

Univ. Doz. Dr. Klaus Berchtold

Die Verhandlungen zum Förderungsprogramm der Bundesländer seit 1956

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 42

WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1988

Univ. Doz. Dr. Klaus Berchtold
Die Verhandlungen zum
Förderungsprogramm der Bundesländer seit 1956

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 42

herausgegeben vom
Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: o.Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

Die Verhandlungen zum Förderungsprogramm der Bundesländer seit 1956

von

Univ. Doz. Dr. Klaus Berchtold



WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1988

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Berchtold, Klaus

**DIE VERHANDLUNGEN ZUM FORDERUNGS-
PROGRAMM DER BUNDESLÄNDER SEIT 1956**

Klaus Berchtold – Wien: Braumüller, 1988

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus-
forschung, Bd. 42)

ISBN: 3-7003-0752-7

NE: Institut für Föderalismusforschung, Inns-
bruck. Schriftenreihe des Instituts für Föderalis-
musforschung, Band 42

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks
und der Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten.

© 1988 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung
Ges.m.b.H., A-1092 Wien

Druck: Vorarlberger Verlagsanstalt Ges.m.b.H., A-6850 Dornbirn
ISBN: 3-7003-0752-7

Inhaltsverzeichnis

I. Kapitel: Aufbruch	9
1. Der Viererausschuß	11
2. Das Forderungsprogramm der Bundesländer 1963/1964	15
3. Der Beginn der Verhandlungen	21
4. Der gescheiterte Versuch einer Teillösung	28
II. Kapitel: Durchbruch	36
1. Die Neufassung des Forderungsprogrammes	37
2. Die Entstehung der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1974	41
III. Kapitel: Entfaltung	49
1. Das Forderungsprogramm der Bundesländer 1976	50
2. Die Initiative des Bundesrates im Jahre 1977	53
3. Ein neuer Beginn	59
4. Föderalismus im Aufwind	64
5. Die Gegenforderungen des Bundes	68
6. Die Forderungen des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes	74
7. Der Vorschlag einer Paketlösung	75
8. Die Aufspaltung des „Pakets“	84
9. Der Weg zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1984	87
10. Der „Forderungskatalog der Länder“	92

Vorwort

Die Geschichte des Forderungsprogramms der Bundesländer ist die mehr als dreißigjährige Geschichte der politischen Auseinandersetzungen um den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs. Die Geschichte des Forderungsprogramms der Bundesländer ist aber auch die Geschichte eines zähen Ringens zwischen Bund und Ländern, die Geschichte plötzlicher Durchbrüche und die Geschichte der Wandlung der Einstellung der politischen Parteien zur bundesstaatlichen Struktur Österreichs und damit zu einem der wesentlichen Elemente des politischen Aufbaues unseres Staates.

Die Darstellung der Geschichte des Forderungsprogramms der Bundesländer verfolgt gewiß nur einen Aspekt der jüngsten geschichtlichen Entwicklung Österreichs, aber – wie ich meine – einen Aspekt, der vielfach übersehen wird. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern tritt in der Tagespolitik nur manchmal in den Vordergrund. So ist es Aufgabe dieser Darstellung, die geschichtliche Entwicklung des österreichischen Föderalismus in der jüngsten Vergangenheit dem Leser vor Augen zu führen. Mit Recht kann man in diesem Zusammenhang von „Föderalismus“ sprechen, denn längst hat das Forderungsprogramm der Bundesländer – ursprünglich tatsächlich als einmaliges Forderungsprogramm gedacht und einem konkreten Anlaß entsprungen – ein Eigenleben entwickelt und ist zum Kristallisationspunkt der Auseinandersetzung um den Föderalismus überhaupt geworden.

Der kritische Leser mag vielleicht da und dort Aussagen finden, die nicht durch Hinweise auf Dokumente belegt sind. Dies hat seinen Grund darin, daß der Verfasser seit vielen Jahren mit den Fragen befaßt ist, die hier behandelt werden. Es flossen daher Aussagen ein, die einem nicht weiter nachweisbaren Wissen entspringen. Und noch zu einem anderen Punkt möglicher Kritik sei vorweg Stellung genommen: Nicht immer wird zu der Frage nach dem „Warum“ eine Antwort geboten. Zu jung sind Teile der darzustellenden Entwicklung, als daß ich zu einer solchen Fragestellung ein ausgewogenes Urteil für vertretbar hielte. Vor allem war ich bemüht, die Geschichte des Forderungsprogramms der Bundesländer nicht einseitig darzustellen, sondern die Standpunkte aller Beteiligten zu Wort kommen zu lassen.

