung der Bundesgesetzgeber nicht mehr am Maßstab der Grundrechte der Bundesverfassung, sondern „nur“ noch am Maßstab der EMRK gemessen wird.

Laut den Einschätzungen der Kantone gehören auch die *internationale Vernetzung* und die *europäische Zusammenarbeit* zu den Treibern der Zentralisierung.⁵¹ Im Hintergrund wirkt eine wachsende Skepsis gegenüber kantonalen und regional divergierenden Lösungen, die immer öfter nicht als föderalistische Vielfalt geschätzt, sondern als Flick-

46 BGer 1D_5/2022, Urteil vom 25. Oktober 2023, Anordnung der Erteilung des Gemeindebürgerrechts nach einer willkürlichen Ablehnung.

47 BGE 145 I 259 u BGE 140 I 349, Wahl eines kantonalen Parlaments in einem reinen Majorzverfahren ist nur in kleinen Wahlkreisen, die Persönlichkeitswahlen zulassen, zulässig.

48 BGE 151 I 314, Führung einer öffentlichen Mädchensekundarschule verstößt gegen das Diskriminierungsverbot und das Gleichstellungsgebot u BGE 142 I 49, Kopftuchverbot für Schülerinnen an einer öffentlichen Schule stellt einen unzulässigen Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit dar.

49 Bspw durch die parlamentarische Initiative von *Benjamin Fischer* (24.463), wodurch künftig schweizweit bei Polizeimeldungen das Alter, das Geschlecht und Staatsangehörigkeit der Täterinnen und Täter, Tatverdächtigen und Opfer bekanntgegeben werden muss.

50 Vgl das Postulat von *Esther Friedli* (25.3164): „Bedroht die expansive Auslegung von Grund- und Menschenrechten durch das Bundesgericht den Föderalismus? Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und in einem Bericht darzulegen, wie im Zuständigkeitsbereich der Kantone (z.B. Schulrecht, Einbürgerungsrecht, kt Wahlrecht, Polizeirecht) die Wertungsspielräume der kantonalen Gesetzgeber gegen die expansive Grund- und Menschenrechtsauslegung durch das Bundesgericht institutionell abgesichert werden können.“

51 Vgl *CH Stiftung*, Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013 vom 20. Juni 2014, 64; Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016, 47 ff und Monitoringbericht Föderalismus 2017–2021 vom 18. August 2022, 3.

teppich beklagt wird.⁵² Hinzu kommt, dass auch die Kantone einer Aufgabenverschiebung zum Bund teilweise nicht abgeneigt sind und zur Schonung ihrer finanziellen Ressourcen zentralistische Lösungen in Kauf nehmen oder sogar wünschen, solange der Verlust ihrer Autonomie durch Subventionen kompensiert wird.⁵³

Auch wenn im internationalen Vergleich die Schweiz, insbesondere im Bereich Vollzug und Finanzen, weiterhin als stark dezentralisiert gilt,⁵⁴ die Kantone ihre Einnahmen mehrheitlich aus eigenen Steuern und Abgaben generieren und, im Vergleich mit den anderen Staatsebenen, die größten Anteile an Einnahmen und Ausgaben verzeichnen,⁵⁵ ist der Trend zu neuen Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen ungebrochen.⁵⁶ Insbesondere in stetig wachsenden Aufgabenbereichen, welche von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert werden, verlieren die Kantone ihre Handlungsfähigkeit, denn „wer zahlt, bestimmt (mit)“.⁵⁷

Angesichts dieser Entwicklungen erstaunt es nicht, dass bereits kurz nach der NFA eine erneute Überarbeitung der föderalen Kompetenzverteilung gefordert wurde. Die Finanzkommission des Nationalrates reichte 2013 eine Motion ein, welche eine umfassende Untersuchung der verbleibenden Verbundaufgaben und eine weitere Entflechtung verlangte.⁵⁸ Während die NFA zwar partnerschaftlich erarbeitet, aber vom Bundesrat eingeleitet und geführt wurde, steht das neue Entflechtungsprojekt fest auf paritätischen Füßen. Nachdem sich sowohl der

52 CH Stiftung, Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016, 48; Waldmann, Perspektiven des schweizerischen Föderalismus, in: Diggelmann et al (Hg), Verfassungsrecht der Schweiz, Band 1 (2020), III.12, N 13.

53 CH Stiftung, Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016, 49.

54 Dardanelli/Müller, Publius: The Journal of Federalism 41(1) (2019), 146 f; insbesondere gilt diese Feststellung im internationalen Vergleich: Dardanelli et al, Publius: The Journal of Federalism 41(1) (2019), 194 ff; Mueller/Vatter, Die Schweiz: Reföderalisierung und schleichende Zentralisierung im Schatten der direkten Demokratie, in: Gamper et al (Hg), Föderale Kompetenzverteilung in Europa (2016), 67 (99).

55 EFV, Hauptaggregate und Prognosen im FS und GFS-Modell (10.06.2025), abrufbar unter <https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/c877fdf4-0fe4-4aba-96c3-bcbd09a8458a/?permalink_key=dmBMewGGWl7#TAB-W85jJ0tBm> (30.9.2025).

56 Schaltegger/Winistörfer, Zentralisierung 197 ff; Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016, 53; Waldmann, Perspektiven, N 12,15.

57 Müller, Vorbemerkung zur bundesstaatlichen Aufgabenteilung, in: Ehrenzeller et al (Hg), St Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung⁴ (2023), N 28.

58 Motion 13.3363, Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen, Finanzkommission-NR, 12. April 2013.

Bundesrat⁵⁹ als auch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)⁶⁰ für eine Überprüfung der Aufgabenteilung ausgesprochen hatten, wurde das Projekt von den beiden Institutionen gemeinsam in die Wege geleitet.⁶¹ Die Mitwirkung der Kantone erfolgt dabei jedoch weniger über verfassungsmässig vorgesehene Mitwirkungsrechte (Art 45 BV), sondern stützt sich auf Institutionen wie die KdK und das im Jahre 2008 eröffnete Haus der Kantone, das den interkantonalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen als Sitz dient.

Die Reform „Aufgabenteilung II“ wurde aufgrund der Covid-19-Krise im Frühjahr 2020 sistiert,⁶² zwei Jahre später aber durch ein gemeinsames Mandat von Bundesrat und KdK als „Entflechtung 2027“ wieder aufgenommen.⁶³ Wie die NFA verfolgt auch das aktuelle Reformprojekt das Ziel, staatliche Aufgaben nach dem Prinzip der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz (wieder) klar zuzuweisen, die Handlungsspielräume beider staatlichen Ebenen (wieder) zu erweitern, Kosten, Leistungen und Wirkungen besser zu steuern und die Zentralisierung einzudämmen.⁶⁴ Das Projekt ist sehr breit angelegt und erfasst 21 Aufgabenbereiche, darunter die individuelle Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen, Regionalverkehr, Finanzierung der Bahninfrastruktur, Hochschulen, Berufsbildung, musikalische Bildung, Ausbildungsbeiträge im Tertiärbereich, Sportförderung, Gesundheit, Energie oder Bevölkerungsschutz.⁶⁵ Die operationellen Arbeiten hierfür begannen im Januar 2025.⁶⁶

Bund und Kantone betonen, dass die „Entflechtung 27“ nicht im Zusammenhang mit dem gleichzeitig verhandelten „Entlastungspaket 27“ steht, welches die Aufgaben des Bundes in allen Aufgabengebieten sen-

59 Bundesrat, Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 13.3363, Finanzkommission-NR, 12. April 2013.

60 KdK in ihren Positionsbezügen vom 24. Juni 2016 und 23. März 2018.

61 Projekt „Aufgabenteilung II“ Mandat verabschiedet durch den Bundesrat und die KdK im Juni 2019.

62 Medienmitteilung des Bundesrats vom 19. März 2021, Projekt „Aufgabenteilung II“ wird sistiert, abrufbar unter <news.admin.ch/de/nsb?id=82751> (30.9.2025).

63 Projekt „Entflechtung 27 – Aufgabenteilung Bund-Kantone“ Mandat verabschiedet durch den Bundesrat am 19.6.2024 und durch die Kantonsregierungen an der Plenarversammlung der KdK vom 21.6.2024.

64 Mandat Projekt „Entflechtung 27 Aufgabenteilung Bund-Kantone“, 2.

65 Mandat Projekt „Entflechtung 27 Aufgabenteilung Bund-Kantone“, 3 f.

66 Medienmitteilung des Bundes vom 28. Februar 2025, Projekt „Entflechtung 2027“ lanciert, abrufbar unter <news.admin.ch/de/nsb?id=104347> (30.9.2025) sowie der am 24.4.2026 veröffentlichte „Zwischenbericht Entflechtung 27: Auslegeordnung & Vorgehensvorschlag für zweite Projektphase“, abrufbar unter <<https://www.efv.admin.ch/de/entflechtung-27-aufgabenteilung-bund-kantonen>> (8.6.2026).

ken soll, um den Bundeshaushalt trotz zusätzlicher Kosten im Bereich der Altersvorsorge und der Armee ohne (erhebliche) Steuererhöhungen langfristig im Lot zu halten. Von rund der Hälfte der geplanten Sparmaßnahmen sind die Kantone betroffen,⁶⁷ wobei vor allem jene im Bereich des Nationalen Finanzausgleichs bereits zurückgenommen wurden.⁶⁸

Im Unterschied zum Entlastungspaket steht das Entflechtungspaket unter dem Zeichen der „Haushaltsneutralität durch Globalbilanz“. Zwar zielt das Projekt darauf, die Umsetzung der Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz weiter voranzutreiben und für mehr Handlungsspielräume zu sorgen, doch soll die neue Kompetenzverteilung haushaltsneutral erfolgen. Wie die verschiedenen Ziele gleichzeitig erreicht werden können, bleibt allerdings schleierhaft. Würde dem – den Föderalismus prägenden – Grundsatz der Subsidiarität gefolgt, müssten zuerst die Aufgaben neu auf Bund, Kantone (und Gemeinden) verteilt und danach sichergestellt werden, dass Einnahmen und Ausgaben dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz verpflichtet bleiben und allenfalls der neuen Kompetenzverteilung angepasst werden. Das verfassungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip stellt auf die „Kraft der Kantone“ ab, nicht auf die Frage, welche Staatsebene aktuell welche Kosten trägt. Dass die Aufgabenverteilung in der Bilanz haushaltsneutral ausgestaltet werden muss, führt ein neues Kriterium für die Kompetenzverteilung ein, das die Verfassung nicht kennt und das voraussichtlich zur Durchbrechung des Subsidiaritätsprinzips führen wird. Hinzu kommt, dass die Sanierung der Bundesfinanzen, die nicht unwesentlich auf Kosten der Kantone erfolgt – und die im Unterschied zur Entflechtung nicht partnerschaftlich erarbeitet wurde, sondern die Kantone erst im Rahmen der Vernehmlassung zu Wort kommen ließ – das Projekt „Entflechtung 2027“ durch Kostenverschiebungen unterläuft.⁶⁹ Auch die Städte und Gemeinden, auf deren Stellung der Bund gemäß Art 50 Abs 2 und 3 BV „bei seinem Handeln“ im Auge behalten muss, beschwerten sich nicht ohne Grund über die ungenügende Mitwirkung

67 EFD, Faktenblatt EP 27 Kantone.

68 KdK, Entlastungspaket 27 des Bundes: Die Kantone machen eine Bestandsaufnahme, Newsletter 1/2026.

69 KdK, Stellungnahme KdK, Entlastungspaket 2027 des Bundes, Plenarversammlung vom 14. März 2025.

und darüber, dass voraussichtlich sie es sein werden, die die Folgen der Sparmaßnahmen letztlich tragen werden müssen.⁷⁰

III. Ein Blick auf andere Bundesstaaten

Während die Schweiz durch einen zweiten „Frühlingsputz“ den ständigen Verflechtungs- und Zentralisierungstendenzen entgegenzuwirken versucht, sind auch andere Bundesstaaten mit der Frage konfrontiert, wie die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung auf gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Dynamiken reagieren soll. Während fast alle anderen etablierten Bundesstaaten der Welt – mit der wichtigen Ausnahme Kanadas – zentralistische Entwicklungen verzeichnen (A), tendieren neuere Föderationen dazu, die Handlungsspielräume ihrer Gliedstaaten zu vergrößern (B). Staaten, die sich nach gewalttätigen Konflikten eine föderale Verfassung gegeben haben, sind dagegen mit der anspruchsvollen Aufgabe beschäftigt, den Versprechungen der Verfassung nachzuleben, ohne den Staat und seine Leistungsfähigkeit zu schwächen (C).

A) *Zentralisierung als – fast – allgemeine Tendenz der etablierten Bundesstaaten*

Auch die USA als ältester Bundesstaat der Welt, der wie die Schweiz und andere durch Zusammenschluss unabhängiger Einheiten entstandene Bundesstaaten („*coming-together federations*“) ursprünglich nur wenige verfassungsrechtliche Kompetenzen auf Bundesebene angesiedelt hatte,⁷¹ wurde im Laufe der Zeit immer zentralisierter, wobei neben dem Höchstgericht der Gesetzgeber der hauptsächliche Treiber der Entwicklung war. Zwar erlebten die USA im Unterschied zur Schweiz auch verschiedene Phasen der Dezentralisierung, doch geht die Zentralisierung heute, vor allem im finanzpolitischen Bereich, dennoch

70 Schweizerischer Städteverband, Ungehört in Bundesbern? 27.03.2025, abrufbar unter: <<https://staedteverband.ch/1508/de/ungehort-in-bundesbern?share=1>> (14.10.2025); Schweizerischer Gemeindeverband, Nein zu Sparmaßnahmen auf dem Buckel der Gemeinden! 21.02.2025, abrufbar unter: <https://www.chgemeinden.ch/de/newsroom/beitrag/2025_03_21_Nein-zu-Sparmassnahmen-auf-dem-Buckel-der-Gemeinden.php> (14.10.2025).

71 Kincaid, Dynamic De/Centralization in the United States, 1790–2010, Publius: The Journal of Federalism 41(1) (2019), 166 (171).

viel weiter als es die Verfassung nahelegt.⁷² Vor allem seit der zweiten Amtszeit von Präsident Donald Trump gilt der US-amerikanische Föderalismus als politisch polarisiert und heftig umkämpft. Einige, nicht nur demokratisch regierte Bundesstaaten, betreiben in den letzten Jahren wieder verstärkt eigene Politik und fordern Autonomie in Bereichen wie Gesundheit (inklusive Abtreibung), Umwelt und Bildung ein – und haben damit vor dem Höchstgericht teilweise Erfolg.⁷³ Einige Bundesstaaten setzen sich auch aktiv gegen Entscheide aus Washington zur Wehr⁷⁴ und bilden Zweckgemeinschaften, sogenannte *Interstate Compacts*, um gemeinsam substaatliche Politik zu betreiben.

Gänzlich anders verlief die Entwicklung in Kanada, wo im Jahre 1867 ein verfassungsrechtlich recht zentralisierter Bundesstaat mit der Residualkompetenz auf Bundesebene geschaffen wurde,⁷⁵ der sich jedoch im Verlaufe seiner Geschichte im Bereich der Aufgaben und der Finanzen deutlich dezentralisierter entwickelte als von den Verfassungsvätern vorgesehen.⁷⁶ Die unterschiedlichen Entwicklungspfade sind wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der US-amerikanische Föderalismus antiethnisch konzipiert ist und darauf beruht, dass Gliedstaaten „ihr Rechteck“ verwalten und so ein Gegengewicht zur Zentralmacht bilden, während die Teilung der Kompetenzen und Finanzen in Kanada von Anfang an auch dazu diente, dem französischsprachigen Québec eine Heimat zu bieten. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Kompetenzverteilung im Vorfeld und Nachgang der beiden Unabhängigkeitsreferenden in den Jahre 1980 und 1995 – oft asymmetrisch – zu Gunsten der separatistischen Provinz verändert wurde,⁷⁷ und es ist nicht ausgeschlossen, dass die aktuellen Unabhängigkeitsbestrebungen in Alberta das System weiter verändern werden – entweder zu Gunsten von Alberta oder aller Provinzen.

Wenig überraschend hat der deutsche Bundesstaat, der im Jahre 1949 gegründet und 1990 durch den Beitritt von fünf neu gegründeten Bundesländern tiefgreifend verändert wurde, eine wiederum andere

72 Kincaid, Publius: The Journal of Federalism 41(1) (2019), 173 f.

73 Vgl etwa Dobbs v Jackson Women's Health Organization, 597 US 215 (2022); West Virginia v Environmental Protection Agency 597 US 697 (2022); Murphy v National Collegiate Athletic Association 584 US 453 (2018); Shelby County v Holder 570 US 529 (2013).

74 Vgl etwa Utah Constitutional Sovereignty Act (2024).

75 Lecours, Dynamic De/Centralization in Canada, 1867–2010, Publius: The Journal of Federalism 41(1) (2019), 57 (60 f).

76 Lecours, Publius: The Journal of Federalism 41(1) (2019), 63.

77 Lecours, Publius: The Journal of Federalism 41(1) (2019), 64, 72.

Entwicklung erfahren. Die Bundesrepublik Deutschland, das Paradebeispiel des kooperativen und integrierten Föderalismus, war von Anfang an viel zentralisierter als die Schweiz oder die USA.⁷⁸ Weil die Gesetzgebung gleich zu Beginn im Wesentlichen auf Bundesebene angesiedelt war und die Bundesländer ihre (finanzielle) Selbständigkeit durch den autonomen Vollzug sicherten,⁷⁹ waren die gesetzgeberische Zentralisierungstendenzen schwächer ausgeprägt, erfolgten jedoch im Bereich von Vollzug und Finanzen dennoch.⁸⁰ Ähnlich wie die Schweiz verabschiedete auch Deutschland im Jahre 2006 eine umfassende Föderalismusreform, die der Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern diente, und gleichzeitig die zustimmungspflichtigen Gesetze, die Berlin nur im Einvernehmen mit dem Bundesrat verabschieden kann, einschränkte. Mit der Föderalismusreform II aus dem Jahre 2009 wurden die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu geregelt und dabei der Fokus auf die Haushaltsdisziplin gelegt. Bereits acht Jahre später wurde der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern erneut stark verändert und die finanzielle Verantwortung des Bundes gestärkt.⁸¹

Ein ähnlicher Zentralisierungsdruck lässt sich auch in Österreich feststellen, obwohl sich auch dieser Bundesstaat von Anfang durch zentralistische Merkmale auszeichnete, und nur wenige legislative Kompetenzen den Ländern zuwies.⁸² Dass die Gesetzgebungskompetenzen und die Vollziehung trotzdem weiter zentralisiert wurden, liegt wohl auch daran, dass die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat erfolgt, dieser jedoch eine vergleichsweise schwache Rechtstellung und nur begrenzte Mitwirkungsmöglichkeiten hat.⁸³ Auch die beschränkte Finanzhoheit der Länder schwächt ihre Stellung. Während sie zwar über Budgethoheit verfügen, fehlt es ihnen

78 *Kaiser/Vogel*, Dynamic De/Centralization in Germany, 1949–2010, *Publius: The Journal of Federalism* 41(1) (2019), 84 (88); *Dardanelli et al*, *Publius: The Journal of Federalism* 41(1) (2019), 198, weisen jedoch darauf hin, dass Deutschland in den 1950ern nur leicht stärker zentralisiert war als diese beiden Bundesstaaten.

79 *Kaiser/Vogel*, *Publius: The Journal of Federalism* 41(1) (2019), 89.

80 *Kaiser/Vogel*, *Publius: The Journal of Federalism* 41(1) (2019), 94. *Dardanelli et al*, *Publius: The Journal of Federalism* 41(1) (2019), 203.

81 Vgl *Risse/Hoppe*, Ohne Geld ist alles nichts: 10 Jahre Reform der Bund-Länder-Finanzen, in: *EZFF* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2017, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (2017), 37 ff.

82 *Bußjäger*, Österreich: der „zentralistische aller Bundesstaaten“?, *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 35(3) (2003), 360 ff und 364; *Pernthaler*, Föderalismus und Verantwortung nach der österreichischen Bundesverfassung, in: *Haller* (Hg), *Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag* (1989), 351 ff.

83 Art 42, Art 44 Abs 2 und Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG; *Bußjäger*, *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 35(3) (2003), 363.

an der Steuerautonomie, weshalb sie ihre Einnahmen weitgehend aus dem Finanzausgleich beziehen.⁸⁴ Mit dem Verfassungskonvent, der 2003 eingesetzt wurde, wurde zwar unter anderem versucht, den österreichischen Föderalismus umfassend zu reformieren und die Zentralisierung zu bremsen, doch scheiterte diese Vorhaben weitgehend.⁸⁵

Auch in anderen etablierten Bundesstaaten, wie Australien und Indien, lassen sich trotz unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Ausgangslagen und gesellschaftlichen Herausforderungen vor allem im Bereich der Gesetzgebung klare Zentralisierungstendenzen nachweisen.⁸⁶ Selbst wenn sich die Intensität der Zentralisierung und die verwendeten Instrumente von Bundesstaat zu Bundesstaat stark unterscheiden⁸⁷, so steht doch fest, dass Gliedstaaten in den etablierten Bundesstaaten – mit der wichtigen Ausnahme den binationalen Kanadas – an Eigenständigkeit einbüßen und diesen Verlust an Autonomie nur selten durch eine Stärkung ihrer Mitwirkungsrechte ausgleichen können.

B) Die gegenteilige Richtung der neuen Bundesstaaten

Wie Kanada entwickeln sich auch die neueren Bundesstaaten, die meist entstanden sind, um durch Stärkung der Vielfalt ihre Einheit zu wahren („*holding-together federations*“), in Richtung Dezentralisierung. Während sich die Aufgaben in den meisten Bundesstaaten fast naturwüchsig zu verflechten und zu zentralisieren scheinen, gilt der umgekehrte Trend in multinationalen Bundestaaten, in denen ein Gliedstaat oder mehrere auf nationale Eigenständigkeit pochen. Separatistische Gliedstaaten sind nicht bereit, eine Schwächung ihrer Stellung hinzunehmen, sondern fordern im Gegenteil mehr Kompetenzen, oft selbst dann, wenn dies mit finanziellen Nachteilen verbunden ist. Politische und wirtschaftliche Rationalitäten überlagern sich in diesen Kontexten mit nationalen und emotionalen und erzeugen zentrifugale föderale

84 Bußjäger, *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 35(3) (2003), 362 und 367 f; zu den Reformbestrebungen dieses Systems beim Verfassungskonvent: Gamper, *Der Österreich-Konvent: Die Reform der Finanzverfassung*, in: Bußjäger/Hrbek (Hg), *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich* (2005) 26.

85 Behnke, *Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich*, in: von Blumentahl/Bröckler (Hg), *Föderalismusreform in Deutschland, Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, 37 (42 f).

86 Dardanelli et al, *Publius: The Journal of Federalism* 41(1) (2019), 199 ff.

87 Dardanelli et al, *Publius: The Journal of Federalism* 41(1) (2019), 199 ff und 211.

Dynamiken. Der bequeme „Hängematten-Föderalismus“⁸⁸, der Gliedstaaten nicht selten davon abhält, ihre Kompetenzen einzufordern, solange ein anderer Akteur (wenn auch kompetenzwidrig) ihre Aufgaben besorgt, hat in Situationen, in denen Konflikte zwischen verschiedenen Nationen des gleichen Staats schwelen, einen zu hohen Preis, um politisch attraktiv zu sein.

Fortlaufende Dezentralisierung lässt sich deshalb beispielsweise in Belgien beobachten. Insgesamt sechs Staatsreformen verwandelten den Einheitsstaat in einen stark dezentralisierten Bundesstaat, der seit einiger Zeit gar die Konföderalisierung erwägt. Die erste Staatsreform im Jahre 1970 führte die Kulturgemeinschaften ein und anerkannte die Sprachgebiete, zehn Jahre später wurden im Rahmen der zweiten Staatsreform die Regionen Flandern und Wallonien eingerichtet, die Sprachgemeinschaften mit einem Parlament und Regierungen ausgestattet und neue Kompetenzen (über Kultur und Sprache hinaus auch im Bereich von Wirtschaft, Raumordnung und Umwelt) an diese übertragen. Nachdem die dritte Staatsreform zur Gründung der Region Brüssel-Hauptstadt geführt hatte und weitere Aufgaben und finanzielle Kompetenzen dezentralisiert worden waren (namentlich im Bereich der Bildung), verwandelte die vierte Staatsreform 1993 Belgien offiziell in einen Bundesstaat. Weil die Einheit des belgischen Staats trotz dieser Föderalisierung immer wieder in Frage gestellt wurde, wurden 2001 weitere Kompetenzen an Regionen und Gemeinden übertragen und im Rahmen der sechsten Reform (2011–2014) weitere Dezentralisierungen sowie eine Reform des Senats an die Hand genommen. Was die siebte Staatsreform bringen wird, die seit langem diskutiert wird, hängt von zahlreichen politischen Faktoren ab. Dass sie jedoch mit dem Trend der Dezentralisierung bricht, ist ein unwahrscheinliches Szenario.⁸⁹

C) Der Bundesstaat als Antwort auf den Bürgerkrieg

Die einschneidendsten Kompetenzverschiebungen erleben Regionen, die sich aus bestehenden Staaten herauslösen und staatliche Eigen-

88 *Dieth*, Staatsleitung und Interkantonale Zusammenarbeit – Erfahrungen eines Regierungsrats und des Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS), Beitrag Nr. 8/2024, These III, N 22 f; sowie *Rathgeb*, Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in der Schweiz im Kontext der föderalen Zusammenarbeit – ein Vergleich mit der Landeshauptleuterkonferenz (LHK) in Österreich (in diesem Band).

89 Vgl. *Goosens/Canoot*, Belgian Federalism after the Sixth State Reform, Perspectives on Federalism, 7/2 (2015), 21 f.

ständigkeiten erlangen. In diesem Fall werden Gebiete, die vorher fremdverwaltet wurden und meist nur über wenige Vollzugsbefugnisse und kaum Mitwirkungsrechte verfügten, zu souveränen Akteuren des Völkerrechts mit umfassenden Zuständigkeiten, die sie ihrerseits zentralisieren oder an neu geschaffene innere Einheiten verteilen. 49 neue Staaten sind in den letzten 50 Jahren entstanden. Die meisten Unabhängigkeitsbewegungen beriefen sich auf das in beiden UN-Menschenrechtspakten und im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht verankerte Selbstbestimmungsrecht der Völker, das den kollektiven Subjekten dieses Rechts die alleinige Autorität verleiht, innerhalb eines Territoriums Gesetze zu erlassen und durchzusetzen und die Rechte und Pflichten der dort lebenden Individuen und Gruppen zu bestimmen.

Bei den meisten neuen Völkerrechtssubjekten handelt es sich um komplexe Vielvölkerstaaten, die innerhalb mehr oder weniger willkürlicher Grenzen versuchen, Nationalstaaten nach europäischem Muster zu werden. Zu diesem Zweck setzen sie nicht selten Maßnahmen der Assimilation oder aber der Marginalisierung ein, um aus vielen Völkern (gewaltsam) ein Volk zu schaffen oder Gruppen, die sich sprachlich, religiös, kulturell oder ethnisch von der machthabenden Gruppe unterscheiden, an den Rand des Staats und der Gesellschaft zu drängen. Indem sie Vielfalt unterdrücken, statt anerkennen, und Rechte, Repräsentation und Ressourcen rechtlich oder faktisch ungleich verteilen, setzen sie oft Ursachen für Forderungen nach Autonomie und Mitwirkung, die, wenn sie unterdrückt oder niedergeschlagen werden, zu gewalttätigen Konflikten führen können. Ethnien, Kulturen sowie Religions- und Sprachgruppen, die sich als Völker verstehen, die sich aber aufgrund der Ausgestaltung des auf Entkolonialisierung angelegten völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrecht in der Rolle der Minderheit wiederfinden, haben so oft nur die Wahl, entweder ihre Eigenheiten aufzugeben oder sich vom Staat zurückzuziehen. Beide Strategien führen zu keinem nachhaltigen Frieden, sondern provozieren akute oder schwelende Konflikte, die der Gleichberechtigung aller Bürgerinnen und Bürgern schaden.

In den letzten 50 Jahren, seit der Gründung des Österreichischen Institut für Föderalismus sind Vielvölkerstaaten nicht nur entstanden, sondern auch zerbrochen, so etwa die Sowjetunion, Jugoslawien und die Tschechoslowakei, der es nicht gelang, die tschechische und die slowakische Bevölkerung gleichberechtigt am Bundesstaat zu beteiligen. In derselben Zeitspanne sind verschiedene neue föderale Staaten entstanden, wie etwa Äthiopien, Bosnien und Herzegowina, die Komoren, Nepal, Sudan, Südsudan und Irak. Mit der Ausnahme von Belgien haben alle diese Staaten föderale Kompetenzverteilung verfassungsrechtlich

verankert, um gewalttätige innere Konflikte beizulegen oder Bürgerkriege zu beenden.

In kaum einem Konflikt wird Föderalismus nicht mindestens von einer Konfliktpartei gefordert – ob in Afghanistan, Jemen, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Syrien, Zypern und möglicherweise bald auch im Iran. Eigentlich sind sich die meisten Beobachterinnen und Beobachter einig, dass diese Staaten, wenn sie sich nicht – ob allein oder mit internationaler Unterstützung – auf irgendeine Form föderaler oder dezentraler Gewaltenteilung einigen, in Gewaltspiralen gefangen bleiben oder rechtlich oder faktisch in verschiedene Teilstaaten zerfallen werden.

Die Schaffung eines Bundesstaates dient dazu, die Ursachen der Konflikte – meist die systematische Vernachlässigung oder Unterdrückung bestimmter Menschengruppen oder Regionen – durch Föderalismus nachhaltig aus der Welt zu schaffen und allen Konfliktparteien im neuen Staat Autonomie und Mitwirkungsrechte verfassungsrechtlich zu garantieren. Weil sich an der Konfliktlösung meist auch internationale Akteure maßgeblich beteiligen, weisen diese Föderalisierungsprozesse oft transnationale Komponenten auf, was die Stellung von Minderheiten am Verhandlungstisch stärken kann, aber auch dazu führen kann, dass das föderale System im Land als fremd und aufgezwungen erachtet wird.⁹⁰

In Bosnien und Herzegowina etwa hat das Dayton-Abkommen von 1995 den Krieg beendet und eine komplexe föderale Struktur geschaffen, die zwei Entitäten – die Föderation Bosnien und Herzegowina und die Republika Srpska – sowie den besonderen Brčko-Distrikt umfasst. Während die Föderation Bosnien und Herzegowina selbst auch föderal strukturiert ist und mehrere Kantone sowohl Autonomie als auch Mitwirkungsrechte genießen, ist der Gliedstaat Republika Srpska als zentralisierter Einheitsstaat konzipiert. Der Zentralstaat Bosnien und Herzegowina hat im Vergleich zu den Entitäten nur sehr begrenzte Kompetenzen, hauptsächlich in den Bereichen Außen- und Verteidigungspolitik. Auch wenn das föderale System das Land befriedet hat, bleibt Bosnien und Herzegowina von tiefen ethnischen Spannungen und politischen Blockaden geprägt, die den Föderalismus stark belasten.⁹¹ In den letzten Jahren haben sich außerdem, insbesondere in der Republika Srpska, separatistische Bestrebungen verschärft, die for-

90 Vgl. *Saunders et al*, External Support to Constitution Building Processes, Report 2024:06 (EBA) (2024).

91 Vgl. zum Föderalismus in Bosnien und Herzegowina: *Keil*, Federalism as a Tool of Conflict-Resolution: The Case of Bosnia and Herzegovina, *L'Europe en Formation* 2012/1 n°363, 205 (209 ff).

mell noch umfassendere Autonomie fordern,⁹² hinter vorgehaltener Hand aber auch die Unabhängigkeit oder die Vereinigung mit Serbien in Erwägung ziehen.

Als weiteres Beispiel einer Föderalisierung, die einem Staat nach einem gewalttätigen Konflikt von außen mehr oder weniger aufgezwungen wurde („*putting-together federations*“) gilt der Irak. Nach dem militärischen Sturz von *Saddam Hussein* durch die alliierten Kräfte unter der Führung der USA, erklärte die neue irakische Verfassung von 2005, die im Wesentlichen von den USA verfasst und nur oberflächliche irakische Einflüsse enthält, zu einem demokratischen, föderalen und parlamentarischen Staat.⁹³ Der Föderalisierungsprozess war jedoch schon deshalb nicht erfolgreich, weil die Verfassung wesentliche Mängel enthält. Nicht nur versäumt sie es, die Mitwirkung der Gliedstaaten zu sichern (weil sie ein Zweikammerparlament und ein Verfassungsgericht nur verspricht, aber nicht selbst ins Leben ruft), vielmehr vernachlässigt sie auch andere Elemente, die für einen Bundesstaat unerlässlich sind: Die Definition der Gliedstaaten (es gibt nach der Verfassung und bis auf weiteres nur einen einzigen: Kurdistan), eine klare Teilung der Kompetenzen (die Listen sind vage und überlappend), eine Teilung der Ressourcen (Öl und Gas gehören nach Verfassung dem ganzen Volk und allen Provinzen) und ein klarer Vorrang von kompetenzmäßig erlassenen Bundesrecht (stattdessen geht Provinzrecht bei konkurrierenden Kompetenzen vor). Es erstaunt denn auch wenig, dass statt eines funktionierenden Bundesstaats ein quasi unabhängiges Kurdistan entstanden ist, das sich im Wesentlichen selbst regiert und mit der Peschmerga über eigene Streitkräfte, aber über keine Verfassung verfügt, und ein Rest-Irak, das kaum dezentralisiert ist und in Machtkämpfen gefangen bleibt.

Auch Nepal hat sich von einem Einheitsstaat in einen Bundestaat verwandelt, um einen zehnjährigen Bürgerkrieg zu beenden, der Kritik an der Dominanz der politischen Elite in Kathmandu Rechnung zu tragen und den Forderungen ethnischer und regionaler Gruppen nach Autonomie nachzukommen. Seit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung im Jahre 2015 gilt Nepal als föderale demokratische Republik. Den stark zentralisierten Staat in einen vielfältigen Bundesstaat mit drei Ebenen

92 Zusammenfassung der Ereignisse: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Verfassungskrise in Bosnien und Herzegowina, 30.05.2025, abrufbar unter <https://www.ecoi.net/en/file/local/2126116/2025_05_E-Brief_Bosnien_Herzegowina_bf.pdf> (6.5.2026).

93 Verfassung des Iraks (engl. Übersetzung): <https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005> (6.5.2026); *Beiser*, A Failure of Conflict Resolution Rather than a Failure of Federalism? The Case of Iraq, in: Keil/Alber (Hg), *Ethnopolitics*, Volume 19, 2020 – Issue 4: Federalism as a Tool of Conflict Resolution (2020), 383.

umzuwandeln, erfordert jedoch einen langen Transitionsprozess, der gegenwärtig noch weit davon entfernt ist, abgeschlossen zu sein. Verfassungsrechtlich konnte der Staat unmittelbar in einen Bundestaat verwandelt werden, die Übertragung der Aufgaben erfolgte jedoch ab 2017 schrittweise. Zunächst galt es, Lokal- und Provinzwahlen durchzuführen und Parlamente und Verwaltungen in den Regionen aufzubauen. Erst dann konnte die Übertragung der Aufgaben – Primarschulbildung, gesundheitliche Primärversorgung, lokale Infrastruktur – an die lokale Ebene, und – Sekundarschulung, Provinzstraßen, Krankenhäuser, Polizei – an die Provinzen gestaffelt erfolgen. Ziel der holprigen und anspruchsvollen Föderalisierungsprozesses war es, den Versprechungen der Verfassung nachzuleben, ohne durch überstürzte Kompetenzverschiebungen an Akteure, die dazu personell, administrativ und finanziell noch nicht bereit waren, die Versorgung mit Dienstleistungen zu gefährden.⁹⁴

IV. Föderale Systeme jenseits der Bundesstaaten

Nimmt man auch die Einheitsstaaten in den Blick, so wird noch deutlicher, dass der globale Trend nicht in Richtung Zentralisierung, sondern in die gegenteilige Richtung geht. Während 1975 noch ungefähr 20 Staaten als dezentralisierte Staaten galten, sind es heute, je nach Zählung, 160 oder 180. Hinzukommen die Staaten, die zumindest für eine Volksgruppe oder eine Region ein Sonderregime mit Autonomie vorsehen. Dabei ist die Vielfalt der Systeme noch weit größer als bei den Bundesstaaten: Es gibt Provinzen und Regionen, Distrikte, Inseln, Häfen, Städte und Gemeinden mit legislativen, administrativen und/oder fiskalischen Kompetenzen, die manchmal symmetrisch für alle gleich sind, oft aber auch asymmetrisch voneinander abweichen.

Während weltweit immer mehr Staaten auf Dezentralisierung setzen, um ihr Staatssystem zu verbessern oder auf separatistische Tendenzen zu reagieren (A), entstehen mit den Regionalstaaten neue föderale Systeme, die oft auch konföderale Elemente aufweisen (B). Föderale Gewaltenteilung wird aber nicht nur im Innern der Staaten immer wichtiger, sondern zeigt sich auch vermehrt auf supra- und internationaler Ebene, selbst wenn neuere politische Entwicklungen auf eine Rückkehr des „Rechts“ des Stärkeren hinweisen (C).

94 Vgl. Breen, *The Road to Federalism in Nepal, Myanmar and Sri Lanka, Finding the Middle Ground* (2018).

A) Die dezentralisierten Einheitsstaaten

Frankreich, ein Land, das lange Zeit als Paradespiel eines zentralisierten Einheitsstaats galt, ist mittlerweile ein weitgehend dezentralisierter Staat. Seit je verfügt das Land neben seinen Regionen und Départements als Gebietskörperschaften auf dem Festland auch über verschiedene Überseegebieten mit unterschiedlich weitreichenden Kompetenzen. Überseedepartements und -regionen (sog *DROM*), Guadeloupe, Martinique, Réunion, sind rechtlich weitgehend dem französischen Festland gleichgestellt, Übersee-Kollektivitäten (sog *COM*), wie etwa Französisch-Polynesien oder Saint-Martin, verfügen über deutlich mehr Autonomie, auch im Bereich der Gesetzgebung und der Finanzen.⁹⁵

Neukaledonien verfügt über einen verfassungsrechtlichen Sonderstatus (Titel XIII), der sehr weitgehende Autonomie gewährt. Nachdem es in der 1853 annektierten Kolonie zu schweren Unruhen gekommen war, führte das 1998 zwischen Frankreich, Unabhängigkeitsbefürworterinnen und Loyalisten verhandelte Nouméa-Abkommen sowohl föderale als auch konföderale Elemente ein: Nicht nur sollten lokale Institutionen aufgebaut und diesen schrittweise Kompetenzen übertragen werden, vielmehr sollte die neukaledonische Bevölkerung auch das Recht erhalten, mehrere Unabhängigkeitsreferenden durchzuführen.⁹⁶ Die Befürworterinnen und Befürworter der Unabhängigkeit scheiterten jedoch in drei Referendumsabstimmungen (2018, 2020 und 2021), boykottierten allerdings die dritte Abstimmung. Nachdem es 2024 wegen einer geplanten Reform des Wahlrechts erneut zu gewalttätigen Auseinandersetzungen gekommen war, kam im Juli 2025 mit dem Abkommen von Bougival ein politischer Kompromiss zwischen Vertreterinnen und Vertretern (großer Teile) beider Lager zustande. Das Abkommen sieht vor, dass innerhalb der Französischen Republik ein *sui generis* „*État de la Nouvelle-Calédonie*“ geschaffen wird, der die kaledonische Nationalität anerkennt (aber untrennbar mit der französischen Staatsangehörigkeit verbindet), das Wahlsystem reformiert und noch weitreichendere Autonomie gewährt. Die Übersetzung dieses politischen Abkommen in verfassungsmäßige Realität hat mit der Abstimmung im französischen

95 Vgl. *Le Lidec*, Le jeu du compromis: l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France, *Revue française d'administration publique* 2007/1 n° 121–122, 111 ff; *Alber*, Wechselwirkungen im Frankreich der drei Ozeane: unterschiedliche Auswege aus der Impasse zwischen Assimilation und Emanzipation, in: EZFF (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2009: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (2009) 275.

96 *Faberon*, La Nouvelle-Calédonie: vivre l'accord de Nouméa, *Revue française d'administration publique* 2002/1, 39 f.

Senat die erste Hürde übersprungen; weitere stehen mit der Abstimmung in der französischen Nationalversammlung und mit dem Referendum in Neukaledonien noch bevor.⁹⁷

Auch auf dem französischen Festland hat mit den „Lois Defferre“ in den Jahren 1982 und 1983 ein Dezentralisierungsprozess eingesetzt, der Regionen, Departemente und Gemeinden stärkte und die umfassende Aufsicht durch Präfekte abschaffte. Im Jahre 2003 wurde die Dezentralisierung in der französischen Verfassung verankert („*Organisation décentralisée de la République*“)⁹⁸. In den 2010er Jahren reduzierte sich die Zahl der Regionen, denen vor allem im Bereich der Wirtschaftsförderung, des Verkehrs und der Berufsbildung wichtige Kompetenzen zukommen, von 22 auf 13; gleichzeitig sind die Departemente im Bereich der Sozialpolitik und die Kommunen im Bereich der Primarschulbildung und der lokalen Infrastruktur zu bedeutenden Akteuren geworden.⁹⁹

Wiederum anders zeigt sich die Situation auf Korsika. Als Reaktion auf Unabhängigkeitsbestrebungen verabschiedete das französische Parlament seit 1982 verschiedene Dezentralisierungsgesetze, die der aufmüpfigen Insel weitergehende Autonomie einräumten. Laut Verfassung handelt es sich bei Korsika gegenwärtig um eine „*collectivité territoriale*“ mit Sonderrechten.¹⁰⁰ Die korsische Versammlung (*l'Assemblée de Corse*) ist zuständig für Bildung und Kultur, Wirtschaft und Infrastruktur, Umwelt und Raumordnung sowie Transport und verfügt, wenn auch nur beschränkt, über eigene Finanzen. Zwar haben Separatismus und Gewalt seither erheblich abgenommen, doch bleiben Forderungen nach mehr Zuständigkeiten, namentlich im Bereich der Sprachförderung und der Steuerpolitik, weiterhin auf der politischen Agenda.

Asymmetrische Dezentralisierungen lassen sich auch in anderen Ländern beobachten, etwa im Kosovo. Die Dezentralisierung, die vor allem die serbische Minderheit des Landes schützen soll, beruht gleichzeitig auf der kosovarischen Verfassung (Kap. VIII: Lokale Selbstverwaltung), einem Gesetz über die lokale Selbstverwaltung und dem Ahtisaari-Plans von 2007, den der UN Sondergesandte dem UN-Sicherheitsrat vorge-

97 Pantz/Milhiet, Nouvelle-Calédonie: une première analyse géopolitique de l'Accord de Bougival, in: Le Grand Continent (19.8.2025); aktueller Stand der Verfassungsrevision: <<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-023.html>> (6.5.2026).

98 Art 1, 4. Satz Const-FR.

99 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

100 Art 72 Const-Fr; Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

legt hatte.¹⁰¹ Letzter garantiert der serbischen Bevölkerung umfassende Rechte zur lokalen Selbstverwaltung, namentlich im Bereich von Sprache, Kultur und Bildung, Polizei und Sicherheit sowie den Finanzen, und gibt ihnen das Recht, im gemeinsamen serbischen Rat (*Community of Serb Municipalities*) zusammenzuarbeiten. Obwohl die EU, die USA und die UN auf die Umsetzung dieser Bedingungen drängen, die sie als Garanten für politische Stabilität erachten, ist die Dezentralisierung bis anhin nur bruchstückhaft umgesetzt und der gemeinsame serbische Rat, der Angst vor Sezession und Irredentismus schürt, bis anhin nicht wie vorgesehen geschaffen worden.¹⁰²

Auch Länder wie Schweden haben sich in den letzten fünfzig Jahren weitgehend dezentralisiert. Die insgesamt 21 Regionen sind für das Gesundheitswesen, den öffentlichen Verkehr und die Regionalplanung zuständig, die Kommunen für die Grund- und Sekundarschulen, die lokale Infrastruktur, die Sozialdienste und die Kultur- und Freizeitangebote.¹⁰³ Finnland und Norwegen haben ähnliche Entwicklungen durchlaufen. Außerdem haben alle drei Staaten Sami Parlamente geschaffen, um der indigenen Bevölkerung im Norden Selbstbestimmung zu ermöglichen und diese mit Gesetzgebungskompetenzen in Bereich von Kultur, Sprache, Bildung und Medien, jedoch nicht mit Steuerbefugnissen, ausgestattet. Vor allem die Kommunen nehmen damit in diesen Staaten, wie in zahlreichen anderen, eine zunehmend bedeutende Rolle im mehrstufigen Staat ein.¹⁰⁴

B) Die regionalen Systeme

Mit der Regionalisierung, etwa in Italien, Spanien und Großbritannien, scheint ein neuer Typus des gewaltenteiligen Staats zu entstehen, der oft zwischen den Einheitsstaaten und den Bundesstaaten verortet wird, in Wirklichkeit aber oft einen weitergehenden – konföderalen – Schutz der Kompetenzverteilung vorsieht. Regionale Systeme zeichnen sich

101 United Nations Security Council, Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2007/168, 26 March 2007.

102 Morina, Der intern und extern in Frage gestellte Status Kosovos, in: IFSH (Hg), OSZE-Jahrbuch 2018 (2020), 149 ff.

103 Vgl. Wollmann, Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden im Vergleich: zwischen institutioneller Beharrung und Dynamik, in: Dahme/Wohlfahrt (Hg), Systemanalyse als politische Reformstrategie (2010), 137 (138 f).

104 Klotz, Interkommunale Kooperation im Alpenraum, Die lokalen Dienstleistungen in Graubünden, Südtirol und Tirol (2025); vgl. auch Alber/Zwilling, Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert (2014).

dadurch aus, dass sie eine ausgeprägte multinationale Komponente aufweisen und darauf zielen, das Recht der Selbstbestimmung eines Volks innerhalb der bestehenden Grenzen zu verwirklichen (meist um Forderungen nach externer Selbstbestimmung zu begegnen), oft bilateral verhandelt werden und auch nur durch paritätische Verhandlungen verändert werden können.