Meine Darstellung endet mit Sommer 1986. Die Entwicklung im Herbst 1986, die zur Neuwahl des Nationalrates und zur Bildung einer Großen Koalition führte, hat einen neuen Abschnitt der österreichischen Geschichte eingeleitet. Man wird nicht fehl gehen, wenn man davon ausgeht, daß auch in der weiteren Entwicklung des Föderalismus ein neues Kapitel begonnen hat.

An dieser Stelle ist auch ein Wort des Dankes am Platz. Mein Dank gilt dem Vorarlberger Landesamtsdirektor a. D., Herrn Dr. Ernst **Adamer**, der sich nicht nur der Mühe unterzogen hat, das Manuskript zu lesen, dem ich vielmehr auch wichtige Anregungen verdanke. Mein Dank gilt weiter Herrn Univ. Prof. Dr. Peter **Pernthaler**, der es ermöglichte, daß dieses Buch in der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung erscheinen kann.

Ich übergebe diese Darstellung der Öffentlichkeit in der Hoffnung, sowohl zur österreichischen Verfassungsgeschichte als auch zum Verständnis des Föderalismus in Österreich beigetragen zu haben.

Wien, im Sommer 1987

Klaus Berchtold

I. Kapitel: AUFBRUCH

Schon bald nachdem durch den Staatsvertrag von Wien (1955) und den Abzug der Besatzungstruppen die volle Souveränität Österreichs wiederhergestellt worden war, rückte das Verhältnis zwischen Bund und Ländern und seine Gestaltung in die politische Erörterung. Bei einem Zusammentreffen im Jänner 1956 verwahrten sich Landeshauptmänner gegen den zunehmenden Zentralismus. Sie wiesen darauf hin, den Ländern würden immer wieder Zuständigkeiten entzogen. Von einer Finanzhoheit der Länder könne nicht mehr gesprochen werden, vielmehr würden mehr und mehr bundesgesetzlich Maßnahmen gesetzt, durch die die Länder finanziell belastet würden. Der Bundesrat aber habe kaum mehr eine Bedeutung, seine Zuständigkeiten müßten daher erweitert werden.¹ Diese Klagen waren nicht unberechtigt. „Seit dem Wiederinkrafttreten der Bundesverfassung im Jahre 1945 wurden durch zahlreiche verfassungsgesetzliche Bestimmungen die Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung verändert und dabei zum Teil erheblich eingeschränkt. Diese Verfassungsbestimmungen haben, mit wenigen Ausnahmen, nicht als Novellen des B-VG Eingang in die Verfassungsurkunde gefunden, sondern sind in den einzelnen Gesetzen verstreut, die die materiellen Regelungen enthalten. Auf welche Gründe immer man diese anti-föderalistische Entwicklung zurückführen kann, ersichtlich ist bereits aus der großen Anzahl solcher Verfassungsbestimmungen, daß der österreichische Föderalismus vorläufig an Kraft verloren hat.“²

Es würde zu weit führen, im einzelnen und ausführlich auf die Gründe dieser Entwicklung einzugehen. Zwei Gesichtspunkte sind aber für das Verständnis der weiteren Entwicklung wesentlich: Zum einen ist einzuräumen, daß sich während der innen- und außenpolitisch schwierigen Zeit der Besetzung Österreichs nach 1945 manche staatspolitische Notwendigkeiten ergaben, die einen Zentralismus förderten. Zum anderen darf nicht übersehen werden, daß damals die Bundesregierung durch die beiden großen Parteien gebildet wurde und die „große Koalition“ im Nationalrat über eine verfassungsändernde Mehrheit verfügte. Verfassungsänderungen – damit aber auch die Schaffung neuer Zuständigkeiten für den Bund – waren daher unter diesem politischen System im Nationalrat nicht schwer durchzusetzen, vorausgesetzt die Bundesregierung hatte sich darüber geeinigt. Das hatte zur Folge, daß zur Überwindung tatsächlicher oder angenommener Schwierigkeiten vielfach der leicht gangbare Weg der Übertragung von Zuständigkeiten auf den Bund eingeschlagen wurde. Man konnte damit nicht nur einer politischen Auseinandersetzung

mit den Ländern ausweichen, sondern auch die Vorstellungen des Bundes einheitlich und vollständig durchsetzen. Daß dadurch geradezu eine zentralistische Haltung der Ministerialbürokratie in Wien erzeugt wurde, liegt ebenso auf der Hand wie deren Widerstand gegen jede Änderung.