So trat zum Beispiel im Jahre 1979 im Rahmen der spanischen Verfassung, die allen Regionen und Nationalitäten Autonomie verspricht,¹⁰⁵ ein besonderes Statut in Kraft, das dem Baskenland als historischer Einheit besondere Autonomierechte garantiert. Das im Jahre 2002 revidierte Statut bildet die Grundlage für die weitgehende Selbstverwaltung der baskischen Provinzen Álava, Bizkaia und Gipuzkoa. Das baskische Parlament kann nicht nur eigene Gesetze erlassen, ein eigenes Bildungssystem betreiben und eine eigene Polizei unterhalten, sondern auch selbständig Steuern erheben und verwalten; es muss lediglich eine Pauschale an den Zentralstaat abgeben.¹⁰⁶ Im Unterschied zu typischen Bundesstaaten liegt die Kompetenz zur Änderung der Verfassung nicht auf Ebene des Gesamtstaates, der mit qualifizierten Mehrheiten die Kompetenzverteilung ändern kann. Änderungen des baskischen Statuts erfordern gemäß Art 46 des Statuts Verhandlungen in den Provinzparlamenten, Genehmigungen des spanischen Parlaments und Referenden in der autonomen Gemeinschaft – und werden entsprechend zwischen Madrid und Euskadi ausgehandelt.

In Großbritannien könnte das Parlament in Westminster aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Souveränität zwar theoretisch die Devolution rückgängig machen. Praktisch aber sind sich die meisten Beobachterinnen und Beobachter einig, dass namentlich der *Act of Scotland* nur mit Zustimmung des Parlaments in Edinburgh verändert werden könnte. Um auf die schottische Unabhängigkeitsbewegung zu reagieren, hat das Parlament den Akt aus dem 1998 im Jahre 2012 revidiert, um die Steuerhoheit Schottlands zu erhöhen, und im Jahre 2016 wiederum, um im Rahmen des Brexit-Referendumsbeschlusses weitere Kompetenzübertragungen an Edinburgh zu übertragen. Noch eindeutiger verhält sich die Situation in Nordirland, die – neben dem (weniger weitgehenden) Sonderregime für Wales –, die asymmetrische Devolution prägt. Das internationale *Good Friday Agreement* gilt auch nach seiner Umsetzung durch den *Northern Ireland Act* im Jahre 1998 als ver-

105 Art 2 CE.

106 Titel I u III Autonomiestatut des Baskenlandes, erlassen durch Ley Orgánica 3/1979 vom 18. Dezember 1979.

bindlicher Rahmen der Machtteilung. Danach bleibt zwar das Parlament in Westminster formal souverän, doch praktisch kann am nordirischen Regime nur durch Konsens gerüttelt werden.

Ein weiteres regionales und asymmetrisches System mit konföderalen Elementen zeigt sich auch in Dänemark das mit den beiden autonomen Regionen der Faröer Inseln¹⁰⁷ und Grönland¹⁰⁸ drei Länder unter einem Königreich vereint. Nachdem Grönland seit 1721 eine dänische Kolonie war, wurde die Insel 1953 als Provinz in Dänemark eingegliedert. Mit dem sog *Home Rule Act* setzte 1979 die Dezentralisierung ein, die 2009 erheblich erweitert wurde, als Grönland als eigenständige Nation mit einem Recht auf Selbstbestimmung anerkannt wurde.¹⁰⁹ Der *Self-Government Act* von 2009 präzisiert auch das konföderale Element der Austrittsmöglichkeit: Sollte die Mehrheit der grönländischen Bevölkerung in einem Referendum für die Unabhängigkeit stimmen, würden Verhandlungen mit Dänemark stattfinden, um Fragen der Staatsangehörigkeit, der Aufteilung des Vermögens und der Schulden, der Verteidigung und der internationalen Verträge zu klären. Die Unabhängigkeit kann vollzogen werden, wenn auch das dänische Parlament zustimmt.

Auch wenn regionale Staaten und andere Formen von Vielvölkerstaaten meist nicht so weit gehen, einem Volk oder einer Region das Recht auf Sezession zuzugestehen, so weisen sie doch oft „konföderale“ Merkmale auf: Das Ausmaß der Selbstbestimmung wird bilateral verhandelt und es entsteht ein echter *foedus*, ein Vertrag, der unilateral nicht abgeändert werden kann. So wurde etwa das dänische Selbstregulierungsstatut zwischen der regionalen und der dänischen Regierung ausgehandelt. Das Statut ist von der dänischen Verfassung unabhängig¹¹⁰ und kann nach herrschender Lehre nicht wie ein normales dänisches Gesetz vom Parlament aufgehoben werden. Es handelt sich vielmehr um ein inter-„nationales“ Abkommen zwischen zwei gleich-

107 Autonom seit dem Autonomiegesetz, Nr 137 vom 23. März 1948, englische Übersetzung abrufbar unter <<https://www.government.fo/en/foreign-relations/constitutional-status/the-home-rule-act>> (29.9.2025).

108 Heimverwaltung seit 1979 und Selbstverwaltung seit dem Selbstregierungsstatut, Nr 473 vom 12. Juni 2009, englische Übersetzung abrufbar unter <<https://english.stm.dk/media/4vgewyoh/gl-selvstyrellov-uk.pdf>> (29.9.2025).

109 Selbstregierungsstatut, Nr 473 vom 12. Juni 2009, englische Übersetzung abrufbar unter <<https://english.stm.dk/media/4vgewyoh/gl-selvstyrellov-uk.pdf>> (29.9.2025).

110 *Ackrén*, Development of Autonomy in Greenland – From Home Rule to Self-Government, in: *Autonomy Arrangements in the World*² (2022), 2.

berechtigten Völkern innerhalb desselben Staates¹¹¹, welches die Beziehung der beiden Einheiten für beide Seiten verbindlich regelt.¹¹²

Diese Art von Garantie, die als *foedus* nicht einseitig geändert werden können, ist für kleinere Völker innerhalb größerer Nationen oft entscheidend, um sich in einem Staat als deutliche Minderheit sicher und zuhause zu fühlen. Nur wenn auch (qualifizierte) Mehrheiten ihre Stellung und ihre Kompetenzen nicht wieder aufheben werden, können sich Kurden im Irak, Schotten in Großbritannien, Basken in Spanien oder Südtiroler in Italien darauf verlassen, dass sie sich innerhalb ihres Heimatstaats selbst verwalten können.

C) Die überstaatlichen Ebenen

Mehrstufige Gouvernanz wird weltweit immer wichtiger, weil Kompetenzverteilung und Zusammenarbeit zu Recht als einzigartige Instrumente gelten, um die Demokratie zu vertiefen, die Entwicklung nachhaltig zu fördern und allen Regionen, Völkern oder Minderheiten eines Staats gerecht zu werden. In Staaten, die im Innern eine große Heterogenität aufweisen – geografisch, wirtschaftlich, politisch oder kulturell – ist demokratisch legitimierte, rechtstaatliche gebändigte und effektive Regierungsführung ohne Kompetenzverteilung kaum denkbar. Die formale Gleichbehandlung aller Akteure bedeutet unter diesen Umständen, tatsächlichen Unterschieden nicht gerecht zu werden; erst maßgeschneiderte Autonomie- und Mitwirkungsrechte können materielle Gleichheit verwirklichen.¹¹³

Die Frage nach der richtigen Verteilung der Kompetenzen endet aber nicht nach an den völkerrechtlichen Grenzen eines Staats, sondern wird auch jenseits der Staaten immer bedeutsamer. Die meisten alten und neuen Herausforderungen, mit denen sich die Staatengemeinschaft konfrontiert sieht, erfordern zwar Zusammenarbeit, lassen sich jedoch nicht durch „one-size-fits-all“ Ansätze lösen. Dafür sind selbst die globalen Probleme in ihren Auswirkungen zu vielfältig. Technologischen Umwälzungen und klimatologische Veränderungen wirken sich von Region zu Region unterschiedlich aus und erfordern kontextangepasste Lösungen und Raum für demokratische Experimente und Lernprozesse.

111 Wie sie auch in der Präambel des Statuts bezeichnet werden.

112 *Ackrén*, Greenland 3.

113 *Gamper*, Suum Cuique Tribuere – A Common Narrative of Federalism and Equality? in: *Belser et al (Hg), The Principle of Equality in Diverse States, Reconciling Autonomy with Equal Rights and Opportunities* (2021), 13 ff.

Föderale Systeme erlauben die Verteilung von Kompetenzen zwischen verschiedenen Stufen, von der lokalen bis zur globalen, und fördern die auf Kompromiss gerichtete Zusammenarbeit von Akteuren, die sich – ungeachtet ihrer unterschiedlichen Größe – grundsätzlich auf Augenhöhe begegnen.¹¹⁴

Die meisten internationalen Organisationen sind als Konföderationen konzipiert. Sie interagieren nur indirekt mit dem Volk, fällen ihre Entscheide einstimmig und nicht durch direktgewählte Organe, sondern durch Regierungen und diplomatische Vertreter. Sie genießen deshalb nur eine indirekte demokratische Legitimation (und auch dies nur, wenn es sich bei den Mitgliedstaaten um Demokratien handelt), sie sind schwerfällig und nicht in der Lage, gegen den Willen der Mitgliedstaaten für Harmonisierung oder Vereinheitlichung zu sorgen – selbst dann nicht, wenn die Subsidiarität eine Verlagerung der Zuständigkeiten nach oben erfordern würde. Internationale Staatenbünde haben auch keine Steuerbefugnisse, sondern sind darauf angewiesen, dass ihre Mitgliedstaaten Beiträge ausrichten. Sie lassen in der Regel den derzeitigen Austritt zu.¹¹⁵

Nur die EU als supranationale Organisation weist stärkere föderale Elemente auf. Zu diesen föderalen Elementen gehört neben der Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und dem Vorrang des EU-Rechts vor allem das seit 1979 direkt gewählte Europäische Parlament, das zusammen mit dem Rat der Europäischen Union eine Art Zweikammerparlament bildet. Für die föderale Kompetenzverteilung entscheidend ist auch, dass mit dem EuGH ein unabhängiges Gericht für die Einhaltung der Kompetenzordnung sorgt und sicherstellt, dass EU-Recht einheitlich angewendet wird. Zur Föderalisierung der EU trägt auch bei, dass die Politikbereiche, in denen die Union Mehrheitsentscheide fällen kann, seit 1958 ständig wachsen, was zur Folge hat, dass überstimmte Mitgliedstaaten gegen ihren Willen Einbußen ihrer Kompetenzen hinnehmen müssen.¹¹⁶ Die Entwicklungen der EU zeigen besonders deutlich, dass sich eine starke gemeinsame Politik durch Einstimmigkeit kaum verwirklichen lässt. Es erstaunt deshalb nicht, dass das Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten – ähnlich wie im Völkerrecht die modularen Allianzen der Willigen – an Bedeutung ge-

114 Vgl hierzu auch die Präambel UN-Charta: „Wir, die Völker der Vereinten Nationen – fest entschlossen [...] unseren Glauben an [...] die Gleichberechtigung [...] von allen Nationen, ob gross oder klein, erneut zu bekräftigen.

115 *Palermo/Kössler*, *Comparative Federalism* 35.

116 Vgl *Schütze*, *On “Federal” Ground: The European Union as an (Inter)national Phenomenon*, *Common Market Law Review* 46(4) (2009), 1069 ff.

winnt. Flexible Geometrien oder unterschiedliche Integrationstempi ermöglichen es einzelnen Mitgliedstaaten – föderal – weitere oder schnellere Integration zu vereinbaren (etwa im Bereich der Währung, der Außenpolitik, der Verteidigung, der Freizügigkeit oder der inneren Sicherheit), während sie es gleichzeitig anderen Mitgliedstaaten gestatten – konföderal – abseitszustehen und zuzuwarten.¹¹⁷ Ein Europa der konzentrischen Kreise erlaubt auch Nicht-Mitgliedstaaten eine ausgehandelte und abgestufte Zusammenarbeit und trägt zur Flexibilisierung und wohl auch zur Demokratisierung der europäischen Integration bei.

Trotz des weitgehend unbestrittenen Bedarfs an einer föderalen Kultur der Subsidiarität und des Kompromisses weisen die globalen Entwicklungen in letzter Zeit in eine andere Richtung. Verlässliche und rechtlich eingebundene Zusammenarbeit in komplexen mehrstufigen Gefügen scheint immer mehr der Machtpolitik zu weichen. Seit zwei Jahrzehnten sind die liberalen Demokratien, die echte und freie Wahlen garantieren, der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet sind, Menschenrechte gewährleisten und Minderheiten schützen, weltweit auf dem Rückzug.¹¹⁸ Mit der demokratischen Rezession, dem *democratic decline* oder *backsliding*, geht auch ein Abbau rechtsstaatlicher Strukturen, oft eine eigentliche Erosion der Rechtsstaatlichkeit, einher.¹¹⁹ Von diesen Entwicklungen bleiben auch konföderale, föderale und dezentrale Systeme nicht verschont, die auf lebendige mehrstufige Demokratien und auf eine Achtung der Kompetenzverteilung und ihre gerichtliche Durchsetzung angewiesen sind. Als die ersten demokratischen Rückschläge vermeldet wurden, die immer auch einen Niedergang der Rechte und Freiheiten und der Rechtsstaatlichkeit voraussetzen und bewirken, bestand zunächst noch die Hoffnung, dass nur junge und fragile Demokratien betroffen sein würden. Mittlerweile steht fest, dass sich kein Staat und keine Gesellschaft in Sicherheit wiegen kann.¹²⁰ *Timothy Snyder* hat die entscheidende Herausforderung prägnant auf den Punkt gebracht: „Wir sind nicht klüger als die Menschen, die erlebt haben, wie überall in Europa die Demokratie unterging und Faschismus, Nationalsozialismus und Kommunismus kamen. Aber einen Vorteil haben wir.

117 *Biegoń*, Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, Wer kann, geht voran, APuz 37/2017, 18, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/255607/europa-der-verschiedenen-geschwindigkeiten/>> (6.5.2026).

118 *Freedom House*, Freedom in the World in 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule.

119 *Schneider/Neuman*, Das Sterben der Demokratie: Der Plan der Rechtspopulisten – in Europa und den USA (2025).

120 *Levitsky/Ziblatt*, Wie Demokratien sterben: Und was wir dagegen tun können (2018).

Wir können aus ihren Erfahrungen lernen.“¹²¹ Die Frage ist, ob und wie wir diesen Vorteil nutzen.

Vermutlich sind die Bedingungen, um aus vergangenen Unrechts-erfahrungen zu lernen, auf lokaler und regionaler Ebene gegenwärtig wesentlich besser als auf globaler Ebene. Erstmals seit 20 Jahren gibt es weltweit nämlich mehr autokratische als demokratische Staaten. Diese Entwicklung wirkt sich auch auf die Schaffung und Durchsetzung des Völkerrechts auf, welches die oberste konföderale Ebene im globalen Mehrebenensystem bildet. Was würde es beispielsweise für supra-regionale und nationale Systeme bedeuten, wenn Donald Trumps Friedensrat die Vereinten Nationen verdrängen würde? Trump persönlich – und nicht der jeweilige US-Präsident – ist Vorsitzender des *Board of Peace* auf Lebenszeit; er hat das ausschließliche Recht, Mitgliedstaaten einzuladen oder auszuschließen, und er hat sich selbst ein Veto-recht gegenüber allen Beschlüssen, die das Gremium fällt, eingeräumt. Wird die *Rule of Law* durch die *Rule of (Mad)Man* ersetzt, erfolgt die internationale Zusammenarbeit nicht mehr in rechtsstaatlichen und demokratischen Bahnen. Umso wichtiger wird es für demokratische Staaten werden, an ihrer Kompetenzverteilung festzuhalten und flexible, aber verlässliche Allianzen mit Gleichgesinnten einzugehen, die die Bereitschaft teilen, Demokratie und Verfassungsstaat auf allen Ebenen zu stärken und zu verteidigen.

V. Schlussbemerkung

Wirft man einen Blick auf das vergangene halbe Jahrhundert, während dem das Institut für Föderalismus die Entwicklungen der Kompetenz-verteilung in Österreich sowie die föderalen Entwicklungen in umliegenden und fernliegenden Ländern beobachtet, so ist man unweigerlich beeindruckt von den vielfältigen Geschehnissen. Die vorliegenden Ausführungen verdeutlichen, dass föderale und dezentrale Systeme weltweit unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken unterliegen, die sich nicht auf eine einheitliche Formel reduzieren lassen. Während in etablierten, homogenen Bundesstaaten, wie der Schweiz, den USA, Deutschland und Österreich, ein anhaltender Zentralisierungstrend festzustellen ist, zeigen multinationale Staaten, wie Kanada oder Belgien, entgegengesetzte Tendenzen. Parallel dazu hat sich die Zahl de-

121 Snyder, Über Tyrannei, Zwanzig Lektionen für den Widerstand¹⁰ (2025), Klappentext, vgl auch 13.

zentralisierter Einheitsstaaten in den vergangenen fünfzig Jahren vervielfacht, wobei föderale und dezentrale Strukturen zunehmend als Instrument der Konfliktbewältigung in fragilen Vielvölkerstaaten zum Einsatz kommen.

Dass sich die Welt auf dem Weg zum Autoritarismus befindet, weckt ein neues Interesse am Föderalismus und an der Dezentralisierung. Sind gewaltenteilige Systeme, die der *horizontalen Gewaltenteilung* zwischen Parlament, Regierung und Justiz eine *vertikale Verteilung* der Macht, der Verantwortung und der Ressourcen gegenüberstellen, resilienter gegen autokratische Tendenzen? Die Schöpfer des ersten Bundesstaats der Welt, der USA, waren davon überzeugt: Wenn sie die Macht nicht nur zwischen den verschiedenen Gewalten – Parlament, Regierung und Justiz – aufteilen, sondern auch zwischen Bund und Gliedstaaten, so schaffen sie eine doppelte Sicherheit („*double security*“) für die Rechte des Volks.¹²² Nicht nur Akteure der gleichen staatlichen Ebenen kontrollieren sich gegenseitig, auch der Bund wendet Machtmissbräuche in den einzelnen Gliedstaaten ab, welche umgekehrt verhindern, dass die zentrale Macht ihre Zuständigkeiten überschreitet oder auf andere Weise die Verfassung verletzt. Die gleichen Mechanismen der Machthemmung zeigen sich auch im mehrstufigen Staat – und zwar von der lokalen bis zur globalen Ebene.

Auf allen Ebenen stellt sich aber auch die Frage, ob die föderale Kompetenzverteilung und die Mitwirkungsrechte robust genug sind, um als Bastionen vor einer Vereinnahmung und willkürlicher Ausübung der Macht zu schützen. Wenn föderale und dezentrale Kompetenzverteilung Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärken und vertiefen, erlangt die Frage neue Dringlichkeit, wie der Föderalismus trotz innerstaatlichen Zentralisierungstrends, Konflikten und einer neuen Ära der Geopolitik erhalten und gestärkt werden kann. Schon die Frage macht deutlich, dass es sich beim Föderalismus – anders als in der Schweiz und vielleicht auch in Österreich oft suggeriert – nicht um kostspielige Altlasten der Geschichte handelt, die zumindest in kleinräumigen Staaten kaum noch eine Daseinsberechtigung haben und bestenfalls aufgrund von Pfadabhängigkeiten weitergeführt werden müssen. Vertikale Gewaltenteilung trägt zur Resilienz von Konstitutionalismus bei und dämmt die Gefahr von Autoritarismus ein. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, den Föderalismus in seiner Dynamik zu pflegen, immer wieder zu erneuern, zu erläutern, zu rechtfertigen und bei Bedarf zu verteidigen. Ohne Wachsamkeit könnten uns unverhofft Mechanismen

122 Madison, Federalist No 51 (1788).

und Instrumente, aber auch föderale Geisteshaltungen, wie Gesprächsbereitschaft, Rücksicht und Toleranz, abhanden kommen, ohne die man sich ein friedliches Zusammenleben in Einheit und Vielfalt kaum vorstellen kann.



Die Auswirkungen des EU-Rechts auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung¹

I. Einleitung

Ausgangspunkt des folgenden Beitrages sind die bekannten Worte von *H. P. Ipsen*, dass die EU „bundesstaatsblind“ bzw „landesblind“ sei.² Das stimmt soweit, als Unionsrecht nicht unmittelbar die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verändern kann. Es kann aber die Kompetenzausübung von Bund und Ländern beschränken oder sogar beseitigen.³ Das Unionsrecht wirkt sich in vielfältiger Weise auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern bzw deren Wahrnehmung aus.

Alle verfassungsrechtlichen Veränderungen, die Auswirkungen des Unionsrechts auf die Kompetenzverteilung im Blick haben, berücksichtigen letztlich auch meist den Ausgleich für unionsrechtliche Eingriffe in die Zuständigkeitsordnung mit, die gleichsam durch Kompetenzabsaugung bei Tätigwerden des Unionsgesetzgebers erfolgen.⁴ Die Bundesländer haben sich beim Beitritt zur Europäischen Union einer umfangreichen Beschränkung im Bereich ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten ausgesetzt gesehen.⁵ Die verbindliche unmittelbare Rechtsetzung der Europäischen Union, die finale Determinierung des Unionsrechts, Umsetzungsverpflichtungen und der damit verbundene Durchgriff auf

-
- 1 Die Vortragsfassung wurde im Wesentlichen beibehalten und nur sparsam mit Anmerkungen ergänzt.
 - 2 *Ipsen*, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: FS Hallstein (1966) 248 (256); *Öhlinger/Eberhard/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht, Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich⁸ (2023) 41; vgl auch *Lopatka*, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung (2020) 59 ff.
 - 3 *Streinz*, Europarecht¹² (2023) Rz 187.
 - 4 Vgl RV 1546 BlgNR 18. GP, 4, die davon spricht, dass der Einschränkung des bundesstaatlichen Prinzips durch die bereits bestehenden bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen zur Sicherung der Mitwirkung von Ländern und Gemeinden im Zuge der europäischen Integration entgegengewirkt werden soll.
 - 5 *Schäffer*, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, ZÖR 50 (1996), 25 f; *Baumgartner*, EU-Mitgliedschaft und Grundrechtsschutz (1997) 28 f sowie *Pernthaler*, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: FS Winkler (1997) 773 (784).

das Rechtsgefüge des Mitgliedstaates wurden für Kompetenzverluste und Kompetenzausübungsschranken verantwortlich gemacht. Zudem erfolgte eine Verstärkung durch die Dynamisierung der Rechtsetzung auf europäischer Ebene und durch extensive Kompetenzwahrnehmung der Organe der Europäischen Union.⁶ Daraus resultieren Forderungen nach einem Ausgleich für die Kompetenzeinbußen auf Länderebene, zumal in der Regel nur Bundesorgane auf unionaler Ebene am Rechtsetzungsprozess in Angelegenheiten mitwirken, die innerstaatlich in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen.⁷ Dem lag auch die Auffassung zugrunde, dass durch den Beitritt zur Europäischen Union in das bundesstaatliche Grundprinzip der Bundesverfassung wesentlich eingegriffen wird. Auch deshalb war eine Gesamtänderung der Bundesverfassung notwendig. In der Regierungsvorlage zum EU-BeitrittsBVG⁸ wurde ausdrücklich festgehalten, dass die mit dem Beitritt verbundenen Eingriffe in die Länderkompetenzen eine Einschränkung des bundesstaatlichen Prinzips darstellen.⁹

Dem sollte durch eine Bundesstaatsreform¹⁰ mit einer Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern und mit Regelungen zur Sicherung der Mitwirkung der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration entgegengewirkt werden.¹¹ Die Neuordnung der Kompetenzverteilung ist ein frommer Wunsch ge-

6 Schäffer, ZÖR 50 (1996), 18 f; Schreiner, Subsidiarität oder Zentralismus?, in: Schausberger (Hg), Engagement und Bürgersinn (2002) 372 (374); Berka, Verfassungsrecht⁸ (2021) Rz 322 ff. Durch die Kompetenz der Verordnungserlassung der Europäischen Union fällt die Rechtsetzungsbefugnis der Bundesländer im Bereich der unmittelbaren Anwendbarkeit von Verordnungen gänzlich weg. Vgl dazu Streinz, Europarecht Rz 475 ff.

7 Siehe zum Länderbeteiligungsverfahren ua Bußjäger, Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung in der Europäischen Union, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU Mitgliedschaft Österreichs (2015) 359 (359 ff); rechtsvergleichend Grabenwarter, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: von Bogdandy/Bast (Hg), Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Rechtsvergleich (2005) 121 (149 ff) sowie ders, Landtage und Bundesrat in der Europäischen Union, in: FS Weiss (2007) 137 (139 ff).

8 EU-BeitrittsBVG, BGBl 744/1994, RV 1546 BlgNR 18. GP.

9 Vgl RV 1546 BlgNR 18. GP, 4.

10 Vgl zu den Versuchen der Staatsreformen ausführlich Lienbacher, Staatsreform – bisherige Versuche, in: Walter Haslinger-Privatstiftung (Hg), Staatsreform – a(n) (never) ending story? (2020) 29 (29 ff).

11 RV 1546 BlgNR 18. GP, 4.

blieben.¹² Trotz der Strukturreformkommission¹³, des Österreichkonvents,¹⁴ des „Besonderen Ausschusses“ des Nationalrates,¹⁵ der Expertengruppe für Staats- und Verwaltungsreform,¹⁶ und den Bemühungen in der Regierung Kurz I mit einem Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz¹⁷ ist das Vorhaben nicht in die Gänge gekommen. Jetzt gibt es einen neuen Anlauf, zum einen mit einem Deregulierungsstaatssekretär¹⁸ und zum anderen eine Reformpartnerschaft mit drei Politgruppen für eine Föderalismusreform, die in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Energie bis Ende 2026 grundlegende Reformvorschläge erstatten sollen. Sie sollen vom Landeshauptmann aD Haslauer koordiniert werden.¹⁹

II. Mitwirkungsrechte

Wenn von Mitwirkungsrechten als Kompensation für Kompetenzverluste durch Unionsrecht gesprochen wird, geraten zunächst die Mitwirkungsrechte der Länder in den Blick. Sie sollen im Vordergrund stehen.

-
- 12 *Lienbacher*, Entwicklung und Zustand der Bundesstaatlichkeit in Österreich, in: Aulehner et al (Hg), *Föderalismus - Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit* (1997) 169 (186 f); *Schäffer*, ZÖR 50 (1996), 4 sowie *Lienbacher*, Verfassungsreform durch Konventsmethode, JRP 2005, 42 (47 f); *Öhlinger*, Braucht Österreich eine neue Verfassung?, JRP 2003, 1 (1 ff).
 - 13 Vgl *Republik Österreich. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst* (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe der Neuordnung der Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission) (1991).
 - 14 Vgl dazu den Österreichkonvent, abrufbar unter <https://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml> (16.10.2025).
 - 15 AB 1584 BlgNR 22. GP.
 - 16 Die Expertengruppe für Staats- und Verwaltungsreform hat zwei legislatisch ausgearbeitete „Pakete“ vorgelegt, die als Ministerialentwürfe in Begutachtung versendet wurden. Vgl dazu zB den ME zum Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird 2007, 94/ME 23. GP, 1 ff sowie ausführlich dazu *Lienbacher*, Staatsreform – Das erste Paket, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), *Staatsreform* (2008) 9 (10 ff) sowie *Lienbacher*, Staatsreform. Die Ergebnisse der Expertengruppe 2007, in: ders/Wielinger (Hg), *Jahrbuch Öffentliches Recht* (2008) 23 (23 ff) und 168/ME 23. GP sowie ausführlich dazu *Lienbacher*, Staatsreform. Die Ergebnisse der Expertengruppe im Jahr 2008, in: ders/Wielinger (Hg), *Jahrbuch Öffentliches Recht* (2009) 9 ff.
 - 17 Dr. *Josef Moser* als Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz.
 - 18 Staatssekretär für Deregulierung im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten ist *Sepp Schellhorn*, abrufbar unter <<https://parlament.neos.eu/team/sepp-schellhorn>> (16.10.2025).
 - 19 Siehe dazu *Haslauer* zur Wiederbelebung des Österreich-Konvents, abrufbar unter <https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2025/pk0145> (16.10.2025).

Als Beispiel für die Auswirkungen des Unionsrechts auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung nehmen die Mitwirkungsrechte der Länder in der Rechtserzeugung auf unionaler Ebene eine prominente Stellung ein, misst man sie an den intensiven Diskussionen, die zu ihrer Einführung geführt haben. Sie waren seit dem Beitrittsantrag 1989 ein heiß umstrittenes Thema und wurden zum Teil schon mit dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum geschaffen und dann im Zuge des Beitritts zur Europäischen Union intensiviert und ausgebaut.²⁰

A) Die verbindliche Stellungnahme

Die wohl prominenteste Auswirkung ist die einheitliche Stellungnahme der Länder gem Art 23d Abs 2 B-VG,²¹ die als Mitwirkungsrecht der Länder in jüngster Zeit traurige Aktualität erlangt hat.²² Als Gegenstück zum allgemeinen unverbindlichen Stellungnahmerecht der Länder gem Art 23d Abs 1 B-VG, das allen Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union zur Verfügung steht, an denen sie Interesse haben oder die deren selbständigen Wirkungsbereich berühren, basiert dieses Recht auf einheitliche Stellungnahme auf besonderen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und bindet Bundesorgane verfassungsrechtlich.²³ Die mit ihr verbundenen (verfassungs)rechtlichen Wirkungen können nur unter Erfüllung der besonderen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür entstehen. Zunächst muss ein Vorhaben der Europäischen Union Angelegenheiten betreffen, die in Gesetzgebung Landessache sind. Der Bund oder besser die Organe des Bundes dürfen davon bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU gem Art 23d Abs 2 B-VG nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen abweichen.²⁴ Diese verfassungsrechtliche Bindung erstreckt sich auf den

20 *Bußjäger*, Mitwirkung 359 f; *Schäffer*, Die Ländermitwirkung in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: FS Schambeck (1994) 1003 (1003 ff); *Lienbacher*, Die Wirkung der Supranationalität auf Föderalismus und Regionalismus aus österreichischer Sicht, in: Bauer/D'Atena (Hg), Die Wirkung der Supranationalität auf die Gewaltenteilung (2007) 189 (190 f); *Griller*, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, 102 (102 ff).

21 Siehe zu Art 23d Abs 1 B-VG ua *Müller*, Art 23d B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) 508 (Rz 3 ff); *Öhlinger/Konrath*, Art 23d B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (11. Lfg 2013) Rz 8 ff.

22 Siehe Fall Gewessler, abrufbar unter <<https://www.derstandard.at/story/3000000224823/schlacht-der-gutachter-hat-gewessler-das-recht-gebrochen>> (22.10.2025).

23 *Huber*, Die Erstattung einheitlicher Stellungnahmen der Länder, JRP 2024, 100 (102) sowie *Lienbacher*, Wirkung 201.

24 Siehe dazu ausführlich *Egger*, Art 23d B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (18. Lfg 2017) Rz 41.

gesamten Rechtsetzungsprozess, also insbesondere auch auf die Vorbereitungsphase von Ratsbeschlüssen, soweit daran österreichische Vertreter, wie etwa im COREPER, mitwirken.²⁵

Die Diskussion um dieses Länderbeteiligungsverfahren war schon seit dem Beitrittsansuchen 1989 politisch enorm sensibel und aufgeladen. Die Fronten verliefen nicht nur zwischen dem Bund und den Ländern, sondern auch innerhalb der Länder beziehungsweise zwischen den Ländern. Gestritten wurde unter anderem darüber, ob in den Integrationsfragen der jeweilige Landeshauptmann als Vertreter des Landes nach außen fungieren darf und vor allem, welche Funktion dabei der Legislative zukommt. Aufgrund der politischen Stärke einzelner damals agierender Funktionsträger aus den Landesparlamenten, also einzelner Landtagspräsidenten, hat diese Frage auch innerhalb der Länder beziehungsweise unter den Ländern sehr starke Auseinandersetzungen ausgelöst. Diese Auseinandersetzungen erklären die Komplexität der Regelungen, die dann letztlich als Kompromiss auf den unterschiedlichen Ebenen, nämlich zwischen Bund und den Ländern und in der Gewaltenteilungsfrage zwischen Legislative und Exekutive unter den Ländern gefunden wurden.²⁶

Art 23d Abs 4 B-VG ordnet an, dass die näheren Bestimmungen für die Länderbeteiligung in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern festzulegen sind. Eine solche Vereinbarung über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration ist schon 1992 abgeschlossen worden. Art 6 Abs 2 dieser Vereinbarung sieht für die nähere Ausgestaltung des Zustandekommens einer einheitlichen Stellungnahme der Länder, die die Organe des Bundes bindet,²⁷ eine weitere Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG der Länder untereinander vor.²⁸ Diese Vereinbarung wurde auch im Jahr 1992 abgeschlossen. Diese beiden Vereinbarungen konkretisieren Art 23d B-VG und sind damit so wie dieser unmittelbar für alle Staatsorgane verbindlich.²⁹ Durch diese Vereinbarungen wird die Integrationskonferenz der Länder eingerichtet, also ein eigenständiges Or-

25 *Lienbacher*, Wirkung 201.

26 *Lienbacher*, Wirkung 203.

27 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 775/1992, im Folgenden *Bund Länder Vereinbarung*.

28 Siehe dazu ua Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Art 15 a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, zB wrlGBI 29/1992, im Folgenden *Ländervereinbarung*.

29 Siehe zu den beiden Vereinbarungen *Huber*, JRP 2024, 103 f.

gan, das für die Abgabe einer verfassungsrechtlich bindenden „einheitlichen Stellungnahme“ der Länder in den Angelegenheiten, in denen den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zukommt, zuständig ist.³⁰ Diese Vereinbarungen führen auch aus, was eine einheitliche Stellungnahme im Sinne des Art 23d B-VG ist.³¹

Der sogenannte „Fall Gewessler“³² hat neuerlich die Frage virulent werden lassen, ob eine solche „einheitliche Stellungnahme“, die für den Bund bindend ist, auch ohne Integrationskonferenz der Länder abgegeben werden kann. Bundesministerin Gewessler ist von einer Stellungnahme der Landeshauptleutekonferenz auf europäischer Ebene abgewichen und hat der Renaturierungsverordnung³³ zugestimmt, wodurch diese auf Unionsebene überhaupt erst als Rechtsakt zustande gekommen ist. Das Stimmverhalten Österreichs war für das Zustandekommen ausschlaggebend. Die Folge war eine große politische Diskussion, der sehr schnell auch die verfassungsrechtliche Diskussion in einer Gutachtenschlacht folgte.³⁴

Sowohl die Entstehungsgeschichte des Art 23d Abs 2 B-VG als auch die damit verbundenen oben genannten Art 15a B-VG Vereinbarungen,³⁵ die Art 23d B-VG konkretisieren, und systematische Gesichtspunkte unterstreichen, dass einzig und allein die Integrationskonferenz der Länder eine einheitliche Stellungnahme, die Organe des Bundes auf unionaler Ebene (verfassungs)rechtlich bindet, abgeben kann.³⁶ Die Konstruktion der Integrationskonferenz wurde 1992 nur deshalb gewählt, weil auch eine Beteiligung der Landtage durch die Landtagspräsidenten bei der

30 Vgl Art 1 Ländervereinbarung.

31 Vgl Art 4 Ländervereinbarung.

32 Siehe Fall Gewessler, abrufbar unter <<https://www.derstandard.at/story/3000000224823/schlacht-der-gutachter-hat-gewessler-das-recht-gebrochen>> (22.10.2025).

33 VO (EU) 1991/2024.

34 Siehe dazu zB Gutachten von Seiten des BMK: *Stangl*, Gutachten I, abrufbar unter <https://www.bmluk.gv.at/dam/jcr:2d00bbe2-77e0-4844-a69b-ce9df5077e3f/Gutachten_Stangl.pdf> (22.10.2025), *Weber*, Gutachten II, abrufbar unter <https://www.bmluk.gv.at/dam/jcr:dccddcf9-e81a-4643-9356-0625faa120b4/Ergaenzendes-Gutachten_Weber.pdf> (22.10.2025); Gutachten LGP Rechtsanwälte, abrufbar unter <<https://heute.at/storageprod.blob.core.windows.net/public/Egger%20-%20Gutachten.pdf>> (22.10.2025); *Ennöckl*, Gutachten, abrufbar unter <https://www.bmluk.gv.at/dam/jcr%3A55f79bc0-5aa5-4c76-a524-51b7aab8e6cd/Gutachten_Ennoeckl.pdf> (22.10.2025); weitgehend aM Gutachten BKA/Verfassungsdienst, abrufbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr%3A0988adc0-ffd5-42f6-87b5-f73171de7e91/verordnung_ueber_die_wiederherstellung_der_natur_analyse_gutachten_bmk.pdf> (22.10.2025).

35 Bund Länder Vereinbarung; Ländervereinbarung.

36 *Lienbacher*, Wirkung 203 ff; *Kröll*, Harmonisierte Patientenrechte in der Europäischen Union, ZfV 2009, 540 (547 ff).

Abgabe bindender Stellungnahmen sicherzustellen war, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. Landtagspräsidenten haben sich damals beharrlich mit dem Argument, dass es sich bei den Gegenständen des Art 23d Abs 2 B-VG um Angelegenheiten handelt, die in die Gesetzgebungskompetenz der Landtage fallen, gegen eine Kompetenz der Landeshauptleutekonferenz zur Wehr gesetzt.³⁷ Dieser Streit mit den Landeshauptleuten hat dazu geführt, dass die Konstruktion der Integrationskonferenz der Länder geschaffen wurde. In ihr sind die Landeshauptleute und die Landtagspräsidenten vertreten, das Präsidium des Bundesrates ist teilnahmeberechtigt.³⁸ Jedes Land hat eine Stimme, die vom Landeshauptmann abgegeben wird. Fünf Länder müssen zustimmen, es darf keine Gegenstimme geben.³⁹ Würde auch die Landeshauptleutekonferenz in der Lage sein, eine einheitliche Stellungnahme abzugeben, würde die Konstruktion der Integrationskonferenz der Länder und die Motive für ihre Einrichtung ad absurdum geführt, weil sie jederzeit unterlaufen werden könnte und die beabsichtigte Teilhabe der Landtage in den Gesetzesmaterien der Länder in Form der Mitwirkung der Landtagspräsidenten gerade nicht stattfände.⁴⁰

Dass die Praxis eine andere ist, zeigt sich darin, dass bis jetzt keine einheitliche Stellungnahme der Integrationskonferenz der Länder existiert.⁴¹ Vielmehr sind sogenannte „einheitlichen Stellungnahmen“ in großer Zahl von der Landeshauptleutekonferenz abgegeben worden,⁴² die, soweit ich das überblicke, mit Ausnahme des genannten Falles immer befolgt wurden. Dabei handelte es sich aber nicht um einheitliche Stellungnahmen im Sinne des Art 23d Abs 2 B-VG.

Durch die Praxis können im innerstaatlichen Bereich verfassungsrechtlich bindende Regelungen außerhalb eines Verfassungsgesetzgebungsprozesses nicht geändert werden. Die Praxis der Landeshauptleutekonferenz und die faktische Befolgung ihrer Beschlüsse ändert

37 Kröll, ZfV 2009, 547.

38 Art 2 der Ländervereinbarung.

39 Art 3 iVm Art 4 der Ländervereinbarung.

40 Lienbacher, Wirkung 203.

41 *Institut für Föderalismus*, 32. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2007) 70; Rosner, Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 41 (54).

42 Laut *Institut für Föderalismus*, 39. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2014) 67, waren es im Jahr 2014 24 gemeinsame Stellungnahmen; vgl dazu Sonntag, Rechtstatsachen im Verfassungsrecht: Bericht über den Föderalismus in Österreich, in: Barta/Ganner/Voithofer (Hg), Rechtstatsachenforschung – Heute Tagungsband (2013) 43 (50 f).

nicht die Verfassungslage. Die Praxis ist in der Bundesverfassung zur Verfassungsrechtsetzung nicht vorgesehen. Vielmehr zeigt dieser Umstand, dass die Landeshauptleutekonferenz, die kein verfassungsrechtlich eingerichtetes Organ ist, in ihren Beschlüssen politische Kraft besitzt, die aber nicht mit verfassungsrechtlicher Bindungswirkung verwechselt werden darf.⁴³ Allein schon die fehlende rechtliche Grundlage für die rechtliche Existenz der Landeshauptleutekonferenz schliesse derartiges aus. Die rechtliche Existenz als befugtes Verwaltungsorgan wird auch nicht dadurch geschaffen, dass in gesetzlichen Bestimmungen der Landeshauptleutekonferenz Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Mangels rechtlicher Existenz der Landeshauptleutekonferenz als Verwaltungsorgan sind solche Bestimmungen wohl eher unter die Rubrik der Beiziehung von Sachverstand oder Interessensäußerung einzuordnen. Es gibt vor allem Bestimmungen, die an ihre faktische Existenz anknüpfen und zB bei der Kreation von Kollegialorganen, die Nominierung eines Mitglieds von der Landeshauptleutekonferenz vorsehen.⁴⁴

Für die Inanspruchnahme dieser Kompetenz durch die Landeshauptleutekonferenz findet sich zudem keine verfassungsrechtliche Grundlage. Auch das Rechtsstaatsprinzip gebietet eine gesetzliche Festlegung des zuständigen Organs, zumal mit der Ausübung dieser Kompetenz Rechtsfolgen verknüpft sind.⁴⁵ Art 142 Abs 2 lit c B-VG sieht sogar die Anklagemöglichkeit für einen Vertreter im Rat beim Verfassungsgerichtshof vor, also den Bundesminister, der sich nicht an eine verfassungsrechtlich bindende einheitliche Stellungnahme im Sinne des Art 23d Abs 2 B-VG hält. Einem Mitglied der Bundesregierung muss schon deshalb aus den Rechtsgrundlagen deutlich erschießbar sein, unter welchen Umständen es bei den genannten angedrohten Sanktionen verpflichtet ist, ein bestimmtes Verhalten zu setzen. Diese Voraussetzung ist jedenfalls dann nicht erfüllt, wenn entgegen den Bestimmungen in der Rechtsordnung rechtlich nicht existente Organe eine Kompetenz kraft politischen Handelns und politischer Praxis zugesonnen wird, die rechtliche Bedeutung haben soll. Nachdem nach den genannten Bestimmungen nur die Integrationskonferenz der Länder genannt ist, können dieses Recht weder andere Organe in Anspruch nehmen, noch ein loser Zusam-

43 Egger, Art 23d B-VG Rz 34 mwN.

44 Vgl zB § 44 Abs 2 Z 3 Bundesstatistikgesetz, § 3 Abs 2 Z 2 des BG zur Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrates.

45 Siehe zu Art 18 B-VG ua *Ranacher/Sonntag*, Art 18 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (2021) 419 (Rz 2 ff).

menschluss von Verwaltungsorganen ohne rechtliche Grundlage und Organfunktion. Kollisionsregeln fehlen, die widersprüchliches Handeln parallel zuständiger Organe auflösen. Was wäre, wenn auch die Landtagspräsidenten dazu übergängen, einheitliche Stellungnahmen abzugeben, sie repräsentieren immerhin die Landtage? Legitimierte dann deren Praxis auch eine verbindliche einheitliche Stellungnahme? Wenn ja, wie wäre dann mit widersprüchlichen Stellungnahmen, der Landeshauptleutekonferenz und der Landtagspräsidentenkonferenz umzugehen? Die Annahme, die Landeshauptleutekonferenz könne bindende einheitliche Stellungnahmen im Sinne von Art 23d Abs 2 B-VG abgeben, ist verfehlt. Vielleicht ist sie politischen Bedürfnissen geschuldet, verfassungsrechtlich ist sie mangels rechtlicher Grundlagen unzulässig. Die Stellungnahmen der Landeshauptleutekonferenz sind aus all diesen Gründen unverbindlich, auch wenn sie vielfach die gewünschten Wirkungen auf der politischen Ebene erzielt haben mögen.⁴⁶

Die Rechtsgrundlagen bestätigen dies, indem sie mit Art 4 der Art 15a B-VG Vereinbarung der Länder untereinander ausdrücklich anordnen, dass Stellungnahmen der Integrationskonferenz der Länder als einheitliche Stellungnahmen im Sinne des damaligen Art 10 Abs 5 und heutigen Art 23d Abs 2 B-VG gelten. Diese Regelung basiert auf Art 23d Abs 4 B-VG, wonach die näheren Bestimmungen für eine einheitliche Stellungnahme in einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen Bund und Ländern festzulegen sind. Diese Vereinbarung zwischen Bund und Ländern ordnet in Art 6 Abs 2 an, dass die Art und Weise, wie die Länder eine einheitliche Stellungnahme herbeiführen, ausschließlich Sache der Länder ist. Dafür käme eine Ländervereinbarung gemäß Art 15a B-VG in Betracht. Diese haben die Länder untereinander abgeschlossen und den oben genannten Artikel 4 dort aufgenommen.

Dagegen vermögen öffentlich verbreitete Argumente, wie sie in einer Information an den Herrn Bundeskanzler vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes geführt worden sind, nicht zu überzeugen. Unverständlich ist die Aussage, dass der Bund nicht Vertragspartei der Länder Vereinbarung sei und dass diese Vereinbarung keine Vereinbarung zugunsten eines Dritten, nämlich des Bundes darstelle, sodass dieser dadurch berechtigt würde, sich darauf zu berufen. Als Begründung beruft sich die Stellungnahme auf subsidiär anzuwendendes Völkervertragsrecht.⁴⁷ Auch das Argument der späteren Übung unter

46 Egger, Art 23d B-VG Rz 34.

47 Gutachten BKA/Verfassungsdienst, abrufbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr%3A0988adc0-ffd5-42f6-87b5-f73171de7e91/verordnung_ueber_die_wiederherstellung_der_natur_analyse_gutachten_bmk.pdf> (22.10.2025).