Nach dem endgültigen Abzug der Besatzungsmächte im Jahre 1955 und der Normalisierung der politischen Lage trat eine grundlegende Änderung ein. Was während der Zeit der Besetzung Österreichs noch als staatspolitische Notwendigkeit hatte angesehen werden können, konnte diesen Anspruch nun nicht mehr erheben. Dazu kam, daß zur gleichen Zeit die Kritik an der großen Koalition begann. Zweifel an ihrer Notwendigkeit wurden geäußert, ihr Unbeweglichkeit angesichts der Erfordernisse der Zeit vorgeworfen. Dies legte den Gedanken nahe, die Selbständigkeit und eigenständige politische Stellung der Länder zu betonen. Zunehmend wuchs in den Ländern das Bewußtsein der Eigenständigkeit und damit der Wille, die verfassungsmäßigen Rechte zu wahren. Diese neue politische Strömung in den Ländern entzündete sich am Widerstand gegen eine dauernde Vermehrung der verfassungsgesetzlichen Zuständigkeiten des Bundes. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die verbreitete Übung, durch eine Verfassungsbestimmung in einfachen Bundesgesetzen dessen kompetenzrechtliche Grundlage abzusichern, wenn auf Bundesebene die Ansicht vorherrschte, man müsse die betreffende gesetzliche Regelung aus diesem oder jenem Grund erlassen.

Bezeichnend für den einsetzenden Widerstand der Länder ist die folgende Episode: Als am 16. Jänner 1957 im Nationalrat ein Initiativantrag eingebracht wurde, der darauf abzielte, das Landarbeiterrecht aus der Grundsatzgesetzgebung des Bundes in die alleinige Gesetzgebung des Bundes (Art. 10 B-VG) zu übertragen, blieb dieser Versuch nicht mehr unbeachtet.³ Dagegen wandte sich vielmehr der Tiroler Landtag in einer Entschließung vom 11. September 1957, in der es hieß: „Die vom Bundesgesetzgeber seit Jahren geübte Praxis, durch einzelne Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen die Kompetenzen der Länder dauernd weiter einzuschränken, stellt eine Verletzung des bundesstaatlichen Aufbaues Österreichs dar und bedeutet – im Gesamten gesehen – eine Totaländerung der Verfassung. Der Landtag appelliert dringend an den Nationalrat, in Zukunft von dieser Praxis Abstand zu nehmen.“⁴ Diese Auffassung des Tiroler Landtages wurde auch von anderen Landtagen geteilt.⁵

Die vorgeschlagene Änderung der Kompetenz im Landarbeiterrecht kam nicht zustande.

1. Der Viererausschuß

Die Frage der wiederholten Eingriffe des Bundes in den Zuständigkeitsbereich der Länder⁶ wurde erstmals am 8. Juli 1956 von der Landesamtsdirektorenkonferenz erörtert. In diesen Beratungen wurde die Auffassung geäußert, man müsse an den Bund Gegenforderungen stellen, wenn dieser für sich Zuständigkeiten der Länder in Anspruch nehmen wolle. Von Tirol wurde vorgeschlagen, einen Ausschuß der Landesamtsdirektoren einzusetzen, der innerhalb eines halben Jahres einen Katalog solcher Gegenforderungen zusammenstellen sollte.

Den Beschluß, einen solchen Ausschuß der Landesamtsdirektoren einzusetzen, faßte die Landesamtsdirektorenkonferenz vom 16. November 1956. Dem damals eingesetzten Ausschuß, der in der Folge in Linz zu Beratungen zusammentrat, gehörten Vertreter der Länder Kärnten, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg an. Da er aus Vertretern von vier Länder bestand, wurde er als „Viererausschuß“ bezeichnet.