Berufung auf Art 31 Abs 3 lit c WVK greift aus meiner Sicht nicht. Vielmehr ist der Bund durch Art 23d B-VG gebunden. Dieser wird durch die gestufte Delegation in zwei Art 15a B-VG Vereinbarungen konkretisiert. Damit erlangen die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern und andererseits zwischen den Ländern Außenwirksamkeit und verfassungsrechtliche Verbindlichkeit für alle Staatsorgane im so festgelegten Entscheidungsprozess für eine einheitliche Stellungnahme im Sinne des Art 23d Abs 2 B-VG. Angesichts der Eindeutigkeit dieser Regelungen und vor allem auch angesichts der historischen Grundlagen, die für diese Regelungen maßgeblich sind, scheidet eine spätere Übung als Rechtserzeugungsgrund im innerstaatlichen Verfassungserzeugungsprozess oder gar subsidiär anwendbaren Völkervertragsrecht schon deshalb aus, weil es nichts zu substituieren gibt.⁴⁸ Das Argument einer Ländervereinbarung, die den Bund nicht zu binden vermag, weil dieser als Dritter dem nicht zugestimmt hätte, verkennt den inneren Regelungszusammenhang von Art 23d Abs 4 B-VG und Art 6 der Bund Länder Vereinbarung mit Art 4 der Länder Vereinbarung. Diese verfassungsrechtliche Grundlage ist es, die eben dieses anordnet.

B) Die Mitwirkung von Ländervertretern als österreichische Ratsmitglieder

Eine weitere verfassungsrechtlich prominente Ausgleichsmaßnahme ist die Möglichkeit der Mitwirkung von Ländervertretern als österreichische Ratsmitglieder. Art 23d Abs 3 B-VG sieht vor, dass bei einem Vorhaben, das auch Angelegenheiten enthält, in denen die Gesetzgebung Ländersache ist, die Bundesregierung die Befugnis, an den Tagungen des Rates teilzunehmen und in diesem Rahmen zu diesen Vorhaben die Verhandlungen zu führen und die Stimme abzugeben, einem von den Ländern namhaft gemachten Mitglied einer Landesregierung übertragen kann.⁴⁹ Art 16 Abs 2 EUV legt für den Rat lediglich fest, dass er aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene besteht. Dieser muss befugt sein, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln.⁵⁰ Damit wird gewährleistet, auch einem Regierungsmitglied

48 Egger, Art 23d B-VG Rz 34.

49 Lendl-Lewis/Lienbacher, Mitglieder der Landesregierung im Rat, in: Klamert et al (Hg), Festschrift für Stefan Griller (2026), 349 ff; Bußjäger, Die Beteiligung nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtssetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation, in: Gamper/Bußjäger (Hg), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union (2006) 33 (39).

50 Egger, Art 16 EUV, in: Jaeger/Stöger (Hg), EUV/AEUV (293. Lfg 2023) Rz 21.

eines Teilstaates eines föderal organisierten Mitgliedstaates die stimmberechtigte Teilnahme im Rat zu ermöglichen.

Ein Mitglied der Landesregierung erfüllt diese Voraussetzungen und kann als österreichischer Vertreter im Rat teilnehmen, wenn er innerstaatlich dazu befugt wird. Art 23d Abs 3 B-VG ermächtigt die Bundesregierung aber bloß, eine solche Befugnis zu erteilen, es gibt keinen Rechtsanspruch.⁵¹ Nähere Regelungen, unter welchen Voraussetzungen ein Ländervertreter innerstaatlich zum Ratsmitglied gemacht werden kann, sieht die Bundesverfassung nicht vor.⁵² Es ist lediglich von der Übertragungsbefugnis der Bundesregierung die Rede. Das bedeutet, es bedarf eines Beschlusses der Bundesregierung und des Vorliegens einer Angelegenheit, die auch in den Bereich der Landesgesetzgebung fällt und eines Landesregierungsmitglieds, das von den Ländern vorgeschlagen wird.⁵³

Wie dieser Vorschlag zustande kommt, ist nicht weiter geregelt. Das ist angesichts der detailreichen Regelung der einheitlichen Stellungnahme bemerkenswert. In der Bund Länder Vereinbarung finden sich lediglich Regelungen über die Einbindung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen, die von den Landeshauptleuten im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer namhaft zu machen sind. Auch die Länder Vereinbarung enthält keine weiteren Regelungen in dieser Frage.⁵⁴ Was den Vorschlagsmodus anbelangt, ist es mangels näherer Regelungen am Naheliegendsten, dass es für den Vorschlag an die Bundesregierung einer übereinstimmenden Willensäußerung aller Landeshauptleute bedarf.⁵⁵ Bundesverfassungsrechtlich ist die Kompetenz des Vertreters der Länder als Ratsmitglied insoweit beschränkt, als er sie unter Beteiligung des zuständigen Bundesministers und in Abstimmung mit diesem wahrzunehmen hat.⁵⁶ Bei Bestehen einer einheitlichen Ländereinstellungnahme nach Art 23d Abs 2 B-VG ist der gemeinsame Länder-

51 Öhlinger/Konrath, Art 23d B-VG Rz 32; Schäffer, ZÖR 50 (1996), 51; anders in Deutschland siehe dazu Art 23 Abs 6 GG.

52 Egger, Art 23d B-VG Rz 52.

53 Lendl-Lewisch/Lienbacher, Mitglieder der Landesregierung im Rat, in: Klamert et al (Hg), Festschrift für Stefan Griller (2026), 352 ff.

54 Vgl Art 8 Bund Länder Vereinbarung.

55 Es wäre an eine analoge Anwendung des Art 8 Abs 3 der Bund Länder Vereinbarung zu denken; vgl dazu auch Sieberer, Rechtsfragen bei der Mitwirkung von Länderorganen auf Unionsebene, JRP 2001, 209 (216).

56 Egger, Art 23d B-VG Rz 55; Grabenwarter, National Constitutional Law relating to the European Union, in: von Bogdandy/Bast (Hg), Principles of European Constitutional Law (2010) 53 (92 f) sowie Rosner, Länderbeteiligungsverfahren 47.

vertreter an diese gebunden.⁵⁷ Dass dieses Mitwirkungsinstrument in der Retrospektive wie ein Placebo wirkt, darf angesichts der praktischen Irrelevanz nicht verwundern. Eine österreichische Delegation wurde erst einmal von einem Mitglied einer Landesregierung geleitet. Dabei handelte es sich allerdings lediglich um eine informelle Tagung des Verkehrsministerrates.⁵⁸

C) Unverbindliche Mitwirkungsrechte

In der Bundesverfassung sind weitere Pflichten des Bundes gegenüber den Ländern vorgesehen. Der Bund hat die Länder und Gemeinden (vertreten durch Städtebund und Gemeindebund) nach Art 23d Abs 1 B-VG über alle Vorhaben der Europäischen Union, die deren eigenen Wirkungsbereich oder sonst für sie wichtige Interessen berühren, zügig zu informieren und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.⁵⁹ Dies erfolgt im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer durch das Bundeskanzleramt, wie sich systematisch aus der Bund Länder Vereinbarung ableiten lässt.⁶⁰ Der Informationsanspruch der Länder besteht nur gegenüber dem Bundeskanzleramt als zentrale Anlauf- und Verteilungsstelle, auch wenn andere Bundesstellen parallel informieren dürfen.⁶¹ Die Praxis geht davon aus, dass die Informationsverpflichtung beim jeweils zuständigen Bundesminister liegt.⁶² Es stellt sich die Frage, ob die Funktion des Bundeskanzleramtes als Anlauf- und Verteilungsstelle schon in die Ressortkompetenzen der einzelnen Bundesministerien selbst eingreift, oder ob diese Postbotenfunktion verfassungsrechtlich unbedenklich ist.

D) Machtausgleich in der Gewaltenteilung

Die Frage der Machtverschiebung zwischen Exekutive und Legislative, die vor allem kurz vor dem Beitritt zur Europäischen Union in einzelnen Ländern angesprochen wurde, hat praktisch keine weiteren Maß-

57 Bußjäger, Mitwirkung 364.

58 Öhlinger/Konrath, Art 23d B-VG Rz 32 mwN auf Bußjäger, Die Mitwirkung der österreichischen Länder an Vorhaben im Rahmen der EU, in: Hummer/Obwexer (Hg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2006) 55 (69).

59 Müller, Art 23d B-VG Rz 3.

60 Art 1 der Bund Länder Vereinbarung.

61 Vgl dazu RV 428 BlgNR 18. GP, 6.

62 Lienbacher, Wirkung 199.

nahmen nach sich gezogen. Die „Entmachtung der Landtage“ hat zwar in mehreren Ländern zur Änderung der Landesverfassung geführt. Man hat versucht, diesem Umstand entgegenzuwirken und spezifische landesverfassungsrechtliche Bestimmungen geschaffen, welche die Landtage stärken sollen. Es wurden Mitwirkungsrechte der Landesparlamente in Gestalt von Informationsverpflichtungen⁶³ der Landesregierung und korrespondierende Stellungnahmerechte⁶⁴ der Landtage verankert. In der Praxis werden auch diese Rechte kaum wahrgenommen und sind bedeutungslos geblieben. Im Zeitpunkt der politischen Auseinandersetzungen haben sie allerdings ihre Placebowirkung erfüllt. *Peter Bußjäger* hat das eigene Verschulden der Landtage, dass sie aus der Ländermitwirkung weitgehend ausgeblendet sind, konstatiert.⁶⁵ *Christian Ranacher* spricht von der Exekutivlastigkeit des Länderbeteiligungsverfahrens und davon, dass die Mitwirkungsrechte der Landtage bedeutungslos geblieben sind und nicht zum Ausgleich des Verlustes autonomer Entscheidungsbefugnisse beitragen konnten.⁶⁶

Verfassungsrechtlich stärker ausgeprägt ist vergleichsweise die Mitwirkung von Nationalrat und Bundesrat an Vorhaben der Europäischen Union. Auch hier gibt es Informations- und Stellungnahmerechte und auch bindende Stellungnahmen. Das Instrument der Subsidiaritätskontrolle ist besonders hervorzuheben.⁶⁷ Auf all diese Instrumente, die differenziert ausgestaltet sind, möchte ich nicht näher eingehen.

III. Weitere Auswirkungen des Unionsrechts auf die Kompetenzverteilung

Neben der viel diskutierten Mitwirkung infolge des Kompetenzverlustes gibt es auch andere Auswirkungen des Unionsrechts auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung, von denen ich nur noch zwei Aspekte kurz ansprechen möchte: Zum einen wirkt das Unionsrecht auf die Interpretation von Verfassungsbestimmungen und zum anderen spielt auch die doppelte Bindung in der Kompetenzverteilung eine Rolle.

63 Vgl zB Art 50a des Salzburger Landes-Verfassungsgesetz 1999, LGBl 59/2012.

64 Vgl zB Art 23 Abs 1 Z 1 Landes-Verfassungsgesetz 2010 der Steiermark, LGBl 115/2017.

65 *Bußjäger*, Mitwirkung 377.

66 *Ranacher*, Bezüge zur Europäischen Union, in: Pürgy (Hg), *Das Recht der Länder I* (2012) 87 (Rz 51).

67 Art 6 und 8 des Protokolls Nr 2, ABl 2007 C 306/150 sowie ua Art 23g B-VG BGBl I 57/2010.

A) Art 14b B-VG

Was die Einwirkung des Unionsrechts auf die Interpretation im Rahmen der Kompetenzverteilung anlangt, wird dies am langen und komplizierten Kompetenztatbestand des öffentlichen Auftragswesens gem Art 14b B-VG deutlich. *Holzinger* spricht von einem „*abschreckenden Beispiel neuerer Verfassungslegistik*“.⁶⁸ Diese Bestimmung ist im Gegensatz zu sonstigen besonderen Tatbeständen der Kompetenzverteilung (Finanzverfassung, Schulwesen) nicht auf politische Uneinigkeiten bei der Schaffung des B-VG 1920 zurückzuführen. Art 14b B-VG wurde mit BGBl I 99/2002⁶⁹ eingefügt, um als taugliche Kompetenzgrundlage für das unionsrechtlich indizierte – nach österreichischer Diktion – Vergaberecht zu dienen.⁷⁰ Damit ging die kompetenzrechtliche Herausforderung einher, einen funktionellen Auftraggeberbegriff in die traditionell organisatorisch geprägte Kompetenzverteilung einzuführen.⁷¹

Zentraler Anknüpfungspunkt ist dabei der Begriff des „öffentlichen Auftragswesens“, der offen gehalten wurde, um nach den Materialien „auch zur innerstaatlichen Umsetzung künftiger Rechtsakte und der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften auf diesem Gebiet“ zu ermächtigen.⁷² Dieser Verweis des Gesetzgebers auf zukünftige Rechtsakte oder Entscheidungen des EuGH darf allerdings nicht zu einer „Dynamisierung“ des Kompetenztatbestandes führen, wonach Entwicklungen des Unionsrechts schrankenlos erfasst sind.⁷³

Um den Tatbestand „öffentliches Auftragswesen“ zu interpretieren, muss stattdessen ganz im Sinne der Versteinerungstheorie ermittelt werden, was der Bundesverfassungsgesetzgeber unter diesem offenen Begriff verstanden hat. Noch konkreter: Welches rechtliche Verständnis war im Zeitpunkt des Inkrafttretens⁷⁴ des Art 14b B-VG dem Bundes-

68 *G. Holzinger*, Der österreichische Bundesstaat und seine Reform, in: FS Schäffer (2006) 277 (289).

69 Siehe den späteren Entfall des Art 14b Abs 6 B-VG mit BGBl I 51/2012.

70 *Schmid*, Art 14b B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) 355 (Rz 1).

71 *K. Holzinger/Ziniel*, Michael Holoubek und das Vergaberecht, JRP 2022, 189 (191 f); ähnlich auch *Klaushofer*, Art 14b B-VG, ZfV 2003, 630 (631); *Denk/Müller*, Art 14b B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2018) Rz 21.

72 1118 der Beilagen 21. GP, 9.

73 *Keisler*, Dynamisch versteinert?, RPA 2017, 334 (335 f); *Klaushofer*, ZfV 2003, 633.

74 Siehe anders *Wiederin*, Anmerkungen zur Versteinerungstheorie, in: FS Winkler (1997) 1231 (1237) der auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung des Verfassungsgesetzgebers abstellt.

verfassungsgesetzgeber bekannt oder musste ihm bekannt sein? Nur am Rande sei angemerkt, dass ich mit *Ewald Wiederin* meine, dass der Beschlussfassungszeitpunkt maßgeblich ist. Bei Beantwortung solcher kompetenzrechtlichen Fragen wird typischerweise auf nationales (einfaches) Recht zurückgegriffen. Art 14b B-VG hebt sich von dieser Vorgehensweise ab. Nach den Materialien ist der Kompetenztatbestand „öffentliches Auftragswesen [...] dem Gemeinschaftsrecht entlehnt“. Auch der in Art 14b Abs 2 B-VG verwendete Tatbestand „Aufträge“ sowie der Tatbestand „Nachprüfung“ (Art 14b Abs 3 B-VG) finden sich nach den Materialien bereits im Gemeinschaftsrecht.⁷⁵ Als versteinierungstheoretisch relevantes Material sind daher nach der hL insbesondere (neben dem österreichischen Vergaberecht)⁷⁶ die damals geltenden Vergaberichtlinien im Zusammenhang mit den einschlägigen primärrechtlichen Vorgaben anzusehen.⁷⁷

Handelt es sich um einen Sonderfall der Versteinierungstheorie? Ist die Heranziehung von gemeinschafts- bzw unionsrechtlichem Versteinierungsmaterial überhaupt möglich? Mit *Ewald Wiederin* weiß ich mich eines Sinnes, wenn er in seinem Beitrag in der Winkler-FS meint, dass genauso wenig wie im Rahmen der Versteinierungstheorie nur auf Gesetze abgestellt werden darf, im Interpretationsvorgang eine Beschränkung auf genuin nationales Recht erfolgt. Nicht die Form eines Rechtssatzes ist maßgeblich, sondern – und nun wörtlich mit *Wiederin* – „ausschließlich die Tatsache, dass er in materieller Hinsicht als prototypischer Sinnträger für einen vom Verfassungsgesetzgeber verwendeten Begriff zu betrachten ist“.⁷⁸

B) Doppelte Bindung und Kompetenzverteilung

Das Unionsrecht kann die Kompetenzverteilung schließlich durch die zu regelnden Inhalte überfordern. Richtlinien stellen bei ihrer Umsetzung mitunter Querschnittsmaterien oder sogenannte „Weder-Noch“-Materien dar, bei denen auf Grund der untrennbaren Verzahnung⁷⁹ von

75 1118 der Beilagen 21. GP 9.

76 Das sind das BVergG 2002 und dessen Vorgängerregelungen.

77 *Rill*, Art 14b B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (16. Lfg 2015) Rz 5; *Schmid*, Art 14b B-VG Rz 7; *Denk/Müller*, Art 14b B-VG Rz 27 ff; *Rill*, Die neue Kompetenzordnung im Vergaberecht, in: Griller/Holoubek (Hg), *Grundfragen des Bundesvergabegesetzes 2002* (2004) 5 (9 f).

78 *Wiederin*, *Versteinierungstheorie* 1241 f.

79 VfSlg 13.322/1992; siehe *Mayrhofer*, Das Kooperationsverhältnis im staatlichen Unionsverfassungsrecht, in: FS Korinek (2010) 373 (383).

Bundes- und Landeskompetenzen weder der Bund noch die Länder zur Regelung berufen sind.⁸⁰ In beiden Fällen wird der Grundsatz der doppelten Bindung im Rahmen der Kompetenzverteilung schlagend.

Für Querschnittsmaterien ist an die Rsp des VfGH zu Regelungen der GewO in Umsetzung der IPPC-Richtlinie zu erinnern.⁸¹ Eine Bestimmung der GewO (§ 77a Abs 1 Z 2) sah vor, dass bestimmte Anlagen nur genehmigt werden durften, wenn bei Errichtung des Betriebs Energie effizient verwendet wurde. Der VfGH fand für diese Regelung keine Kompetenzgrundlage in Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG. Auch keine sonstige Bundesgesetzgebungskompetenz war einschlägig. Der Richtlinienumsetzer habe sich aber nicht nur an das Unionsrecht, sondern auch an innerstaatliches Verfassungsrecht zu halten. Die Bestimmung der GewO war deshalb verfassungswidrig.⁸² Für den VfGH erscheint es *„schlechterdings ausgeschlossen [...], dass die verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern die Umsetzung einer gemeinschaftsrechtlichen Norm [...] durch den einfachen Gesetzgeber ‚inhibieren‘“*. Für den VfGH stelle sich nur die Frage, ob der verfassungsrechtlich zuständige Gesetzgeber tätig wurde.⁸³ Vereinfacht gesagt, behalten die Kompetenzbestimmungen auch bei der Umsetzung von Unionsrecht ihre Maßstabfunktion. Der Verfassungsgesetzgeber muss in solchen Fällen tätig werden.⁸⁴ Um nochmal mit dem VfGH zu sprechen: *„Die Annahme, dass ein allenfalls bestehendes gemeinschaftsrechtliches Gebot [...] Kompetenzvorschriften kraft Anwendungsvorrangs verdrängen könnte, würde das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung grundlegend verkennen.“*⁸⁵

Vergleichbares gilt für die genannten „Weder-Noch“-Materien oder Regelungen, bei denen das Unionsrecht eine zentralisierte Umsetzung im Bereich von Landeskompetenzen verlangt. Auch in diesen Angelegenheiten bedarf es des Tätigwerdens des Verfassungsgesetzgebers.⁸⁶ Diese Fälle unterscheiden sich etwa von der „Connect“-Rsp, in der durch das bloße Unangewendet-sein-lassen einer Verfassungsbe-

80 Potacs, Die Kompetenzverteilung und die EU, BRGÖ 2021, 391 (392).

81 VfSlg 17.022/2003.

82 Siehe dazu ausführlich Madner, Staatliche Kompetenzverteilung und Gemeinschaftsrecht, in: FS Rill (2010) 137 (142 ff).

83 VfSlg 17.022/2003.

84 Madner, Kompetenzverteilung 146.

85 VfSlg 17.022/2003.

86 Potacs, BRGÖ 2021, 394.

stimmung qua Anwendungsvorrang ein verfassungs- und unionsrechtskonformes Ergebnis erreicht werden kann.⁸⁷

IV. Schlussbemerkungen

Allein der präsentierte Ausschnitt zeigt, dass die Auswirkungen des Unionsrechts auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung große politische Diskussionen hervorgerufen haben, denen zum Teil komplexe verfassungsrechtliche Ausgleichsmaßnahmen gefolgt sind. Aber auch Umsetzungsverpflichtungen können sowohl bei der Kompetenzinterpretation unionsrechtliche Rückgriffe notwendig machen, als auch bei der Wahrnehmung der innerstaatlichen Kompetenzen Verfassungsänderungen hervorrufen. Sind Fragen der Kompetenzinterpretation und Verfassungsänderungen bei der Wahrnehmung von Umsetzungsverpflichtungen von Unionsrecht die Ausnahme geblieben, zeigen die Ausgleichsmaßnahmen infolge des Kompetenzverlustes der Länder, dass das gesamte Instrumentarium, das der Bundesverfassungsgesetzgeber aufgespannt hat, praktisch nicht nur keine Wirkung entfaltet, sondern dass parallel dazu eingefahrene Wege auf der politischen Ebene insb durch Äußerungen der Landeshauptleutekonferenz immer noch das effektivste Mittel sind, obwohl es dafür keine verfassungsrechtliche Grundlage gibt. Die verfassungsrechtlich vorgesehenen Instrumente werden nach wie vor außen vor gelassen und alle haben sich daran gewöhnt. Die Diskussion im „Fall Gewessler“ zeigt zudem, dass diese politische Praxis gegen geltendes Verfassungsrecht als verfassungskonform gerechtfertigt wird. Das wirft die Frage auf, weshalb man nicht gleich mit der verfassungsrechtlich nicht verankerten Landeshauptleutekonferenz und ihrem Agieren auf politischer Ebene, wie wir es seit jeher kennen, das Auslangen gefunden hat, ohne die Verfassung bemühen zu müssen?

87 VfSlg 15.427/1999; ausführlich *Holoubek*, Doppelte Bindung und Richtlinienumsetzung, ZÖR 73 (2018), 603 ff.

Teil II:
**Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern –
ein Modell für die Zukunft?**

100 Jahre mittelbare Bundesverwaltung – Entstehung, Entwicklung, Deutung, Bewährung

I. Vorbemerkungen

Am Anfang stand die Doppelverwaltung. Im Gefolge der zaghaften Föderalisierung des Reichs, die das Oktoberdiplom 1860¹ in Aussicht stellte, richteten die mit dem Februarpatent 1861 erlassenen Landesordnungen² Landesvertretungen ein. Diese Vertretungen bestanden in allen Ländern aus einem Landtag, der bei der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt mitzuwirken und die im Grundgesetz über die Reichsvertretung³ vorgesehene Zahl von Abgeordneten in den Reichsrat zu entsenden hatte,⁴ sowie aus einem Landesausschuss, dem die Verwaltung des Landesvermögens samt der Landesfonds und Stiftungen, die Überwachung der Dienstleistungen des untergebenen Personals, die Ausübung der den vormaligen Ständen zustehenden Rechte sowie die Unterstützung des Landtags oblag.⁵

Diese Landesausschüsse standen neben den Statthaltereien und den Bezirkshauptmannschaften, die – in Ausführung der durch Art 14 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt⁶ vorgesehenen Trennung von Rechtspflege und Verwaltung in allen Instanzen – anno 1868 als Reichsbehörden eingerichtet worden waren.⁷ Kaum waren letztere geschaffen, schoss man sich auf die ersteren ein. Bereits am 20. Februar 1871 kündigte der neue Ministerpräsident *Karl Sigmund Hohenwart* in seiner ersten Rede vor dem Abgeordnetenhaus die „Beseitigung der so überaus nachtheiligen Doppelverwaltung der staatlichen Organe

1 RGBI 226/1860.

2 RGBI 20/1861, Beilagen II a) bis p).

3 RGBI 20/1861, Beilage I.

4 Vgl statt aller § 16 der Landesordnung für das Erzherzogtum Österreich unter der Enns, RGBI 20/1861, Beilage II a).

5 Vgl näher, wiederum pars pro toto, §§ 26 bis 32 Landesordnung für Österreich unter der Enns.

6 RGBI 144/1867.

7 Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, RGBI 44/1868.

einerseits, der autonomen Organe andererseits“ an.⁸ 1881 schrieb sich das Kabinett *Eduard Taaffe* dasselbe Projekt auf die Fahnen, verfolgte es aber aufgrund des Widerstands der Länder nicht weiter.⁹ Nachdem 1904 Ministerpräsident *Ernest Koerber* in seiner Denkschrift zur Reform der inneren Verwaltung in dieselbe Kerbe hieb, war der Ton gesetzt: *Unisono* wurde fortan die Doppelverwaltung beklagt und deren Abschaffung gefordert.¹⁰

Der Ton verschärfte sich, nachdem die Doppelverwaltung durch ein neues, besseres, eingängigeres Schlagwort abgelöst worden war. Im Umfeld der Einsetzung einer Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform¹¹ kam das Bild von der Doppelgleisigkeit auf¹² und wurde rasch von allen Seiten aufgegriffen. Schon im Zuge der von der Österreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht im Jahr 1914 initiierten,¹³ im Jahr 1916 in Band 3 publizierten Rundfrage zur Länderautonomie beherrschte es die Diskussion¹⁴ und „spornte die Gutachter an, sich wechselseitig in Polemik zu überbieten.“¹⁵

Nach dem Untergang der Monarchie war es endlich so weit. In der jungen Republik bestand Konsens, „[d]as Doppelgeleise der Verwaltung, dessen Übelstände im alten Österreich genugsam beklagt wur-

8 StProtAH 6. Sess, 171 = Die Presse Nr 51 vom 20.02.1871 (Abendblatt), 3 (4).

9 *Koerber*, Studien über die Reform der inneren Verwaltung (1904) 22 f.

10 Neben *Koerber*, Studien 8, vgl etwa *Bernatzik*, Einleitender Vortrag zur Diskussion über die vom der Regierung dem Parlamente vorgelegten Studien über die Reform der inneren Verwaltung, AÖGZ 1905, 43 (44); *ders*, Vortragsbericht, JBl 1905, 51 (52); *Grimm*, Zur Reform der inneren Verwaltung. Kritische Besprechung der „Studien zur Reform der inneren Verwaltung“ (1905) 19; *Lamp*, Das Problem der städtischen Selbstverwaltung nach österreichischem und preußischem Recht. Eine verwaltungsrechtliche Studie in drei Vorträgen und einem Anhang (1905) 83 ff.

11 Zu ihrer Errichtung und Tätigkeit näher *Hasiba*, Die Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform (1911-1914), in: FS Baltl (1988) 237 (237 ff); *Gröger*, Staatsreformen (2014) 13 ff; *Becker/Osterkamp*, Von Josef Redlich zu Egbert Mannlicher und Jiří Hoetzel: Die Verwaltungsreform in der Habsburgermonarchie, in: Österreich und der Tschechoslowakei zwischen Kontinuität und Bruch, in: Harmat (Hg), Das Erbe der Habsburgermonarchie in den Nachfolgestaaten. Brüche und Kontinuitäten (2025) 423 (425 ff).

12 Frühe Verwendung bei *Brockhausen*, Österreichische Verwaltungsreformen (1911) 38, und *Herrnritt* in der Enquete der Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform veranstaltet in der Zeit vom 21. Oktober bis 9. November 1912 (1913) 65.

13 Das Einladungsschreiben ist abgedruckt in *Redaktion*, Die Stellung der Kronländer im Gefüge der österreichischen Verfassung. Eine Rundfrage, ÖZÖR 3 (1916/18), 1.

14 Einlassungen zum Doppelgeleise finden sich in den Gutachten von *Brockhausen* (15 f), *Herrnritt* (47 f), *Laun* (82), *Layer* (107) und *Rauchberg* (142 f), alle veröffentlicht in der ÖZÖR 3 (1916/18).

15 *Wiederin*, Die Diskussion über die Stellung der Länder in der Zeitschrift für öffentliches Recht, ZÖR 69 (2014), 875 (888).

den“,¹⁶ endlich herauszureißen.¹⁷ Paradox erscheint im Rückblick lediglich, dass dies just im Übergang zum Bundesstaat erfolgte, für den nun einmal ein Dualismus von Apparaten typisch ist, in der Gesetzgebung wie in der Vollziehung.¹⁸ Ihre Eliminierung gelang durch die Einführung der mittelbaren Bundesverwaltung, einer Institution, die für die österreichische Bundesstaatlichkeit eigentümlich ist¹⁹ und die man in anderen Bundesstaaten vergeblich sucht. Im folgenden Beitrag will ich skizzieren, wie diese originelle Schöpfung des B-VG im Jahr 1920 entstanden ist (II), wie sie sich bis heute entwickelt hat (III), wie sie gedeutet wird (IV) und wie sie politisch zu bewerten ist (V). Dass ich damit Eulen nach Innsbruck trage, ist mir klar.

II. Die Entstehung der mittelbaren Bundesverwaltung

Wie ist die mittelbare Bundesverwaltung entstanden, welche Personen standen an ihrer Wiege? Wer der Frage nachgeht, stößt auf die üblichen Verdächtigen, sieht aber rasch, dass ihre Schöpfung – wie zumeist – keine Einzelleistung war.

A) *Der übertragene Wirkungskreis Hans Kelsens*

Am Anfang stand *Hans Kelsen*. In seinen sechs Verfassungsentwürfen griff er ein Modell auf, das aus dem Gemeinderecht geläufig war.²⁰ Die vollziehende Gewalt des Bundes sollte im Bereich der Länder, soweit nicht für einzelne Bundesangelegenheiten durch Bundesgesetz eigene

16 *Kelsen*, Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutschösterreichs, ZöR 1 (1919/1920), 98 (114).

17 Eingehend zu Doppelgleisigkeit – insbesondere zur hier ausgesparten Entwicklung bis 1920 – *Kohl*, Von der Doppelgleisigkeit der Verwaltung zur mittelbaren Bundesverwaltung, BRGÖ 2021, 315 (316 ff), und *Weber*, Mittelbare Bundesverwaltung (1987) 34 ff, 76 ff.

18 Vgl nur *Kelsen*, Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dienste des Bundesstaates, nach der neuen österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, ZSR 42 (1923), 173 (177).

19 *Froehlich*, Staatsrechtliche Eigentümlichkeiten der österreichischen Bundesverfassung, ZfV 1921, 81 (85); *Jablöner*, Bundesminister und mittelbare Bundesverwaltung, in: FS Walter (1991) 293 (293).

20 Vgl die weitgehend wortgleichen Art LXXXIII Entwurf I, Art 101 Entwurf II, Art 93 Entwurf III, Art LXXXIII Entwurf IV, Art 106 Entwurf V und Art 87 Entwurf VI, als Synopse abgedruckt bei *Schmitz*, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (1981) 224 ff, und *Ermacora*, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920. Die Sammlung der Entwürfe zur Staats- bzw Bundesverfassung (1990) 152 ff.

Bundesbehörden berufen waren, durch die Länder im übertragenen Wirkungskreis ausgeübt werden, und zwar von den Landesregierungen und den ihnen unterstellten Landesbehörden, unter Bindung an die Bundesgesetze, die Vollzugsanweisungen und sonstigen Anordnungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesämter. In diesen von den Landesbehörden als Bundesorganen wahrgenommenen Angelegenheiten sollte der administrative Instanzenzug, sofern nicht durch Bundesgesetz ausdrücklich anderes bestimmt war, bis zur Bundesregierung bzw dem ressortmäßig zuständigen Bundesminister gehen.

Dieses Vollzugsmodell, das der Zentrale in jeder Sache Einfluss sicherte, wurde von den ersten Verfassungsentwürfen der Staatskanzlei aufgegriffen²¹ und ging so in den Linzer Entwurf²² sowie in den Entwurf der Sozialdemokraten²³ ein.

B) Die mittelbare Bundesverwaltung Karl Renners und Otto Enders

Ein Gegenmodell zu diesem Vorschlag findet sich erstmals im Zweiten Entwurf der Christlichsozialen²⁴ sowie im Renner-Mayr-Entwurf.²⁵ Es geht auf *Otto Ender* und *Karl Renner* zurück, wobei nicht leicht auszumachen ist, wer welchen Anteil hatte. Von *Karl Renner* dürfte die Bezeichnung als „mittelbare Bundesverwaltung“²⁶ sowie deren Charakterisierung als „Landesverwaltung im Bundesauftrag“²⁷ stammen, von *Otto Ender* hingegen die Idee, die Errichtung eigener Bundesbehörden, also die unmittelbare Bundesverwaltung, auf bestimmte, in der Verfassung taxativ aufgezählte Angelegenheiten zu beschränken.²⁸

21 Vgl Art 90 Privatentwurf Mayr sowie Art 93 Entwurf Mayr, abgedruckt bei *Schmitz*, Vorentwürfe 225 ff.

22 Vgl Art 92 904 BlgKNV, abgedruckt bei *Ermacora*, Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920) (1967) 127 f.

23 Art 89, abgedruckt bei *Ermacora*, Quellen 172 f.

24 Art 26 888 BlgKNV, abgedruckt bei *Ermacora*, Quellen 149.

25 Art 18, 31, 112, abgedruckt bei *Ermacora*, Quellen 197, 204, 223.

26 Sie findet sich – ebenso wie der Gegenbegriff „unmittelbare Bundesverwaltung“ – in beiden Entwürfen.

27 So die Wendung in Art 18 Z 1 des Renner-Mayr-Entwurfs; in Art 26 Abs 1 Zweiter Entwurf Christlichsoziale heißt es knapper „im Bundesauftrag“. Vgl dazu auch die aus der *Feder Renners* stammenden Erläuterungen, abgedruckt bei *Ermacora*, Quellen 254 f, mit polemischen Spitzen gegen die „bisherige Scheidung in übertragenen und eigenen Wirkungskreis“ und der ebenso irreführenden wie überschießenden Folgerung, das neue Modell räume im Interesse des Bürgers mit Zuständigkeitskonkurrenzen und Entscheidungsdivergenzen auf.

28 So die Auskunft *Mayrs* in der 8. Unterausschusssitzung, vgl *Ermacora*, Quellen 331.

Beide Entwürfe sahen eine Bindung der Landesregierung an Weisungen des Bundes sowie eine Verantwortlichkeit des Landeshauptmanns für die Durchführung der Bundesverwaltung vor,²⁹ weiters die Ermächtigung der Bundesgesetzgebung, Angelegenheiten, die sie unmittelbar durch Bundesbehörden besorgen lassen konnte, doch der mittelbaren Bundesverwaltung zuzuweisen.³⁰ Letztere wurde nach dem Zweiten Entwurf der Christlichsozialen „durch die Landesregierungen und die ihnen unterstellten Landesbehörden“ ausgeübt,³¹ nach dem Renner-Mayr-Entwurf „vermittels der Landesregierung und deren Organe“ vollzogen.³²

Einen Instanzenzug zur Bundesregierung bzw zum zuständigen Bundesminister sicherten beide Entwürfe nicht ab. Man konnte vielmehr darüber streiten, ob sie einen solchen Rechtszug überhaupt zuließen.

C) Die Synthese in der Konstituierenden Nationalversammlung

In der Konstituierenden Nationalversammlung trafen diese Konzepte aufeinander und wurden miteinander verschmolzen.

In seiner 8. Sitzung am 21. August 1920 verständigte sich der Unterausschuss des Verfassungsausschusses darauf, seinen Beratungen das Konzept der mittelbaren Bundesverwaltung in der Fassung des Zweiten Entwurfs der Christlichsozialen zugrunde zu legen.³³ Mayr verwies auf den Wunsch der Länder, die Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung genau zu umgrenzen, und auf die hieraus folgende Notwendigkeit legislativer Änderungen in den Art 10 und 11. Kelsen fand, dass die Wendung „im Bundesauftrag“ nicht alle Möglichkeiten erfasse, und regte die Einschaltung der Worte „auf Grund von Gesetzen“ an. Bauer stellte sodann fest, dass der erste Absatz des Art 26 unter Streichung der Worte „im Bundesauftrag“ angenommen sei, wandte aber gegen den zweiten Absatz ein, dass „in Zukunft jede Schaffung

29 Vgl Art 26 Abs 3 Zweiter Entwurf Christlichsoziale; Art 18 Z 2, 112 Z 2 Renner-Mayr-Entwurf.

30 Art 26 Abs 3 Zweiter Entwurf Christlichsoziale; Art 31 Z 2 Renner-Mayr-Entwurf.

31 Art 26 Abs 2 letzter Satz Zweiter Entwurf Christlichsoziale; in Abs 2 (Möglichkeit der Beauftragung der Länder in Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung) sind hingegen lediglich die Landesregierungen angeführt. Darin liegt mE ein Redaktionsversehen, das sich in Art 102 Abs 3 B-VG bis heute findet.

32 Art 18 Z 1, 31 Z 2 Renner-Mayr-Entwurf.

33 *Ermacora*, Quellen 331.

neuer Bundesbehörden eine Verfassungsänderung erfordert.“³⁴ Man einigte sich auf einen unscharfen Vermittlungsantrag *Clessins*³⁵ und darauf, dass die Staatskanzlei mit den Staatsämtern verhandeln und danach einen konkreten Vorschlag erstatten möge. Außerdem wurde die Bindung der Landesregierung an die Weisungen der Bundesregierung wie der einzelnen Bundesämter und – insoweit den *Kelsenschen* Entwürfen folgend – die Einrichtung eines administrativen Instanzenzuges bis zu den zuständigen Bundesämtern beschlossen.³⁶ Darauf beantragte *Clessin*, die Verantwortlichkeit nicht dem Landeshauptmann anzulasten, sondern dem Landesamtsdirektor. *Bauer* äußerte Skepsis, *Kelsen* Verständnis, während *Seipel* apodiktisch festhielt, dass so wie früher der Statthalter heute nur der Landeshauptmann in Frage komme.³⁷

Am 14. September 1920 kam der Unterausschuss in seiner 15. Sitzung auf das Thema zurück. *Mannlicher* erläuterte den von der Staatskanzlei ausgearbeiteten Vorschlag, und *Froehlich* hielt fest, dass die Aufzählung der Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung außerordentliche Schwierigkeiten bereitet habe.³⁸ Nach Diskussion einzelner Agenden wurde ein Art 92 beschlossen, dessen Abs 1 mittelbare und unmittelbare Bundesverwaltung als Alternativen anführte, dessen Abs 2 die Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung taxativ aufzählte und dessen Abs 3 dem Bund auch in diesen Angelegenheiten die Beauftragung der Landesregierungen ermöglichte. Ein Abs 4 ergänzte, dass die Errichtung eigener Bundesbehörden auch mit Zustimmung der beteiligten Länder erfolgen konnte, und Abs 5 verankerte die Bindung der Landesregierung an Weisungen „der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesministerien“ und einen administrativen Instanzenzug „bis zu den zuständigen Bundesministerien“.³⁹ Sodann sollte ein neuer Art 92a klarstellen, dass „Einrichtungen zur Besorgung der Geschäfte des Bundes als Träger von Privatrechten“ vom Anwendungsbereich ausgenommen waren.⁴⁰

In der 18. Sitzung am 23. September 1920, also acht Tage vor Verabschiedung des B-VG, wurde schließlich der Artikel 92 in zwei Artikel aufgeteilt, vor allem aber der Landeshauptmann an die Stelle der Landes-

34 *Ermacora*, Quellen 331.

35 „Eigene Bundesbehörden könne bis auf weiteres für folgende Angelegenheiten errichtet werden:“ (*Ermacora*, Quellen 331).

36 *Ermacora*, Quellen 332.

37 *Ermacora*, Quellen 332.

38 *Ermacora*, Quellen 438.

39 *Ermacora*, Quellen 439 f (wörtliche Zitate: 440).

40 *Ermacora*, Quellen 440.

regierung gesetzt.⁴¹ Über die Gründe dieser folgenreichen Änderung gibt das Protokoll keinen Aufschluss, sie liegen jedoch auf der Hand: Die Ausübung der mittelbaren Bundesverwaltung und die Verantwortlichkeit für sie sollten in einer Hand vereinigt werden.⁴²

D) Die Provisorien des Übergangsgesetzes 1920

Diese Regelungen, die als Art 102 bis 104 in die Stammfassung des B-VC⁴³ Eingang fanden, waren jedoch durch provisorische Regelungen im Übergangsgesetz 1920⁴⁴ überlagert, und zwar mehrfach, auf durchaus vertrackte Art und Weise.

In § 8 Abs 1 ÜG 1920 wurden die staatlichen Behörden zu Behörden des Bundes erklärt – aber nicht alle: die Behörden „der allgemeinen politischen Verwaltung in den Ländern (Landesregierungen, Bezirkshauptmannschaften) einschließlich der bei diesen Behörden vereinigten besonderen Dienstzweige“ waren ebenso wie die Agrarbehörden davon ausdrücklich ausgenommen. Der sich aufdrängende Umkehrschluss, die ausgenommenen Behörden seien zu Landesbehörden geworden, wurde jedoch durch § 8 Abs 2 abgeschnitten, der die Regelung ihrer Stellung dem Verfassungsgesetz des Bundes über die Organisation der Verwaltung in den Ländern vorbehielt. Vergleichbares galt nach § 9 Abs 2 für die Angestellten, die bei den in § 8 Abs 1 ausgenommen staatlichen Behörden tätig waren.

Nachdem es ein solches Verfassungsgesetz noch nicht gab, halfen § 8 Abs 2 und § 9 Abs 2 bei der Einordnung nicht weiter – der Status der ausgenommenen Behörden und deren Angestellten hing in der Luft, bis die Schlussbestimmungen zu den Übergangsregelungen Klarheit brachten: § 42 Abs 2 lit d erklärte auch die ausgenommenen Behörden vorläufig zu Bundesbehörden, deren Angestellte vorläufig zu Bundes-

41 *Ermacora*, Quellen 489.

42 Vgl die Erläuterungen bei *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 216 f.

43 StGBI 450/1920 = BGBl 1/1920.

44 StGBI 451/1920 = BGBl 2/1920.

angestellten, und hob damit die zuvor statuierten Ausnahmen vorderhand wieder auf.⁴⁵

Das Übergangsgesetz 1920 ging jedoch nicht so weit, die mittelbare Bundesverwaltung insgesamt in der Schwebe zu belassen. Für eine Übergangszeit in ihrer Wirksamkeit suspendiert waren gemäß § 42 Abs 1 lediglich die Art 10 bis 13 und 15 B-VG, an deren Stelle gemäß § 42 Abs 2 lit a die Kompetenzverteilung der Dezemberverfassung trat. Alle übrigen Bestimmungen traten hingegen am 10. November 1920 in Kraft,⁴⁶ und damit auch die Art 102 und 103 B-VG, welche gemäß § 42 Abs 2 lit c ÜG auf sämtliche Angelegenheiten der Vollziehung mit Ausnahme jener der ehemals autonomen Verwaltung anzuwenden waren, soweit diese nicht „in den Wirkungskreis der eigenen Bundesbehörden“ fielen.⁴⁷ Diese mittelbare Bundesverwaltung hatte freilich, nachdem die nunmehr als Hilfsapparat für den Landeshauptmann tätigen bisherigen Landesbehörden und Bezirkshauptmannschaften vorläufig weiterhin Bundesbehörden blieben, durchaus paradoxe Züge.⁴⁸

45 Dieser vorläufige Widerruf der Ausnahmen in § 8 Abs 1 ÜG schloss die „Landesregierung“ mit ein. Darunter war freilich nicht das gemäß Art 101 B-VG zur Vollziehung des Landes berufene Organ Landesregierung zu verstehen, sondern die bisherige Landesbehörde (Statthaltereie oder Landesregierung), die im Gesetz über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, StGBI 24/1918, dem Landesrat (vormals Landesausschuss) gegenübergestellt ist. Vgl *Merkel*, Die Verfassung der Republik Deutschösterreich. Ein kritisch-systematischer Grundriß (1919) 165 f.

46 StGBI 486/1920 = BGBl 3/1920.

47 Auch das Amt der Landesregierung war im Art 106 B-VG schon genannt. Wie hier *Froehlich*, Der Landeshauptmann als Organ der Bundesverwaltung, ZfV 54 (1921), 131 (131 ff), für Weisungsbindung und Verantwortlichkeit des Landeshauptmanns. AA – Suspendierung der Art 101 bis 106 durch § 42 ÜG – *Adamovich*, Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich, ZfV 56 (1923), 33 (48, 51 f): „gegenwärtig bloß ein in seiner Bedeutung höchst problematisches Programm“ (48); ihm folgend *Pendl*, Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich, ZfV 56 (1923), 104 (106), und *Kohl*, BRGÖ 2021, 319. *Adamovich* ist beizupflichten, dass das ÜG eine Beibehaltung des Dualismus der Apparate auf Landesebene zur Folge hatte. Dieser Dualismus betraf jedoch – entgegen *Adamovich* – nicht mehr die Behörden-, sondern nur mehr die Dienststellenebene, und er war schon überwölbt: Unter dem Mantel des Amtes der Landesregierung wurden beide „Behörden“ als Hilfsapparate aufrechterhalten, die zwar organisatorisch getrennt blieben, die aber beide durch den Landesamtsdirektor dirigiert wurden.

48 Das zeigt sich etwa darin, dass die Bezirkshauptmannschaften, wiewohl sie vorderhand Bundesbehörden blieben, doch als dem Landeshauptmann unterstellte Landesbehörden iSd Art 102 Abs 1 B-VG anzusehen waren.

III. Die Entwicklung der mittelbaren Bundesverwaltung

Wie hat sich die mittelbare Bundesverwaltung bis heute entwickelt? Wenig organisch, eher mäandernd. Es ging hin und her, wechselweise gewannen bald die Länder und bald der Bund an Boden.

A) 1925: *Flexibilisierung durch Einbindung der Landesräte*

Im Jahr 1925 gelang es endlich, die bislang in der Schwebe gehaltene bundesstaatliche Kompetenzverteilung des B-VG per 1. Oktober in Wirksamkeit treten zu lassen.⁴⁹ Diese Effektivierung des Herzstücks der österreichischen Bundesstaatlichkeit ging mit Nachjustierungen in der mittelbaren Bundesverwaltung Hand in Hand, die den Ländern zugutekamen.

Die wichtigste Änderung bestand darin, auch die Mitglieder der Landesregierung in die mittelbare Bundesverwaltung einzubinden, und zwar im Wege einer Mandatskonstruktion: Nach dem neuen Art 103 Abs 2 B-VG konnte die Landesregierung bei Aufstellung ihrer Geschäftsordnung beschließen, dass einzelne Gruppen von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung wegen ihres sachlichen Zusammenhanges mit Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes im Namen des Landeshauptmanns von Mitgliedern der Landesregierung zu führen waren. Soweit dies geschah, war nach dem neuen Art 103 Abs 3 B-VG das betreffende Mitglied der Bundesregierung gemäß Art 142 B-VG verantwortlich.⁵⁰ Weisungen der Bundesregierung bzw des zuständigen Bundesministers waren aber weiterhin an den Landeshauptmann zu richten, der sie unverzüglich und unverändert auf schriftlichem Wege an das zuständige Mitglied weiterzugeben und ihre Durchführung zu überwachen hatte. Bei dieser Gelegenheit wurde außerdem in Art 103 Abs 1 B-VG klargestellt, dass der Landeshauptmann, um die Durchführung von Weisungen zu bewirken, auch die ihm in seiner Eigenschaft als Organ des selbständigen Wirkungsbereichs des Landes zu Gebote stehenden Mittel anzuwenden hatte.⁵¹

49 Vgl Art III BGBI 269/1925, Art II BGBI 268/1925 sowie ErlRV 326 BlgNR 2. GP, 4.

50 Harsche Kritik bei *Adamovich*, Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, ZöR 5 (1926), 228 (240 ff).

51 Vgl weiters die Einführung eines Landeshauptmann-Stellvertreters in Art 105 Abs 1 B-VG sowie die Anpassungen in Art 142 B-VG.

Die zweite Weichenstellung bestand darin, dass die Ämter der Landesregierungen sowie die Bezirkshauptmannschaften durch eine Abänderung des Übergangsgesetzes 1920 zu Landesbehörden erklärt wurden.⁵² Auch diese Festlegung war aber, nachdem man das Programm der Demokratisierung der Bezirksverwaltung nicht aufgab, sondern weiterhin bloß vertagte, als Provisorium ausgeflaggt, hinter dem sich weitere Provisorien verbargen.⁵³ Mit der Erklärung der staatlichen Behörden der allgemeinen politischen Verwaltung in den Ländern zu Landesbehörden wäre an sich die Konsequenz verbunden gewesen, dass deren Angestellte zu Bediensteten des Landes wurden. § 9 Abs 2 ÜG hielt indes ihren Status als Bundesangestellte aufrecht, das Nebeneinander von Bundes- und Landesbeamten blieb, wie auch der neue § 9 Abs 4 ÜG zeigt, weiterhin erhalten. Die Länder erhielten aber in § 9 Abs 3 ÜG die Befugnis übertragen, über die dienstliche Verwendung dieser Bundesangestellten zu entscheiden.⁵⁴

Am Ende bleibt der Eindruck eines Potemkinschen Dorfes: Der Sache nach blieb alles beim Alten, die Angestellten behielten ihren Status, die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung ihre Türschilder und ihre Namen.⁵⁵ Das Ergebnis dieser Camouflage wurde den Alliierten gleichwohl als kostenminimierende und effizienzsteigernde Beseitigung der Doppelgleisigkeit der Verwaltung verkauft⁵⁶ – und dies dermaßen erfolgreich, dass wir mittlerweile selbst an dieses Märchen glauben.⁵⁷

B) 1929: Relativierung durch Einbeziehung von Bundesbehörden

1929 schlug das Pendel in die Gegenrichtung aus: Dem Bund gelang es, seine Position signifikant zu stärken.

52 Vgl § 8 Abs 4 und 5 idF BGBl 269/1925.

53 Anders *Raschauer*, Art 102 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (15. Lfg 2019) Rz 16, der eine Überwindung von Provisorien sieht.

54 Näher § 9 Abs 3 ÜG, der für Einsatz solcher Bundesangestellten in der mittelbaren Bundesverwaltung verbandsübergreifende dienstliche Unterordnungsverhältnisse konstituierte. Das zeigt deutlich an, dass Art 20 Abs 1 B-VG nach damaligem Verständnis nur zwischen den Organen ein und desselben Verbandes griff.

55 Die von 1920 bis 1925 beibehaltenen getrennten Hilfsapparate auf Landesebene waren namenlos: *Adamovich*, ZfV 56 (1923), 51 f.

56 ErlRV 326 BlgNR 2. GP, 4.

57 Eingehend am Beispiel der Verwaltungsverfahrensgesetze *Becker/Osterkamp*, Verwaltungsreform 444 ff; *Pöschl*, Mutter aller Verfahrensgesetze: Das AVG aus österreichischer Sicht, in: Vincze et al (Hg), 100 Jahre Rechtsstaat im Alltag. Vom österreichischen Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz zum europäischen Verwaltungsverfahren, SIPE XVII (2026), 93 (106 ff).

Fortan konnte er erstens in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung auch Bundesbehörden mit der Vollziehung betrauen, ohne jede sachliche Beschränkung.⁵⁸ Sichergestellt war nur, dass die eingebundenen Bundesbehörden dem Landeshauptmann unterstellt und an dessen Weisungen gebunden blieben.

Zweitens wurde der Kreis der Angelegenheiten, die in unmittelbarer Bundesverwaltung besorgt werden dürfen, wesentlich erweitert, indem ein guter Teil der heutigen Sicherheitsverwaltung, soweit sie sich nicht ohnedies schon dort befanden, in den Art 10 B-VG überstellt⁵⁹ und in den Katalog des Art 102 Abs 2 B-VG aufgenommen wurden.⁶⁰

Drittens wurde die Stellung der Bundespolizeibehörden ausgebaut und der Einfluss sowohl der Länder als auch der Gesetzgebung auf sie geschwächt: Die Errichtung und Festlegung ihres örtlichen wie sachlichen Wirkungsbereiches wurde in Art 102 Abs 6 B-VG einer Verordnung der Bundesregierung vorbehalten. Soweit sie in der mittelbaren Landesverwaltung tätig waren, war mit Art 102 Abs 1 letzter Satz B-VG die Weisungsbefugnis dem Landeshauptmann zugewiesen.⁶¹

Viertens wurde in der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes mit Art 104 Abs 2 B-VG die Möglichkeit einer Auftragsverwaltung geschaffen.

C) 1974: Föderalisierung durch Zustimmungsgesetz und Instanzenzugsbegrenzung

1974 machten die Länder Boden gut und setzten einige ihrer Forderungen⁶² durch.

58 Vgl Art 102 Abs 1 B-VG idF BGBl 392/1929.

59 Neu hinzu kamen die Einrichtungen zum Schutz der Gesellschaft gegen verbrecherische, verwahrloste oder sonst gefährliche Personen, die allgemeine Sicherheitspolizei, das Munitions- und Sprengmittelwesen sowie das Schießwesen.

60 Neu aufgenommen wurden ua die Grenzkontrolle, das Passwesen, das Meldewesen, das Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen sowie das Schießwesen, schließlich unter außerordentlichen Verhältnissen auch die allgemeine Sicherheitspolizei, das Pressewesen, die Vereins- und Versammlungsangelegenheiten und die Fremdenpolizei.

61 Die in der RV noch vorgesehene Weisungsbefugnis der Ministerialebene (vgl § 56 Z 1 RV 382 BlgNR 3. GP) wurde hingegen im Zuge der parlamentarischen Verhandlungen gestrichen. Vgl dazu *Adamovich/Froehlich*, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes (1930) 98 f.

62 Vgl das Forderungsprogramm der Bundesländer vom 30. Oktober 1970, auf das in den Materialien zur B-VG-Novelle 1974 Bezug genommen ist (ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 8).

Erstens wurde die Einbindung von Bundesbehörden in die mittelbare Bundesverwaltung unterhalb des Landeshauptmanns von einer Zustimmung der betroffenen Länder abhängig gemacht.⁶³ Die Bundesbehörden, die in erster Instanz an die Stelle der dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden getreten waren, blieben dadurch erhalten.⁶⁴ Für die Zukunft konnten die Länder jedoch die Betrauung von Bundesbehörden blockieren, wenn sie ihren Interessen zuwiderlief.

Zweitens wurde die Weisungsbefugnis des Landeshauptmanns in der mittelbaren Landesverwaltung als systemfremde Anomalie wieder beseitigt.⁶⁵

Drittens wurde der administrative Instanzenzug beschränkt, oder wie es in den Materialien bildhaft heißt, „gleichsam umgekehrt“.⁶⁶ Während er bisher bis zum zuständigen Bundesminister ging, sofern das Gesetz ihn nicht zuvor ausdrücklich abschnitt, sah der neu erlassene Art 103 Abs 4 B-VG vor, dass er grundsätzlich beim Landeshauptmann endete, sofern dieser als Rechtsmittelbehörde entschieden hatte. Ein weiterer Rechtszug an die ministerielle Ebene blieb möglich; ein solcher musste aber durch Bundesgesetz ausdrücklich eröffnet werden, und dies durfte nur „ausnahmsweise auf Grund der Bedeutung der Angelegenheit“ geschehen.⁶⁷ Für den Regelfall wurden damit die Entscheidungen im Land belassen.

D) 2014: Invisibilisierung durch Abschaffung des Instanzenzuges

Die letzten markanten Änderungen, die Erwähnung verdienen, erfolgten durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, die am 1. Jänner 2014 in Kraft trat.

Erstens wurde der administrative Instanzenzug abgeschafft, nicht bloß in der mittelbaren Bundesverwaltung, sondern generell, mit einziger Ausnahme des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden. Mit einem Schlag verloren damit die Landeshauptleute all ihre Zuständigkeiten als Berufungsbehörde. Der Weisungszug blieb hingegen erhal-

63 Art 102 Abs 1 B-VG idF BGBl 444/1974.

64 Vgl ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 22, die festhalten, dass die Neuregelung auf bereits erfolgte Betrauungen keinen Einfluss hat.

65 So zurecht ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 22 f.

66 ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 23.

67 Art 103 Abs 4 idF BGBl 444/1974. Vgl dazu die in ErlRV 182 BlgNR 13. GP, 24 angeführten Beispiele, die die zeitgenössische Einschätzung des Gewichts von Angelegenheiten widerspiegeln.

ten. Die mittelbare Bundesverwaltung ist dadurch schwerer sichtbar geworden. Während man sie früher aus der Rechtsmittelzuständigkeit der Landeshauptleute herauslesen konnte, muss man seither in die Binnensphäre des Staates eintauchen und die Weisungszüge in den Blick nehmen.⁶⁸

Zweitens wurde unmittelbare Bundesverwaltung in Art 131 Abs 2 B-VG zum Anknüpfungspunkt der Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts gemacht. Alle sonstigen Angelegenheiten, soweit sie nicht vor das Bundesfinanzgericht gehören oder für sie nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, sind gemäß Art 131 Abs 1 B-VG von den Verwaltungsgerichten der Länder zu erledigen. Damit gewann die mittelbare Bundesverwaltung zwar nicht an Bedeutung, aber an Gewicht: Bis dahin war es eine weitgehend akademische Frage gewesen, ob die Sicherheitsverwaltung zur unmittelbaren Bundesverwaltung zählte oder ob ihre Vollziehung in einem Mischmodell erfolgte, in dem Elemente der mittel- und unmittelbaren Bundesverwaltung miteinander kombiniert waren.⁶⁹ Seither hängt von der Antwort der gesetzliche Verwaltungsrichter ab.⁷⁰

IV. Die Deutung der mittelbaren Bundesverwaltung

So viel zur Entstehung und Entwicklung. Wie ist es um die Deutung dieses Rechtsinstituts bestellt? Ich kann nicht alle Konzepte vorstellen, geschweige denn alle Kontroversen aufzeigen oder gar auflösen. Ich will nur – vereinfachend und vergrößernd – einige Linien ziehen, aber ich beginne mit einem Punkt.

68 Metaphorisch ist bisweilen noch immer von „*Mittelinstanz*“ (Berka, Verfassungsrecht⁸ [2021] Rz 724) bzw von „*oberster Instanz*“ (Stolzlechner/Bezemek, Öffentliches Recht⁸ [2023] Rz 569) die Rede.

69 Vgl dazu statt vieler Rihs, Die Bezirkshauptmannschaft (2021) 54 ff mwN.

70 Ranacher, Die mittelbare Bundesverwaltung auf dem Prüfstand: Verfassungsrechtliche Konzepte und politische Realität, JRP 2023, 185 (189 f).

A) Der Landeshauptmann als Dreh- und Angelpunkt

Mittelbare Bundesverwaltung steht und fällt mit dem Landeshauptmann. Er ist das Zentralorgan⁷¹ bzw der zentrale Träger⁷², die Drehscheibe⁷³ mit Schlüsselstellung⁷⁴. Weder durfte er früher als Berufungsbehörde, noch darf er heute als Weisungsgeber ausgeschaltet werden. Alle Weisungen des Bundes müssen an ihn gerichtet sein, auch dann, wenn sie eine Sache betreffen, die von einer unterstellten Landesbehörde oder von einem Mitglied der Landesregierung entschieden werden. Darin liegt der ruhige Pol, die Konstante im Wandel, die in Rechtsprechung und Literatur gleichermaßen anerkannt ist. Eine einzige Entscheidung fällt aus der Reihe: In VfSlg 7507/1975 stellte sich der VfGH auf den Standpunkt, dass die „*zufolge einer besonderen verfassungsgesetzlichen Anordnung*“⁷⁵ erfolgte Übertragung von Aufgaben des öffentlichen Sicherheitsdienstes auf die Sicherheitsdirektion nichts daran ändere, dass diese Aufgaben „*im vorliegenden Falle in der Form der mittelbaren Bundesverwaltung besorgt worden*“ seien. Denn auf der Bezirksebene, um die es konkret ging, liege „*eine Erscheinung der mittelbaren Bundesverwaltung*“ vor, „*gleichgültig ob auf der Landesebene der Landeshauptmann oder die Sicherheitsdirektion zuständig ist.*“⁷⁶ Diese Entscheidung ist nur durch ihren Kontext erklärbar – es ging um die Kosten für das Durchsuchungspersonal am Flughafen Graz-Thalerhof – und völlig vereinzelt geblieben.

B) Von der Ausnahme zur Regel und zum Grundprinzip

In Bewegung geblieben ist hingegen die Einschätzung der mittelbaren Bundesverwaltung im Sinne ihrer Einordnung in das bundesstaatliche Vollziehungsgefüge.

71 Stolzlechner/Bezemek, Öffentliches Recht Rz 571; ähnlich Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹ (2015) Rz 838; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht Rz 305; Raschauer, Art 102 B-VG Rz 33 (zentrales Organ).

72 Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2021) Rz 295; Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 321; weiters Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 505 (zentrale Figur).

73 Ranacher, JRP 2023, 195; Rihs, Bezirkshauptmannschaft 62.

74 Berka, Verfassungsrecht Rz 723.

75 Gemeint war sichtlich das BVG BGBl 142/1946.

76 VfSlg 7507/1975, 165.

Anfangs wurde die mittelbare Bundesverwaltung als Ausnahme betrachtet –als Ausnahme von der Regel nämlich, dass Bund und Länder ihre jeweiligen Angelegenheiten mit ihrem jeweiligen Apparat besorgen müssen.⁷⁷ In VfSlg 1030/1928 leitete der VfGH aus der in Art 2 B-VG ausgesprochenen Bundesstaatlichkeit Österreichs ab, dass *„der Bund ebenso wie die Länder die ihnen übertragenen Funktionen durch ihre eigenen Organe besorgen. Der Bund durch Organe, die letztlich vom Bundesvolke oder von den von ihm berufenen Organen, die Länder durch Organe, die vom Volke des Landes und die von ihm berufenen Organe bestellt werden.“*⁷⁸ Den Art 102 B-VG qualifizierte er als Modifikation dieser Grundregel für die Bundesverwaltung, während er für die Art 11 und 12 B-VG die nötige verfassungsrechtliche Basis für ihre Durchbrechung vermisste. Eine mittelbare Landesverwaltung sah er nur in Art 97 Abs 2 B-VG angelegt, der in der Straßenpolizei, die damals dem Art 12 Abs 1 Z 9 B-VG unterlag, nicht zum Tragen komme. In VfSlg 4413/1963 hielt er an dieser Grundaussage fest: *„Zum Wesen der Verfassung gehört das föderalistische Prinzip und damit die Trennung der Vollziehungsbereiche des Bundes und der Länder mit einer entsprechenden Trennung der Vollziehungsorgane.“*⁷⁹

In der Lehre setzte sich hingegen – teils in unzutreffender Berufung auf VfSlg 361/1924⁸⁰ – je länger, je stärker die Deutung der mittelbaren Bundesverwaltung als Regelmodell für die Besorgung von Bundesvollziehung durch. Auf Art 102 B-VG bezogen und beschränkt,⁸¹ ist an dieser Deutung nichts falsch. Davon abgelöst,⁸² macht sie die unmittelbare

77 Vgl Adamovich, Grundriß des österreichischen Staatsrechtes² (1932) 170 f; Frisch, Lehrbuch des österreichischen Verfassungsrechtes (1932) 139 f; Adamovich/Spanner, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes⁵ (1957) 215. Vgl ferner Kelsen, Österreichisches Staatsrecht (1923) 172, 204, der – den Begriff mittelbare Bundesverwaltung wo möglich vermeidend – ähnlich wie in seinen Entwürfen vom übertragenen Wirkungsbereich der Länder spricht.

78 VfSlg 1030/1928, 203.

79 VfSlg 4413/1963, 242.

80 In ihm ist festgehalten, dass *„der Landeshauptmann mit seinen Hilfsorganen, dem Amt der Landesregierung, [...] in erster Linie als Organ des Landes und nur in zweiter Linie als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung“* fungiert (VfSlg 361/1924, 135). Walter, Bundesverfassungsrecht 595, hat diesem Erkenntnis die darin nicht enthaltene Aussage entnommen, dass die mittelbare Bundesverwaltung *„die primäre Form der Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder“* sei. Seither wird VfSlg 361/1924 gelegentlich entsprechend zitiert.

81 Adamovich et al, Österreichisches Staatsrecht II⁴ (2022) Rz 30.002; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht Rz 304; Kahl/Schmid, Allgemeines Verwaltungsrecht⁸ (2023) Rz 141.

82 Vgl Berka, Verfassungsrecht Rz 723 (*„Das B-VG hat sich dafür entschieden, die mittelbare BV als Regelfall für die Bundesverwaltung vorzusehen“*); Bußjäger, Art 102 B-VG Rz 2; Stolzlechner/Bezemek, Öffentliches Recht Rz 570 (*„Nach dem Konzept des B-VG ist die mittelbare Bundesverwaltung jene Organisationsform, in der Angelegenheiten der Bundesverwaltung herkömmlich zu vollziehen sind.“*).

Bundesverwaltung von einer Regel, die in der Logik des Bundesstaates liegt,⁸³ zur Ausnahme. Dieser Wandel hatte zur Folge, dass den heutigen Studierenden mittelbare Verwaltung als etwas Selbstverständliches erscheint und dass sie die Frage nach der verfassungsrechtlichen Grundlage für eine solche mittelbare Verwaltung meist gar nicht mehr verstehen.

Auch die Rechtsprechung ist von diesem Wandel der Einschätzung der mittelbaren Bundesverwaltung nicht unberührt geblieben. Der VfGH hat zwar seine Grundaussagen in VfSlg 1030/1928 und 4413/1963 niemals explizit widerrufen. Implizit hat er sich jedoch von ihnen dadurch verabschiedet, dass er mit VfSlg 11.403/1987 die mittelbare Bundesverwaltung ohne ein Wort der Begründung zum wesentlichen Element des bundesstaatlichen Baugesetzes erhoben hat. Als Aussage über Art 44 Abs 3 B-VG verstanden,⁸⁴ ist das natürlich falsch, so offensichtlich unrichtig, dass die Staatspraxis es nicht ernstgenommen hat. 1994, als die Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung auf der Tagesordnung stand, hat sie sich dagegen entschieden, dies als Gesamtänderung der Bundesverfassung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG einer Volksabstimmung zu unterbreiten.⁸⁵ Die Lehre schwankt hingegen in der Einschätzung.⁸⁶ Manche Autoren halten die Aussage für grundsätzlich zutreffend, fügen aber hinzu, dass die mittelbare Bundesverwaltung im Wege einer Teiländerung aufgelassen werden könnte, „wenn die Länder eine angemessene Kompensation erhielten“.⁸⁷ Das ist inkonsistent: Wenn die mittelbare Bundesverwaltung an der verfassungsrechtlichen Grundordnung Anteil hat, dann stellt ihre Abschaffung eine Gesamtänderung dar unabhängig davon, was an ihre Stelle tritt. Wenn hingegen Ausgleichsmaßnahmen möglich sind, dann kann nur ein anderer, allgemeinerer Gesichtspunkt erhöhten Bestandsschutz genießen. Als solcher hinter der mittelbaren Bundesverwaltung liegender Aspekt wurde der „Anteil der Länder an der Vollziehung von Bundesgesetzen“⁸⁸ ausgemacht.

83 In Erinnerung gerufen bei *Grabenwarter/Frank*, B-VG (2020) Art 102 Rz 1, und *Muzak*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht⁶ (2020) Art 102 B-VG Rz 1.

84 Dass die Aussage auf Art 44 Abs 3 B-VG bezogen war, erscheint auf semantischer Ebene unbestreitbar. Der Kontext lässt jedoch für Zweifel Raum, weil die vom VfGH aufgegebenen Literaturstimmen ein solches Ergebnis nicht tragen: eingehend *Schäffer*, Weinaufsicht und mittelbare Bundesverwaltung, ZfV 1988, 361 (368).

85 Näher ErlRV 14 BlgNR 19. GP, 26, sowie ErlRV 14 BlgNR 20. GP, 29.

86 Ablehnung bei *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 303; Vorbehalte bei *Berka*, Verfassungsrecht Rz 165.

87 *Adamovich et al*, Staatsrecht II Rz 30.029; *dies*, Österreichisches Staatsrecht I³ (2020) Rz 10.008.

88 *Rihs*, Bezirkshauptmannschaft 91; erwogen auch bei *Jablonek*, Verfassungsrechtliche Grundordnung und historisch erste Verfassung, JRP 2001, 34 (43 FN 61).

Doch auch das überzeugt in meinen Augen nicht, weil die Abschaffung des Art 11 B-VG durch entsprechende Aufwertung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder kompensiert werden könnte: Mischverwaltung sind für die österreichische Bundesstaatlichkeit zwar typisch, aber nicht essenziell. Wesentlich ist allein eine Kompetenzausstattung der Länder wie des Bundes, in Gesetzgebung und Vollziehung, in einer Breite und Tiefe, bei der von Staatlichkeit noch die Rede sein kann.

C) Die Begrenzung ministerieller Zuständigkeiten und Hilfsorgane

Eine dritte Linie liegt darin, dass uns die Ministerialebene zunehmend als problematisch erscheint.

Ausgangspunkt ist allenthalben die Feststellung, dass die Verankerung der mittelbaren Bundesverwaltung im B-VG erstinstanzliche Zuständigkeiten der Bundesregierung und der Bundesminister nicht ausschließt.⁸⁹ Blickt man auf den Verfassungstext, so ist eine Grundlage für solche Zuständigkeiten rasch gefunden. „Im Bereich der Länder“ in Art 102 Abs 1 B-VG kann man als Eingangsworte so lesen, als spare die nachfolgende Regelung die Minister- und Regierungsebene komplett aus.⁹⁰

Rechtsprechung wie Lehre schrecken jedoch davor zurück, so weit zu gehen, und suchen deshalb nach Begrenzungskriterien, die rasch gefunden, aber schwer zu begründen sind. Verwiesen wird auf den Ausnahmecharakter der Ministerialzuständigkeiten, die die Regel nicht aushöhlen dürfen,⁹¹ auf die Notwendigkeit einer historischen oder sachlichen Rechtfertigung solcher erstinstanzlichen Zuständigkeiten⁹² und vieles weitere mehr, bis hin zur Bedeutung der Angelegenheit, die zur Besorgung steht,⁹³ oder der Erforderlichkeit ihrer zentralen Be-

89 Vgl nur VfSlg 11.403/1987 und Öhlinger, Verfassungsrechtliche Probleme der Nationalbank, in: FS Wenger (1983) 679 (689).

90 Vgl Kelsen, Staatsrecht 172, aus dessen Feder die Wortfolge stammt: „in den Ländern (also in den unteren Instanzen)“; Berka, Verfassungsrecht Rz 728.

91 Adamovich et al, Staatsrecht II Rz 30.007; Berka, Verfassungsrecht Rz 728; Egger, Die mittelbare Bundesverwaltung und ihre Ausnahmen, ÖJZ 2018, 900 (905); Grabenwarter/Frank, Art 102 B-VG Rz 6; Muzak, Art 102 B-VG Rz 6; Weber, Bundesverwaltung 221.

92 Marschall, Zur Errichtung von Bundesbehörden nach Art 102 Abs 2 B-VG, ÖJZ 1971, 477, 507 (481); Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht Rz 305; Stolzlechner/Bezemek, Öffentliches Recht Rz 573; VfSlg 20.206/2017.

93 Öhlinger, Probleme 689; Raschauer, Die obersten Organe der Landesverwaltung, in: Rill (Red), Allgemeines Verwaltungsrecht (1979) 375 (387); Potacs, Die Rechtsstellung der Oesterreichischen Nationalbank, ZfV 1989, 109 (112: Ausmaß und Bedeutung).

sorgung.⁹⁴ Zwingend ist das alles nicht.⁹⁵ Es lässt aber erkennen, dass Abwägungen und Verhältnismäßigkeitsprüfungen auch im Staatsorganisationsrecht weit verbreitet sind, seit langem schon.⁹⁶

Die Schwierigkeiten setzen sich in der Einschätzung ministerieller Hilfsorgane fort. Mittlerweile dürften wir uns darauf verständigt haben, dass für sie grundsätzlich Raum besteht, solange sie nicht „im Bereich der Länder“ eingerichtet sind.⁹⁷

D) Das Verhältnis zu Beleihung und Selbstverwaltung

Eine vierte und letzte Entwicklungslinie besteht darin, dass Organe anderer Rechtsträger als Bund und Länder sowie in die Besorgung hoheitlicher Aufgaben eingebundene Private nicht mehr außen vor gelassen werden. Lange Zeit hat man die Selbstverwaltung und deren Organe sowie die Beliehenen als neutrale Akteure betrachtet und ihre Einbindung in die mittelbare Bundesverwaltung unabhängig von einer Zustimmung der Länder nach Art 102 Abs 1 oder Abs 4 B-VG für zulässig erachtet.⁹⁸ Von dieser Einschätzung haben sich Rechtsprechung wie Lehre schrittweise entfernt.

Für die Beliehenen hat der VfGH mittlerweile entschieden, dass ihre Betrauung mit Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung der Zustimmung der beteiligten Länder bedarf.⁹⁹ In der Lehre hat sich diese Auffassung ebenfalls durchgesetzt.¹⁰⁰

Für die Selbstverwaltung gilt Ähnliches, und auch hier ist manches geklärt. Bundesgesetze, die Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung in den übertragenen Wirkungsbereich der sonstigen Selbst-

94 *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 76.

95 Kritik bei *Gamper*, Zur verfassungsrechtlichen Systemrelevanz der Bezirksverwaltungsbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung, in: FS Bezirkshauptmannschaften (2018) 555 (561 ff), die rügt, dass sich die Begrenzungskriterien aus einer Auslegung der Wendung „im Bereich der Länder“ ergeben müssen.

96 Näher *Merli*, Die Verflüssigung des Staatsorganisationsrechts in Österreich, in: FS Morlok (2019) 247 (248 ff).

97 VfSlg. 11.403/1987, 20.391/2020; *Berka*, Verfassungsrecht Rz 728; *Stolzlechner/Bezemek*, Öffentliches Recht Rz 573.

98 Vgl mwN *Wiederin*, Öffentliche und private Umweltverantwortung – Verfassungsrechtliche Vorgaben, in: ÖWAV (Hg), Staat und Privat im Umweltrecht (2000) 75 (88 f).

99 VfSlg 20.556/2022.

100 *Ranacher/Sonntag*, Art 102 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 7; *Wiederin*, Staatliche Aufgaben, bundesstaatliche Kompetenzverteilung und private Akteure, in: Fuchs et al (Hg), Staatliche Aufgaben, private Akteure III (2019) 21 (38 f mwN in FN 87).

verwaltung verweisen, bedürfen der Zustimmung der Länder,¹⁰¹ entweder nach Art 102 Abs 1 oder nach Art 102 Art 4 B-VG, je nachdem, ob die Ingerenz des Landeshauptmanns als Weisungsgeber erhalten bleibt oder beseitigt wird.¹⁰² Für den übertragenden Wirkungsbereich der Gemeinde ist die Frage hingegen noch offen, und klare literarische Stellungnahmen hiezu sind selten. Wer die Betrauung des Bürgermeisters gemäß Art 119 Abs 1 und 2 B-VG als Sonderform der mittelbaren Bundesverwaltung betrachtet,¹⁰³ hat die Frage implizit schon bejaht. Demgegenüber stellt es eine stillschweigende Verneinung dar, wenn der Art 119 B-VG als *lex specialis* zu Art 102 B-VG qualifiziert wird.¹⁰⁴ Die richtige Lösung könnte aber auch in der Mitte liegen – und Art 119 B-VG als *lex specialis* lediglich zu Art 102 Abs 1 letzter Satz B-VG wohl die zustimmungslose Betrauung des Bürgermeisters unter dem Landeshauptmann ermöglichen, nicht aber dessen Ausschaltung als Weisungsgeber.

Soweit die Bundesgesetzgebung eine Angelegenheit in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde verweist, ist keine Zustimmung erforderlich, denn wo nach Art 118 Abs 2 und 3 B-VG eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Zuweisung besteht, bleibt für ein Veto der beteiligten Länder kein Raum. Insoweit besteht Einigkeit.¹⁰⁵

Für die sonstige Selbstverwaltung kann man entweder den Analogie- oder den Umkehrschluss ziehen. Ein Teil der Lehre hält eine Betrauung ihrer Organe mit Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung auch dann für zustimmungspflichtig, wenn sie im eigenen Wirkungsbereich erfolgt.¹⁰⁶ Andere Stimmen nehmen den eigenen Wirkungsbereich sonstiger Selbstverwaltungskörper von der Zustimmungspflicht aus,¹⁰⁷ während wieder andere ihre Betrauung im eigenen Wirkungsbereich für schlechterdings unzulässig halten.¹⁰⁸ Der VfGH hat in VfSlg 6767/1972 eine Zustimmung ebenso wie in der Gemeinde für entbehrlich erachtet, und in VfSlg 8478/1979 dürfte er von dieser

101 Vgl VfSlg 20.323/2019. Dazu eingehend *Beiglböck*, Mittelbare Bundesverwaltung und Selbstverwaltung (jur Diss Wien 2023) 15 ff.

102 Was konkret intendiert ist, ist eine vielfach schwer zu klärenden Auslegungsfrage.

103 So *Berka*, Verfassungsrecht Rz 724, 727; *Egger*, Atypische mittelbare Bundesverwaltung, JAP 2019/20, 21 (23); *Rihs*, Bezirkshauptmannschaft 59.

104 So *Weber*, Bundesverwaltung 186 f; *Bußjäger*, Art 102 B-VG Rz 18; *Höllbacher*, Unmittelbare Bundesverwaltung (2013) 59 f.

105 Vgl nur *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 61 f mwN.

106 *Adamovich et al*, Staatsrecht II Rz 30.004, unter Berufung auf VfSlg 2500/1953, 8478/1979 und 20.323/2019; *Grabenwarter/Frank*, Art 102 B-VG Rz 5.

107 *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht Rz 842; *Camper*, Systemrelevanz 563.

108 *Raschauer*, Art 102 B-VG Rz 62, 68.

Einschätzung nicht generell, sondern lediglich für die Einrichtung von Instanzenzügen an staatliche Organe abgegangen sein. Diese alten Erkenntnisse lassen jedoch auf die seit 2008 geltende Verfassungssituation nur unsichere Schlüsse zu. Die Aufsicht über den eigenen Wirkungsbereich der sonstigen Selbstverwaltung muss jedoch jedenfalls in der mittelbaren Bundesverwaltung angesiedelt bleiben.¹⁰⁹

V. Die Bewährung der mittelbaren Bundesverwaltung

Hat sich die mittelbare Bundesverwaltung, mit der wir seit über einem Jahrhundert leben, in dieser Zeit bewährt? Erster Eindruck: Offenbar gut. Es gibt sie immer noch, obwohl sie schon zu den Toten gelegt schien.

A) Die Strukturreform des Bundesstaates und ihr Scheitern im Jahr 1994

In den 1980er-Jahren hatte sich die Kritik an der mittelbaren Bundesverwaltung verdichtet. Namentlich die Strukturreformkommission empfahl ihre Auflassung und die Überstellung der einschlägigen Angelegenheiten in den Art 11 B-VG.¹¹⁰ Im Perchtoldsdorfer Paktum¹¹¹ verständigten sich Bund und Länder im Jahr 1992 politisch hierauf. Die Bundesregierung brachte im Nationalrat eine entsprechende Vorlage ein,¹¹² die jedoch nach der Ablehnung durch die Landeshauptleutekonferenz nicht weiterverfolgt wurde. Nach den Neuwahlen wurde dieselbe Vorlage neuerlich eingebracht¹¹³ und versandete abermals.

B) Die Stärkung der mittelbaren Bundesverwaltung

Nach dem erfolgten Beitritt zur Europäischen Union verstummte die Kritik. Der Österreich-Konvent diskutierte die mittelbare Bundesver-

109 Näher *Beiglböck*, Bundesverwaltung 132 ff.

110 Vgl die Kurzfassung ihrer Ergebnisse, abgedruckt in: BKA-VD (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (oJ, 1991) 539 (540): „Besonders empfohlen wird die Auflassung der mittelbaren Bundesverwaltung und die grundsätzliche Überführung der betreffenden Materien in den Kompetenztypus des Art 11 B-VG.“

111 Der Text ist abgedruckt in: Institut für Föderalismusforschung (Hg), Materialien zur Bundesstaatsreform (1998) 1 ff.

112 RV 14 BlgNR 19. GP.

113 RV 14 BlgNR 20. GP.

waltung eingehend und erwog Für und Wider. Am Ende sprach er sich mehrheitlich für die Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung aus.¹¹⁴

Seither wird überwiegend nicht mehr ihre Abschaffung gefordert, sondern ihre Stärkung. Punktuell ist eine solche sogar erfolgt. Die Rücknahme bundesverfassungsrechtlicher Anforderungen an die Einrichtung der Ämter der Landesregierungen und Bezirksverwaltungsbehörden¹¹⁵ zeigt, dass das Vertrauen des Bundes in die mittelbare Bundesverwaltung zugenommen hat.

C) Die Schwächen der mittelbaren Bundesverwaltung

Obwohl wir uns auf einer Festveranstaltung befinden, darf man es sagen und sei es gesagt: Die mittelbare Bundesverwaltung hat auch ihre Schattenseiten, gar nicht so wenige.

Die mittelbare Bundesverwaltung hat demokratische Kosten. Dem Landtag ist deren Kontrolle weitgehend verwehrt, wenn und weil sie Bundesvollziehung und nicht Landesverwaltung ist.¹¹⁶ Der Nationalrat könnte die Lücke füllen, aber ihm fehlt regelmäßig das Interesse, sich um Vorgänge in den Ländern zu kümmern.

Auch die Bundesregierung und die Bundesminister sind an operativer Steuerung nicht interessiert, sie lassen die Zügel schleifen und ziehen sich auf Erlässe und Aufsicht zurück. Damit verhält sich der Bund in der mittelbaren Bundesverwaltung faktisch so, als befände er sich rechtlich im Rahmen des Art 11 B-VG, wo ihm lediglich die Aufsichtsbefugnisse des Art 15 Abs 8 B-VG zustehen. Den Landeshauptleuten ist das selbstverständlich hochwillkommen.¹¹⁷

114 *Österreich Konvent*, Bericht des Österreich-Konvents. Teil 3: Beratungsergebnisse (2005) 136 ff

115 Vgl die durch BGBl I 14/2019 erfolgten Änderungen des Art 15 und Art 116 B-VG, des ÜG 1920 sowie des BVG ÄmterLReg.

116 *Adamovich et al*, Staatsrecht II Rz 30.013; *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) 224; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 309; zur Praxis *Ranacher*, JRP 2023, 191 f.

117 Zu den Gründen *Holzinger*, Der österreichische Bundesstaat und seine Reform, in: FS Schäffer (2006) 277 (292 f).

Die in der Pandemiebekämpfung gemachten Erfahrungen haben diese Defizite wieder einmal sichtbar gemacht.¹¹⁸ Die Probleme wurden weithin als Föderalismusversagen wahrgenommen, obwohl sie wenig mit Föderalismus, aber viel mit der mittelbaren Bundesverwaltung zu tun hatten.

Über die mittelbare Bundesverwaltung kann man also durchaus reden.¹¹⁹

D) Die Unverzichtbarkeit der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung

Alternativlos und unverzichtbar erscheinen mir hingegen die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern.¹²⁰ Denn sie ermöglichen es, föderale wie ressortmäßige Trennungen zu überwinden und sachlich zusammengehörige Agenden integrativ zu besorgen.¹²¹ Sie sind anpassungsfähiger als Sonderbehörden und stehen ihnen im puncto Leistungsfähigkeit nicht nach. Sie schaffen es, die sachliche und die rechtliche Ebene miteinander besser zu verbinden.¹²² Nicht zuletzt: Sie sind nahe, zugänglich und ansprechbar.¹²³

VI. Schlussbemerkungen

Fazit meiner Überlegungen: Die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung sind das Rückgrat der Verwaltung, das wir trainieren und stärken sollten.¹²⁴ Politisch fällt dies alles andere als leicht. Spezialisierungen lassen sich besser vermarkten, neue Richtlinien zwingen zur

118 *Ranacher*, JRP 2023, 194; *Wachter*, „Nicht immer eitle Wonne“: Das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern in der Pandemiebekämpfung – ein Erfahrungsbericht aus dem Blickwinkel der Landesverwaltung, JRP 2022, 451 (454 ff).

119 Eingehender *Wiederin*, Bundesstaat neu, in: ÖJK (Hg), Der Österreich-Konvent – Zwischenbilanz und Perspektiven (2004) 49 (66 ff).

120 Näher *Ranacher*, Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern als effiziente Regierungsorganisation – Plädoyer für ein nach wie vor modernes Konzept, JRP 2015, 199 (200 ff).

121 *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 386.

122 *Ranacher*, JRP 2023, 196 f.

123 Vgl etwa *Leitl-Staudinger*, Die Bezirksverwaltungsbehörden als zentrale Anlaufstelle der Bürgerinnen und Bürger, in: FS Bezirkshauptmannschaften (2018) 161 (162 ff).

124 Vgl dazu die Vorschläge von *Ranacher*, Die Zukunft der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern, in: FS Bezirkshauptmannschaften (2018) 469 (477 ff).

Einrichtung neuer Behörden und Regulatoren, die Sonderverwaltungen nehmen also eher zu als ab. Erstaunlicherweise sind es aber im politischen Diskurs nicht die zahlreichen Sonderverwaltungen des Bundes,¹²⁵ die Anstoß erregen. Es ist das alte Doppelgleis, das – wiewohl schon vor hundert Jahren herausgerissen – als Phantom und Feindbild bis heute gute Dienste leistet.

125 Überblick bei *Bußjäger/Keuschnigg/Radosavljevic*, *Der Bund und seine Dienststellen* (2015).

Die allgemeine staatliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung und ihre Entwicklungsperspektiven

I. Einleitung

Erster Bezugspunkt der allgemeinen staatlichen Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung ist die „allgemeine staatliche Verwaltung“. Die Bezugnahme in der Bundesverfassung erfolgt im Hinblick auf die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern“.¹ Im Fokus der folgenden Ausführungen stehen die Landesbehörden und die Landesverwaltung sowie das System der Vollziehung, insbesondere die mittelbare Bundesverwaltung.

Zweiter Bezugspunkt ist die Digitalisierung.² Im Kern bedeutet Digitalisierung die Umstellung von analog auf digital,³ damit eine Umstel-

* Herzlicher Dank für die Unterstützung bei Recherchen und bei der redaktionellen Bearbeitung der Fußnoten gilt meiner studentischen Mitarbeiterin Nina-Sophie Hajdinyak und Univ.-Ass. Mag. Simon Plösch.

1 Art 15 Abs 10 B-VG: „[...] die [...] Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern [...]“; Art 119a Abs 3 B-VG: „[...] das Aufsichtsrecht ist von den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung auszuüben.“; Art 120 B-VG: „[...] für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern [...]“.

2 Digitalisierung bezeichnet primär technische Entwicklungen wie den Vorgang der Umwandlung „analoger Daten in eine digitale Form“ (Streicher, Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung (2020) 2 f mwN) sowie die „Übertragung von Aufgaben, die bisher von Menschen übernommen wurden, auf [...] Computer“ (Enzyklopädie der Wirtschaftsinformatik, Digitalisierung, abrufbar unter <<https://wi-lex.de/index.php/lexikon/technologische-und-methodische-grundlagen/informatik-grundlagen/digitalisierung/>> [19.1.2026]). Die digitale Transformation ist demgegenüber weiter und bezieht sich auf einen umfassenden und strukturellen Veränderungsprozess, welcher durch Digitalisierung ermöglicht wird; vgl Maurer, Strategische Steuerung im E-Government (2025) 15; Cong/Ribiere, Developing a unified definition of digital transformation, Technovation 2021, 1 (12).

3 Enzyklopädie der Wirtschaftsinformatik, Digitalisierung, abrufbar unter <<https://wi-lex.de/index.php/lexikon/technologische-und-methodische-grundlagen/informatik-grundlagen/digitalisierung/>> (19.1.2026); Brockhaus Enzyklopädie Online, Digitalisierung, abrufbar unter <<https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/digitalisierung>> (19.1.2026); Albrich, Digitalisieren, in: Schneider (Hg), Lexikon Informatik und Datenverarbeitung⁴ (1998) 243 (243).

lung des Kommunikationsformats.⁴ Versteht man den Begriff der Digitalisierung weit, so fallen darunter jedoch auch die zu dieser Umstellung notwendige Hard- und Software⁵ sowie noch weiter verstanden, auch den Einsatz von künstlicher Intelligenz.⁶ Den folgenden Ausführungen liegt ein weites Begriffsverständnis von Digitalisierung zugrunde, das auch der Einsatz künstlicher Intelligenz mitumfasst.

II. Drei Vorbemerkungen

A) *Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Digitalisierung*

Zunächst ist auf den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Digitalisierung zu verweisen. Die Digitalisierung ist eine Querschnittsmaterie.⁷ Sowohl der Bund als auch die Länder sind im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zuständig, entsprechende Regelungen zur Digitalisierung zu treffen.⁸

Derartige einfachgesetzliche Regelungen sind verfassungskonform auszugestalten. Dies ist deshalb zu betonen, weil entsprechende politische Vorgaben und Leitlinien zur Digitalisierung, „Digitalisierungs-

4 *Peuker*, Verfassungswandel durch Digitalisierung (2020) 29; *Heuermann*, Einleitung, in: Heuermann/Tomenendal/Bressem (Hg), Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden (2018) 1 (1).

5 Vgl. *von Lucke*, Digitalisierung in der Kernverwaltung – Konzepte, in: Heuermann/Tomenendal/Bressem (Hg), Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden (2018) 28 (28 f, 38) mwN; *Bechstein*, Digitalisierung – Definition, Bedeutung & Hintergründe, abrufbar unter <<https://www.digitale-agenda.de/digitalisierung/>> (21.1.2026).

6 Vgl. *Peuker*, Verfassungswandel 29 f; *Maurer*, E-Government 13.

7 Zum europäischen Datenrecht als Querschnittsmaterie, siehe *Steinmaurer*, Überlegungen zum europäischen Datenrecht und den Wechselwirkungen der einzelnen Rechtsakte, ailex 2025, 36 (36); für Deutschland vgl. *Siegel*, Neue Querschnittsaufgaben und Gewaltenteilung, Der Staat 2010, 299 (321). Zum Begriff der Querschnittsmaterie im Allgemeinen siehe *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁴ (2025) Rz 273.