Die vordringliche Aufgabe des Viererausschusses war es, einen Katalog von verfassungsrechtlichen Forderungen der Länder zusammenzustellen. Dieser sollte dem Bund entgegengehalten werden, wenn er Zuständigkeiten verlangte. Langfristig aber sollte der Viererausschuß eine neue verfassungsgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ausarbeiten.

Zu Beginn des Jahres 1959 lag bereits der Entwurf einer umfangreichen Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz vor, in dem die Vorstellungen des Viererausschusses zum Ausdruck kamen. Er enthielt eine Reihe von Forderungen der Länder, die in Nahziele und Fernziele unterschieden wurden. Dabei überwogen die Nahziele. Die wesentlichen Punkte dieser Forderungen, und zwar der Nahziele, waren:

- Einführung einer „Schutzklausel“, wonach verfassungsgesetzliche Bestimmungen, durch die Rechte der Länder beschränkt werden, erst kundgemacht werden dürfen, wenn die Mehrheit der Landtage hiezu ihre Zustimmung erteilt hat.
- Beseitigung der Sicherheitsdirektionen und Übertragung der Sicherheitsverwaltung auf den Landeshauptmann.
- Wiederherstellung der Landesbürgerschaft.
- Ausmerzung des im Zusammenhang mit den verschiedenen Kompetenztatbeständen verwendeten Begriffes „... wesen“ (zum Beispiel Zollwesen oder Paßwesen).⁷

- Übertragung folgender Zuständigkeiten an die Länder: Enteignung zum Zwecke der Assanierung; Schiffsverkehrsangelegenheiten mit Ausnahme jener der Donau; Denkmalschutz; Angelegenheiten der Naturhöhlen; Kurortwesen; Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle; Fürsorge für Kriegsgräber; Angelegenheiten der Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern; Volkspflegestätten; Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge; Volksbildung.
- Die Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namenänderung sollten nach Art. 11 B-VG, das Forstwesen einschließlich des Triftwesens und das Anerbenrecht nach Art. 12 B-VG überstellt werden.
- Die Regelung der Gemeindefriedenswache sollte Landessache werden.
- Die Bestimmung über die Verwaltungsstrafsenate sollte aufgehoben, der Oberste Agrarsenat beseitigt werden.
- In Angelegenheiten des Verwaltungsverfahrens sollten auch die Länder von den Verwaltungsverfahrensgesetzen abweichende Regelungen erlassen können.
- In den Angelegenheiten der Grundsatzgesetzgebung des Bundes sollten die Länder Regelungen auch dann erlassen können, wenn der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.
- Die Aufnahme zivil- und strafrechtlicher Regelungen in Landesgesetze sollte erleichtert werden.
- Bundesgesetzliche Maßnahmen nach Art. 16 B-VG sollten dann außer Kraft treten, wenn das Land nachträglich das erforderliche Landesgesetz erläßt.
- Auf dem Gebiet der Privatwirtschaftsverwaltung sollten die Länder dem Bund gleichgestellt werden.
- Die Zuständigkeit des Landeshauptmannes als Rechtsmittelbehörde in der mittelbaren Bundesverwaltung auch in jenen Fällen, in denen in erster Instanz Bundesbehörden zuständig sind, sollte klargestellt werden.
- Der Katalog der Angelegenheiten, die in unmittelbarer Bundesverwaltung geführt werden dürfen, sollte eingeschränkt werden (Streichung von: Grenzübertritt, Paßwesen, Meldewesen, um einige Beispiele zu nennen).
- Die Zustimmung zur Errichtung eigener Bundesbehörden im Sinne des Art. 102 Abs. 4 B-VG sollte dem Landtag vorbehalten sein.
- Die Zulässigkeit von „Landesrechnungshöfen“ sollte klargestellt werden.
- Die Regelung über die Bestellung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes sollte im Sinne der Regelung wie sie vor 1929 bestanden hatte erfolgen.
- Jedem Bundesgesetz sollte ein Hinweis auf seine Kompetenzgrundlage vorangestellt werden.