8 So haben zahlreiche Länder eigene Digitalisierungsgesetze erlassen, jüngst etwa die Steiermark (LGBl 125/2025); siehe dazu noch unten.

strategien⁹, vielfach ua auf „Barrierefreiheit“¹⁰ und „Inklusion“¹¹ ver-

-
- 9 So etwa Verwaltung digital, abrufbar unter <https://vorarlberg.at/documents/302033/472041/Verwaltung_digital_Vorarlberg.pdf/da4b04fb-5141-d98a-70e6-05884cd7150e?t=1768228699759> (12.1.2026); Richtlinie Digitalisierung der Landes- und Gemeindeverwaltungen, abrufbar unter <<https://vorarlberg.at/documents/302033/472041/Leitlinie+Digitalisierung+Landes%2BGemeindeverwaltung-A4+WEB.pdf.pdf/9715997a-2ba0-becf-4141-0ee286b46496?t=1616160156318>> (12.1.2026); Digitalisierungsstrategie Niederösterreich, abrufbar unter <https://noe.gv.at/noe/Digitalisierung/Digitalisierungsstrategie_DE.pdf> (16.2.2026); FTI-Strategie, abrufbar unter <https://noe.gv.at/noe/Wissenschaft-Forschung/FTI27_web.pdf> (16.2.2026); Digitalisierungsstrategie, abrufbar unter <https://www.burgenland.at/fileadmin/user_upload/Downloads/ONLINE_Digitalisierungsstrategie_Bgld.pdf> (12.1.2026); FTI-Strategie, abrufbar unter <<https://noe.gv.at/fti-strategie/>> (12.1.2026); Digitale Agenda 2030 der Stadt Wien, abrufbar unter <<https://www.wien.gv.at/spezial/digitale-agenda/>> (12.1.2026); Smart Klima City Strategie Wien, abrufbar unter <https://smartcity.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/3/2022/03/scwr_klima_2022_web-neu.pdf> (12.1.2026); Digitalisierungsstrategie für den Magistrat der Stadt Wien, abrufbar unter <https://digitales.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/47/2024/12/20241209_Digitalisierungsstrategie_final-1.pdf> (16.2.2026); Tiroler Wirtschafts- und Innovationsstrategie, abrufbar unter <https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/arbeit-wirtschaft/wirtschaft-und-arbeit/downloads/Tiroler_Wirtschafts-_und_Innovationsstrategie_2022-2030.pdf> (16.2.2026); Landesentwicklungsstrategie, abrufbar unter <https://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/dokumente/12636501_154267079/5f093f3e/LES-gesamt-mU-final_%28002%29.pdf> (16.2.2026); Standortstrategie Salzburg 2035, abrufbar unter <<https://www.salzburg.gv.at/fileadmin/SP-Dateien/forschung/Documents/standortstrategie-salzburg2035.pdf>> (16.2.2026); Digitalisierungsstrategie des Landes Salzburg im Gesundheitswesen 2023, abrufbar unter <https://www.salzburg.gv.at/fileadmin/Dateien/Gesundheit/Folder_Digitalisierungsstrategie_Gesundheitswesen.pdf> (16.2.2026); #upperVISION2030, abrufbar unter <https://www.uppervision.at/fileadmin/user_upload/Projektwebsites/uppervision/Statische_Inhalte/biz_uppervision2030_programm2025_web.pdf> (16.2.2026).
- 10 So etwa Verwaltung digital 7, abrufbar unter <https://vorarlberg.at/documents/302033/472041/Verwaltung_digital_Vorarlberg.pdf/da4b04fb-5141-d98a-70e6-05884cd7150e?t=1768228699759> (12.1.2026); Richtlinie Digitalisierung der Landes- und Gemeindeverwaltungen 3, 5, abrufbar unter <<https://vorarlberg.at/documents/302033/472041/Leitlinie+Digitalisierung+Landes%2BGemeindeverwaltung-A4+WEB.pdf.pdf/9715997a-2ba0-becf-4141-0ee286b46496?t=1616160156318>> (12.1.2026); Digitalisierungsstrategie 8, 9, 20, abrufbar unter <https://www.burgenland.at/fileadmin/user_upload/Downloads/ONLINE_Digitalisierungsstrategie_Bgld.pdf> (12.1.2026); Digitale Agenda 2030 der Stadt Wien 14, 33, abrufbar unter <<https://www.wien.gv.at/spezial/digitale-agenda/>> (12.1.2026); Smart Klima City Strategie Wien 78, 88, 99, 106, 108, 112, 114, abrufbar unter <https://smartcity.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/3/2022/03/scwr_klima_2022_web-neu.pdf> (12.1.2026).
- 11 So etwa Richtlinie Digitalisierung der Landes- und Gemeindeverwaltungen 5, abrufbar unter <<https://vorarlberg.at/documents/302033/472041/Leitlinie+Digitalisierung+Landes%2BGemeindeverwaltung-A4+WEB.pdf.pdf/9715997a-2ba0-becf-4141-0ee286b46496?t=1616160156318>> (12.1.2026); Digitalisierungsstrategie 14, 20, abrufbar unter <https://www.burgenland.at/fileadmin/user_upload/Downloads/ONLINE_Digitalisierungsstrategie_Bgld.pdf> (12.1.2026); FTI-Strategie 18, abrufbar unter <<https://noe.gv.at/fti-strategie/>> (12.1.2026); Digitale Agenda 2030 der Stadt Wien 33, abrufbar unter <<https://www.wien.gv.at/spezial/digitale-agenda/>> (12.1.2026); Smart Klima Smart City Strategie Wien 28, 30, 36, 40, 44, 54, 96, 102 f, 108, 116, 120 f, abrufbar unter <https://smartcity.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/3/2022/03/scwr_klima_2022_web-neu.pdf> (12.1.2026).

weisen, oder darauf, dass der „Mensch im Mittelpunkt“¹² stehen solle,¹³ womit auch Grundrechte angesprochen sind.

Mit der Inklusion bzw. Barrierefreiheit ist ein fundamental wichtiges Thema angesprochen, das den folgenden Ausführungen zugrunde liegt. Es geht dabei nicht nur um einen politischen, unverbindlichen Programmsatz. Die Barrierefreiheit ist verfassungsrechtlich insbesondere durch den Gleichheitsgrundsatz normiert.¹⁴ Denn wenngleich die Digitalisierung im Hinblick auf die Barrierefreiheit große Chancen bietet,¹⁵ so darf nicht aus dem Blick geraten, dass neben der digitalen Kommunikation mit Behörden, (zumindest derzeit) noch immer analoge Kanäle bereitzustellen sind.¹⁶ Dies, obwohl mittlerweile wohl eher kleine Teile der Bevölkerung keinen Zugang zu digitalen Diensten haben.¹⁷ Aller-

12 So etwa Verwaltung digital 5, abrufbar unter <https://vorarlberg.at/documents/302033/472041/Verwaltung_digital_Vorarlberg.pdf/da4b04fb-5141-d98a-70e6-05884cd7150e?t=1768228699759> (12.1.2026); Digitale Agenda 2030 der Stadt Wien 1, abrufbar unter <<https://www.wien.gv.at/spezial/digitale-agenda/>> (12.1.2026); Smart Klima Smart City Strategie Wien 7, 59, abrufbar unter <https://smartcity.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/3/2022/03/scwr_klima_2022_web-neu.pdf> (12.1.2026).

13 In diesem Zusammenhang kann auch darauf hingewiesen werden, dass in der gemeinsamen Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade, des Europäischen Parlaments, Rates und Europäischen Kommission, ein Leitbild der Digitalisierung vertreten wird, welches den Menschen in den Mittelpunkt stellt (Kapitel 1) und auf eine inklusive Gesellschaft gerichtet ist (Kapitel 2), Gemeinsame Erklärungen des Europäischen Parlament, Rat und Europäische Kommission, Europäische Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade, ABl C 2023/23, 1.

14 *Kneihs*, Art 7/1 S 3, 4 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (16. Lfg 2021) Rz 24; *Berka*, Art 7 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2018) Rz 93 f; *Khakzadeh*, Art 7 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (Stand 1.1.2021, rdb.at) Rz 131 ff.

15 *Klaushofer*, Barrierefreiheit und digitale Welt, in: FS Jahnel (2025) 329 (341). In der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030, COM (2021) 101 final, 10 wird Künstliche Intelligenz und Robotertechnik als Chance gesehen, mittels digitaler Fortschritte die Situation von Menschen mit Behinderungen zur verbessern. Der Abschlussbericht Auswirkungen der Digitalisierung auf die Inklusion von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt 29 ff, abrufbar unter <<https://www.sozialministerium.gv.at/dam/jcr%3A96b2824f-09bd-42b2-bfa0-816d1e8fb5ef/Abschlussbericht%20Auswirkungen%20der%20Digitalisierung%20auf%20die%20Inklusion%20von%20Menschen%20mit%20Behinderung%20in%20den%20Arbeitsmarkt.pdf>> (19.1.2026) erwähnt darüber hinaus auch andere Hilfsmittel wie Untertitel, Spracherkennung, autonome Autos, 3D-Druck.

16 So sieht auch § 1 Abs 3 E-Government-Gesetz eine Wahlmöglichkeit der Bürger:innen zwischen unterschiedlichen Kommunikationskanälen vor; siehe auch *Wieser*, Verwaltungsverfahrensrecht⁷ (2025) Rz 244.

17 Laut Statistik Austria hatten 95,3% der Personen in Österreich im Jahr 2025 Zugang zum Internet, in der Altersgruppe der 65- bis 84-Jährigen lag der Anteil bei 75% siehe hierzu *Statistik Austria*, IKT- Einsatz in Haushalten, abrufbar unter <<https://www.statistik.at/statistiken/forschung-innovation-digitalisierung/digitale-wirtschaft-und-gesellschaft/ikt-einsatz-in-haushalten>> (12.1.2026).

dings setzt die Digitalisierung auch Kenntnisse über den Umgang mit neuen Kommunikationsformen voraus, und es ist nicht davon auszugehen, dass alle zu jeder Zeit über diese Kenntnisse verfügen.¹⁸ In diesem Zusammenhang werden der Gleichheitsgrundsatz und der Diskriminierungsschutz in Zukunft verstärkt eine Rolle spielen.¹⁹ Für die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern bedeutet das, dass die Länder bei allen Digitalisierungsbemühungen zumindest nach heutiger Rechtslage stets einen analogen Kanal offen halten müssen.²⁰ Die Erläuterungen zum Stmk Digitalisierungsgesetz 2025 verweisen bemerkenswerterweise sogar auf ein „Recht auf ein analoges Leben“.²¹

B) Bundesstaatlichkeit und Digitalisierung

Bundesstaatlichkeit bedeutet eine vertikale Gewaltenteilung²² und geht mit Gestaltungsspielräumen einher, die unterschiedlich genutzt werden können. Damit kann Bundesstaatlichkeit Pluralismus fördern.²³

-
- 18 Vgl *Luís et al*, Predicting Digital Literacy: A Systematic Review of Digital Competence, Usage, and Transformation, Human Behaviour and Emerging Technologies 2025, 1 (18); zum Begriff „digital literacy“ siehe *Bawden*, Origins and Concepts of Digital Literacy, in: *Lankshaer/Knobel* (Hg), Digital Literacies (2008) 17 (29 f); *Law et al*, A Global Framework of Reference on Digital Literacy Skills for Indicator 4.4.2, Unesco Information Paper 51, 2018, 1 (6); *Krause*, Digital Literacy in der öffentlichen Verwaltung, in: *ders/Schachtner/Thapa* (Hg), Handbuch Digitalisierung der Verwaltung (2023) 13 (14 f).
 - 19 *Pajuste*, The Digital Divide: Reinforcing Vulnerabilities, in: *dies* (Hg), Human Rights in the Digital Domain (2025) 361 (361, 378 ff).
 - 20 Vgl hierzu – freilich für die Bundesverwaltung – § 1a Abs 1 E-Government-Gesetz. Diesem zufolge hat „[j]edermann [...] in den Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Bundessache sind, das Recht auf elektronischen Verkehr mit den Gerichten und Verwaltungsbehörden. Ausgenommen sind Angelegenheiten, die nicht geeignet sind, elektronisch besorgt zu werden. [...]“. § 1 Abs 3 E-Government-Gesetz legt fest, dass „[s]ofern durch Bundesgesetz nichts anderes geregelt ist, [...] neben der Möglichkeit des elektronischen Verkehrs zumindest eine andere Kommunikationsart für den Verkehr mit der jeweiligen Stelle vorzusehen [ist]. Benachteiligungen von Personen auf Grund der Wahl dieser anderen Kommunikationsart sind unzulässig.“
 - 21 ErläutRV 808/1 BlgLT (Stmk) 19. GP, 1, 4.
 - 22 *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁶ (2021) Rz 214; *Haller/Kölz/Gächter*, Allgemeines Staatsrecht⁶ (2020) Rz 533, 658; *Fleiner/Basta Fleiner*, Allgemeine Staatslehre³ (2004) 547; *Camper*, Staat und Verfassung³ (2021) 180; *Welan*, Die Gewaltenteilung, in: *Schambeck* (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 481 (496).
 - 23 *Camper*, Staat 184.

Die Digitalisierung hat – pauschal gesprochen – eine vereinheitlichende und damit zentralisierende Wirkung.²⁴ So wurde in einer Anfang Juni 2025 vorgestellten Studie der Forschungsstelle e-piaf der Universität Basel darauf verwiesen, dass „*digitale Dynamiken die involvierten Akteure zu einer immer stärkeren Zentralisierung und Machtkonzentration treiben*“²⁵ und „[d]ie digitalen Dynamiken [...] beharrlich und oft unbemerkt am Fundament gerade des Föderalismus“ „sägen“.²⁶ Die Autoren der Studie plädieren daher für eine „dezentrale[...] Digitalisierung“.²⁷

Dabei ist davon auszugehen, dass die Bedeutung dieser „dezentralen Digitalisierung“ mit fortschreitender Entwicklung zunehmen wird. Zu verweisen ist hier insbesondere darauf, dass eine dezentrale Digitalisierung durch die Förderung von Pluralismus die Resilienz dadurch erhöhen könnte, dass staatliche Stellen unterschiedliche Systeme verwenden.²⁸

C) Verwaltung als Motor der Digitalisierung

Faktum ist auch, dass es zumeist die Verwaltung ist, die die Digitalisierung antreibt, und die damit im Gegensatz zur Gesetzgebung und den Gerichten steht.²⁹ Auch dies ist im Bundesstaat (und gerade im eher zentralistisch orientierten³⁰ Bundesstaat österreichischer Prägung) von Relevanz, weil Zentralisierungstendenzen im Bereich der Bundesverwaltung bei einer Vorreiterrolle der Verwaltung im Bereich der Digita-

24 *Ulbrich et al*, The Road to Automated Democracy. Monitor demokratiekompatible Digitalisierung des Staates 2025, 44, abrufbar unter <https://ius.unibas.ch/fileadmin/user_upload/ius/03_Forschung/10_e-PIAF/Monitor_demokratiekompatible_Digitalisierung_des_Staates_2025_1-Dimension.pdf> (12.1.2026); *Seckelmann*, Ist souverän, wer die Interoperabilitätsstandards beherrscht?, *Der Staat* 2025, 117 (129).

25 *Ulbrich et al*, Road 44.

26 *Ulbrich et al*, Road 45.

27 *Ulbrich et al*, Road 45.

28 In diese Richtung *Ulbrich et al*, Road 44, 51, 57 f.

29 *Ulbrich et al*, Road 45.

30 *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 303.

lisierung auch das vertikale Gewaltengefüge im Bundesstaat verändern können.³¹

III. Status Quo

Im Folgenden wird der Status Quo in den Ländern in zwei Schritten betrachtet: Zunächst soll der Blick auf die Digitalisierungsgesetze geworfen werden, um sodann die mittelbare Bundesverwaltung und damit in Zusammenhang stehende ausgewählte Probleme zu untersuchen.

A) *Digitalisierungsgesetze der Länder*

Die Verwaltung nimmt auch in den Ländern zunehmend eine wichtige Rolle ein, wenn es um die Digitalisierung ihrer Prozesse geht. Dies zeigt sich nicht nur an Digitalisierungsstrategien,³² sondern auch an der Landesgesetzgebung in den Bundesländern, die zumindest in manchen Bundesländern für die Landesverwaltung „Digitalisierungsbestimmungen“ beschlossen hat.³³

Dabei zeigen sich unterschiedliche Herangehensweisen. Die meisten Bundesländer haben eigene „Digitalisierungsgesetze“ geschaffen.³⁴ Gemeinsam ist dem Großteil der Gesetze, dass es jeweils um Sammelnovellen geht, mit denen „Digitalisierungsbestimmungen“ in die entsprechenden Materien Gesetze aufgenommen wurden bzw. Materien-

31 Die Vorreiterrolle der (Bundes-)Verwaltung in Österreich wurde spätestens mit dem vom Gesetzgeber im Jahr 2004 beschlossenen E-Government-Gesetz eingeläutet. Die Gesetzesmaterialien ließen dabei jedoch deutlich den Wunsch nach einem einheitlichen Vorgehen von Bund und Ländern erkennen, wenn etwa in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage darauf verwiesen wird, dass das „E-Government nur dann ins Gewicht fallende positive Auswirkungen entfalten kann, wenn die gesamte österreichische Verwaltung sich auf ein gemeinsames Vorgehen versteht“, deshalb würde „es auch notwendig sein, effiziente Methoden der Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Stellen zu entwickeln, die rasch und flexibel jenes Ausmaß an Koordination herbeiführen, das Voraussetzung für jede effiziente Kommunikation ist. Auch neue Formen der Kooperation sollten in diesem Zusammenhang angedacht werden.“ Siehe ErläutRV 252 BlgNR 22. GP, 1.

32 FN 9.

33 Oö. Digitalisierungsgesetz 2023 (LGBl 111/2022); Zweites Oö. Digitalisierungsgesetz (LGBl 59/2024); Salzburger Digitalisierungsgesetz 2024 (LGBl 14/2024); Tiroler Digitalisierungsgesetz 2023 (LGBl 85/2023); Steiermärkisches Digitalisierungsgesetz 2025 (LGBl 125/2025); Gesetz über Neuerungen im Zusammenhang mit Digitalisierung – Sammelnovelle (LGBl 4/2022).

34 FN 33.

gesetze an die Erfordernisse der Digitalisierung angepasst wurden. Dazu zählen etwa Ermächtigungen für Registerabfragen bzw die automationsunterstützte Datenverarbeitung,³⁵ Vorgaben über elektronische Kundmachungen³⁶ oder auch über die elektronische Einbringung von Anträgen in bestimmten Verfahren.³⁷ Einen anderen Weg hat der Stmk Landesgesetzgeber gewählt: Das Stmk Digitalisierungsgesetz „soll die Grundlage dafür bilden, Regeln und Grundsätze der Digitalisierung, die für alle Angelegenheiten der Landesgesetzgebung gelten sollen, in gesammelter Form zu erfassen“.³⁸ Inhaltlich überträgt das Stmk Digitalisierungsgesetz schon aus dem E-Government-Gesetz bekannte organisatorische oder materielle Vorgaben auf jene Bereiche, die Angelegenheiten der Landesgesetzgebung darstellen.³⁹

Dabei zeigt sich, dass insbesondere zwei Themenkreise Herausforderungen mit sich bringen, die jedoch miteinander verbunden sind: So nimmt erstens die Bedeutung des Datenschutzes und entsprechender gesetzlicher Ermächtigungen für die Datenverarbeitung in der Hoheitsverwaltung beständig zu. Dies zeigt sich auch an umfassenden Datenschutz- und Datenverarbeitungsbestimmungen in unterschiedlichsten Gesetzen der Bundesländer.⁴⁰

Zweitens stehen die Bundesländer, wenn es um die Privatwirtschaftsverwaltung und um Abfragen in vom Bund geführten Registern geht, vor der Herausforderung, dass es sich dabei nicht – wie bundesgesetzlich für eine Öffnung des entsprechenden Registers vielfach vor-

35 Vgl bspw die Novellierungsanordnungen in Art 5 Oö. Digitalisierungsgesetz 2023 (LGBl 111/2022); Art 1 Zweites Oö. Digitalisierungsgesetz (LGBl 59/2024); Art 67 Tiroler Digitalisierungsgesetz 2023 (LGBl 85/2023).

36 Vgl die Novellierungsanordnungen in Art 4 Oö. Digitalisierungsgesetz 2023 (LGBl 111/2022); Art 7 Tiroler Digitalisierungsgesetz 2023 (LGBl 85/2023).

37 Vgl die Novellierungsanordnungen in Art 5 Oö. Digitalisierungsgesetz 2023 (LGBl 111/2022); Art 1 Zweites Oö. Digitalisierungsgesetz (LGBl 59/2024); Art 3 Salzburger Digitalisierungsgesetz 2024 (LGBl 14/2024); Art 30 Tiroler Digitalisierungsgesetz 2023 (LGBl 85/2023).

38 ErläutRV 808/1 BlgLT (Stmk) 19. GP, 3 f.

39 ErläutRV 808/1 BlgLT (Stmk) 19. GP 4f, 6 ff.

40 Die folgenden Beispiele zeigen nur einen kleinen Ausschnitt der vielfältigen Daten(schutz)bestimmungen in Landesgesetzen, zB in § 23a Tiroler Heilvorkommen- und Kurortegesetz 2004 (LGBl 2004/24 idF 2025/35); § 50a GSDG (LGBl 1952/33 idF LGBl 2025/35); § 15 Bgld. KliG (LGBl 2025/79); § 50 Bgld. ChG (LGBl 2024/31); § 5c K-KAO (LGBl 1999/26 idF 2025/42); § 12 K-WBHG (LGBl 2024/82 idF 2025/86); § 21b NÖ KAG (LGBl 9440-0 idF LGBl 2025/104); § 2 Oö. ITEG (LGBl 2025/46); § 16a ff Oö. KJHG (LGBl 2014/30 idF LGBl 2025/64); § 122b JG (LGBl 1993/100 idF LGBl 2025/129); § 42 S.WFG 2025 (LGBl 2024/123); § 110a StKAG (LGBl 2012/111 idF 2025/68); § 42 StBSpG (LGBl 2022/88 idF LGBl 2025/68); § 5 (4) Gesetz über die Raumplanung (LGBl 1996/39 idF 2025/44); § 7 L-SKZG (LGBl 2023/11 idF LGBl 2024/36); § 16 Wr. KG (LGBl 2025/20); § 137a BO für Wien (LGBl 1930 idF 2025/45).

gesehen – um gesetzlich übertragene Aufgaben handelt.⁴¹ Es müsste daher eine entsprechende gesetzliche Grundlage in den jeweiligen Bundesgesetzen geschaffen werden, damit eine Registerabfrage seitens des Landes auch in Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung möglich ist.⁴² Klar zeigt sich hier eine Barriere für die Digitalisierung, die dem Bundesstaat geschuldet ist: Die Länder sind auf entsprechende Anpassungen im Bundesrecht angewiesen. Im Sinne einer vertikalen Gewaltenteilung ist dies dem Bundesstaat immanent.⁴³

Diese notwendigen Anpassungen sorgen aus Sicht des Individuums für Transparenz:

Es handelt sich bei der Privatwirtschaftsverwaltung um „nichthoheitliche“ Verwaltung.⁴⁴ In der Privatwirtschaftsverwaltung besteht für den handelnden Staat ein deutlich größerer Spielraum; die Bindungen an das Legalitätsprinzip etwa fallen – zumindest nach der hA⁴⁵ – weg, es wird nicht bescheidförmig entschieden, sondern in Formen des Privatrechts (insbesondere vertraglich) gehandelt,⁴⁶ was mit einer anderen Form des Rechtsschutzes einhergeht.⁴⁷

Wenngleich Privatwirtschaftsverwaltung Verwaltung in Formen des Privatrechts ist,⁴⁸ ist die:der Einzelne nicht echt gleichgeordnet.⁴⁹ Mit der Privatwirtschaftsverwaltung geht ein anderes Rollenbild des Individuums einher, weil dieses – anders als in der Hoheitsverwaltung – auch als Private:r und nicht (nur) als Gegenüber des mit imperium agierenden Staates angesehen wird, was sich insbesondere am Rechtsschutz zeigt.⁵⁰

41 Erläuternde Bemerkungen zum Entwurf eines Gesetzes über Anpassungen der Tiroler Landesrechtsordnung zum Zweck der Digitalisierung von Verwaltungsabläufen (Tiroler Digitalisierungsgesetz 2023) 2, abrufbar unter <<https://lte.tirol.gv.at/public/ggs/ggsDetails.xhtml?id=20200&cid=1#>> (19.1.2026).

42 *Ranacher/Sonntag*, Das Tiroler Digitalisierungsgesetz 2023, in: Uebe (Hg), Linzer Logistik-Gespräche 2023 (2024) 25 (29).

43 *Haller/Kölz/Gächter*, Staatsrecht Rz 533, 658.

44 *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 238 f; *Stolzlechner/Bezemek*, Öffentliches Recht⁶ (2023) Rz 485.

45 *Ranacher/Sonntag*, Art 18 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (Stand 1.1.2021, rdb.at) Rz 5.

46 *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 238.

47 *Stolzlechner/Bezemek*, Öffentliches Recht Rz 508.

48 *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 238.

49 *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 737.

50 *Kahl/Schmid*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁸ (2023) Rz 341.

Möchte man die vom Bund geführten Register für die Länder öffnen, wäre also eine entsprechende gesetzliche Klarstellung in den jeweiligen Gesetzen, dass Registerabfragen auch für den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung möglich sind, notwendig.⁵¹ Mit einer solchen gesetzlichen Verankerung ist jedenfalls auch die notwendige Vorhersehbarkeit oder Transparenz für das Individuum gewährleistet, die sich schon aus Art 18 B-VG ergibt.⁵²

Die Digitalisierungsgesetze der Länder sind insbesondere dem Organisations- und Verfahrensrecht zuzuordnen, freilich nur für jene Bereiche, die in die Kompetenz des Landesgesetzgebers fallen, was an den jeweils von den Landesgesetzgebern angeführten Kompetenzgrundlagen deutlich wird.⁵³

Eine Zentralisierung oder Schwächung des Bundesstaats kann me aus diesen Digitalisierungsgesetzen nicht abgeleitet werden. Vielmehr zeigt sich, dass sich die Länder in unterschiedlichen Phasen befinden und unterschiedlich schnell agieren. Dies muss keinesfalls ein Nachteil sein, sondern kann im Sinne eines Wettbewerbsföderalismus⁵⁴ Vorteile zeitigen. Digitalisierungsmaßnahmen sind jedoch auch an eine entsprechende technische Infrastruktur gebunden, und vielfach eine Kostenfrage.⁵⁵

In Bezug auf das Verwaltungsverfahrenrecht zeigt sich für Österreich außerdem, dass Art 11 Abs 2 B-VG (unabhängig von der Digitalisierung) einen zentralisierenden Effekt hat, weil Art 11 Abs 2 B-VG der

51 *Ranacher*, Digitalisierung in der Tiroler Landesverwaltung: Aktuelle Initiativen, in: Kahl/Schroeder (Hg), *Recht der Digitalisierung III* (2026) 61 (72 f).

52 In diese Richtung auch *Ranacher*, Digitalisierung 72.

53 Erläuternde Bemerkungen zum Entwurf eines Gesetzes über Anpassungen der Tiroler Landesrechtsordnung zum Zweck der Digitalisierung von Verwaltungsabläufen (Tiroler Digitalisierungsgesetz 2023) 8, abrufbar unter <<https://lte.tirol.gv.at/public/ggs/ggsDetails.xhtml?id=20200&cid=1#>> (19.1.2026); Begutachtungsentwurf betreffend das Landesgesetz, mit dem das Oö. Abwasserentsorgungsgesetz 2001, das Oö. Aufzugsgesetz 1998, die Oö. Bauordnung 1994, das Oö. Bautechnikgesetz 2013, das Oö. Bodenschutzgesetz 1991, das Oö. Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2006, das Oö. Raumordnungsgesetz 1994, das Oö. Starkstromwegegesetz 1970, das Oö. Straßengesetz 1991 und das Oö. Umweltschutzgesetz 1996 geändert werden (Oö. Digitalisierungsgesetz 2023) 8; RV 835 BlgLT (Oö) 29. GP, 9; ErläutRV 149 BlgLT (Sbg) 17. GP, 6.

54 *van Ooyen*, Politik und Verfassung (2006) 198 mwN; *Klatt*, Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung, APuZ 1982/31, 3; *Heinsen*, Die Reform der Finanzreform, in: Jekewitz/Melzer/Zeh, Politik als gelebte Verfassung (1980) 233 (238 f); *Schneider*, Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation? in: Klönne (Hg), Lebendige Verfassung (1981) 23 (26).

55 *Ulbrich et al*, Road 78 ff; Praxisleitfaden Digitale Verwaltung: KI, Ethik und Recht 2.0, 38 f, abrufbar unter <<https://oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/digitale-verwaltung/praxisleitfaden-digitale-verwaltung-und-ethik/>> (18.2.2026).

Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens den Vorzug gibt, und Abweichungen nur dann möglich sind, wenn diese „erforderlich“ sind.⁵⁶

B) Exkurs: Digitalisierungsrelevante Gesetzgebung des Bundes mit Auswirkungen auf die Bundesländer

Mit dem Unternehmensserviceportalgesetz wurde die gesetzliche Grundlage für ua eine Once-Only-Plattform, bestehend aus einem Register- und Systemverbund und einer Informationsverpflichtungsdatenbank (§ 6 iVm § 1 Abs 3 und § 2 Z 5 USPG⁵⁷), geschaffen, wobei als Kompetenzgrundlage hierfür auf Art 10 Abs 1 Z 16 (Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter; Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der Bundesbediensteten) sowie Art 17 B-VG verwiesen wird. Die hierfür geschaffene Plattform dadeX ist für verschiedene Anwendungen und Schnittstellen offen zu halten,⁵⁸ was – weil sich auch die Länder an dadeX beteiligen sollen bzw schon beteiligen – insbesondere aus bundesstaatlicher Sicht wichtig scheint.

C) Die mittelbare Bundesverwaltung in der Digitalisierung

Dass für Österreich zumindest bislang keine relevante Zentralisierung durch die Digitalisierung erfolgt ist, kann mE auf mehrere Gründe zurückgeführt werden: Zunächst ist in Österreich, für einen Bundesstaat atypisch, die Verwaltungsorganisation relativ detailliert durch Bundesverfassungsrecht vordeterminiert.⁵⁹ Dem Landesgesetzgeber verbleibt bei der Verwaltungsorganisation ein relativ kleiner Spielraum.⁶⁰

Zudem ist das Verfahrensrecht, das einen Hauptschauplatz der Digitalisierung darstellt, auf der Grundlage von Art 11 Abs 2 B-VG weitgehend vereinheitlicht.⁶¹

56 Zu Art 11 Abs 2 B-VG siehe *Wimmer*, Art 11 (2) B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (Stand 1.1.2021, rdb.at); *Lukan*, Art 11 Abs 2 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (19. Lfg 2017).

57 § 6 USPG (BGBl I 52/2009 idF BGBl I 142/2021).

58 Zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips durch die Plattform dadeX siehe *Nauta*, Melderegister als Datengrundlage der öffentlichen Verwaltung, JRP 2023, 349 (374 f).

59 *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht Rz 136.

60 *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht Rz 136.

61 Vgl *Lukan*, Art 11 Abs 2 B-VG Rz 1 ff; *Öhlinger*, 60 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetze – Verwaltungsstrafrechtsreform: Sind die Österreichischen Verwaltungsgesetze noch zeitgemäß?, 9. ÖJT I/2, 8 f; *Wimmer*, Art 11 (2) B-VG Rz 6 mwN.

Schließlich ist die einheitliche Behördenstruktur bzw das System einer Mischverwaltung in Österreich, die mittelbare Bundesverwaltung, zu nennen. Es gibt – anders als dies in anderen Bundesstaaten der Fall ist – gerade kein doppeltes Behördensystem, sondern im Regelfall vollziehen Landesbehörden Angelegenheiten des Bundes.⁶² Die Landeshauptleute sind dabei die Drehscheibe, sie sind in der mittelbaren Bundesverwaltung an die Weisungen der zuständigen Bundesminister:innen bzw der zuständigen Bundesministerin gebunden.⁶³ Die Weisung gem Art 20 Abs 1 B-VG sichert die demokratische Rückbindung des Verwaltungshandelns.⁶⁴

Ein Problem, das in der Literatur schon von Peter Bußjäger⁶⁵ (in Bezug auf Verwaltungskooperation und Digitalisierung) und Elke Wirthumer⁶⁶ adressiert wurde, betrifft die Frage danach, wie weit die Organisationshoheit der Bundesländer in Bezug auf digitale Anwendungen reicht. Es geht darum, inwieweit der Landesgesetzgeber gestützt auf seine Organisationshoheit zB die Verwendung bestimmter Programme oder Anwendungen vorschreiben kann, und umgekehrt, ob der:die Bundesminister:in in der mittelbaren Bundesverwaltung mittels Weisung die Verwendung eines bestimmten Programms oder einer bestimmten Anwendung durchsetzen könnte.⁶⁷ Das Problem stellt sich in zunehmender Schärfe, je höher die Determinierung des Verwaltungshandelns durch das zu verwendende Programm oder die Anwendung ist und steigt auch mit dem Automatisierungsgrad.

Der Judikatur des VfGH zu entnehmen ist, dass „[d]ie Behörde, der der Bescheid rechtlich zuzurechnen ist und die ihn daher zu verantworten hat, [...] auch tatsächlich imstande sein [muss], auf den automationsunterstützt ablaufenden Vorgang der Bescheidausfertigung bestimmenden Einfluß zu nehmen“.⁶⁸ Wirthumer verweist darauf, dass „Verantwortung nur dann bestehen [kann], wenn eine Einflussnahme auf die Geschehnisse möglich ist“.⁶⁹ Sie legt in der Folge dar, dass in der

62 Kahl/Schmid, Verwaltungsrecht Rz 137, 141.

63 Kahl/Schmid, Verwaltungsrecht Rz 183.

64 Kahl/Schmid, Verwaltungsrecht Rz 266.

65 Bußjäger, Potemkinsche Behörden oder Herrschaft über den Algorithmus?, ZfV 2019, 210 (215).

66 Wirthumer, Aspekte der (Teil-) Automatisierbarkeit des Verwaltungsverfahrens und der oberösterreichische Weg zum Digitalen Amt, in: Braun Binder/Bußjäger/Eller (Hg), Auswirkung der Digitalisierung auf die Zuordnung und Erlassung behördlicher Entscheidungen (2021) 83 (113).

67 Wirthumer, Aspekte 113.

68 VfSlg 11.590/1987.

69 Wirthumer, Aspekte 114.

mittelbaren Bundesverwaltung „das organisatorische bzw innerdienstliche Weisungsrecht [...] dem Landeshauptmann bzw dem Landesamtsdirektor zu[kommt]“. ⁷⁰ Daher wird auch die Wahl einer Anwendung in die innere Organisation fallen. Wirthumer verweist jedoch auf die Kraft des Faktischen und daraus potentiell resultierende faktische Einschränkungen der Gestaltungsspielräume der Länder. ⁷¹

IV. Entwicklungsperspektiven

A) *Nochmals: Verfassungsrechtliche Grenzen*

Nicht nur die (rechtlich nicht-bindenden) Digitalisierungsstrategien betonen teils, dass Demokratie und Rechtsstaat auch im Zeitalter der Digitalisierung aufrechtzuerhalten sind. ⁷² Dies ergibt sich schon daraus, dass verfassungsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf digitale Anwendungen und deren Einbettung in Organisation und Verfahren von Verfassungen wegen einzuhalten sind. Das bedeutet aber auch, die technischen Anwendungen dahingehend kritisch in den Blick zu nehmen. ⁷³

Vielfach mögen Effizienzerwägungen und Kosteneinsparungen zwar für eine zentrale und möglichst einfach aufgebaute digitale staatliche Verwaltung sprechen, ⁷⁴ was mit dem verfassungsrechtlichen Effizienzprinzip, sofern man ein solches mit dem VfGH annimmt, ⁷⁵ untermauert werden könnte. Mit guten Gründen jedoch spielen Effizienzerwägungen eine nachgeordnete Rolle. ⁷⁶ So können im Rahmen einer grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung Effizienzerwägungen als (einen Grundrechtseingriff rechtfertigendes) öffentliches Interesse für

⁷⁰ Wirthumer, Aspekte 117.

⁷¹ Wirthumer, Aspekte 117.

⁷² Beispielhaft siehe Digitalisierungsstrategie 28, abrufbar unter <https://www.burgenland.at/fileadmin/user_upload/Downloads/ONLINE_Digitalisierungsstrategie_Bgld.pdf> (16.2.2026); Digitale Agenda 2023 der Stadt Wien 23, 25, 32 abrufbar unter <<https://www.wien.gv.at/spezial/digitale-agenda/>> (16.2.2026); Smart Klima Smart City Strategie Wien 116, abrufbar unter <https://smartcity.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/3/2022/03/scwr_klima_2022_web-neu.pdf> (16.2.2026).

⁷³ In diese Richtung zielt der Vorschlag von *Abiris*, Public Constitutional AI, Georgia Law Review 2025, 601 (648 ff).

⁷⁴ Ulbrich et al, Road 85.

⁷⁵ Siehe zB VfSlg 14.473/1996.

⁷⁶ Bertel, Das Effizienzprinzip der Österreichischen Bundesverfassung (Habil, Univ Innsbruck 2021, Publikation in Vorbereitung) 421, 518.

eine Digitalisierungsmaßnahme sprechen, sie befreien aber nicht von der Pflicht zur Abwägung.⁷⁷

Der bestehende verfassungsrechtliche Rahmen wird durch die Möglichkeiten der Digitalisierung auf die Probe gestellt.⁷⁸ Digitale Anwendungen können verfassungsrechtliche Garantien aushöhlen oder deren Bedeutungsgehalt verändern.⁷⁹ So zeigt sich zB, dass bei der Verwaltungskooperation, etwa der Einrichtung von „Schwerpunkt-Bezirksverwaltungsbehörden“, zwar grundsätzlich keine Änderung der Zuständigkeit vorgenommen wird, diese aber nur mehr formal gewahrt bleibt, was im Lichte des Legalitätsprinzips und des Grundrechts auf den gesetzlichen Richter zumindest diskussionswürdig scheint.⁸⁰ Es geht letztlich (auch) um die Vorhersehbarkeit und die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen. Es muss klar sein, welcher Behörde eine Entscheidung zuzurechnen ist.⁸¹ Auch die Monopolstellung der Geschäftsapparate ist als Grenze von Verwaltungskooperationen zu untersuchen.⁸² Die Frage ist, ob „das herrschende Verständnis [...] hinsichtlich der Regelung der Behördenzuständigkeit [zutrifft, dass diese] im Ergebnis nur formale Hüllen darstellen, die durch innerbehördliche Verwaltungskooperation weitgehend ausgehöhlt werden können“.⁸³

Geht es nicht um Verwaltungskooperation, sondern um den Einsatz digitaler Anwendungen, kann dieser als eine Art von Privatisierung verstanden werden.⁸⁴ So wie auch beim Themenkreis Privatisierung stellt sich die Frage der Steuerung durch den Staat und die Rückbindung an ihn.⁸⁵ Die Problematik ist dabei bei Anwendungen, die lediglich unterstützen, nur gering ausgeprägt, stellt sich jedoch mit zunehmendem Einsatz von KI immer dringlicher.⁸⁶ Ob das sehr stark formale Verständnis der Behördenzuständigkeit hier in Zukunft noch tragfähig ist, muss an dieser Stelle offenbleiben. Möglich scheint auch, dass das Bedürfnis

77 Bertel, Effizienzprinzip 474.

78 Bußjäger, ZfV 2019, 219.

79 Ulbrich et al, Road 43.

80 Bußjäger, ZfV 2019, 219.

81 In diese Richtung auch Ranacher, Digitalisierung 72; Krönke, Digitale Verwaltungshilfe, Die Verwaltung 2023, 31 (58 f.). Vgl dazu auch schon das sog Computerbescheiderkenntnis (VfSlg 11.590/1987) des VfGH.

82 Bußjäger, ZfV 2019, 216 ff.

83 Bußjäger, ZfV 2019, 215.

84 Krönke, Die Verwaltung 2023, 31 (31, 51 f) mwN.

85 Kahl/Schmid, Verwaltungsrecht Rz 341, 345 f.

86 Krönke, Die Verwaltung 2023, 60 f; Bezüglich der Überlegungen zum Einsatz von KI in der österreichischen Verwaltung siehe den Praxisleitfaden Digitale Verwaltung: KI, Ethik und Recht 2.0, 39 f.

nach Vorhersehbarkeit durch andere Garantien, etwa die neue Informationsfreiheit und die Transparenzbestimmungen ein Stück weit aufgewogen wird.⁸⁷

B) Aufwertung des Datenschutzrechts

Ein banaler Befund scheint der Bedeutungsgewinn des Datenschutzrechts bzw des Grundrechts auf Datenschutz.⁸⁸ Diese Aufwertung kann insbesondere durch den durch die Digitalisierung angestoßenen gesellschaftlichen wie rechtlichen Wandel, insbesondere in Bezug auf die Kommunikationsformen, zurückgeführt werden.⁸⁹ Es geht dabei um den Schutz der Freiheitssphäre. Der Datenschutz scheint zumindest teilweise andere Garantien zu ersetzen oder zu substituieren, wenn man etwa nochmals an Registerabfragen denkt. Die Aufwertung des Datenschutzes führt aufgrund der großen Bedeutung der DSGVO auch zu einer Europäisierung, und nimmt – wie das Beispiel der Registerabfragen gezeigt hat – auch Einfluss auf nationales Verfahrens- und möglicherweise auch Organisationsrecht.

C) Technologieneutralität und Wandel der Rechtsordnung

Verfassungsrechtliche Garantien und Grundsätze sind durch den durch die Digitalisierung (Stichwort Digitalisierungsgesetze der Bundesländer) veränderten Zugang des:der Einzelnen zur Behörde, der veränderten Kommunikation mit der Behörde, in der Behörde und zwischen Behörden sowie der veränderten inneren Behördenstruktur bzw Behördenorganisation, herausgefordert.

Vielfach wird in dem Zusammenhang auf die Technologieneutralität von Bestimmungen verwiesen, das heißt, dass Regelungen so formuliert

87 Etwa durch ein neues KI-Transparenzregister; dazu, dass das Informationsfreiheitsgesetz dem Transparenzbedürfnis, welches KI-Anwendungen mit sich bringen, eher nicht Genüge leisten kann vgl *Bertel*, Informationsfreiheit und KI – Algorithmus als Information? JRP 2025, 388 (394).

88 Dies zeigt sich an der Entwicklung des Datenschutzrechtes und der immer größeren Normfülle, siehe dazu nur *Bergauer/Gosch*, Datenschutzrecht kompakt (2025) 3 ff. Zur Notwendigkeit der Weiterentwicklung des Schutzes des Grundrechts auf Datenschutz vgl *Roßnagel/Bile/Geminn/Nebel*, Neue Konzepte für den Grundrechtsschutz in der digitalen Welt, in: *Roßnagel/Friedewald* (Hg), Zukunft von Privatheit und Selbstbestimmung (2022) 3 (22 f).

89 *Peuker*, Verfassungswandel 20; zu den veränderten Rahmenbedingungen der Kommunikation zwischen Menschen durch digitale Kommunikationsmittel vgl *Rachut*, Grundrechtsverwirklichung in digitalen Kontexten (2025) 190 ff.

sind, dass sie den Einsatz unterschiedlicher Technologien zulassen.⁹⁰ Technologieneutralität von Bestimmungen bedeutet jedoch nicht, dass nicht doch ein Anpassungsbedarf in der Rechtsordnung entstehen kann: Einheitliche Verfahrensplattformen, die in einer zukünftigen Ausbaustufe so konzipiert sein könnten, dass Bürger:innen ihre Anbringen beim „digitalen Amt“ einbringen, und dieses dann eine Weiterleitung an die zuständige Behörde durchführt, führen nicht nur bei den Bürger:innen zu einer anderen Wahrnehmung der Behörde („das digitale Amt“), sondern insbesondere dazu, dass die zuständige Behörde den Antragstellenden gar nicht bekannt sein muss.⁹¹ Damit verlieren aber wohl auch – vermeintlich technologieneutrale – Bestimmungen im AVG an Bedeutung, wie etwa die Manuduktionspflicht der Behörde gem § 13a AVG,⁹² aber auch § 6 Abs 1 AVG, wonach die Behörde, „Anbringen [für] deren Behandlung sie nicht zuständig ist, [...] ohne unnötigen Aufschub auf Gefahr des Einschreiters an die zuständige Stelle weiterzuleiten oder den Einschreiter an diese zu weisen“ hat.⁹³ Auch die Bedeutung von Mitwirkungspflichten des:der Einzelnen kann sich wandeln. Die Gründe hierfür liegen zB darin, dass eine Behörde die benötigten Daten aus (ggf unterschiedlichen) Registern selbst beziehen kann oder dass Anbringen über Formulare einzubringen sind, die nur dann abgeschickt werden können, wenn Felder mit bestimmten Informationen befüllt sind, sodass eine Mitwirkung schon von vornherein „erzwungen“ wird.

Damit zeigt sich, dass trotz der Technologieneutralität von Rechtsnormen ein Wandel der Rechtsordnung durch technische oder faktische Veränderungen eintreten kann.

90 Siehe zur (seit der AVG-Novelle 1990) technologieneutralen Formulierung von § 13 AVG, *Hengstschläger/Leeb*, § 13 AVG, in: dies (Hg), AVG (Stand 1.1.2014, rdb.at) Rz 9; siehe zur Entwicklung von § 13 AVG *Mayrhofer/Parycek*, Digitalisierung des Rechts – Herausforderungen und Voraussetzungen, 21. ÖJT IV/1, 15 (insbes FN 71). Allgemein zur Technologieneutralität des AVG *Jahnel*, e-Government, in: Jahnel/Mader/Staudegger (Hg), IT-Recht (2020) 497 Rz 9/31.

91 Als weitere Beispiele für strukturelle Veränderungen können die antragslose Durchführung der Einkommenssteuererklärung sowie die antraglose Auszahlung der Familienbeihilfe genannt werden, siehe hierzu *Mayrhofer/Parycek*, Digitalisierung, 21. ÖJT IV/1, 18, 23.

92 Allgemein zu § 13a AVG *Hengstschläger/Leeb*, § 13a AVG, in: dies (Hg), AVG (Stand 1.1.2014, rdb.at) Rz 8; *Schlatter-Kraler*, § 13a AVG, in: Rosenkranz/Kahl (Hg), AVG² (2024) 137 (Rz 7); *Zwach*, § 13a AVG, in: Altenburger/Wessely (Hg), AVG Kommentar (2022) 124 (Rz 5).

93 *Hengstschläger/Leeb*, § 6 AVG, in: dies (Hg), AVG (Stand 1.1.2014, rdb.at); *Drexel*, § 6 AVG, in: Rosenkranz/Kahl (Hg), AVG² (2024) 33; *Jantschgi*, § 6 AVG, in: Altenburger/Wessely (Hg), AVG Kommentar (2022) 122.

D) Interoperabilität

Schon angeklungen ist, dass eine Machtakкумуляtion im Bundesstaat auch durch die verwendeten technischen Lösungen geschehen kann.⁹⁴ Dabei ist darauf zu achten, dass bei der Entwicklung solcher Lösungen auf den Bundesstaat Rücksicht genommen wird.⁹⁵ So ist zB beim Register- und Systemverbund dadeX sichergestellt, dass sich die Länder nicht nur über das System eines bestimmten Anbieters anschließen können, sondern von den Ländern im Rahmen ihrer Organisationshoheit unterschiedliche Lösungen gewählt werden können.⁹⁶ Gleichwohl erfolgt der Betrieb und die Weiterentwicklung der Once-Only-Plattform durch das Bundesrechenzentrum,⁹⁷ welches dadurch die technische Fortentwicklung maßgeblich gestaltet.

Umso wichtiger scheint in diesem Zusammenhang die Interoperabilität: Interoperabilität meint nach dem Duden die „*Fähigkeit verschiedener Systeme, miteinander zu funktionieren* [und Daten auszutauschen]“.⁹⁸ Damit Interoperabilität hergestellt werden kann, ist die Herausbildung und Festlegung technischer Standards notwendig, die insbesondere die Schnittstellenproblematik adressieren.⁹⁹ Damit ist sichergestellt, dass unterschiedliche Systeme unterschiedlicher Anbieter miteinander kompatibel sind.¹⁰⁰

Dies ist deshalb wichtig, weil auch im österreichischen, schwach ausgeprägten Bundesstaat, ein gewisser Grad an digitaler Souveränität¹⁰¹ der Länder (im Hinblick auf ihre Eigenständigkeit im Bundesstaat) vor-

94 Ulbrich et al, Road 44.

95 Ulbrich et al, Road 45.

96 Vgl Nesslinger, dadeX Anbindung an AFS 10, abrufbar unter <https://www.aforms.com/fileadmin/user_upload/News/eGov_Fruehstueck_2025/01_Nesslinger_dadeX.pdf> (10.2.2026).

97 § 6 USPG; vgl Winter, Das Unternehmensserviceportal als Umsetzung des One Stop Government Ansatzes, *jusIT* 2010, 98 (100).

98 Interoperabilität, abrufbar unter <<https://www.duden.de/node/71876/revision/1348033>> (3.2.2026).

99 Seckelmann, Recht der digitalen Transformation, in: FS 50 Jahre Juristische Fakultät Hannover (2025) 391 (402).

100 Seckelmann, Transformation 402.

101 Zur digitalen Souveränität siehe zB Staatliche Souveränität im digitalen Zeitalter, abrufbar unter <https://www.parlament.gv.at/dokument/fachinfos/zukunftsthemen/009_digitale_souveraenitaet.pdf> (10.2.2026); zur digitalen Souveränität in Bezug auf die Verwaltung siehe Digitaler Aktionsplan Austria, abrufbar unter <<https://www.digitalaustria.gv.at/verwaltung/strategien/digitaler-aktionsplan.html>> (10.2.2026); Praxisleitfaden Digitale Verwaltung: KI, Ethik und Recht 2.0, 64 f.

handen sein muss. Hierbei möchte ich zwei Aspekte in den Blick nehmen:

Die Digitalisierung führt zu neuen Abhängigkeiten von externen Dienstleister:innen. Das Beispiel des Internationalen Strafgerichtshofs zeigt, dass Dienstleister:innen unter Umständen gezwungen sein können, Verträge mit bestimmten Personen oder Organisationen nicht zu erfüllen.¹⁰² Es ist zumindest nicht undenkbar, dass davon auch ein Staat und seine Behörden, seien dies Bundes- oder Landesbehörden, betroffen sein können.

Interoperabilität sichert hier, dass ggf einzelne Systeme oder Anwendungen ausgetauscht werden können, sofern weitere Lösungen am Markt erhältlich sind.

Im bundesstaatlichen Kontext ist jedoch zudem von Relevanz, dass den Ländern eine Wahlfreiheit, auch im Bereich der gewählten technischen Lösungen verbleibt,¹⁰³ damit nicht die Bundesstaatlichkeit in dieser Hinsicht ausgehebelt werden kann. Damit sind zweifelsohne Kosten verbunden. Allerdings bietet der Bundesstaat somit die Chance, die Resilienz sowohl nach innen als auch nach außen zu stärken.

E) Europäisierung

Hinzuweisen ist schließlich auf die zunehmende Europäisierung der Rechtsordnung durch die Digitalisierung: So ist die Kommunikation im Allgemeinen, aber auch die spezifisch behördliche, im Hinblick auf die Abhängigkeit von externen Dienstleister:innen und der Verfügbarkeit von Dienstleistungen, insbesondere unionsrechtlich reguliert. Dies gilt für den Datenschutz, aber auch für die Regulierung von Plattformen und Gatekeepern durch die Gesetze über digitale Dienste¹⁰⁴ und digi-

102 *Tridgell*, Justice Recoded? Why It Matters that the International Criminal Court Embraced Open-Source Software and Ditched Microsoft, abrufbar unter <<https://www.ejiltalk.org/justice-recoded-why-it-matters-that-the-international-criminal-court-embraced-open-source-software-and-ditched-microsoft/>> (11.2.2026).

103 *Ulbrich et al*, Road 44 f.

104 VO (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), ABl L 2022/277, 1.

tale Märkte¹⁰⁵, die KI-Verordnung¹⁰⁶ sowie Vorgaben über die Cybersicherheit¹⁰⁷ und -resilienz¹⁰⁸, die in diesem Zusammenhang zu nennen sind.

V. Fazit

Welches Fazit lässt sich nun für die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern ziehen:

Die Bundesländer verfügen im Rahmen ihrer Organisationshoheit über die Möglichkeit, die Digitalisierung der Verwaltung maßgeblich mitzugestalten, mögen auch faktische Zwänge diesen Gestaltungsspielraum einschränken. Es wird in der Zukunft vermehrt auf Interoperabilität zu achten sein, weil diese die Wahlfreiheit der Bundesländer in Bezug auf die verwendeten technischen Systeme, auch in der Zukunft absichert. Zu erwarten ist, dass damit der kooperative Bundesstaat gestärkt wird. Dies könnte allenfalls auch durch den verstärkten Einsatz von Instrumenten der Kooperation, etwa von Art 15a B-VG Vereinbarungen über technische Standards im Bereich der Interoperabilität zum Ausdruck kommen.

Trotz der Technologieneutralität der Bundesverfassung ist weiterhin darauf zu achten, dass Garantien wie der Bundestaat nicht durch den technologischen Fortschritt faktisch ausgehebelt werden.

105 VO (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreithbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte), ABl L 2022/265, 1.

106 VO (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz), ABl L 2024/1689, 12.7.2024.

107 RL (EU) 2022/2555 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Richtlinie (EU) 2018/1972 sowie zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 (NIS-2-Richtlinie), ABl L 2022/333, 80.

108 VO (EU) 2024/2847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013 und (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (Cyberresilienz-Verordnung), ABl L 2024/2847, 20.11.2024.

Die Zukunft der Bezirksverwaltung zwischen Allgemein- und Spezialverwaltung sowie Landes- und Gemeindeebene

I. Einleitung

Die Bezirksverwaltungsbehörden prägen für viele Bürgerinnen und Bürger das Gesicht der Verwaltungsorganisation in Österreich. Der Begriff umfasst die Bezirkshauptmannschaften sowie die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Städte mit eigenem Statut in der Vollziehung von Angelegenheiten, die nicht dem eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden zuzurechnen sind.¹ Die Bezirksverwaltung bildet das Scharnier zwischen der Bevölkerung und dem Staat oberhalb der Gemeindeebene. Sie ist, wie sie heute den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber tritt, im Wesentlichen das Produkt eines nach der Revolution 1848 eingeschlagenen zwanzig Jahre dauernden Reformprozesses, der 1868 mit der Einrichtung der Bezirkshauptmannschaften sein Ziel fand.² Diese Behörde wird wesentlich stärker mit der Bezirksverwaltung in Verbindung gebracht als die Städte mit eigenem Statut, die von den Kunden der Verwaltung vorrangig als Gemeindebehörde wahrgenommen werden. Der vorliegende Beitrag wird daher vornehmlich die Bezirkshauptmannschaften im Fokus seiner Untersuchung haben.

Der Wandel von der archetypischen Behörde, die gleichsam die Kontinuität des Staates in der Monarchie repräsentierte,³ zu einer Landes-

1 Siehe Kahl/Schmid, Allgemeines Verwaltungsrecht⁸ (2023) Rz 191.

2 Dazu näher Staudigl-Ciechowicz, Zur Einführung der Bezirkshauptmannschaften 1849/1868, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 3 ff; Streitt, Die Bezirkshauptmannschaften in der Ära Kaiser Franz Josephs I. (1848–1916), in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 17 ff.

3 In Joseph Roths bekanntem Roman „Radetzkymarsch“ ist die Familie des fiktiven Majors von Trotta, der Kaiser Franz Joseph in der Schlacht von Solferino das Leben rettet, fortan von der kaiserlichen Gunst gesegnet, was sich auch darin zeigt, dass sein Sohn ungewöhnlich rasch zum Bezirkshauptmann avanciert. Er führt ein gemächliches Leben als Staatsbeamter und personifiziert ebenso wie seine Behörde die k.k. Verwaltung. Zu diesem Zeitpunkt sind die Bezirkshauptmannschaften gerade einmal 30 Jahre alt und stehen bereits für Tradition und Bestand.

behörde vollzog sich schrittweise, von 1918 bis 1925. Sie blieb seither im Wesentlichen unverändert, von einigen wenigen Gebietsveränderungen abgesehen, worauf später noch näher eingegangen wird.⁴ Ihre Existenz wird in aktuellen Debatten zur Verwaltungsreform nicht angetastet, wenngleich ihre Zahl hinterfragt wird.⁵ Um das Zukunftsbild der Bezirksverwaltung zu erarbeiten ist es jedoch zunächst erforderlich, die historische Entwicklung aufzuarbeiten, was im Folgenden geschehen soll, und sie anschließend an den aktuellen Herausforderungen zu messen.

II. Bezirksverwaltung 1918–1925: Ein Rückblick auf die Diskussionslage

Das Gesetz über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern vom 14. November 1918⁶ hatte die Teilung zwischen landesfürstlicher und autonomer Verwaltung aufgehoben und in § 11 angeordnet, dass die bestehenden Lokalgewalten bis auf weiteres aufrecht bleiben sollten. Damit waren auch die Bezirkshauptmannschaften gemeint.⁷ Im selben Jahr wurden mit dem Gesetz betreffend Änderungen in der Organisation der Steuerverwaltung⁸ die Steuerabteilungen aus den Bezirkshauptmannschaften ausgegliedert und zu selbständigen Steuerbehörden erster Instanz erklärt. Damit wurde verhindert, dass die Länder, auch wenn die Konturen eines möglichen Bundesstaates Österreich vorläufig noch sehr vage durchschimmerten, auch die Finanzverwaltung übernehmen.

In der Verfassungsdiskussion bis 1920 wurden die Bezirkshauptmannschaften vor allem von den Sozialdemokraten in Frage gestellt, die sich selbst verwaltende Kreis- und Ortsgemeinden an Stelle der

4 Siehe unten IV.C).

5 Siehe unten IV.C).

6 StGBI 24/1918.

7 Siehe dazu *Wiederin*, Von der k.k. Bezirkshauptmannschaft zur Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern: Die Bezirksverwaltung zwischen 1918 und 1938, in: Bußjäger et al (Hg), *Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften* (2018) 20 (30).

8 StGBI 135/1918. Siehe auch *Rihs*, *Die Bezirkshauptmannschaft. Grundlagen und Zukunftspotenzial einer unterschätzten Behörde im österreichischen Föderalismus* (2021) 29.

Bezirke planten.⁹ Von diesen Bemühungen um die „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“ ist die Promise des Art 120 B-VG übrig geblieben, eine Bestimmung, von der sich der Verfassungsgesetzgeber bis heute nicht hat lösen wollen.¹⁰ In der Literatur wurden die Gebietsgemeinden als neue Organisationseinheiten der Verwaltung seither gelegentlich angesprochen,¹¹ in politischer Hinsicht wurde jedoch kaum Änderungsbedarf artikuliert, insbesondere mangelt es an Visionen wie so eine zusätzliche Entscheidungsebene zwischen der Bezirksverwaltung, den Gemeinden und den verschiedenen Kooperationsformen der Gemeinden wie Art 116a und Art 116b B-VG ausgestaltet sein könnte.¹² Dies ist durchaus bemerkenswert, da es im Nachbarland Deutschland ein Pendant zur Gebietsgemeinde, nämlich die Landkreise gibt, die – durch das Grundgesetz in Art 28 Abs 2 GG abgesichert – demokratisch organisiert sind und wesentliche Bereiche der Verwaltung tragen.¹³

Die Bezirksverwaltung wurde nicht zuletzt auch auf Grund der Uneinigkeit über ihre Demokratisierung nicht weiter im B-VG behandelt. § 42 Abs 2 lit d ÜG 1920 erklärte die Behörden der allgemeinen politischen Verwaltung in den Ländern vorderhand zu Bundesbehörden und die dort tätigen Bediensteten zu Bundesangestellten. Für die Fest-

9 Wiederin, Bezirkshauptmannschaft 34; Rihs, Bezirkshauptmannschaft 29; siehe auch die Darstellung von Demmelbauer/Pesendorfer, Demokratisierung der Bezirksverwaltung (1980) 8 f.

10 Siehe dazu Potacs/Scholz, Demokratisierung der Bezirksverwaltung, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 519 (522 f).

11 Siehe Potacs/Scholz, Demokratisierung 526 ff.

12 Auch der Österreich-Konvent blieb unschlüssig, was die Zukunft des Art 120 B-VG in einer neuen Bundesverfassung betraf. Auszug aus dem Bericht des Ausschusses 3 Staatliche Institutionen: „Eine ‚Aktivierung‘ des Art. 120 B-VG wird seitens des Ausschusses nicht als zweckmäßig erachtet. Gleichwohl wird aber von einigen Mitgliedern die Auffassung vertreten, dass die Bestimmung beibehalten werden sollte, um eine allfällige zukünftige Schaffung von ‚Gebietsgemeinden‘ nicht auszuschließen; andere treten für die Aufhebung des Art. 120 B-VG ein.“ (abrufbar unter <https://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00282/fnameorig_016884.html> [27.11.2025]). Auszug aus dem Bericht des Ausschusses 6 Reform der Verwaltung: „Einem Teil der Ausschussmitglieder erscheint die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden **nicht** zweckmäßig, da damit eine neue Verwaltungsebene in die ohnehin schon vielschichtige Verwaltungslandschaft eingezogen würde. Die entsprechende Bestimmung in Art. 120 B-VG hat nach dieser Meinung heute nur mehr einen bloß programmatischen Charakter aus der Entstehungszeit des B-VG und könnte daher gänzlich entfallen. Ein anderer Teil des Ausschusses will an dieser Verfassungsbestimmung unverändert festhalten, da dies die Basis für die Einrichtung von größeren regionalen Einheiten darstellt (Regionen mit eigenem Statut).“ (abrufbar unter <https://www.konvent.gv.at/K/DE/AUB-K/AUB-K_00006/fnameorig_017366.html> [27.11.2025]).

13 Dazu näher Storr, Regionale Verwaltungsstrukturen – Deutschland, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 615 (619).

setzung der weiteren Grundsätze für die Ausgestaltung der Bezirksverwaltung war gemäß § 34 Abs 6 ÜG 1920 die Bundesgesetzgebung zuständig, während gemäß § 34 Abs 3ÜG 1920 im Sprengel jeder Bezirkshauptmannschaft eine Bezirksvertretung zu wählen gewesen wäre, was durch die Landesgesetzgebung zu regeln gewesen wäre.¹⁴

Dass die Bezirksverwaltung eine Organisationsform erhielt, die sich deutlich von ihrem heutigen Gesicht unterscheiden würde, scheiterte relativ knapp: Ein Bezirksverwaltungsgesetz des Bundes, das eine Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörden vorsah, lag bereits im Parlament und scheiterte völlig überraschend an der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit.¹⁵ Nach 1921 verlor jedoch der Gesetzgeber die Freude an einer Demokratisierung der Bezirksverwaltung. Die B-VG-Novelle des Jahres 1925 setzte dann den Schlusspunkt, indem die vor kurzer Zeit vor einer Auflösung gestandene Institution der Bezirkshauptmannschaft in Österreich prominent in § 8 ÜG verankert und durch Abs 4 iVm Abs 1 zur Landesbehörde erklärt wurde.¹⁶

III. Das Rollenbild der Bezirksverwaltung seit 1868

Die Bezirksverwaltung vermittelt nun schon seit über 150 Jahren ein erstaunliches Bild der Kontinuität. Sie vollzieht im Wesentlichen Hoheitsverwaltung, mit einigen Ausnahmen im Bereich der Sozial-¹⁷ sowie Kinder- und Jugendhilfe.¹⁸ Die enorme Ausweitung der Privatwirtschaftsverwaltung an sich, auch im Bereich der Länder, ist somit an der Bezirksverwaltung im Wesentlichen vorbeigegangen.¹⁹

14 *Wiederin*, Bezirkshauptmannschaft 41 ff.

15 *Wiederin*, Bezirkshauptmannschaft 46.

16 *Wiederin*, Bezirkshauptmannschaft 49 f.

17 *Mauernböck/Sündhofer*, Die Bezirkshauptmannschaft als Trägerin der Sozial- und Jugendhilfe, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 199 (205).

18 *Mauernböck/Sündhofer*, Bezirkshauptmannschaft 200.

19 Siehe dazu bereits *Demmelbauer/Pesendorfer*, Demokratisierung 53, woran sich auch in den vergangenen Jahrzehnten nichts geändert hat.

Selbstverständlich haben sich die einzelnen Verwaltungsgebiete dynamisch entwickelt.²⁰ Verloren gegangen sind den Bezirksverwaltungsbehörden Teile des Migrationsrechts, die nun vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl wahrgenommen werden.²¹ Halbherzig vorangetrieben bzw zum Teil wieder rückgängig gemacht wurde die Rolle der Bezirksverwaltung als umfassende Anlagenbehörde, welche mit der Verwaltungsreform 2001 angestrebt wurde.²² Dies hat, worauf noch zurückzukommen sein wird, mit dem zunehmenden Spezialisierungserfordernis zu tun.

In territorialer Hinsicht ist die Bezirksverwaltung ebenfalls von großer Kontinuität geprägt,²³ auch dies wird noch Thema werden. Nicht unerwähnt bleiben soll auch die Entwicklung der Bezirksverwaltungsbehörden zu Dienstleistungs- und Serviceeinrichtungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft.

IV. Aktuelle Herausforderungen – Bezirksverwaltung in der Krise?

A) Digitalisierung und KI

Digitalisierung fördert nach den bisherigen Erfahrungen in der Tendenz Zentralisierung von Leistungen der Verwaltung, die durch einen hohen Standardisierungsgrad, verhältnismäßig einfache Verfahren mit gleich-

20 Zu dieser Entwicklung siehe etwa in der älteren Literatur *Hürbe*, Allgemeine und Sicherheitsverwaltung; kollegiale Behörden I. Instanz, denen der Bezirkshauptmann vorsteht, in: Gröndler (Hg), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1970) 125; *Müllerschitzky/Gelbenegger*, Sanitätswesen, in: aaO, 193; *Leeb*, Veterinärwesen, in: aaO, 203; *Proksch*, Fürsorgeverwaltung, in: aaO, 212. In der jüngeren Literatur siehe *Leitl-Staudinger*, Die Bezirkshauptmannschaften als zentrale Anlaufstelle der Bürgerinnen und Bürger, in: Bußjäger et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 161; *Pansi*, Die Bezirkshauptmannschaft als Krisenmanagerin, in: aaO, 179; *Mauernböck/Sündhöfer*, Bezirkshauptmannschaft 199; *Hauer*, Die Bezirkshauptmannschaft als Sicherheitsbehörde, in: aaO, 229; *Burtscher*, Die Bezirkshauptmannschaft als erste und letzte Administrativbehörde, in: aaO, 245; *Weilguni*, Die Bezirkshauptmannschaft als (erste und letzte) Strafbehörde, in: aaO, 273; *Wallnöfer*, Die Rolle einer Bezirkshauptmannschaft bei der Durchführung von Wahlen, in: aaO, 297; *Kahl*, Die Bezirkshauptmannschaft als Organ der Gemeindeaufsicht, in: aaO, 341, *Müller*, Bezirksverwaltung und gewerbliches Berufsrecht: Schlaglichter und Entwicklungstendenzen, in: aaO, 363; *Pürgy*, Die Rolle der Bezirkshauptmannschaft im Anlagenrecht, in: aaO, 381.

21 Dazu näher *Bußjäger*, Vom Wiederaufbau zur umfassenden Dienstleistungseinrichtung: Die Entwicklung der Bezirksverwaltung nach 1945, in: ders et al (Hg), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften (2018) 87 (99).

22 *Bußjäger*, Wiederaufbau 95.

23 Siehe *Bußjäger*, Wiederaufbau 93.

förmigen Regeln und gleichförmigen Verfahrensabläufen geprägt sind und einen engen Entscheidungsspielraum mit vorhandenen Mustererledigungen aufweisen.²⁴ Je näher die Struktur und Abwicklung einer Aufgabe dem Bild der modernen Verwaltung entspricht, das *Max Weber* erzeugt hat, mit den routinemäßig erstellten Verfügungen und Entscheidungen der Verwaltung,²⁵ umso eher können diese nicht nur im back-office-Bereich zentralisiert abgewickelt werden,²⁶ sondern auch der Vorbereitung durch eine KI überlassen werden.

Diese Angelegenheiten benötigen in den meisten Fällen auch keine physische Präsenz der Antragstellerinnen und Antragsteller vor Ort. Dies gilt nicht mehr nur für die typischen Kontakte mit Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen der Erstellung von Reisepässen,²⁷ Personalausweisen²⁸ oder Führerscheinen.²⁹ Die Abwicklung von Verwaltungsstrafverfahren, insbesondere von Anonymverfügungen ist nicht nur ohne Digitalisierung nicht mehr denkbar, hier wird in Zukunft die KI Verwaltungsarbeit wesentlich unterstützen.³⁰

Vor diesem Hintergrund stellt sich allerdings die Frage, inwieweit diese Leistungen im Routinefall noch an dezentralen Standorten angeboten werden sollen oder umgekehrt gefragt, rechtfertigt der Ausnahmefall die Beibehaltung des dezentralen Standorts?

24 *Bußjäger/Steiner*, Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen – Zusammenfassende Bewertung der Tagungsergebnisse, in: Braun Binder/Bußjäger/Eller (Hg), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen (2021) 231 (236).

25 Siehe etwa die Ausführungen in *Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft⁶ (1972) 172 f zur rationalen Herrschaft durch Bürokratie.

26 Siehe auch *Bußjäger*, Potemkinsche Behörden oder Herrschaft über den Algorithmus?, *ZfV* 2019, 210 (211).

27 § 16 Abs 1 Z 1 Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992 – PassG), BGBl 839/1992 idF BGBl I 50/2025.

28 § 19 Abs 2 iVm § 16 Abs 1 Z 1 PassG.

29 § 35 Abs 1 Bundesgesetz über den Führerschein (Führerscheingesetz – FSG), BGBl I 120/1997 idF BGBl I 90/2023.

30 *Bußjäger*, Die Kooperation der Bezirkshauptmannschaften und die Digitalisierung, in: ders/Kronister (Hg), Herausforderungen der Bezirksverwaltung (2020) 37 (38). Siehe auch *Wirthumer*, Aspekte der (Teil-)Automatisierbarkeit des Verwaltungsverfahrens und der oberösterreichische Weg zum Digitalen Amt, in: Braun Binder/Bußjäger/Eller (Hg), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen (2021) 83 (85).

B) Die Spezialisierungsfalle

Mit diesem Begriff ist die Herausforderung für Behörden mit einem umfassenden Aufgabenkreis, wie es die Bezirksverwaltungsbehörden typischerweise sind, zu bezeichnen, die „auf Grund ihrer in der Tendenz beschränkten Personalressourcen dem Spezialisierungserfordernis, das sich aus einer zunehmenden Ausdifferenzierung des Rechts und einer damit verbunden immer spezifischeren und umfangreicheren Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ergibt, nur mehr bedingt Rechnung tragen“³¹ können. Dies ist für die kleineren Bezirksverwaltungsbehörden ein größeres Problem, weil bei ihnen in der Regel weniger Bedienstete für die Erledigung der einzelnen Verwaltungsmaterien zuständig sind, die Stückzahlen der Leistungen niedriger sind und die Spezialisierungsmöglichkeiten noch geringer. Der Rechnungshof spricht deshalb davon, dass gerade in Bezirken zwischen 25.000 und 50.000 Einwohnern das Problem bestehe, dass Leistungen in der Regel nur entweder effizient im Sinne des Personaleinsatzes, jedoch mit Qualitätsabstrichen, oder in der erforderlichen Qualität, jedoch nur eingeschränkt effizient, weil bei einem zu hohen Personaleinsatz für eine ausreichende Auslastung, erbracht werden können.³²

Die traditionelle und die Zuständigkeiten der Bezirksverwaltung aushöhlende Antwort auf die Spezialisierungsfalle ist die Aufgabenkonzentrationen bei Sonderbehörden. Sie können sich dem Spezialisierungsproblem stellen, weil sie eben nur diese Aufgaben und die dazu ergangene Rechtsprechung und wissenschaftliche Literatur im Blick haben müssen.³³

31 Bußjäger, Kooperation 39; siehe auch ders, Potemkinsche Behörden 210 f.

32 Siehe dazu Bußjäger, Kooperation 39.

33 Bußjäger, Kooperation 39 f.

C) Das Ringen um die optimale Größe der Bezirksverwaltung

Es gibt weder eine optimale Größe von Gebietskörperschaften³⁴ noch eine solche von Verwaltungseinheiten.³⁵

Dessenungeachtet müssen die Rechtsträger von Behörden bestrebt sein, die Sprengelgröße von Verwaltungseinheiten so einzuteilen, dass diese ihre Aufgaben mit dem geringstmöglichen Aufwand erfüllen können.³⁶ Nichtsdestotrotz haben, wie dargelegt, gerade kleinere Bezirksverwaltungsbehörden mit dem Spezialisierungsproblem zu kämpfen, was nicht nur für die Bezirkshauptmannschaften, sondern auch für die kleineren Statutarstädte gilt. Für die Länder als Rechtsträger der Bezirkshauptmannschaften bedeutet dies jedenfalls, die Relation von Bevölkerungszahl und Fläche bei der Organisation der Verwaltungssprengel zu berücksichtigen, wobei die Chancen der Digitalisierung ins Kalkül zu ziehen sind. Dies bedeutet in der Tendenz eine Reduktion der Zahl der Bezirkssprengel in Österreich.

Demgegenüber ist die Zahl der Bezirksverwaltungsbehörden seit 1945 in einem hohen Maße stabil geblieben:

Die Zahl der Bezirke stieg von 73 im Jahre 1945 auf 84 im Jahre 1982 und sank seither auf 79. Seit 2017 (Auflösung eines Bezirkes in Niederösterreich) ist sie unverändert. Die Zahl der Statutarstädte stieg von 11 im Jahre 1945 auf derzeit 15. Sie ist seit 1964 unverändert.

Vergleicht man die Größen der Bezirkshauptmannschaften nach Bevölkerung so ergibt sich folgendes Bild:

34 Vgl. dazu Pitlik/Wirth/Lehner, *Gemeindestruktur und Gemeindekooperation* (2010) 58: „Abgesehen von deutlichen Hinweisen auf die ökonomische Ineffizienz von Kleinstgemeinden gibt es außerdem keine sachlich begründbare, einheitliche Norm zur Festlegung einer generell anzustrebenden Optimalgröße von Gemeinden.“ S. auch Bußjäger et al., *Interkommunale Zusammenarbeit in Tirol. Strukturen und Potenziale im überregionalen Vergleich* (2016) 50 f. (mwN in FN 85).

35 Thöni, *Gemeindezusammenarbeit – immer Kostendegression und damit Größenvorteil?*, in: Bußjäger/Sonntag (Hg.), *Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen* (2012) 57 (72 ff).

36 Siehe zum Reformprojekt in der Steiermark Poier, *Zur Reform der territorialen Bezirksgliederung in der Steiermark*, in: Bußjäger et al. (Hg.), *Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice. Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften* (2018) 535 (540 ff); siehe auch Rihs, *Bezirkshauptmannschaft* 170 f.

Die Größe der Bezirksverwaltungen im Überblick

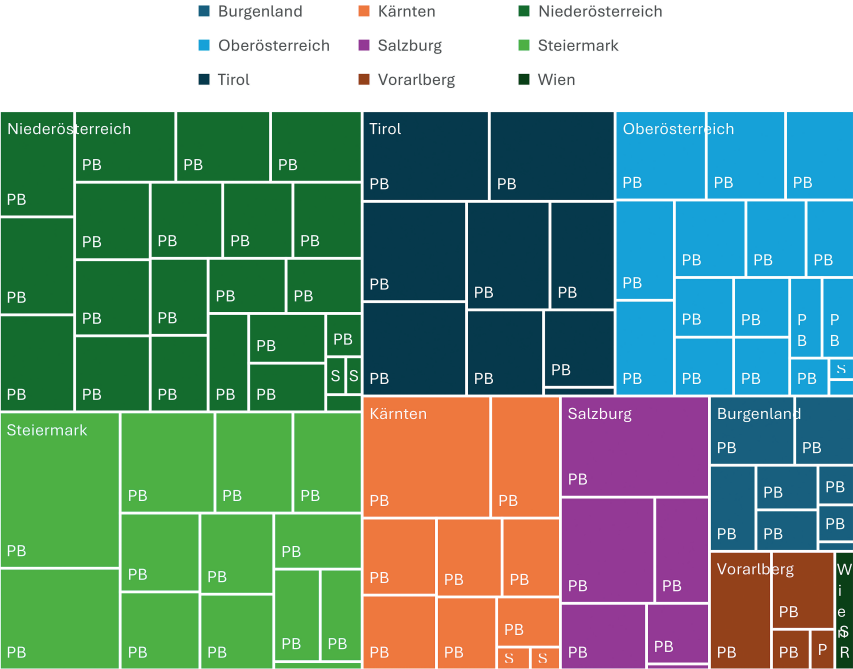


Abbildung 1: Die Größe der Bezirksverwaltungen (auf die Fläche bezogen) im Überblick.

Ein Vergleich hinsichtlich der Fläche der politischen Bezirke (PB) zeigt folgendes Bild (die fünf größten und fünf kleinsten PB):

Nach der Fläche				
Bundesland	Name Bezirk	Status	Fläche in ha 01.01.2024	Bevölkerungszahl 01.01.2024
Vorarlberg	Dornbirn	PB	17 237,3	93 418
Burgenland	Mattersburg	PB	23 782,6	40 983
Burgenland	Jennersdorf	PB	25 334,4	17 235
Oberösterreich	Eferding	PB	25 973,2	33 774
Niederösterreich	Mödling	PB	27 698,8	121 264
Tirol	Lienz	PB	202 012,4	48 841
Steiermark	Bruck-Mürzzuschlag	PB	215 707,5	98 044
Salzburg	Zell am See	PB	264 122,1	90 131
Kärnten	Spittal an der Drau	PB	276 503,5	75 651
Steiermark	Liezen	PB	331 846,5	79 678

Abbildung 2: Vergleich der Fläche der fünf größten und fünf kleinsten PB.

Ein Vergleich hinsichtlich der Fläche und der Bevölkerungszahl der Städte mit eigenem Statut bzw Stadtrecht (SR) zeigt folgendes Bild (die drei größten und drei kleinsten Statutarstädte):

Nach der Fläche				
Bundesland	Name Bezirk	Status	Fläche in ha 01.01.2024	Bevölkerungszahl 01.01.2024
Burgenland	Rust(Stadt)	SR	2 001,0	1 984
Oberösterreich	Stadt Steyr	SR	2 656,3	38 034
Burgenland	Eisenstadt(Stadt)	SR	4 288,0	16 037
Niederösterreich	Waidhofen an der Ybbs(Stadt)	SR	13 156,6	11 124
Kärnten	Villach Stadt	SR	13 492,2	65 600
Wien	Wien	SR	41 482,0	2 005 760

Abbildung 3: Vergleich der Fläche der drei größten und drei kleinsten Statutarstädte.

D) Zwischen Gemeinden und Landesebene: Die Sandwichposition der Bezirkshauptmannschaften

Die Existenz der Bezirksverwaltung ist nach wie vor durch die Wesensgehaltssperre des Art 15 Abs 10 B-VG abgesichert.³⁷ Insoweit ist die in der verfassungspolitischen Diskussion immer wieder virulent gewordene Frage der Abschaffung der Bezirksverwaltung³⁸ als solcher eine Verfassungsfrage. Das ändert nichts daran, dass sich die Frage stellt, ob eine Delegation³⁹ der Aufgaben der Bezirksverwaltung nach oben auf die Ebene der Landesregierung und des Landeshauptmannes oder nach unten auf die der Gemeinden eine schlankere und effizientere Verwaltung produzieren würde. Eine Beseitigung der Bezirksverwaltung scheint besonders vor dem Hintergrund der Digitalisierung eine Option zu sein, die nicht vorschnell verworfen werden sollte.

Von den Gemeinden droht der Bezirksverwaltung insgesamt die geringere Konkurrenz. Es ist evident, dass die Leistungen der Bezirksverwaltung vor allem im Anlagenrecht ein so hohes Maß an Spezialisierung

37 Dies gilt auch mit Blick auf die mehrfache Novellierung des Art 15 Abs 10 B-VG, siehe dazu *Marktler/Steiner*, Die neuen Rechtsgrundlagen der Kooperation in der Bezirksverwaltung, in: *Bußjäger/Kronister/Schramek* (Hg), Herausforderungen der Bezirksverwaltung (2020) 4 ff; *Bußjäger*, Kooperation 49; *Ranacher*, Art 15 B-VG, in: *Kahl/Khakzadeh/Schmid* (Hg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht. B-VG und (2021) Rz 1.

38 So auch im Zuge der Diskussionen um die Gemeindeverfassungsnovelle 1962, siehe die Nachweise bei *Demmelbauer/Pesendorfer*, Demokratisierung 10. Siehe auch den Hinweis von *Oberndorfer*, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Österreich, DÖV 1972, 529 (531 f), wonach die entsprechenden Reformversuche endgültig gescheitert seien.

39 Dazu *Bußjäger*, Kooperation 45.

erfordern, welches von der Gemeindeverwaltung im Allgemeinen nur durch große organisatorische Umgestaltungen (zB durch Gründung neuer Verwaltungsgemeinschaften und Gemeindeverbände) erbracht werden könnte. Auch Aufgaben wie die Sozialverwaltung und die Kinder- und Jugendhilfe empfehlen sich bei näherem Blick nicht für eine Delegation nach unten.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass gerade *Pernthaler* schon 1975 ein alternatives Konzept vorgeschlagen hat, das in der Beseitigung der Bezirksverwaltungsbehörde und ihrem Ersatz durch eine aufgewertete Gemeindeverwaltung bestand, die in viel stärkerem Ausmaß Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches übernehmen sollte.⁴⁰ *Pernthaler* war bewusst, dass diese Reform „in ihrer Bedeutung und Funktion der Beseitigung der Doppelgleisigkeit von autonomer Landesverwaltung und Staatsverwaltung in den Ländern 1925“ gleichkommen würde.⁴¹ Indessen ist klar, dass eine solche Reform eine radikale Umgestaltung der Gemeindeorganisation bedeuten würde, für die gegenwärtig keine maßgebliche Energie vorhanden zu sein scheint.⁴² Die Frage ist freilich auch, ob eine derartige Reform, welche die kommunale Ebene wesentlich gegenüber Bund und vor allem den Ländern stärken würde, im Hinblick auf Gleichförmigkeit und Gesetzesorientierung des Vollzugs die richtige Lösung sein kann. Jedenfalls wäre eine Fülle von begleitenden Maßnahmen erforderlich, die den Gedanken nahelegen, ein solches Projekt nicht weiter zu verfolgen.

Etwas anders ist das Verhältnis der Bezirkshauptmannschaften zur übergeordneten Ebene der Landesregierung und des Landeshauptmannes, die vom Amt der Landesregierung serviciert werden, zu sehen. Hier ist viel Fachwissen angesiedelt, das manche qualitativere Erledigung verspricht. In diesem Fall spricht viel für eine Neudefinition des Verhältnisses zwischen Ämtern der Landesregierung und der Bezirksverwaltung.

40 *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung I (1975) 338.

41 *Pernthaler*, Raumordnung I 335.

42 Siehe bereits die Kritik von *Demmelbauer/Pesendorfer*, Demokratisierung 32 ff.

V. Vermittelnde Argumente

A) Die raumordnungspolitische Funktion der Bezirksverwaltung

Es ist das Verdienst *Pernthalers*, auf die raumordnungspolitische Funktion der Bezirksverwaltung hingewiesen zu haben.⁴³ Die Bezirkshauptstädte sind gegenüber dem Umland vergleichsweise aufgewertete urbane Zentren. Die Bezirksverwaltung fördert die Ansiedlung qualifizierter juristischer Dienstleister wie Anwalteien und Notariate. Eine Zusammenlegung von Bezirksverwaltungsbehörden würde die Balance von ländlichem Raum und urbanen Zentren zu Lasten des ländlichen Raums verschieben.⁴⁴ Durch eine Zentralisierung würde der ländliche Raum nicht nur entleert, sondern die Zentralräume würden zusätzlich belastet, worauf von der Raumplanerin *Gerlind Weber* in einem Tagungsband des Instituts für Föderalismus hingewiesen wurde.⁴⁵ Erfahrungen, wie die Bevölkerung auf den Verlust von Infrastruktur reagiert⁴⁶ legen es nahe, Fusionierungen von Bezirksverwaltungen zurückhaltend anzugehen.⁴⁷

B) Sach- und Ortsnähe

Das Argument der Sach- und Ortsnähe der Bezirksverwaltung ist auch in Zeiten der Digitalisierung und der Nutzung von KI gewichtig. Dies betrifft nicht nur das Anlagenrecht, in dem trotz zunehmender Digitalisierung der Verfahrensabwicklung nicht nur mündliche Verhandlungen in Präsenz vor Ort, sondern auch Überprüfungen, Befundaufnahmen und Unterredungen mit Betroffenen erforderlich sind, die eine starke Dezentralisierung der Bezirksverwaltung naheliegen.⁴⁸ Dazu kommt

43 *Pernthaler*, Raumordnung I 228 ff; Dazu *Demmelbauer/Pesendorfer*, Demokratisierung 99 f.

44 Siehe dazu auch *Weber*, Die regionalpolitische Bedeutung von Gemeinden mit Sitz einer Bezirkshauptmannschaft, in: Bußjäger/Kronister/Schramek (Hg), Herausforderungen der Bezirksverwaltung (2020) 65 (68 ff).

45 *Weber*, Bedeutung 72.

46 Man denke insbesondere an die Landtagswahlen in der Steiermark vom Frühjahr 2025, bei denen der Verlust von Infrastruktur im ländlichen Raum, insbesondere von Krankenanstalten, ein maßgebliches Motiv von Wählerinnen und Wähler war, sich gegen die Regierungsparteien auszusprechen.

47 *Rihs*, Bezirkshauptmannschaften 178.

48 Siehe dazu auch *Ranacher*, Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern als effiziente Regierungsorganisation. Plädoyer für ein nach wie vor modernes Konzept, JRP 2015, 199 (201 f).

die Funktion der Bezirksverwaltung in Katastrophen- und Krisenfällen und ihre Rolle als Sicherheitsbehörde.

Nicht zu unterschätzen sind kurze Distanzen und leichte Zugänglichkeit auch in der Kinder- und Jugendhilfe und in sozialen Angelegenheiten.

C) Verwaltungskooperation

Die zuvor gehörten Argumente sprechen nicht gegen eine Intensivierung der Kooperation sowohl horizontal zwischen den Bezirksverwaltungsbehörden als auch vertikal sowohl mit Gemeinden als auch den Ämtern der Landesregierungen.⁴⁹ Der back-office-Bereich der Bezirksverwaltung war bereits in der Vergangenheit dynamischen Veränderungen unterworfen, indem – wie in Niederösterreich – etwa Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren eingerichtet wurden,⁵⁰ ohne dass dabei an den örtlichen Zuständigkeiten etwas geändert worden wäre. Ebenso wäre es denkbar, wenngleich offenbar noch nicht praktiziert, Arbeitsplätze der Ämter der Landesregierung dezentral an den Standorten der Bezirkshauptmannschaften einzurichten, eine Art von Dezentralisierung der Verwaltung.⁵¹

Gerade die Chancen der Digitalisierung in der Verwaltungskooperation lassen es zweifelhaft erscheinen, ob ein radikaler Umbau der äußeren Verwaltungsorganisation im Sinne einer Verlagerung von Aufgaben der Bezirksverwaltung auf eine wie auch immer geartete kommunale Ebene und die Landesebene überhaupt noch irgendeinen Vorteil gegenüber der inkrementalen Anpassung dieser Verwaltungsorganisation an die Möglichkeiten der Digitalisierung und der KI versprechen kann.

49 Zur vertikalen Kooperation siehe etwa *Marktler/Steiner*, Rechtsgrundlagen 10 ff.

50 Dazu näher *Heissenberger*, Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren in Niederösterreich. Landesverfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Grundlagen, in: *Bußjäger/Kronister/Schramek* (Hg), Herausforderungen der Bezirksverwaltung (2020) 23 und *Kronister*, Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren in Niederösterreich. Praktische Erfahrungen, in: *Bußjäger/Kronister/Schramek* (Hg), Herausforderungen der Bezirksverwaltung (2020) 31. Siehe auch *Bußjäger/Keuschnigg/Schramek*, Kriterien und Möglichkeiten der Dezentralisierung in Tirol. Eine Analyse der Verwaltung und Beteiligungen des Landes Tirol (2018) 34.

51 *Bußjäger/Keuschnigg/Schramek*, Kriterien 46.

VI. Schlussthesen

Es wäre falsch, von einer „Krise der Bezirksverwaltung“ zu sprechen. Nach wie vor ist zu konstatieren, dass die Zusammenführung von Bundes- und Landesvollziehung bei den Bezirksverwaltungsbehörden in der Verfassungs- und Verwaltungsreform 1925 mit der Überwindung des Dualismus von staatlicher und autonomer Landesverwaltung eine große Leistung ist.⁵²

Die Zusammenführung der Vollziehung in Angelegenheiten, die für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft von maßgeblicher Bedeutung sind, in einer Behörde erzeugt Synergien, deren Vorteile die Nachteile der Spezialisierungsfälle in aller Regel übersteigen.

Vor diesem Hintergrund ist die Bezirksverwaltung nicht nur verfassungsrechtlich abgesichert, sondern verwaltungswissenschaftlich betrachtet unentbehrlich. Dies darf nicht den Blick darauf verstellen, dass sich auch diese bewährte Institution der österreichischen Verwaltung anpassen und weiterentwickeln muss. Eine solche Weiterentwicklung kann auch im Ausbau der Bezirksverwaltung um weitere Agenden erfolgen, die bisher von Sonderbehörden des Bundes vollzogen werden: In Betracht kommen die baulichen Angelegenheiten des Denkmalschutzes, Aufgaben des Sozialministeriumservice oder Arbeitsinspektorate.⁵³

Dies setzt freilich nicht nur eine entsprechende Übernahme des erforderlichen Personals aus den betroffenen Bundesdienststellen voraus. Insbesondere müssen die Bezirksverwaltungsbehörden dem Spezialisierungserfordernis gerecht werden können. Es darf nicht sein, dass die Qualität der behördlichen Entscheidungen maßgeblich leidet. Vor diesem Hintergrund gilt es, einerseits die Größe der Verwaltungssprengel zu überdenken. Allerdings sollten Veränderungen in diesen Strukturen maßvoll sein. Wichtiger scheint, die Back-office-Kooperation der Bezirksverwaltungsbehörden zu stärken. Insbesondere in diesem Bereich sind die Potenziale, wie es den Anschein hat, noch nicht ausgeschöpft.

52 Siehe auch *Ranacher*, JRP 2015, 208.

53 Siehe auch *Ranacher*, JRP 2015, 203 f; *Rihs*, Bezirkshauptmannschaft 178 ff.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in der Schweiz im Kontext der föderalen Zusammenarbeit – ein Vergleich mit der Landeshauptleutekonferenz (LHK) in Österreich

I. Vorbemerkungen

Der Zürcher Staatsrechtler *Andreas Kley* hält in seiner „Verfassungsgeschichte der Neuzeit“ fest, dass der nationalen Geschichte „*die wichtige Aufgabe der Integration der Bevölkerung*“, die unter einer Verfassung lebe, „*zu einem Staatsvolk*“ zukomme.¹ Durch Jubiläen werde „*mitunter dieses geschichtliche Verstehen*“ der Ordnung des Zusammenlebens „*bei den privaten Staatsbürgern*“ gefördert.² Die Feierlichkeiten der beiden Jubiläen „50 Jahre Institut für Föderalismus“ und „100 Jahre Kompetenzordnung“ leisten in der Republik Österreich und – dank den sehr geschätzten Einladungen an Frau Professorin *Eva Maria Belser* und an den Verfasser dieses Beitrags – auch in der Schweiz einen wichtigen Beitrag zu diesem „Verstehen“.

Eine wissenschaftliche Tagung hat – „*im Gegensatz zu einer staatlichen Jubiläumsanordnung*“ – nicht nur als „*Identitätsstifterin für den Staat zu fungieren*“, sondern auch kritische Würdigungen vorzunehmen.³ Ich habe mich daher für ein aktuelles Thema entschieden: die schweizerische Kompetenzordnung im föderalen Staat, insbesondere im Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit und der Rolle der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), und werde die Schlussfolgerungen – aus schweizerischem Blickwinkel – in den Kontext

* Der Autor dankt Rechtsanwältin MLaw, *Franca Eckstein*, LL.M., Doktorandin an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, Dr. Dr. *Sebastian Huber*, MBA, Landesamtsdirektor des Landes Salzburg, Dr. *Florian Klebelsberg*, LL.M., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Föderalismus Innsbruck, Dr. *René Lenzin*, Persönlicher Mitarbeiter von Bundespräsidentin Karin Keller-Sutter, *Thomas Minger*, stv. Generalsekretär und Leiter Innenpolitik bei der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Dr. *Albert Posch*, LL.M., Leiter Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts und Prof. Dr. *Bernhard Waldmann*, Co-Direktor des Instituts für Föderalismus an der Universität Freiburg für die wertvolle Unterstützung.