Diesen Nahzielen standen die Fernziele gegenüber, deren wesentlichste Punkte die folgenden waren:

- Den Ländern sollte das Recht eingeräumt werden, über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches mit Nachbarstaaten Staatsverträge abschließen zu können.⁸
- Die Regelung des Dienstrechtes der Angestellten der Länder sollte Landesache werden.
- Die Stellung des Bundesrates sollte neu geordnet werden (dabei wurden aber noch keine konkreten Vorstellungen entwickelt).
- Es sollte sichergestellt werden, daß in der Bundesregierung nicht überwiegend Mitglieder aus einem Bundesland vertreten sind.
- Der Art. 15 Abs. 5 B-VG (bundeseigene Gebäude) und der Art. 95 Abs. 4 B-VG (Höchstzahl der Mitglieder des Landtages) sollten aufgehoben werden.
- Der Präsident des Rechnungshofes sollte durch den gemeinsamen Ausschuß nach § 9 F-VG gewählt werden.

Der vom Viererausschuß ausgearbeitete Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz wurde im Feber 1959 von der Verbindungsstelle der Bundesländer den Ländern zur Stellungnahme übermittelt. Die Stellungnahmen der Länder waren zum Teil recht kritisch. Es wurde darauf hingewiesen, die Forderungen der Länder sollten nicht überzogen werden und es sei nicht sinnvoll Forderungen zu erheben, von denen absehbar sei, daß sie nicht durchgesetzt werden könnten. Es wurde auch auf den erhöhten Personal- und Amtssachaufwand hingewiesen, der sich im Falle der Verwirklichung mancher Forderungspunkte ergeben würde.

Obwohl es die vornehmliche Aufgabe des Viererausschusses war, einen Katalog von Kompetenzwünschen zusammenzustellen, die dem Bund entgegengehalten werden könnten, wenn er Kompetenzen für sich in Anspruch nehmen würde, zeigte sich in den Stellungnahmen durchaus auch eine ablehnende Haltung gegenüber der Übernahme bestimmter Zuständigkeiten. So gab es Stimmen, die sich gegen eine Länderzuständigkeit in Angelegenheiten des Flüchtlingswesens, des Forstwesens, der Kurorte, aber auch des Dienstrechtes der Landesbediensteten aussprachen. Von einer größeren Zahl von Ländern wurde auch die Einführung der Landesbürgerschaft nicht für sinnvoll erachtet. Auch gegen ein völkerrechtliches Vertragsabschlußrecht gab es Stimmen. Schließlich blieb auch die Abschaffung der Sicherheitsdirektionen nicht ohne Widerspruch.

Die Landesamtsdirektorenkonferenz vom 3. Juli 1959 beauftragte den Viererausschuß, den von ihr ausgearbeiteten Entwurf im Lichte der Stellungnahmen

der Länder zu überarbeiten. Im Frühjahr 1961 lag sodann der überarbeitete Entwurf vor. In ihm wurde auf die Ausmerzung der auf „-wesen“ endenden Kompetenztatbestände ebenso verzichtet wie auf die Wiedereinführung der Landesbürgerschaft. Das völkerrechtliche Vertragsabschlußrecht der Länder wurde zwar als Forderung beibehalten, aber dadurch eingeschränkt, daß es nur mit Zustimmung der Bundesregierung ausgeübt werden sollte. Gestrichen wurden auch die erwähnten Punkte, die eine Änderung des Art. 16 B-VG vorsahen und sich auf die Zusammensetzung der Bundesregierung bezogen. Die Kompetenztatbestände „Ernährungswesen“, „Volkspflegestätten“ und „Pflanzenschutz“ sollten weiter beim Bund verbleiben und wurden daher aus dem Entwurf genommen. Hinzugefügt wurde die Forderung, im Art. 15 Abs. 3 B-VG die dort vorgesehene zwingende Mitwirkung der Bundespolizeibehörden zu beseitigen.

Auf diesen überarbeiteten Entwurf einigte sich die Landeshauptmännerkonferenz am 21. Juni 1961, sodaß nunmehr ein ausformulierter Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz (samt Erläuterungen) vorlag, in dem die Forderungen der Länder zusammengefaßt waren.⁹