1 *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit⁴ (2020) 30.

2 *Kley*, Verfassungsgeschichte 30.

3 *Kley*, Verfassungsgeschichte 30.

zur Landeshauptleutekonferenz (LHK) der Republik Österreich stellen. Als designierter Verwaltungsratspräsident der Schweizer Salinen AG, die – im Gegensatz zur Salinen Austria AG – als Monopolbetrieb die Landesversorgung mit genügend Tausalz sicherstellt, fürchte ich sozusagen „von Amtes wegen“ das Glatteis nicht und wende mich deshalb nach den Glückwünschen gleich der herausfordernden Thematik und den schweizerischen Verhältnissen zu.

Der institutionellen Jubilarin, dem Institut für Föderalismus Innsbruck, sei an dieser Stelle im Namen der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich mit den besten Wünschen ganz herzlich gratuliert. In der Schweiz wünschten wir uns seitens der Bundesbehörden die gesicherte Grundfinanzierung für unser im Jahre 1984 an der Universität Freiburg gegründetes Institut für Föderalismus (IFF), welches die Trägerschaft dem Institut für Föderalismus Innsbruck offensichtlich bietet.⁴

Am 21. Februar 2019 reichte die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) eine Motion betreffend die Beteiligung an der Grundfinanzierung des Kompetenzzentrums für Föderalismus ein.⁵ Zunächst stimmten beide Kammern der Motion zu⁶, worauf der Bundesrat am 26. Februar 2025 die Botschaft für ein neues Bundesgesetz über Finanzhilfen für das IFF verabschiedet hat.⁷ Da für die SPK-N „Föderalismus in erster Linie Sache der Kantone“⁸ ist (obwohl die Grundlagen des schweizerischen Föderalismus in der Bundesverfassung geregelt sind!),⁹ trat die Volkskammer in der Sommersession dieses Jahres mit 72 zu 117 Stimmen nicht auf die Vorlage dieses Bundesgesetzes ein.¹⁰ Vielmehr förderte sie mit ihrem Kompetenzhinweis augenfällig das auf Bundesebene schwindende Verständnis für die staatsrechtlichen Grundlagen zu Tage, nachdem sie sich rund fünf Jahre zuvor im Grundsatz

4 Das Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg (IFF) wird nebst Drittmitteln, die durch Leistungen (Gutachten etc) beschafft werden, zur Hauptsache vom Standortkanton Freiburg und von der durch die Kantone getragenen CH Stiftung finanziert. Die Mittel reichen insbesondere für die internationale Abteilung des Instituts nicht aus. Vgl hierzu den Jahresbericht IFF (2024), 4.

5 Motion SPK-N (19.3008) vom 21. Februar 2019.

6 AB 2019 N 1422; AB 2020 694.

7 Botschaft vom 26. Februar 2025 zum Bundesgesetz über die Finanzhilfen zugunsten des Instituts für Föderalismus (BBl 2025 940 ff).

8 Vgl dazu Medienmitteilung der SPK-N vom 28. März 2025, ausdrücklich auch NR-Pfister (AB 2025 N 1236).

9 Vgl Art 42 ff BV.

10 AB 2025 N 1239.

noch für eine Beteiligung an der Grundfinanzierung ausgesprochen hatte.

Der Mehrwert eines Instituts für Föderalismus als Zentrum wissenschaftlicher Kompetenz in Sachen Föderalismus für Lehre und Forschung sowie Politik und Gesellschaft ist für einen Bundesstaat von unschätzbarem Wert¹¹, was gerade die heutige Weltlage augenfällig zeigt.¹² Genauso wie diese Weltlage Investitionen in Rüstung und Verteidigung gebietet, sind sie in Lehre und Forschung von Demokratie und Föderalismus erforderlich. Demokratie- und Föderalismusverständnis sind keine Selbstläufer. Deshalb: tragen Sie weiterhin Sorge zu Ihrem Institut für Föderalismus!

II. Die Kompetenzordnung der Schweizerischen Bundesverfassung

Die Schweizerische Bundesverfassung¹³ hat im Jahre 1848 auf dem Prinzip des Föderalismus aufbauend aus dem Staatenbund einen Bundesstaat geformt.¹⁴ Die Konzeption der Schweizerischen Eidgenossenschaft basiert auf dem Prinzip des Föderalismus und der größtmöglichen Souveränität der Kantone.¹⁵ Die Kompetenzzuteilung ist im Grundsatz in Art 3 BV geregelt, wonach „die Kantone [...] souverän [sind], soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind“. In Ergänzung zu dieser subsidiären Generalkompetenz zugunsten der Kantone bestimmt Art 42 BV, dass der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist.¹⁶ Die Kantone bestimmen nach Art 43 BV,

11 Dies gilt auch für ein Kompetenzzentrum zum Thema Demokratie. In der Schweiz besteht ein solches mit dem Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) in Aarau (www.zdaarau.ch). Als wissenschaftliches Zentrum betreibt das ZDA Grundlagenforschung und befasst sich mit regionalen, nationalen und internationalen Fragen der Demokratie.

12 Der Wert des Instituts für Föderalismus wurde von den Kantonen erkannt. Die Kantonsregierungen nutzen die Fachkompetenz des Instituts auch zur eigenen Aus- und Weiterbildung. So haben sie im Jahre 2020 einen vom IFF konzipierten Einführungskurs für neu gewählte Mitglieder von Kantonsregierungen und für neu gewählte Staatsschreiber ins Leben gerufen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen wurde der Einführungskurs zwischenzeitlich von allen neu gewählten Regierungsmitgliedern und Staatsschreibern besucht. Vgl. Jahresbericht IFF (2020).

13 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

14 Vgl. Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848 (1992) 543 ff.

15 Vgl. Kölz, *Verfassungsgeschichte* 574 ff.

16 Vgl. zum Ganzen: Häfelin et al, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*¹¹ (2024) 345 ff.

welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen und verfügen hierzu über eine weitreichende finanzpolitische Autonomie.¹⁷ Bei der Zuweisung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität nach Art 5a BV zu beachten. Der Bund übernimmt nach Art 43a Abs 1 BV nur Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. In finanzieller Hinsicht gilt nach Art 43a Abs 2 BV die fiskalische Äquivalenz, das heißt, dass das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, auch deren Kosten trägt. Dieses Gemeinwesen bestimmt nach Art 43a Abs 3 BV auch über die Leistung. Art 47 BV verpflichtet den Bund zudem zur Wahrung der Eigenständigkeit und zur Respektierung der Finanz- und Organisationsautonomie der Kantone. Den Kantonen kommen vor allem in den Bereichen Schule, Bau, Gesundheit und Sicherheit (Polizei, Bevölkerungsschutz) originäre Rechtsetzungskompetenzen zu. Sodann gilt das Prinzip des Vollzugsföderalismus nach Art 46 Abs 1 BV, wonach die Kantone das Bundesrecht nach Maßgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen. Die Vollzugsautonomie der Kantone besteht sowohl hinsichtlich der Konkretisierung des Bundesrechts durch kantonale Gesetze als auch für den Vollzug durch die Verwaltungsbehörden.¹⁸ Immer detailliertere Bundesvorgaben schränken den Vollzugsföderalismus ein.¹⁹

Die Bundesverfassung hält in Art 44 Abs 1 BV fest, dass sich Bund und Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Sie schulden einander nach Art 44 Abs 2 BV Rücksicht und Beistand. Streitigkeiten unter Kantonen oder zwischen diesen und dem Bund sollen im Sinne von Art 44 Abs 3 BV durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt werden. Auf Ebene des Bundes besteht lediglich eine rudimentäre Verfassungsgerichtsbarkeit.²⁰ Dh etwa, dass Verstöße des Bundes gegen die verfassungsrechtlich garantierten Zuständigkeiten der Kantone nicht gerichtlich angefochten werden können.²¹

17 Vgl etwa die Ausführungen von *Waldmann/Spiess*, Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Gutachten zuhanden der KdK (2015) 3 ff; vgl *Brühl-Moser*, Schweizerischer Föderalismus im internationalen Vergleich, in: *Diggelmann et al* (Hg), Verfassungsrecht der Schweiz Bd 1 (2020), III/2, N 53.

18 Vgl *Häfelin et al*, Bundesstaatsrecht N 962.

19 Vgl den von der CH Stiftung herausgegebenen Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013 vom 20. Juni 2014, Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016 vom 30. Juni 2017 und Monitoringbericht Föderalismus 2017–2021 vom 18. August 2022.

20 Vgl *Häfelin et al*, Bundesstaatsrecht N 1930 ff.

21 Die Kantone engagieren sich für die Stärkung der Justiziabilität der föderalen Grundsätze auf Bundesebene. Vgl etwa Monitoringbericht Föderalismus 2017–2021 vom 18. August 2022, 12.

Denn grundsätzlich sind nach Art 189 Abs 4 BV Akte der Bundesversammlung beim Bundesgericht nicht anfechtbar. Bundesgesetze sind gemäß Art 190 BV für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden maßgebend.

So weit, so gut? Mitnichten. In vielen Politikbereichen verfügen sowohl der Bund als auch die Kantone über Zuständigkeiten. Dies ist auf unterschiedliche Weise möglich, weil der Umfang der Rechtsetzungskompetenzen des Bundes differenziert ausgestaltet werden kann. Nebst einer umfassenden Rechtsetzungskompetenz des Bundes kann dieser auch nur über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (zB Raumplanung, Art 75 BV), eine fragmentarische (zB Steuern, Art 126 ff BV; Gesundheitswesen Art 118 BV; Schulwesen, Art 62 BV) oder bloß eine Förderkompetenz (zB Natur- und Heimatschutz, Art 78 BV) verfügen. In vielen Sachbereichen kommen sowohl dem Bund als auch den Kantonen bestimmte Kompetenzen zu. Eine derart verschachtelte Kompetenzordnung war nicht die Idee des Verfassungsgebers von 1848.²² Die Konsequenz der heute stark verwobenen Kompetenzordnung ist, dass sich die Bundeskompetenzen wie invasive Neophyten in nahezu allen wesentlichen Kompetenzbereichen der Kantone ausbreiten.

III. Das Selbstverständnis der Kantone als teilsouveräne Staaten

Ein Staat ist ein „mit höchster Herrschaftsgewalt ausgestatteter Verband eines Volkes auf einem bestimmten Gebiet“.²³ Danach charakterisieren die drei Merkmale „Staatsvolk“, „Staatsgebiet“ und „Staatsgewalt“ den Staat. Im Schweizerischen Bundesstaat kommt nicht nur dem Gesamtstaat, sondern auch den einzelnen Gliedstaaten Staatsqualität zu. Ihre Souveränität ist sodann eine eingeschränkte.²⁴ Historisch betrachtet waren es die Kantone, die sich im Jahre 1848 an einer Tagsatzung zum Bundesstaat zusammengeschlossen und ihre kantonale Souveränität zugunsten des Bundes – unter Vorbehalt ihrer Staatlichkeit – beschränkt hatten, wie Art 1 und 3 BV festhalten.²⁵ Mit der Bundesverfassung er-

22 Vgl Kölz, Verfassungsgeschichte 574 ff.

23 Häfelin et al, Bundesstaatsrecht N 930.

24 Anderer Auffassung: Häfelin et al sprechen von „eingeschränkter Staatsqualität“, N 944; Jaag/Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich⁵ (2019) bezeichnen die Kantone als „nicht souverän“, aber mit einer „beschränkten Staatlichkeit“ versehen, N 101.

25 Vgl Kölz, Verfassungsgeschichte 578 f; Hangartner et al, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft² (2022) N 556 ff.

setzten sie ihre bisherige Souveränität qualitativ durch eine neue, eingeschränkte, weshalb im Sinne der Lehre von *Alexis de Tocqueville* die Kantone als „mit eigener Staatlichkeit“ versehen, aber nur über eine „Teilsouveränität“ verfügend, bezeichnet werden.²⁶ Diese Auffassung korreliert mit Art 3 BV, der bestimmt, dass die Kantone „souverän“ sind, „soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist“. Um diese zu wahren haben sie sich immer wieder für die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene ausgesprochen.²⁷

Staatlichkeit und Teilsouveränität der Kantone stehen einem kooperativen Föderalismus nicht entgegen, wie neuere Lehrmeinungen zu erkennen glauben.²⁸ Staatlichkeit und Teilsouveränität sind in den Kantonen viel mehr Ausdruck des Selbstverständnisses und der Verantwortung gegenüber dem Staatswesen als Ganzem, das für eine kooperative Wahrnehmung der Zusammenarbeit nach Art 44 BV geradezu eine *sine qua non*-Voraussetzung darstellt.²⁹

Ein konsequentes Selbstverständnis der Kantone als teilsouveräne Staaten würde nun gebieten, dass sie ihre Kompetenzen zum Erhalt ihrer Souveränität, wenn immer möglich, aktiv verteidigen. Zumindest, dass sie sich nicht der Finanzen wegen ihre Souveränität beschränken (lassen). Die Ausübung von Kompetenzen heisst auch, die damit verbundenen finanziellen Aufwände zu tragen. Mitfinanzierung durch die höhere Staatsebene schafft nicht nur eine Abhängigkeit, sondern bedeutet immer auch Zentralisierung, dh – legitime – Mitsprache durch die höhere und Kompetenzverlust auf der unteren Staatsebene. Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte zeigt augenfällig, dass durch finan-

26 Vgl zum Ganzen: *Haller/Kölz/Gächter*, Allgemeines Staatsrecht⁶ (2020) N 504 ff.

27 Vgl etwa die Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 30. September 2011 zur Legislaturplanung 2011-2015, 5; *Waldmann/Bortler* führen zur Notwendigkeit des Ausbaus der Verfassungsgerichtsbarkeit aus: „Der Föderalismus lässt sich in seiner Substanz nur erhalten, wenn die Einhaltung der bundesstaatlich-föderalistischen Grundsätze auch gerichtlich überprüfbar ist“, Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus, in: CH Stiftung (Hg), Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013 (2014) 39; vgl weiter *Egli*, Der Schutz der Autonomie der Kantone: Rechtsvergleichende Aspekte, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 2011 I, 365.

28 Anderer Meinung: *Haller/Kölz/Gächter*, Staatsrecht N 513.

29 Das Selbstverständnis der Kantone als „Staaten“ ist breit verankert. Über die verfassungsrechtliche Bezeichnung der Kantone als „Staaten“ hinaus wird der Stabschef der Regierungen in den meisten Kantonen als „Staatssekretär“ bezeichnet, dieser steht der „Staatskanzlei“ vor, es bestehen „Staatsarchive“, kantonale Regelungen für die „Staatshaftung“ und für gewisse Sachverhalte besteht eine „Staatsgarantie“, es werden „Staatsverträge“ abgeschlossen und das „Staatsvermögen“ verwaltet. Nicht zuletzt verfügen die meisten Kantone über einen eigenen – mehr oder weniger fruchtbaren – „Staatswein“ und einen „Staatskeller“ für besondere Empfänge, was zeigt, dass in den Kantonen das Bewusstsein um den Kanton als Staat breit verankert ist.

zielle Beteiligungen des Bundes seine Einflussnahme zugenommen hat. Dabei ist zwischen passivem Akzeptieren der Kantone gegenüber der vom Bund getriebenen Zentralisierung (etwa in der inneren Sicherheit, dem Gesundheitswesen oder der Raumplanung) und aktiv eingeforderter höherer Mitfinanzierung des Bundes (etwa bei der familienergänzenden Kinderbetreuung³⁰) zu differenzieren. Das Wissen um diese Mechanismen müsste bei den Kantonen den Effort befeuern, grundlegende Maßnahmen zur Korrektur dieser Entwicklung vorzunehmen. Dies umso mehr, als mit dem Nationalen Finanzausgleich (NFA) im Jahre 2008 ein Großprojekt in Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgreich umgesetzt werden konnte.³¹ Es wurden sieben Aufgaben integral in die Verantwortung des Bundes und zehn Aufgaben integral in die Verantwortung der Kantone übertragen.

IV. Notwendige Revisionsarbeiten am föderalen System „Bundesstaat“ durch eine periodische Aufgabenüberprüfung und -entflechtung

Der Finanzwissenschaftler *Johannes Popitz* hielt die Anziehungskraft des Zentralstaats für unvermeidbar und sah darin eine Art „*naturgesetzliches Phänomen*“, das in allen föderal aufgebauten Staaten systemimmanent sei.³² Nimmt die Zentralisierung eine gewisse Intensität ein, kann sie zur Deformation der Staatsform führen, dh den Bundesstaat faktisch zum Zentralstaat mutieren. Diese Entwicklung betrifft grundsätzlich das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen ebenso wie jenes zwischen Kantonen und Gemeinden.

Da in allen wesentlichen Politikbereichen sowohl Zuständigkeiten des Bundes als auch der Kantone bestehen, dominieren heute gemischte Finanzierungen. Die Dynamik der Zentralisierung entsteht nach dem Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen, *Markus Dieth*,

30 Vgl Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen, Schlussbericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) vom 16. September 2020, 1 ff; etwa Medienmitteilung der Sozialdirektorenkonferenz (SODK), „SODK setzt sich für eine Stärkung der familienergänzenden Kinderbetreuung ein“, 3. März 2023.

31 Vgl Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002, 2291 ff; vgl *Schönenberger*, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hg), 20 Jahre KdK (2013) 43 ff.

32 Die bedeutendste These von *Popitz* wurde als das „Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des größten Etats“ bekannt und entstammt einem Aufsatz aus dem Jahre 1927. Vgl zur heutigen Popularität von *Johannes Popitz Schaltegger/Studer*, Im Soge des Zentralstaats, NZZ vom 16. August 2017, 25.

häufig aufgrund von „*Bequemlichkeit*“ bei den Kantonen, die zu einem „*Hängematten-Föderalismus*“ geführt habe.³³ Weitere Ursachen sind etwa die laufende Aufgabenzunahme bei knapperer Finanzlage, die steigenden Ansprüche an Qualität und Verfügbarkeit staatlicher Leistungen, zunehmende Komplexität und Aufgabenvernetzung, ein Bedürfnis nach einheitlichen Standards, die Aufnahme von Trends und übergeordneten (Rechts-)Entwicklungen oder einfach die im Zeitgeist liegende Popularität des Gleichschaltens, respektive des Zentralisierens. Die Erosion an Kompetenzen lässt sich in der eng verwobenen Zuständigkeitsordnung der Schweiz selbst durch ehrenhaftes Hochhalten der verfassungsrechtlichen Grundprinzipien nicht verhindern. Auch die durch den neugestalteten Nationalen Finanzausgleich geschaffenen institutionellen Mechanismen genügen nicht. Periodische Aufgabenüberprüfungen und -entflechtungen sind in einem derart verschachtelten Kompetenzgemenge wie jenem der Schweiz unabdingbar, wenn der Bundesstaat mit teilsouveränen Gliedstaaten in seiner Grundstruktur aufrechterhalten werden soll.³⁴

Wegen der Zentralisierungstendenz, die einer mehrschichtigen Kompetenzordnung immanent ist, sehen die Mehrheit der Kantone in ihren Verfassungen eine periodische Überprüfung ihrer Aufgaben vor.³⁵ Ohne periodische Korrektur- respektive Revisionsmechanismen am System Bundesstaat drohen die Kantone zu bloßen Vollzugsorganen des Bundes und die Gemeinden zu solchen der Kantone zu verkommen. Es liegt deshalb im (objektiven) Interesse aller drei Staatsebenen, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Bundespräsidentin *Karin Keller-Sutter* hat hierzu jüngst in einem Beitrag für das Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS) die These vertreten, dass „*die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen [...] der eigentliche Gradmesser für den Föderalismus im Schweizerischen Bundesstaat*“ sei.³⁶ Sie folgerte, dass „*nur*

33 *Dieth*, Staatsleitung und Interkantonale Zusammenarbeit – Erfahrungen eines Regierungsrats und des Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS), Beitrag Nr 8/2024, These III, N 22 f.

34 Vgl etwa *Keller-Sutter*, Staatsleitung im föderalen Bundesstaat: Es ist Zeit für eine neue Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen, Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS), Beitrag Nr 3/2024.

35 Ab den 1980er Jahren haben die Kantone im Rahmen des New Public Managements (NPO) und der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) periodische Aufgabenüberprüfungen als Vorgabe in ihre Verfassungen aufgenommen. Vgl etwa Art 78 der Kantonsverfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003 (BR 110.100). Hierzu *Bundi*, Kommentar KV/GR (2006), Art 78 N 1 ff; *Steiner et al*, Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden, Entwicklung einer Aufgabentypologie und eines Prüfschemas² (2016) 3 ff.

36 *Keller-Sutter*, Staatsleitung, These II, N 10.

mit einer ernsthaften Aufgabenentflechtung [...] der Zentralisierungstendenz wirksam entgegengetreten werden“ könne.³⁷

Die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, institutionelle Vorkehrungen wie jene des NFA sowie periodische Aufgabenüberprüfungen und -entflechtungen mit dem Ziel, das föderale System aufrechtzuerhalten, sind in Bund und Kantonen grundsätzlich unbestritten. Die Problematik in der Praxis liegt darin, dass die Entflechtung eine gesamtheitliche Betrachtung erfordert, die immer sektoralpolitische Konsequenzen hat. Da in den kollegialen Regierungen die staatspolitische Gesamtsicht meist nur seitens des Vorsitzenden³⁸ und des Finanzvorstehenden „von Amtes wegen“ vertreten wird und die Regierungsmitglieder Vorstehende von Fachdepartementen sind, drohen systemisch die sektoralpolitischen Betrachtungen die gesamtheitlichen zu übersteuern. Dem entsprechenden Positionierungsverhalten im Kollegium liegt nicht primär eine fehlende Gesamtverantwortung der Vorstehenden der Fachdepartemente zugrunde, sondern deren Gewichtung ihrer Dossierverantwortung und ihr Bestreben zum Ressourcenbestand zur weiteren Aufgabenerfüllung in ihrem Zuständigkeitsbereich.³⁹ Der sektoralpolitische Standpunkt wird durch Fachdirektorenkonferenzen teilweise im Verbund mit den zuständigen Bundesdepartementen und deren Vorstehenden (Bundesräten) und den Bundesämtern noch verstärkt. Derselbe, einer Gesamt-

37 Keller-Sutter, Staatsleitung, These II, N 10.

38 In der Schweiz bestehen, mit Ausnahme des Städtkantons Basel-Stadt keine festen Regierungspräsidien (mit der Möglichkeit zur unmittelbaren Wiederwahl). Im Kanton Appenzell Innerrhoden besteht ein besonderes Verfahren mit amtierendem und stillstehendem Landammann. Die Regierungen auf kantonaler Ebene sowie auch der Bundesrat werden von einem – grundsätzlich – nach Anciennität rotierend bestimmten Kollegiumsmitglied geleitet. Dieses verfügt über keine Richtlinienkompetenz sowie kein Weisungsrecht gegenüber den übrigen Regierungsmitgliedern, sondern ist grundsätzlich bloß für Einladung und Leitung der Sitzungen sowie die Vertretung des Kollegiums nach Außen zuständig. Dies gilt auch für den eingangs erwähnten Ausnahmekanton. Die Ausgestaltung der Regierungspräsidien variiert in den Einzelheiten innerhalb der Schranken von Kollegial- und Departementalsystem von Kanton zu Kanton. Die Funktion des jährlich rotierenden Bundespräsidiums ist in Art 176 Abs 1 BV und sodann in Art 25 ff des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) geregelt. Vgl Biaggini, § 19 Der Bundesrat als Regierung des Bundes, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hg), Staatsrecht³ (2021) 251 ff.

39 Die Differenzierung zwischen den Aufgaben als Kollegiumsmitglied von jenen als Departementsvorsteher ist in den Schweizer Regierungen genauso herausfordernd wie die Tatsache, dass auch der – für die Gesamtsicht im besonderen Maße zuständige rotierende – Vorsitzende ein Fachvorsteher mit departementalen Interessen ist. Wenn diese Mehrfachrollen im Alltag auch gut zu differenzieren sind, so zeigt sich bei Großprojekten wie einer Aufgabenteilung, dass das System ohne „starke“ institutionelle Leitung an seine Grenzen stößt. Vgl Ehrenzeller, Kollegialität und politische Verantwortlichkeit im schweizerischen Konkordanzsystem, Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 1999, 145 ff; Saladin, Probleme des Kollegialprinzips, ZSR 1985 I, 271 ff.

sicht zuwider laufende Effekt kann sich nebst der sektoralpolitischen auch bei der gegenseitigen Abstimmung regionalpolitischer Forderungen ergeben. Dann lässt sich die Gesamtsicht ebenso wenig realisieren, weil sie an der Kumulation der regionalen Haltungen scheitert.

Diese Widersprüchlichkeit hat zum föderalistischen Paradoxon geführt, wonach auf der einen Seite verfassungsrechtliche Grundsätze und die vereinbarten Reformziele unbestritten und auf der anderen Seite die stringente Umsetzung der gebotenen Unterhaltsarbeiten am föderalen System schwierig bis unmöglich sind.⁴⁰ Es besteht generell der Eindruck, dass der föderale Anspruch an die Staatsordnung und das politische Tagesgeschäft sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene zunehmend auseinanderdriften.

V. Voraussetzungen für eine erfolgreiche Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen

Im März 2021 mussten der Bundesrat⁴¹ und die Kantone die im Januar 2020 gestarteten Bemühungen für eine Aufgabenüberprüfung und -entflechtung (Aufgabenteilung II) sistieren.⁴² Das Projekt „Aufgabenteilung II“ war auf die individuelle Prämienverbilligung, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, den regionalen Personenverkehr und den Bahninfrastrukturfonds beschränkt.⁴³ COVID-bedingte Verunsicherungen sowie sektoralpolitische Widerstände in Bundesrat und Kantonsre-

40 Analoge Entwicklungen zeigen sich, wie *Eva Maria Belser* in der Tagungsdiskussion dargelegt hat, auch in anderen Ländern.

41 Der Bundesrat ist in der Schweiz die Regierung auf Bundesebene, während in Österreich die zweite Kammer des Bundesparlaments als Bundesrat bezeichnet wird. Diese wird in der Schweiz als Ständerat bezeichnet.

42 Vgl. Bericht des Bundesrats zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 28. September 2018, 15 f.; Medienmitteilung des Bundes vom 28. Juni 2019 unter Anhang des Projektmandats „Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung Bund-Kantone“; Medienmitteilung der KdK vom 19. März 2021. Das von Bund und Kantonen verabschiedete Mandat „Aufgabenteilung II“ mit einer umfassenden Projektorganisation sah vor, dass der Schlussbericht mit Empfehlungen Ende 2022 vorliegen sollte.

43 Vgl. Projektmandat „Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung Bund-Kantone“, Mandat verabschiedet durch den Bundesrat am 14. Juni 2019 und durch die Kantonsregierungen an der Plenarversammlung der KdK vom 28. Juni 2019, Ziff 4 (Aufgabenbereiche).

gierungen blockierten das Projekt.⁴⁴ Als gemeinsamer Nenner konnte einstweilen lediglich ein weiteres Monitoring der Lastenentwicklung von Bund und Kantonen beschlossen werden.⁴⁵ Eine rechtliche Grundlage und Handlungspflicht zur Aufgabenüberprüfung in der Bundesverfassung, analog der Regelung, wie sie in viele Kantonsverfassungen Eingang gefunden hat, fehlt leider bis heute.

Im Grundsatz war die Notwendigkeit einer Aufgabenentflechtung auch im Jahre 2021 unbestritten. Daher haben Bundesrat und KdK nach dreijährigem Unterbruch im Juni 2024 ein neues Mandat mit gemeinsamen Zielsetzungen, einem Vorgehensplan und klaren Eckwerten, definierten 21 Aufgabenbereichen sowie einem neuen Zeitplan vereinbart.⁴⁶

Aus den jüngst gescheiterten Bemühungen und den Erfahrungen bei Aufgabenüberprüfungen in den Kantonen lassen sich für ein erfolgreiches Projekt folgende notwendigen Rahmenbedingungen ableiten, die in Form von fünf Schlussfolgerungen formuliert werden:

- Überprüfung und Entflechtung haben sich stringent an den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien von Subsidiarität (Art 5a BV) und fiskalischer Äquivalenz (Art 43a Abs 2 und 3 BV) zu orientieren;
- Die Bestrebungen bedürfen einer politischen Gesamt- (nicht Sektoral-) Sicht und deshalb auf beiden Staatsebenen der Zuständigkeit der Kollegien (und nicht einzelner Departemente) mit einer verbindlichen und abgesteckten Handlungs- und Zielverpflichtung beider Staatsebenen;
- Prozessual bedarf das Projekt einer die Staatsebenen übergreifende Projektorganisation, die innert eines vereinbarten Zeitrahmens mit klar definierten Zielen kooperativ koordiniert und steuert. Dazu gehört seitens der Kantone auch der Einbezug der kommunalen Ebene;

44 Die Sistierung führte zu berechtigter Kritik, etwa *Rühli*, Wie sich die Kantone bei der Aufgabenteilung selbst im Wege stehen, *Vergessene Reformen – Reformen zum Vergessen*, Die Verflechtung von Aufgaben schmälert das Potenzial des Föderalismus, *avenir suisse* (2022); *Schaltegger*, Wie der Schweizer Föderalismus verschlammt, *Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik iwp* (2022).

45 Vgl Jahresbericht 2022 KdK, 10 f.

46 Vgl Projekt „Entflechtung 27 – Aufgabenteilung Bund-Kantone“, Mandat verabschiedet durch den Bundesrat am 19. Juni 2024 und durch die Kantonsregierungen an der Plenarversammlung der KdK vom 21. Juni 2024.

- Das Projekt hat zwischen Bund und Kantonen haushaltsneutral zu erfolgen;⁴⁷
- Die Aufgabenüberprüfung und -entflechtung bedarf einer verfassungsrechtlichen Grundlage, die zwingend eine solche in einer gewissen Periodizität vorsieht.

Der Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung des beide Staatsebenen in gleichem Maße betreffenden Projekts liegt in den Instrumenten der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit im Bundesstaat, respektive des kooperativen Föderalismus. Auf Ebene des Bundes ist das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und für die Kantone die KdK federführend. Die Erwähnung der KdK als federführende Konferenz mit ihrer Schlüsselrolle darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie als politische Koordinationsplattform zu Projektbeginn auf Beschlüsse der Kantonsregierungen angewiesen ist, die – im Sinne der oben erwähnten zweiten Schlussfolgerung – eine verbindliche und abgesteckte, an der Gesamtsicht orientierte Handlungs- und Zielverpflichtung betreffend der zu entflechtenden Aufgaben beinhalten. Eine besondere Herausforderung liegt aktuell darin, dass das neu gestartete Projekt „Entflechtung 27“ für eine Aufgabenentflechtung durch ein Entlastungspaket auf Bundesebene (EP27) überlagert wird.⁴⁸

VI. Zur Bedeutung der KdK für die föderale Staatsentwicklung

Zwischen dem Bund und den Kantonen gibt es keine weitere Staatsebene.⁴⁹ Die 26 Kantone als teilsouveräne Gliedstaaten verkehren direkt mit dem Bund und legen großen Wert darauf, vom Bund direkt einbezogen zu werden. Die meisten Kantone haben sich mit eigenen Ressourcen in

47 Die Haushaltsneutralität zwischen Bund und Kantonen erscheint für die erfolgreiche Umsetzung einer Aufgabenentflechtung als unabdingbar. Im Mandat des Projekts „Entflechtung 27“ ist die „Haushaltsneutralität zwischen dem Bund und den Kantonen insgesamt“ als eines von fünf Zielen festgehalten (vgl. Mandat „Entflechtung 27“, Ziff 2). Weitergehend: *Keller-Sutter*, Staatsleitung N 31.

48 Dokumentationen zum Entlastungspaket EP27 (abrufbar unter www.efd.admin.ch/de/entlastungspaket-27).

49 Konferenzen schaffen keine neue Staatsebene. Vgl. *Waldmann*, Zusammenarbeit, N 20; *Biaggini*, Rollenfragen, 160.

ihren Staatskanzleien gut aufgestellt, um ihre äußeren Angelegenheiten kompetent verfolgen zu können.⁵⁰

Die zunehmende Anzahl an Sachgeschäften, deren Komplexität, der immer frappantere Zeitdruck, interkantonale und internationale Abhängigkeiten und Weiteres haben dazu geführt, dass der Druck auf eine gute Abstimmung unter den Kantonen und mit dem Bund in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen hat.⁵¹ Dies hat vorweg bei den Regierungs- und Fachkonferenzen zu einer ungeahnten Dynamik geführt. Die Regierungskonferenzen unterstützen die Kantonsregierungen in ihren äußeren Angelegenheiten und der Zusammenarbeit mit dem Bund erheblich und erfüllen im Bundesstaat eine immer bedeutendere Koordinationsaufgabe, die ihre Grundlage in der Bundesverfassung in den Art 44 ff BV findet.⁵²

Auf Ebene der Kantone liegt im interkantonalen Verhältnis die Zuständigkeit für „Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus“ sowie für die „Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ bei der im Jahre 1993 gegründeten Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).⁵³ Anstoß zur Gründung der Regierungskonferenz, der alle 26 Kantone angehören, gaben die Vorbereitungen für einen Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).⁵⁴ Die Kantone sind mit der KdK seither institutionell organisiert, um ihre staats- und sachpolitischen Interessen zu bündeln und koordiniert gegenüber dem Bund zu vertreten. In der Außenpolitik ist die KdK formell für Stellungnahmen gegenüber dem Bund und in der Innenpolitik für solche von institutioneller und bereichsübergreifender Tragweite zuständig und vertritt die Kanto-

50 Vgl *Gehrer*, Mitwirkung der Kantone an der internationalen, nationalen und interkantonalen Zusammenarbeit: die Rolle der Staatskanzlei am Beispiel des Kantons St. Gallen, in: *Perspektive Staat* (2008) 114 ff. Heute: <www.sg.ch/politik-verwaltung/departemente-und-staatskanzlei/staatskanzlei/koordinationsstelle-fuer-aussenbeziehungen>.

51 Vgl *Waldmann*, Die Rolle der KdK in der Interessenvertretung der Kantone gegenüber dem Bund, in: *Konferenz der Kantonsregierungen* (Hg), 20 Jahre KdK (2013) 107 ff.

52 Zu den Konferenzen: *Meyer*, Die interkantonale Konferenz – ein Mittel der Kantone zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene (2006).

53 Art 1 Abs 2 der Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993 (zB SG 153.900).

54 Vgl *Minger*, Die Geschichte der Konferenz der Kantonsregierungen, in: *Konferenz der Kantonsregierungen* (Hg), 10 Jahre KdK (1993–2003), Standortbestimmung und Ausblick (2003), 8 ff; *Broulis/Maissen*, Editorial, in: *Konferenz der Kantonsregierungen* (Hg), 20 Jahre KdK (2013), 1.

ne etwa bei Konsultationen in parlamentarischen Kommissionen.⁵⁵ Das zentrale Dossier der KdK in der Innenpolitik ist die Weiterentwicklung der Kompetenzordnung und des Finanzausgleichsystems Bund-Kantone. Übergeordnetes Ziel der Konferenz ist es, den Föderalismus weiterzuentwickeln und dabei für die Kantone autonome Zuständigkeiten zu erhalten, in denen sie frei von Bundesvorgaben ihre Politik gestalten können. Des Weiteren soll verhindert werden, dass der Mitwirkungs-föderalismus zu einem bloßen Vollzugsföderalismus verkommt.⁵⁶

Grundlage der Konferenz ist die KdK-Vereinbarung, die eine verwaltungsrechtliche Vereinbarung im Verordnungsrang darstellt.⁵⁷ Mitglieder der Konferenz sind die kantonalen Regierungen (Art 2 Abs 1 KdK Vereinbarung), wobei jede Kantonsregierung Anspruch auf einen Sitz in der Konferenz hat (Art 2 Abs 2 KdK Vereinbarung). Organe der KdK sind die Plenarkonferenz, der Leitende Ausschuss sowie das ständige Sekretariat (Art 3 KdK Vereinbarung). Der Leitende Ausschuss verfügt über neun Mitglieder aus den verschiedenen Landesteilen und Sprachregionen (Art 1 Abs 1 und 4 der Geschäftsordnung KdK). Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten. Fasst die Plenarkonferenz einen Beschluss mit den Stimmen von mindestens 18 Kantonsregierungen, so gilt dieser als Stellungnahme der Kantone (dh der KdK; Art 10 Abs 1 KdK Vereinbarung). Abweichende Stellungnahmen der Kantone bleiben ausdrücklich vorbehalten (Art 10 Abs 2 KdK Vereinbarung). Für den Kontakt zwischen Bund und Kantonen setzt die KdK auf den „Föderalistischen Dialog“ und auf den „Stammtisch der Kantone“. Der „Föderalistische Dialog“ war bis 2023 ein periodisch stattfindender und gut vorbereiteter Austausch zwischen Mitgliedern des Bundesrats und einer Delegation von Mitgliedern der Kantonsregierungen unter Leitung des Bundespräsidenten, respektive des KdK Präsidenten. Die Traktandenliste des Dialogs wurde zwischen dem Bundeskanzler und dem KdK Präsidenten abgesprochen. Seit 2023 wird der „Föderalistische Dialog“ in einer weiterentwickelten Form mit projektspezifischen Dialogen und einem Präsidiumstreffen fortgeführt. In

55 Vgl Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993 (KdK-Vereinbarung); Geschäftsordnung der KdK vom 29. März 2019; Mayer, Die Entwicklung der Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik, 10 Jahre KdK (1993–2003), Standortbestimmung und Ausblick (2003), 20 ff; Pfisterer, Von der Kompetenzverteilung zur besseren Erfüllung der Bundesaufgaben, Das Verhältnis Bund-Kantone im Wandel, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, FS für Yvo Hangartner (1998), 713 ff.

56 Vgl Broulis, Den Föderalismus mit Leben erfüllen, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hg), 20 Jahre KdK (2013), 17.

57 Vgl Waldmann, Zusammenarbeit N 18; sowie die Übersicht bei Meyer, Konferenz 27 ff.

europapolitischen Themen besteht mit dem Europadialog bereits seit längerem ein permanentes themenbezogenes Leitorgan zum Informationsaustausch, das sich bewährt hat. Der „Stammtisch der Kantone“ ist ein nach Bedarf mehrfach jährlich stattfindendes Treffen zwischen Bundesparlamentariern und insbesondere dem Leitenden Ausschuss der KdK zu aktuellen bundespolitischen Themen und Vorlagen. Größtmehrheitlich nehmen Mitglieder des Ständerats und nur vereinzelt des Nationalrats am Stammtisch teil. Der Stammtisch ergänzt den zweimal jährlich stattfindenden Austausch zwischen dem Büro des Ständerats und dem Leitenden Ausschuss der KdK. Insgesamt ergeben die verschiedenen Austauschgefäße ein enges Beziehungsnetzwerk.

Für die Koordination der Zusammenarbeit zwischen der KdK und den Direktorenkonferenzen besteht eine Rahmenordnung und seit 2008 mit dem „Haus der Kantone“ (HdK) in Bern auch ein gemeinsames Domizil.⁵⁸ Das HdK wurde zu einem Zentrum der interkantonalen Zusammenarbeit und beherbergt die Generalsekretariate aller Regierungskonferenzen.⁵⁹ Im HdK finden jährlich rund 1500 Sitzungen mit Teilnehmenden aus allen Kantonen und von Seiten des Bundes statt. Das Generalsekretariat der KdK umfasst 25 Mitarbeitende.⁶⁰ Insgesamt arbeiten im HdK für die Kantone über 200 Mitarbeitende für 13 Regierungs- und Direktorenkonferenzen sowie 16 assoziierte interkantonale Fachorganisationen.⁶¹

Für die Koordination relevanter Themen mit der kommunalen Staatsebene besteht seit 2001 die Tripartite Konferenz (TK). Sie ist eine politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, welche die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen und zwischen städtischen und ländlichen Räumen fördert. Präsidium und Geschäftsstelle der TK werden durch die KdK geführt. Rechtsgrundlage ist eine Verein-

58 Vgl Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen vom 22. März 2024; Bösch, Haus der Kantone: in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hg), 20 Jahre KdK (2013) 55 ff.

59 Das Gebäude, welches heute als das Haus der Kantone (HdK) bezeichnet wird, liegt unmittelbar am Bahnhof Bern an der Spichergasse 6. Als es 1893 fertiggestellt wurde, diente es zunächst als Sitz des Eidgenössischen Telegraphen- und Patentamtes und später der Generaldirektion der Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe (PTT). Von 1902 bis 1907 befand sich im Gebäude auch der Arbeitsplatz von Albert Einstein, der im Patentamt eine Anstellung als „Experte 3. Klasse“ innehatte. In dieser Zeit erarbeitete der spätere Nobelpreisträger seine bahnbrechende Relativitätstheorie, die er 1905 veröffentlichte (<www.haus-der-kantone.ch>). Der innovative Geist Einsteins wirkt noch heute nach...

60 Vgl Jahresbericht 2024 KdK.

61 Vgl <www.kdk.ch>.

barung zwischen Bund, KdK sowie dem Schweizerischen Gemeinde- (SGV) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV).⁶²

Die KdK ist die einzige Regierungskonferenz, deren Wirken sich fortwährend auf Beschlüsse sämtlicher 26 Kantonsregierungen stützt. Ihr Wirken hat eine besondere demokratische Legitimation, weil die Gesamtregierungen die ihnen gemäß kantonaler Verfassung zustehenden Kompetenzen in den Außenbeziehungen basierend auf Regierungsbeschlüssen ausüben.⁶³

Die KdK nimmt seit drei Jahrzehnten als Scharnierstelle zwischen Bund und Kantonen im kooperativen Föderalismus der Schweiz eine zentrale Rolle ein. Sie hat namhaft dazu beigetragen, dass bei der Revision der Bundesverfassung (1999) die Stellung der Kantone verbessert und die Mitwirkungsrechte ausgebaut wurden.⁶⁴ Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA), mit der die Stellung der Kantone im Bund gestärkt wurde, ist zu einem wesentlichen Teil ein Verdienst der KdK.⁶⁵ Die KdK nimmt für die Kantone die Mitwirkungsrechte in der Außenpolitik und damit auch in der Europapolitik nach Art 55 BV wahr, so etwa mit Stellungnahmen der Kantone zum Institutionellen Rahmenabkommen und zum Paket Schweiz-EU. Die Konferenz trug bei der Bewältigung der COVID Pandemie wesentlich zur gesamtheitlichen Sicht und koordinierten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei, da der Bund die Bewältigung der (sektorübergreifenden und eigentlich interdepartemental zu bewältigenden) Krise dem Departement des Innern (EDI) und folglich die Kantone notgedrungen der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) übertrugen.⁶⁶ 2022 übernahm die KdK als assoziiertes Mitglied den Vorsitz der EU-Alpenstrategie (Makroregionale Strategie für den Alpenraum [EUSALP]), um sich für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum zu engagieren und einen Kontrapunkt zu den gescheiterten bilateralen Verhandlungen zu

62 Vgl Vereinbarung zwischen dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden über die Tripartite Konferenz (TK) vom 28. Oktober 2020.

63 Vgl Waldmann, Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: *Diggelmann/Hertig Randall/Schindler* (Hg), *Verfassungsrecht der Schweiz* Bd 1 (2020) 715 ff, N 15.

64 Vgl Pfisterer, Die Verfassungsreform 1994-1999 und die Etablierung der KdK, in: *Konferenz der Kantonsregierungen* (Hg), *20 Jahre KdK* (2013) 37 ff.

65 Vgl Schönenberger, Neugestaltung des Finanzausgleichs 43 ff.

66 Vgl Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der COVID-19-Epidemie: Schlussbericht und Empfehlungen der KdK vom 29. April 2022.

setzen.⁶⁷ Hinsichtlich der Digitalisierung hat sie frühzeitig durch die mit dem Bundesrat koordiniert initiierte Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) in einer für den Bundesstaat wichtigen Aufgabe eine koordinierte Herangehensweise ermöglicht.⁶⁸ KdK und CH Stiftung engagieren sich mit zahlreichen Projekten für die Kohäsion des Schweizerischen Bundesstaats.⁶⁹ Es geht dabei um ein gemeinsames Engagement aus der Überzeugung, wie es *Anna Gamper* auf den Punkt bringt, dass eben „Föderalismus [...] Identität in einer globalisierten Welt“ vermittelt.⁷⁰

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die KdK eine Schlüsselrolle innerhalb des kooperativen Föderalismus der Schweiz einnimmt, in staatspolitischen Themen federführend die Kantone gegenüber dem Bund vertritt und in interdisziplinären Themen als erste Ansprechlerin für den Bund fungiert. Bei der Aufgabenüberprüfung und -entflechtung agiert die KdK als instruierte Handlungsbevollmächtigte der Kantone. Nur die KdK kann auf Seiten der Kantone, basierend auf Handlungs- und Zielverpflichtungen kodifizierenden Beschlüssen der Kantonsregierungen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Aufgabenentflechtung bewerkstelligen.

VII. KdK in der Schweizerischen Eidgenossenschaft und LHK in der Republik Österreich – drei Thesen

Die Republik Österreich und die Schweizerische Eidgenossenschaft sind beide dreigliedrige Bundesstaaten, die auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Föderalismus beruhen und dem Grundsatz der Gewaltentrennung nachleben. In beiden Bundestaaten spielten die Kantone, respektive die Länder, bei der Gründung des jeweiligen Bundesstaats eine entscheidende Rolle und berufen sich noch heute darauf. Die Schweiz hat kein anderes Nachbarland, mit dem es insgesamt in Bezug auf Staatsstrukturen, politische Kultur und Größe mehr Parallelität auf-

67 Vgl Die Schweiz übernimmt den Vorsitz der EUSALP, Standpunkt der Kantone 4/2022: Fokus (<www.kdk.ch>). Die Übernahme des EUSALP Vorsitzes wurde durch Kontakte zur Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp), der drei Kantone angehören, initiiert. Vgl zum Mehrwert der Arge Alp: *Rathgeb et al*, Der Alpenraum als Chancerraum, 50 Jahre Arge Alp aus Sicht des Kantons Graubünden, Ein Rück- und Ausblick (2022).