Damals wurden verschiedene verfassungspolitische Fragen erörtert. Zu erwähnen sind die Bestrebungen zu eine Neuordnung des Gemeinderechtes, die Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Beseitigung von Divergenzen in der Rechtsprechung der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts ergaben. Im Gespräch stand auch die Neuordnung der Rechnungshofkontrolle und die Frage der Eingliederung der soeben ratifizierten Europäischen Menschenrechtskonvention in das innerstaatliche Recht. Es stellte sich daher für die Länder die Frage, ob und in welcher Weise sie ihre Wünsche in die laufenden verfassungspolitischen Erörterungen einbringen sollten. Mit dieser Frage befaßte sich auch die bereits erwähnte Landeshauptmännerkonferenz vom 21. Juni 1961 in Bregenz. Obwohl der oberösterreichische Landeshauptmann Heinrich **Gleissner** nachdrücklich die Auffassung vertrat, der Zeitpunkt sei gekommen, der Bundesregierung im Namen aller Länder ein Forderungsprogramm zu überreichen, um die Stellung der Länder zu stärken, kam ein solcher Beschluß nicht zustande. Vielmehr wurden die Landesamtsdirektoren beauftragt, diese Frage zu beraten und Vorschläge zu erstatten. Erst im Frühjahr 1963 sollte sich aber eine Gelegenheit ergeben, mit Forderungen an den Bund heranzutreten.

2. Das Forderungsprogramm der Bundesländer 1963/1964

Eine neue Entwicklung ergab sich, als der Bund von den Ländern ein „Notopfer“ zur Sanierung des Bundeshaushaltes verlangte. Für den 24. März 1963 hatte Bundeskanzler Alfons **Gorbach** die Landeshauptmänner und Landesfinanzreferenten sowie Vertreter des Städte- und Gemeindebundes zu einer Besprechung mit Bundesvertretern (Bundeskanzler, Vizekanzler, Bundesminister für Finanzen) über das „Notopfer“ eingeladen. Zwei Tage vorher, am 22. März 1963, faßte eine Konferenz der Landeshauptmänner und Landesfinanzreferenten einen einhelligen Beschluß über die „Forderungen der Bundesländer.“

In der Konferenz am 24. März 1963 appellierte der Bundesminister für Finanzen, Josef **Klaus**, an die Länder und Gemeinden, im Interesse der Ausgeglichenheit des Bundeshaushaltes auf einen Teil der ihnen auf Grund des Finanzausgleichsgesetzes 1959 zustehenden Anteile zugunsten des Bundes zu verzichten. Die Länder und Gemeinden erklärten sich zu einem einmaligen „Notopfer“ in der Höhe von 350 Millionen Schilling bereit. Sie stundeten ferner dem Bund einen Betrag von rund 170 Millionen Schilling auf die Abrechnung des Jahres 1962 zinsfrei bis Ende Feber 1964.¹⁰ Dieses Zugeständnis wurde an die Bedingung geknüpft, daß das gleichzeitig überreichte Forderungsprogramm der Bundesländer als Grundlage für künftige Verhandlungen angenommen werde. Diese Verhandlungen sollten bis zum Ende des laufenden Finanzausgleichs, das heißt bis zum 1. Jänner 1964 abgeschlossen sein.¹¹

In den Forderungen der Bundesländer¹² vom 22. März 1963 hieß es einleitend: „Die Bundesländer und Gemeinden müssen, damit sie vor ihren Landtagen und Gemeindevertretungen bestehen können, die vom Bund abverlangte finanzielle Leistung von der Zusage der Bundesregierung abhängig machen“, daß bestimmte strukturelle Maßnahmen zur Sanierung des Bundeshaushaltes gesetzt würden. Es wurden sodann diese strukturellen Maßnahmen angeführt. Erst als letzter und sechster Punkt dieser „Forderungen der Bundesländer“ wurde auf das verfassungspolitische Programm der Stärkung der Bundesländer hingewiesen: „Schließlich soll der bundesstaatliche Aufbau Österreichs dadurch stärker berücksichtigt werden, daß für die bisher erfolgten Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes den Ländern entsprechende Zuständigkeiten zurückgegeben werden. Die Bundesländer behalten sich die Vorlage entsprechender Forderungen vor. Einseitige Verschiebungen in den Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften ohne entsprechenden Ausgleich sollen künftighin vermieden werden.“

Daraus wird deutlich, daß die Länder die im Zusammenhang mit dem Notopfer überreichten Forderungen als völlig verschieden vom verfassungspolitischen Forderungsprogramm ansahen. Man ging davon aus, daß die Forderungen vom 22. März 1963, die wesentlich – dem Anlaß entsprechend – finanzielle Angelegenheiten betrafen, in den bevorstehenden Finanzausgleichsverhandlungen zu erörtern wären. Erst nach dem Abschluß dieser Verhandlungen sollten die verfassungspolitischen Forderungen besprochen werden. Deshalb waren letztere auch nur angekündigt worden.