68 Vgl Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz vom 24. September/17. Dezember 2021; <www.digitale-verwaltung-schweiz.ch>.

69 Vgl die jeweiligen Übersichten in den Jahresberichten der KdK und der CH Stiftung.

70 Vgl Institut für Föderalismus (Hg), Kleines Föderalismus ABC, Begriffe, Zusammenhänge, Zitate (2025) 15.

weist als mit der Republik Österreich. Es ist mithin aber auch offensichtlich, dass in der Staatsorganisation auf Bundes- und Gliedstaatenebene, etwa in der grundsätzlichen Kompetenzordnung zwischen Bund und Gliedstaaten, der Organisation und Arbeitsweise der Regierungen, der Stellung des Vorsitzes, der Rollen der Länderkammern auf nationaler Ebene und dem Finanz- und Steuersystem sowie auch in der (direkt-) demokratischen Mitwirkung erhebliche Unterschiede bestehen.⁷¹ Dies gilt auch für die KdK im Verhältnis zur LHK nur schon deshalb, weil es in der Schweiz die staatsrechtliche Figur des Landeshauptmanns als Regierungschef und Träger der mittelbaren Bundesverwaltung nicht gibt.⁷² Weiter sind auch die Fähigkeit der LHK, als „*Vetomacht in den intergouvernementalen Beziehungen Österreichs*“ aufzutreten bei der KdK nicht vorhanden und die Rollen der Landesamtsdirektorenkonferenz und jene der Staatsschreiberkonferenz bezüglich LHK respektive KdK divers.⁷³ Nur schon diese Unterschiede machen einen Vergleich zwischen den beiden Regierungskonferenzen mehr als zu einem waghalsigen Unterfangen, dennoch sind die parallelen Linien frappant und im größeren – bundesstaatlichen – Kontext betrachtet durchaus aussagekräftig.⁷⁴ So weist *Peter Bußjäger* bezüglich den Funktionen der beiden Regierungskonferenzen darauf hin, dass die KdK die „*koordinative Funktion in der Abstimmung der Interessen und Handlungsweisen der Kantone gegenüber dem Bund*“ übernehme, „*wie sie in Österreich von der Landeshauptleutekonferenz her bekannt*“ sei.⁷⁵ Dies tun KdK und LHK dergestalt, dass sie den bundesstaatlichen (föderalen) Motor

71 Vgl etwa *Bußjäger*, Föderalismus in Österreich, Deutschland und der Schweiz, in: *Filzmaier/Plaikner/Duffek* (Hg), Bundesländer und Landtage, Föderalismus und politischer Wettbewerb, österreichische Besonderheiten und internationaler Vergleich (2012) 37 ff, 43 ff (Österreich), 49 ff (Schweiz); *Haslauer*, Leadership in Hierarchie und Netzwerk – einige Überlegungen, Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS), Beitrag Nr 14/2025; *Weber*, Kriterien des Bundesstaates, Eine systemische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs (1980) 221 ff.

72 Vgl zur Stellung des Landeshauptmanns *Bußjäger*, Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg): Jahrbuch des Föderalismus 2003 (2003) 80 ff.

73 Vgl *Bußjäger*, Die Landeshauptleutekonferenz: Vom Schatten in die Sonne? in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg): Jahrbuch des Föderalismus 2012 (2012) 313 ff; *Lienbacher/Pürgy*, Kooperativer Bundesstaat, in: *Pürgy* (Hg), Das Recht der Länder, System, Bd I (2012) 561 (587 ff).

74 Vgl zur Landesamtsdirektorenkonferenz und deren Bedeutung für die LHK: *Lienbacher*, Die Landeshauptleutekonferenz, die Landesamtsdirektorenkonferenz und das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, in: *Rosner/Bußjäger* (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates, Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 158 f.

75 *Bußjäger*, Föderalismus in Österreich, Deutschland und der Schweiz 50.

trotz (oder gerade wegen) umfassenden Veränderungen im Umfeld der Staatsleitung am Laufen halten.

Zur konferenziellen Entwicklung im kooperativen Föderalismus, respektive einer verstärkten Zusammenarbeit, sollen drei Thesen die Diskussion beflügeln:⁷⁶

These I: Die KdK der Schweizerischen Eidgenossenschaft und die LHK der Republik Österreich weisen in Funktion und Wirkung eine hohe Parallelität auf.

Sowohl die KdK als auch die LHK haben sich formiert, um die Interessen von Kantonen respektive Bundesländern untereinander und gegenüber dem Bund gemeinsam, effizienter und effektiver zu vertreten. Beide Konferenzen sind Ausdruck des kooperativen Föderalismus und haben sich zur jeweils einflussreichsten Regierungskonferenz in ihrem Bundesstaat (die LHK wird als „*machtpolitisches Zentrum der Selbstkoordination*“ bezeichnet)⁷⁷ entwickelt.⁷⁸ In beiden Bundesstaaten sind alle Gliedstaaten (26 Kantone in der Schweiz/9 Bundesländer in Österreich) an den Konferenzen beteiligt. KdK und LHK ziehen fallweise Mitglieder der Bundesregierung zu, die an deren Konferenzen teilnehmen. Beide Konferenzen agieren durch Stellungnahmen, respektive Empfehlungen, gegenüber dem Bund und durch Medienkonferenzen oder -mitteilungen gegenüber der Öffentlichkeit.⁷⁹ Beide Konferenzen koordinieren ihr Wirken durch Informationsgefäße mit dem Ständerat, respektive der Länderkammer des Bundesparlaments.⁸⁰ Beide Konferenzen basieren weder auf einer expliziten verfassungsrechtlichen noch einer gesetz-

76 Vgl zu den Begriffen: *Waldmann/Schnyder von Wartburg*, Basler BV-Kommentar, Art 48, N 6; *Jaag*, Kooperativer Föderalismus – verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat, Aktuelle Juristische Praxis AJP (2013), 774 ff.

77 *Karlhofer*, Gestaltungskraft und Vetomacht, Funktion und Praxis der Landeshauptleutekonferenz, in: FS Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 312 f.

78 Vgl *Braun*, Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in der Schweiz, in: FS Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 757 ff, 769.

79 Vgl *Rosner/Gmeiner*, Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates, in: *Bußjäger* (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich (2010) 56 f, 60; *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) 55 ff; *Lienbacher*, Landeshauptleutekonferenz 64.

80 Vgl zum österreichischen Bundesrat etwa *Gamper*, Intergouvernementale Gesetzgebung, in: *Bußjäger* (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich (2010) 29 ff, 31 ff; *Karlhofer*, Vetomacht 311 f.

lichen Grundlage.⁸¹ Die KdK verfügt über eine Geschäftsordnung, bei der LHK hat die Verbindungsstelle eine solche, aus der sich etwa die Einstimmigkeit der LHK ergibt.⁸² Beide Konferenzen werden von einem auf eine bestimmte Zeit gewählten Vorsitz geführt (zwei Jahre mit einmaliger Möglichkeit zur Wiederwahl bei der KdK/halbjährliche Rotation bei der LHK).⁸³ Beide koordinieren gewisse Traktanden mit dem Bund, in der Schweiz mit dem Bundeskanzler und in Österreich mit dem Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramts.⁸⁴ In beiden Konferenzen bestehen Quoren für wesentliche Beschlüsse (mindestens 18 Kantone in der KdK⁸⁵/Einstimmigkeit in der LHK).⁸⁶ Unterstützt werden die Konferenzen administrativ von einem Generalsekretariat, respektive dem Verbindungsbüro der Bundesländer.⁸⁷ Wesentlich bestehen Aufgaben im Bereich der Interessenskoordination unter Gliedstaaten und mit dem Bund sowie in sachpolitischer Mediation in föderalismuspolitischen Grundsatzfragen.⁸⁸ Zu den Kernthemen gehören in beiden Ländern die Staatspolitik, Finanzausgleich, Aufgabenteilung Bund-Gliedstaaten und die Föderalismusentwicklung. Aktuell arbeiten sowohl KdK als auch LHK in ihren Ländern an staatspolitischen Reformpaketen, das Aufgaben, respektive Verwaltung, überprüfen und entschlacken soll.⁸⁹

81 Vgl. *Rosner/Gmeiner*, Länderkonferenzen 49 ff, 52; *Lienbacher*, Landeshauptleutekonferenz 151 ff; *Bußjäger*, Macht 86.

82 Vgl. § 7 der VS Geschäftsordnung; *Lienbacher/Pürgy*, Bundesstaat 584.

83 Vgl. *Rosner/Gmeiner*, Länderkonferenzen 54 f.

84 Vgl. *Lienbacher*, Landeshauptleutekonferenz 153.

85 Obwohl in der KdK oft Stellungnahmen der 26 Kantonsregierungen einstimmig verabschiedet werden, würde das Erfordernis der Einstimmigkeit die Handlungsfähigkeit der Konferenz einschränken. Da die Beschlüsse keine Bindungswirkung für die Kantone entfalten und diese gemäß Art 10 Abs 2 KdK Vereinbarung über das Recht verfügen, eine abweichende Stellungnahme abzugeben, ist keine sachliche Indikation für eine Verschärfung des Quorums angezeigt.

86 Vgl. § 7 GO-VSt; zum Prinzip der Stimmeneinhelligkeit: *Rosner/Gmeiner*, Länderkonferenzen 55, 57 ff; *Karlhofer*, Vetomacht 321 f.

87 Vgl. § 6 GO-VSt; *Rosner/Gmeiner*, Länderkonferenzen 54 f; allgemein zur Verbindungsstelle: *Rosner/Bußjäger* (Hg), *Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates*, Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011).

88 Vgl. *Karlhofer*, Vetomacht 319; *Lienbacher*, Landeshauptleutekonferenz 153 f; *Lienbacher/Pürgy*, Bundesstaat 585.

89 Vgl. Land Salzburg, Landeskorespondenz vom 6. Juni 2025: „Landeshauptleute-Konferenz: Gemeinsame Einigung auf umfassende Reformpartnerschaft“. Bemerkenswert ist dabei, dass diese Reformpartnerschaft aus Bundesregierung, Landeshauptleutekonferenz sowie Städte- und Gemeindeverbund besteht und die Zielsetzung für eine umfassende Verwaltungsreform innert einer – sehr kurzen – Frist von 18 Monaten gesetzt wurde. Im Zentrum stehen Bemühungen um Verwaltungsvereinfachungen, Bürokratieabbau und die Beschleunigung von Behördenverfahren, Die Presse vom 5. Juni 2025. Weiter: Salzburger Landeshauptmann Haslauer bietet Reformpartnerschaft mit dem Bund an, Parlamentskorespondenz Nr. 145 vom 13. März 2025.

Dabei besteht darin ein spannender Unterschied, dass die KdK nach einem blockierten Versuch einer fokussierten Aufgabenüberprüfung nun den Fächer von vier bisher verfolgten Themen auf 21 erweitert, während die LHK eine sachthematische Fokussierung auf Energie, Gesundheit und Bildung vornimmt.⁹⁰ Beide Konferenzen initiieren staatspolitische Projektvorhaben, beziehen die Gemeindeebene mit ein und ermöglichen Staatsebenen übergreifende Reformen.⁹¹ Beide Konferenzen kennen Fragmentierungen, so etwa die KdK formell mit regionalen Regierungskonferenzen (in West-, Zentral-, Nordwest- und Ostschweiz) und informell beispielsweise mit Absprachen von Kantonen der Kern-Ostschweiz⁹² und die LHK mit der Westachse⁹³.

These II: Im Zuge eines veränderten Regierungsumfelds hat die KdK für die Entwicklung des Föderalismus im Schweizerischen Bundesstaat eine Schlüsselfunktion erlangt; dies erscheint von außen betrachtet auch für die LHK in der Republik Österreich zu gelten.

Das in den Wesenszügen im 19. Jahrhundert entstandene Regierungssystem der Schweiz ist auf lange Evaluations- und Entscheidungsprozesse mit einem sorgfältigen Austarieren der relevanten Argumente und mit einer soliden Konsenssuche ausgerichtet.⁹⁴ Es war in seiner Entstehungszeit in ein grundsätzlich stabiles, berechenbares Umfeld eingebettet. Der kooperative Föderalismus spielte deshalb bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhundert in der Schweiz lediglich eine untergeordnete Rolle, da Bund und Kantone im direkten Austausch miteinander ihre Geschäfte erledigten.⁹⁵ In den letzten Jahrzehnten haben Veränderun-

90 Vgl Land Salzburg, Landeskorespondenz vom 6. Juni 2025.

91 Der Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz, der Salzburger Landeshauptmann *Wilfried Haslauer*, führte zu der im Juni 2025 geschlossenen Reformpartnerschaft zwischen Bund, Bundesländern und Gemeinden aus: *„Es liegt auf der Hand, dass es eines partnerschaftlichen Zugangs bedarf, um das bestehende System in Österreich effizienter, bürgernäher und dienstleistungsorientierter zu gestalten“*, Die Presse vom 5. Juni 2025.

92 Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen und Thurgau bilden die „Kern-Ostschweiz“, somit ohne die weiteren zur Ostschweiz gehörenden Kantone Schaffhausen, Glarus und Graubünden.

93 Etwa der Tiroler Landeshauptmann *Anton Mattle* in einer Pressemitteilung der Tiroler Volkspartei vom 28. Juni 2025: *„Wir [Tirol und Salzburg] werden in den nächsten Jahren gemeinsam mit Vorarlberg auf eine starke Westachse setzen und so das Beste für unsere Bürgerinnen und Bürger herausholen“*.

94 Vgl *Villiger*, Staatsleitung in der Schweiz: Fahrt durch ein Labyrinth, Eröffnungsbeitrag für das Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS), Beitrag Nr 1/2024.

95 Vgl *Waldmann*, Zusammenarbeit N 4 ff; *Häfelin*, der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR 1969 II 549 ff, 590 ff.

gen im Regierungsumfeld zu einer erheblichen Dynamik geführt.⁹⁶ Zu den die Regierung wesentlich beeinflussenden Umfeldfaktoren gehören generelle Trends wie die Globalisierung, die Digitalisierung und der technologische Fortschritt, die Individualisierung und die Mediatisierung sowie die höhere gesellschaftliche Mobilität (einerseits als örtliche Mobilität, andererseits als Auflösung von traditionellen, oft konfessionell geprägten Milieus). Die Regierungen sehen sich zudem immer häufiger kurzfristig mit besonderen Lagen konfrontiert.⁹⁷ Sowohl die grundlegenden Umfeldveränderungen als auch besondere Ereignisse von erheblicher Dimension führen zu einer Komplexitätssteigerung, einer größeren Vernetzung, zunehmenden Abhängigkeiten und wachsendem Zeitdruck. Die Anforderungen an die Staatsleitung haben sich dadurch markant verändert.⁹⁸

Das schweizerische Staatssystem erweist sich als stabil, gleichzeitig aber auch als reformresistent, weshalb bis heute auch mit moderaten und sachlich begründeten Staatsleitungsreformen nicht adäquat auf das veränderte Umfeld reagiert werden konnte.⁹⁹ Von außen betrachtet erscheinen die Entwicklungen in Österreich und in der Schweiz diesbezüglich Parallelen aufzuweisen.

In diesem Umfeld verwundert es nicht, dass sich KdK und LHK zu einflussreichen Scharnierstellen in ihren Bundesstaaten entwickelt haben. Sie kompensieren ein Stück weit die Trägheit (und auch die Diversität) des bundesstaatlichen Systems, koordinieren zwischen den Staatsebenen und sind in der Lage, staatspolitische Kernthemen gesamtstaatlich zu adressieren. Die KdK erbringt für die Aufrechterhaltung des föderalen Systems in der Schweiz durch ihre übergeordnete Gesamtsicht einen erheblichen Mehrwert, basierend auf einem pragmatisch ausgerichteten und „*gelebten Kooperationsföderalismus*“.¹⁰⁰ Dasselbe scheint auch für die LHK in der Republik Österreich zu gelten.¹⁰¹

96 Vgl hierzu *Haslauer*, Leadership N 3 ff.

97 Zu denken ist etwa an die Covid Pandemie, den Krieg in Osteuropa, eine drohende Energiemangellage oder die Zollpolitik der USA.

98 Vgl *Nuspliger*, Regieren im föderalistischen Staat, in: Ritz/Haldemann/Sager (Hg), Blackbox Exekutive (2019) 141 ff; *Dubach*, Herausforderungen und Lösungsansätze, Eine Reflexion von alt Regierungsrat Reto Dubach, in: Ritz/Haldemann/Sager (Hg), Blackbox Exekutive (2019) 89 ff.

99 Vgl *Brühl-Moser*, Die schweizerische Staatsleitung im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung (2007) 515 ff; *Rhinow*, Wie weiter mit dem Bundesrat? (2011).

100 *Waldmann*, Zusammenarbeit N 44.

101 Vgl zu den Sichtweisen der LHK als „*Dynamik verleihende Institution*“ versus „*Club von Vetospielern*“ *Karlhofer*, Vetomacht 324 mwH.

These III: Die Kritik der Lehre hat positive Wirkung gezeigt; dies scheint für die Schweiz ebenso wie für Österreich zu gelten.

Die Zusammenarbeit der Kantone und jene mit dem Bund gewann in der Schweiz insbesondere deshalb erheblich an Dynamik, weil sich das Regierungsumfeld grundlegend verändert hat, während die Strukturen des Bundesstaats, inklusive der Gebietsgliederung, und jene der Staatsleitung nahezu unverändert blieben. In der Schweiz haben die Regierungskonferenzen, vorab die KdK, dazu beigetragen, dass der Handlungsbedarf für Gebiets- und Strukturreformen sowie in den Staatsleitungen von Bund und Kantonen weniger deutlich ausgeprägt wurde. Das Wirken der Konferenzen hat die systemischen Defizite der komplexen Koordination und Abstimmung im mehrschichtigen Staatsgefüge unter erhöhtem Zeitdruck wesentlich und auch mit beachtlichem Erfolg kompensiert.

Andreas Auer bezeichnet in seinem „Staatsrecht der schweizerischen Kantone“ im Jahre 2016 die KdK aufgrund der Entwicklung als ein „*Unikum, wenn nicht ein Monstrum*“ und begründete seine Kritik im Wesentlichen mit der Unvereinbarkeit mit dem Legalitätsprinzip, fehlender Transparenz und einem Demokratiedefizit infolge Exekutivlastigkeit.¹⁰² Diese Kritik ist überholt. Im Folgenden ist darauf einzugehen:

A) Unvereinbarkeit mit dem Legalitätsprinzip

Einher mit dem Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit geht die immer etwa gleiche Kritik der fehlenden verfassungsmässigen Grundlage, respektive die Unvereinbarkeit mit dem Legalitätsprinzip.¹⁰³ Die KdK ist nach *Auer* „zu einem verdeckten Organ der Schweizerischen Eidgenossenschaft geworden“ und stehe wie kein anderes „Organ des Bundes oder der Kantone [...] so allein und isoliert in einer demokratischen und rechtsstaatlichen Öde“. ¹⁰⁴ *Auer* hält fest, „die Volkswahl der sie [die KdK] tragenden Kantonsregierungen verschafft nur dem Regierungskollegium in den einzelnen Kantonen, nicht aber diesem weder im Recht des Bundes noch der Kantone vorgesehenen interkantonalen Exekutivgremium die notwendige demokratische Legitimität“. ¹⁰⁵ Zur fehlenden rechtlichen Grundlage auf Bundesebene hält *Auer* zumindest fest, dass

102 *Auer*, Staatsrecht der schweizerischen Kantone (2016) N 791.

103 Vgl *Auer/Malinverni/Hottelier*, Droit constitutionnel suisse² (2013) N 1863 f.

104 *Auer*, Staatsrecht N 791.

105 *Auer*, Staatsrecht N 791.

durch die Erwähnung in verschiedenen Bundesgesetzen „*immerhin* [...] *von einer mittelbaren parlamentarischen Genehmigung*“ ausgegangen werden könne.¹⁰⁶

Die Bezeichnung der KdK als Exekutivgremium suggeriert, dass diese ein eigenständiger hoheitlicher Akteur sei. Dies ist sie aber nicht. Die KdK ist eine politische Plattform beziehungsweise ein gemeinsames Instrument der 26 Kantonsregierungen zur Meinungsbildung und Koordination mit dem Bund. Sie maßt sich keine demokratische Legitimität als ein hoheitliches „*Exekutivgremium*“ an und ist mithin auch nicht als solches zu bezeichnen.

Die Kantone verfügen über eine umfassende Kooperationsautonomie, die sich aus ihrer Stellung als autonome Gliedstaaten des Bundesstaats und den Art 3, 43, 47 Abs 2 und 51 BV ergibt.¹⁰⁷ Die Bundesverfassung bestimmt in Art 44 Abs 1 BV, dass sich Bund und Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Art 48 Abs 1 und 2 BV beinhalten eine ausdrückliche Ermächtigung der Kantone, miteinander Verträge abzuschließen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen, an denen sich der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit beteiligen kann. Art 44 und 48 BV bilden die verfassungsrechtliche Grundlage für die Regierungskonferenzen, zu denen auch die KdK gehört und die auf vertraglichen Grundlagen gegründet wurden. Eine explizite Erwähnung einzelner Regierungskonferenzen in der Bundesverfassung, von Fachdirektorenkonferenzen oder der KdK, ist weder notwendig noch angezeigt, sind sie doch auch keine Organe des Bundes. Von Bedeutung ist, dass die Zusammenarbeit unter den Kantonen und jene mit dem Bund dem kantonalen Verfassungsrecht nicht fremd ist. Neuere Kantonsverfassungen verfügen über Bestimmungen, wie etwa Art 2 Abs 3 KV/GR¹⁰⁸, wonach der Kanton „mit den anderen Kantonen [...] zusammen arbeitet“ und gemäß Abs 2 den Bund „in der Erfüllung seiner Aufgaben [...] unterstützt“. Die kantonalen Verfassungen weisen die Außenbeziehungen regelmäßig den Kantonsregierungen (zu Recht nicht den Departementen) zu.¹⁰⁹ Gerade die Totalrevision kantonalen Verfassungen, wie das Beispiel der Bündner Kantonsverfassung zeigt, wird genutzt, entsprechende Grundlagen zu schärfen.¹¹⁰

106 Auer, Staatsrecht N 791, Fn 17.

107 Vgl Waldmann, Zusammenarbeit N 7.

108 Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV GR; BR 110.100).

109 Vgl Waldmann, Zusammenarbeit N 18.

110 Vgl Rathgeb, Kommentar KV/GR, Art 2, Rz 5 ff.

Bei Stellungnahmen, die selbst von 18 oder mehr Kantonen in deren Namen abgegeben werden, können die opponierenden Kantone eigene Stellungnahmen abgeben, was die KdK Vereinbarung in Art 10 Abs 2 ausdrücklich festhält. Kommt hinzu, dass die auf Art 48 BV beruhende vertragliche Grundlage der KdK in Art 17 Abs 1 eine jederzeitige Kündigungsmöglichkeit unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten auf ein jeweiliges Jahresende beinhaltet, die jedem einzelnen Kanton zusteht. Der Auffassung von *Waldmann*, wonach für Konferenzen wie die KdK, die auf Informationsaustausch und Koordination ausgerichtet sind und keine bindenden Stellungnahmen abgeben, ein Vertrag im Verordnungsrang genügt, ist daher zu folgen.¹¹¹ Somit kann bei den verfassungsrechtlichen Grundlagen auf Kantons- und Bundesebene in Bezug auf die KdK nicht die Rede von einer „rechtsstaatlichen Öde“ sein.

B) Intransparenz

Auer kritisiert, dass die Sitzungen der Organe der KdK „nicht öffentlich“ seien.¹¹² Zudem werde „ihre Arbeit von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen“.¹¹³ Der Bundesrat und die Kantonsregierungen in der Schweiz tagen, mit Ausnahme jener des Kantons Solothurn¹¹⁴, nicht öffentlich. Sitzungen der Generalsekretariate und weiterer Verwaltungsgremien, die an den Vorbereitungen für Regierungsgeschäfte arbeiten, sind ebenfalls nicht öffentlich. Weder bilaterale noch multilaterale Arbeitsgruppen und Gremien der Kantonsregierungen tagen öffentlich. Weshalb nun interkantonale Konferenzen als Plattformen der Meinungsbildung und -konsolidierung öffentlich tagen sollen, ist nicht ersichtlich. Die Plenarversammlung der KdK ist kein Parlament, auch wenn sie sich aus je einem Mitglied eines jeden Kantons zusammensetzt. Sie ist bloß ein die kantonalen Exekutivorgane unterstützendes Koordinationsinstrument derselben. Die öffentliche Durchführung der Sitzungen würde zu Amtsgeheimnisverletzungen gegenüber den Kantonen führen, befinden sich doch deren Stellungnahmen und Unterlagen der Mitwirkung meist noch nicht in einem der Öffentlichkeit unterstellten Verfahrensstadium.

Als interkantonales Koordinationsinstrument der 26 Kantonsregierungen kann die KdK nicht anders als im Grundsatz hinter verschlosse-

111 Vgl *Waldmann*, Zusammenarbeit N 18.

112 *Auer*, Staatsrecht N 785.

113 *Auer*, Staatsrecht N 785.

114 Vgl Art 63 Abs 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV SO; SR 131.221).

nen Türen zu tagen. Nur so können Positionsbezüge diskutiert und Annäherungen sowie Konsenssuche und Kompromissfindung erfolgen. Es kann offen bleiben, ob die Kritik der Intransparenz im Jahr 2016 gerechtfertigt war, heute trifft sie auf jeden Fall nicht mehr zu. Wie die Kantonsregierungen selbst orientiert die KdK mittels Medienmitteilungen regelmäßig über deren Beschlüsse von allgemeinem Interesse. Zudem versendet das Generalsekretariat mehrfach jährlich einen umfassenden Newsletter, der von jedermann abonniert werden kann. Darüber hinaus kann beim Generalsekretariat ein Gesuch um weitere Einsicht in Akten gestellt werden.¹¹⁵

C) Demokratiedefizit und Exekutivlastigkeit

Auer kritisiert, „die Kantonsparlamente werden in ihre [gemeint ist die KdK] Verhandlungen nicht einbezogen“ und sie sei den Kantonsparlamenten auch keine Rechenschaft schuldig.¹¹⁶ Diese Kritik ist verfehlt, da die KdK im Zuständigkeitsbereich und im Auftrag der Kantonsregierungen agiert. Sie ist kein interkantonales Organ mit hoheitlichen Aufgaben und hat nicht einmal eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Kritik des fehlenden parlamentarischen Einbezugs kann in der interkantonalen Zusammenarbeit berechtigt sein, wenn es um den Abschluss von Konkordaten im Gesetzesrang (und damit um Themen im Zuständigkeitsbereich der Parlamente) geht.¹¹⁷ Dies ist bei der Arbeit der KdK grundsätzlich eben gerade nicht der Fall.

Bei Sachgeschäften, bei denen die Parlamente betroffen sind, kann der frühzeitige Einbezug durch Information und die Aufnahme von Stellungnahmen parlamentarischer Kommissionen den Mangel mildern.¹¹⁸ Die Wahrung der Informations- und Partizipationsrechte der Parlamente obliegt allerdings nicht den interkantonalen Konferenzen und somit auch nicht der KdK, sondern ist Aufgabe jeder einzelnen Kantonsregierung. Denkbar sind recht weitgehende Mitwirkungsmög-

115 Vgl Grundsätze betreffend Öffentlichkeitsprinzip: Umsetzung durch die Konferenz der Kantonsregierungen, Beschluss der Plenarversammlung (PV) vom 28. Juni 2018.

116 Auer, Staatsrecht N 785 und 791.

117 Vgl zur Grundthematik: Pfisterer, Verfassungsreform 42.

118 Vgl Waldmann, Zusammenarbeit N 15 mwH. In diesem Zusammenhang ist aufschlussreich, dass Art 4 der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 22. September 2023 ein Mindeststandard für den Einbezug der kantonalen Parlamente definiert. Gemäß Abs 3 sind die Parlamente „frühzeitig, kontinuierlich und umfassend über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren“.

lichkeiten von Seiten des Parlaments.¹¹⁹ *Waldmann* hält dazu allerdings zu Recht fest, dass in der interkantonalen Zusammenarbeit nicht jedes „Weniger [...] an parlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle ein „Zuwenig“ an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ bedeutet, „solange die Anforderungen des Demokratiegebots (Art 51 BV) und des Legalitätsprinzips (Art 5 Abs 1 BV) respektiert werden“.¹²⁰

Im Zusammenhang mit dem Demokratiedefizit führt *Auer* aus, dass die „stets wechselnde personelle Zusammensetzung“ (gemeint ist wohl der Leitende Ausschuss [LA]) „dem ständigen Sekretariat in Bern beträchtliches Gewicht“ verleihe.¹²¹ Die Kritik des übermächtigen Generalsekretariats ist gesucht. Entscheide und namentlich Stellungnahmen der Kantone werden vorgängig in den einzelnen Kantonsregierungen auf der Basis eines Entwurfs des Leitenden Ausschusses der KdK beraten. Jede Regierung kann Änderungs- und Ergänzungsanträge einbringen, welche in der Plenarversammlung im Rahmen einer Detailberatung behandelt werden. Letztlich müssen Stellungnahmen in der Schlussabstimmung die Zustimmung von mindestens 18 Kantonsregierungen erhalten. Die Entscheide der KdK werden also in einem iterativen Prozess zwischen KdK und Kantonen politisch konsolidiert und sind durch das erforderliche Quorum von mindestens 18 zustimmenden Kantonen breit abgestützt. Das Generalsekretariat ist verantwortlich für eine optimale administrative und fachliche Unterstützung dieser Meinungsbildungs- und Beschlussfassungsprozesse. Die materielle Verantwortung für die Entscheide der KdK liegt auf der politischen Ebene der 26 Kantonsregierungen. Das Generalsekretariat bietet eine speditive und kompetente Unterstützung im Auftrag der Führungsorganisation des Präsidiums und des Leitenden Ausschusses der Konferenz.

Die in der Lehre gegenüber den Fachdirektorenkonferenzen geäußerte Kritik zu stark departemental geprägter interkantionaler Zusammenarbeit trifft die KdK nicht, weil ihre Mitglieder in der Plenarversammlung die – notabene nicht verbindlichen – Konferenzbeschlüsse gestützt auf Regierungsbeschlüsse der Kantonsregierungen fassen.¹²²

119 Vgl. *Abderhalden*, Das Spannungsverhältnis zwischen Kantonsparlamenten und interkantonalen Regierungskonferenzen: Problem und Lösungsansätze, in: *Dähler/Kölz/Notter* (Hg), Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Bd 4, Parlament, Regierung und Volksrechte (2000) 41 ff, 53 ff.

120 *Waldmann*, Zusammenarbeit N 15 mwH.

121 *Auer*, Staatsrecht N 791.

122 Vgl. *Waldmann*, Zusammenarbeit N 19; *Biaggini*, Über Rollenfragen und Departementalisierungsgefahren in der interkantonalen Zusammenarbeit, in: *Rüssli et al* (Hg), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag (2012), 159 ff.

D) Zur österreichischen LHK

Der einschlägigen Literatur ist zu entnehmen, dass sich auch in Österreich die Lehre kritisch mit der LHK auseinandergesetzt und diese Wirkung gezeigt hat. Die Diskussion über eine verfassungsrechtliche Grundlage wurde intensiv geführt, stieß aber auf Ablehnung.¹²³ Das Agieren „im Schatten“ und generell mangelhafte Transparenz waren ein steter Kritikpunkt, der zu einer offensiveren Informationshandhabung geführt hat.¹²⁴ Am 1. September 2025 trat das sogenannte „Informationsfreiheitsgesetz (IFG)“ in Kraft.¹²⁵ Auch wenn die Länderkonferenzen nicht im Anwendungsbereich des IFG liegen, so dürfte das Gesetz doch mittelbar in den Bundesländern gegenüber Landeshauptmann und Landesamtsdirektor seine Wirkung entfalten.¹²⁶ Auch „die Ausblendung der Legislativen“ aus dem Verhandlungs- und Entscheidungsprozess war und ist, trotz Bemühungen und einer gewissen Entwicklung in den Ländern, weiterhin ein Thema.¹²⁷ Bußjäger hat seinem Aufsatz aus dem Jahre 2003 unter dem Titel „Föderalismus durch Macht im Schatten?“ knapp zehn Jahre später einen weiteren unter dem Titel, „Die Landeshauptleutekonferenz: Vom Schatten in die Sonne“, folgen lassen und allerdings auch diesen mit einem Fragezeichen versehen.¹²⁸ Bußjäger kommt in seiner „Neubewertung“ zum Befund, dass die LHK zwei Rollen einnehme „einerseits als eine dem Bundesstaat überhaupt erst Dynamik verleihende Institution, aber auch als ein Klub von Veto-Spielern“, wobei je nach „Einzelfall“ die eine oder die andere Rolle dominiere.¹²⁹ Seine positive Neubewertung begründet er im Wesentlichen mit der vermehrten Öffentlichkeitsarbeit der Landeshauptleute und der „in vielen Fällen“ aktiv eingebrachten „Vorschläge für Reformmassnahmen“ als Reaktion auf den von der Bundesregierung verstärkt gesuchten „Weg des Verhandlungsföderalismus“.¹³⁰ Völlig zu Recht

123 Vgl. Lienbacher, Landeshauptleutekonferenz 161; Lienbacher, Staatsreform, Die Ergebnisse der Expertengruppe im Jahr 2008, in: ders./Wielinger (Hg.), Jahrbuch Öffentliches Recht 2009 (2009) 9 ff. (22 ff.).

124 Vgl. Bußjäger, Schatten 96 f.; Bußjäger, Sonne 310 ff., 312 f.

125 Vgl. § 20 Abs 1 IFG. Siehe dazu Dworschak, § 20 IFG, in: Bußjäger/Dworschak (Hg.), Kommentar zum IFG Informationsfreiheitsgesetz (2024) Rz 1 ff.

126 Vgl. § 1 IFG.

127 Vgl. Bußjäger, Schatten 97 f.; Bußjäger, Sonne 311, mwH, Fn 10, 318. Immerhin besteht mit der Landtagspräsidentenkonferenz auch eine eigene Konferenz der Parlamente, wenn dieser auch nicht dasselbe Gewicht wie der LHK zukommt.

128 Vgl. Bußjäger, Schatten 79 ff.; Weber, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft ÖZP 92/4, 405 ff.

129 Bußjäger, Sonne 318.

130 Bußjäger, Sonne 318.

mahnt er in diesem Zusammenhang, was auch für den Schweizerischen Bundesstaat gilt, dass *„Unterschiedlichkeit im Föderalismus kein Laster, sondern gerade auch Sinn und Zweck föderaler Organisationen ist und es daher nicht in allen Bereichen einer vertikalen und horizontalen Koordination“* bedürfe.¹³¹

Es darf wohl angenommen werden, dass in beiden Ländern die Kritik der Lehre ernsthaft aufgenommen wurde und positiv zu den Entwicklungen der beiden Konferenzen beigetragen hat. Wie in Österreich bereits erfolgt, ist es auch in der Schweiz Zeit für eine Neubeurteilung der beiden staatspolitisch agierenden Konferenzen.

VIII. Schlussbemerkungen

Der facettenreiche Kooperationsföderalismus in seiner heutigen Ausprägung war bei der Konzeption des Schweizerischen Bundesstaats in der Mitte des 19. Jahrhunderts nicht vorgesehen. Sinnbildlich für die erlangte Bedeutung dieser föderalen Komponente ist die Präambel der totalrevidierten Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999, die feierlich das Bekenntnis festhält, dass sich *„das Schweizervolk und die Kantone [...] im Willen [...] nachfolgende Verfassung“* geben, um *„in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben“*.

Die Anforderungen an die Regierungstätigkeit haben sich in den letzten Jahrzehnten aufgrund der Globalisierung, der Digitalisierung und des technologischen Fortschritts, der Individualisierung und der Mediatisierung grundlegend verändert, ohne dass die Gebietsgliederung oder die Struktur der Staatsleitung adäquat angepasst wurden. Im Schweizerischen Bundesstaat haben die Instrumente des kooperativen Föderalismus, vorweg die KdK, wesentlich dazu beigetragen, das System durch eine verstärkte und dynamischere Zusammenarbeit pragmatisch zu revitalisieren. Regierungskonferenzen haben bezüglich Informations- und Wissensaustausch, Konsenssuche, Komplexitätsbewältigung, Willensbildung und horizontale und vertikale Koordination und Kooperation sowie Prozessbeschleunigung eine unverzichtbare Schlüssel-

131 Bußjäger, Sonne 319 mwH, Fn 45.

stellung erlangt.¹³² Die KdK hat dabei ein feines Gespür entwickelt, dort eine horizontale oder/und vertikale Koordination anzustreben, wo es einer solchen bedarf (und nur dort) und sie gestaltet diese pragmatisch, effizient und effektiv aus.¹³³ LHK und KdK haben in der jüngsten Vergangenheit mit den von ihnen geprägten föderalen Reformbemühungen wesentlich zur horizontalen und vertikalen Abstimmung und zur zielgerichteten staatlichen Entwicklung im Bundesstaat beigetragen. Beide Regierungskonferenzen beziehen die kommunale Staatsebene mit ein und agieren als Scharnier zwischen den Staatsebenen. All dies ist eine beachtliche Leistung für den Föderalismus sowohl in der Schweizerischen Eidgenossenschaft als auch in der Republik Österreich.

Reformbestrebungen, ob es um eine Aufgabenüberprüfung und -entflechtung wie in der Schweiz oder eine tiefgreifende Verwaltungsreform wie in Österreich geht: KdK und LHK initiieren solche staatspolitisch zentralen Reformpartnerschaften und sind federführend an deren Arbeit beteiligt. In der Schweiz lässt sich die für eine tiefgreifende staatspolitische Reform erforderliche Gesamtsicht sowie eine verbindliche und abgesteckte Handlungs- und Zielverpflichtung der beteiligten Staatsebenen nur unter federführender Mitwirkung der KdK realisieren. Dasselbe gilt für die unverzichtbare von Bund und Kantonen gemeinsam zu führende Projektorganisation. Genauso erscheint die alle drei Staatsebenen umfassende Reformpartnerschaft, die in Österreich im Juni 2025 zustande kam, ohne federführende Rolle der LHK als nicht denkbar.

Der Blick über die Grenzen hat in den beiden Bundesstaaten im kooperativen Föderalismus Unterschiede und signifikante Parallelen aufgezeigt, was die Jubiläumsveranstaltung des Instituts für Föderalismus Innsbruck ermöglicht hat. Die grenzüberschreitende Perspektive zeigt auch, dass die Wissenschaft in einem demokratischen Rechtsstaat eine zentrale Rolle für eine wertorientierte – das heisst Demokratie, Rechtsstaat, Föderalismus und Freiheit respektierende – Weiterentwicklung des föderalen Staates einnimmt.¹³⁴ Auch in Zukunft werden sich die beiden benachbarten Bundesstaaten der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft auch dank der wissenschaft-

132 Vgl. *Waldmann*, Zusammenarbeit N 20; zum Begrifflichen: *Gamper*, Koordination im Bundesstaat – ein „ungeschriebenes“ Verfassungsprinzip?, in: FS Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 257 ff.; *Lukan*, Koordination und Kooperation im Bundesstaat – Determinanten und Begriffsabgrenzung, in: Gotthard et al. (Hg), Kooperation und Koordination als Rechtsentwicklungstrends (2014) 17 ff.

133 Als Beispiele mögen etwa die Bestrebungen im Bereich der Digitalisierung und der Integration dienen. Vgl. zur Thematik *Bußjäger*, Sonne 319 mwH Fn 45.

134 Vgl. zur wertorientierten Staatsentwicklung *Haslauer*, Leadership N 10 ff.

lichen Kritik wertorientiert weiterentwickeln. Dabei wird dem Institut für Föderalismus Innsbruck für die Republik Österreich genauso wie dem Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg für die Schweizerische Eidgenossenschaft eine bedeutende Rolle zukommen.

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie Herausgeber

Prof. Dr. Nathalie Behnke, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt.

Prof. Dr. Eva Maria Belser, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Freiburg (Université de Fribourg); Institut für Föderalismus, Freiburg.

Univ.-Prof. Dr. Maria Bertel, Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Universität Graz.

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Meret Camp, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Freiburg (Université de Fribourg).

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck; Ersatzrichterin des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Mag. Dr. Florian Klebelsberg, LL.M., Institut für Föderalismus, Innsbruck.

Univ.-Prof. Dr. Georg Lienbacher, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, Wirtschaftsuniversität Wien; Mitglied des Verfassungsgerichtshofs.

Dr. Christian Rathgeb, selbständiger Rechtsanwalt mit eigener Kanzlei in Chur; diverse Verwaltungs- und Stiftungsratsmandate; Lehrbeauftragter für Staatsrecht an der Universität Zürich; Mitglied des Institutsrats am Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg (Université de Fribourg), ehemaliger Regierungsrat (Kanton Graubünden) und Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK; 2020–2022).

Univ.-Prof. Dr. Markus Vašek, Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre, Johannes Kepler Universität Linz.

Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien.

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)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- 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 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (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 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (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 (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 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- 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 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (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)
- 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 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (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 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 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 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (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 (vergriffen)
- 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 (vergriffen)
- 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** (Herausgeber), 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 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 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 (€ 32,90)
- Bd.101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 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. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd.104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd.105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (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 (€ 49,90)
- Bd.113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd.114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd.115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd.116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd.117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd.118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd.119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd.120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd.121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)
- Bd.122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

- Bd.123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd.124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd.125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)
- Bd.126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)
- Bd.127 **Peter Bußjäger/Georg Keuschnigg/Christoph Schramek** (Herausgeber), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. 2019. ISBN 978-3-7003-2168-2 (€ 30,00)
- Bd. 128 **Mathias Eller**, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit. 2020. ISBN 978-3-7003-2184-2 (€ 32,00)
- Bd. 129 **Peter Bußjäger/Martin P. Schennach** (Herausgeber), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen. 2020. ISBN 978-3-7003-2181-1 (€ 15,00)
- Bd. 130 **Peter Bußjäger/Renate Fischler/Andreas Greiter** (Herausgeber), Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten – Gestione transfrontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di soluzione a livello regionale. 2020. ISBN 978-3-7003-2182-8 (€ 17,50)
- Bd. 131 **Peter Bußjäger/Josef Kronister/Christoph Schramek** (Herausgeber), Herausforderungen der Bezirksverwaltung. 2020. ISBN 978-3-7003-2183-5 (€ 19,90)
- Bd. 132 **Andreas Lopatka**, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung. Systeme. 2020. ISBN 978-3-7003-2132-3 (€ 36,00)
- Bd. 133 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz. 2020. ISBN 978-3-7003-2196-5 (€ 34,00)
- Bd. 134 **Nadja Braun Binder/Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen. 2021. ISBN 978-3-7003-2207-8 (€ 23,00)
- Bd. 135 **Peter Bußjäger/Ulrich Nachbaur/Jakob Wührer** (Herausgeber), Aktuelle Fragen des Archivrechts. 2022. ISBN 978-3-7003-2241-2 (€ 25,00)
- Bd. 136 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung. 2022. ISBN 978-3-7003-2237-5 (€ 39,00)
- Bd. 137 **Alain-G. Gagnon**, Legitimität und Diversität im Föderalismus. Eine Fallstudie am Beispiel Kanadas. 2022. ISBN 978-3-7003-2238-2 (€ 20,00)
- Bd. 138 **Fritz Staudigl/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Von der „Revolution der Provinzen“ zur Zukunft des Alpenraumes. Festschrift 50 Jahre ARGE ALP 1972–2022. 2022. ISBN 978-3-7003-2248-1 (€ 32,00)

- Bd. 139 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Klimaschutz und Föderalismus. 2023. ISBN 978-3-7003-2303-7 (€ 25,00)
- Bd. 140 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Compliance und Transparenz – Korruptionsprävention als Mehr-Ebenen-Aufgabe. 2024. ISBN 978-3-7003-2316-7 (€ 32,90)
- Bd. 141 **Arnold Autengruber/Arno Kahl** (Herausgeber), Innsbrucker Verfassungsrechtsgespräche. 2025. ISBN 978-3-7003-2326-6 (€ 25,00)
- Bd. 142 **Peter Bußjäger/Mathias Eller/Florian Klebelsberg** (Herausgeber), Die Privatwirtschaftsverwaltung der Länder. Rechtsrahmen, Tätigkeitsfelder und Instrumente. 2025. ISBN 978-3-7003-2331-0 (€ 48,50)
- Bd. 143 **Peter Bußjäger/Florian Klebelsberg/Andreas Pehr** (Herausgeber), 50 Jahre Forschung für Vielfalt. Beiträge zum Festakt sowie zur Ringvorlesung „50 Jahre Institut für Föderalismus“. 2026. ISBN 978-3-7003-2338-9 (€ 24,90)
- Bd. 144 **Peter Bußjäger/Florian Klebelsberg** (Herausgeber), 100 Jahre Kompetenzverteilung und allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern. 2026. ISBN 978-3-7003-2343-3

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 (vergriffen)
- 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 (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 (vergriffen)
- 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 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (€ 29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)
- Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)

- Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019.
ISBN: 978-3-7003-2118-7 (€ 19,90)
- Bd. 15 **Jonas Kaschka**, Waldbetretung und Waldaufenthalt – ein Recht und seine Schranken. 2024. ISBN: 978-3-7003-2314-3. (€ 37,90)

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 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 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karhofer/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 Karhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)
- Bd. 9 **Herbert Sausgruber**, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften. 2020. ISBN 978-3-7003-2180-4 (€ 12,00)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Verena SONNLEITNER, Niederösterreich

Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich

Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich

Landesamtsdirektor Mag. Thomas SCHÄFFER, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Roland DIETRICH, Oberösterreich

Mag. Dr. Thomas UEBE, Oberösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Franz MOSER, MBA, Salzburg

Dr. Paul SIEBERER, Salzburg

Michael UNTERBERGER, MA MBA, Salzburg

Ing. Dr. Ludwig STEGMAYER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektorin Mag. Renate FISCHLER, Tirol

Landesamtsdirektor Mag. Philipp ABBREDERIS, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Martina JUTZ, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. 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.