Die Aufnahme von Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern ließ zunächst auf sich warten. Noch im April 1963 wurden zwar die Bundesministerien von den „Forderungen der Bundesländer“ unterrichtet und Mitte Juli erstattete der Bundeskanzler der Bundesregierung dazu einen Bericht, es wurde aber nicht – wie zunächst in Aussicht genommen – ein Ministerkomitee eingesetzt, das die Verhandlungen hätte aufnehmen können. Ebenso wenig wurde ein Beamtenkomitee gebildet, das vorbereitende Gespräche hätte führen können. Die Bundesregierung beschloß vielmehr am 16. Juli 1963, die Länder zu einer ersten unverbindlichen Aussprache einzuladen. Verhandlungen sollten erst im September aufgenommen werden.¹³

In der Folge fanden zwar auf verschiedenen Ebenen Gespräche statt, die aber nicht zuletzt wegen der inneren Unbeweglichkeit der „Großen Koalition“ zu keinen greifbaren Ergebnissen führten. Im Feber 1964 richtete daher die Landeshauptmännerkonferenz an die Bundesregierung ein Schreiben, in dem diese aufgefordert wurde, Verhandlungen aufzunehmen. Zu diesem Zeitpunkt befand sich die Bundesregierung in einer Krise, die zum Rücktritt von Bundeskanzler Alfons **Gorbach** führte und erst mit der Bestellung von Josef **Klaus** zum Bundeskanzler (2. April 1964) überwunden wurde. Obwohl persönlich dem Föderalismus gegenüber freundlich eingestellt, vermochte auch der neue Bundeskanzler keine grundlegende Wende in den Dingen herbeizuführen. Dies zeigt sich schon in seiner Regierungserklärung¹⁴, in der Josef **Klaus** nur sehr allgemein auf die Frage eine Neuordnung der Bundesstaatlichkeit einging: „Dem föderalistischen Aufbau der Republik entsprechend wird der Stellung der Bundesländer und der Gemeinden im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung besonderer Aufmerksamkeit zuzuwenden sein. Je mehr Aufgaben die kleineren Gebietskörperschaften in eigener Verantwortung lösen können, desto leichter wird der Bund die Aufgaben bewältigen können, die sich nur auf Bundesebene lösen lassen.“

Die Mahnung der Landeshauptmännerkonferenz, Verhandlungen aufzunehmen, führte zum Beschluß der Bundesregierung vom 21. April 1964, zum

Zwecke der Einleitung von Verhandlungen ein Ministerkomitee einzusetzen. Diesem Ministerkomitee gehörte der Bundeskanzler (ÖVP), der Vizekanzler (SPÖ), der Bundesminister für soziale Verwaltung (SPÖ) und der Bundesminister für Finanzen (ÖVP) an. Je nach Fortgang der Verhandlungen sollte der jeweils ressortzuständige Bundesminister beigezogen werden. Gleichzeitig wurde an die Landesregierungen die Einladung gerichtet, ebenfalls ein Verhandlungskomitee namhaft zu machen.

Dieses Ministerkomitee trat am 5. Mai 1964 unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers zum erstenmal zusammen. Dabei kam man überein, in der Finanzausgleichsfrage solle der Bundesminister für Finanzen ein Programm vorlegen, das auch die Steuerhoheit der Länder behandeln könnte. Hinsichtlich der anderen Punkte – Neuordnung der Kompetenzen, Stärkung der mittelbaren Bundesverwaltung, Übertragung der Vermögensverwaltung des Bundes auf den Landeshauptmann und Zusammenlegung von Fonds sowie Neuordnung des Förderungswesens – wurde beschlossen, die Vorschläge der Länder zunächst anzuhören. Das Verhandlungskomitee der Länder sollte daher zu einer Aussprache eingeladen werden.

Diese Aussprache fand am 27. Mai 1964 statt. Als Sprecher der Länder trat der oberösterreichische Landeshauptmann Heinrich **Gleissner** auf. Er betonte, den Ländern müßten Sicherheiten dafür gegeben werden, daß es künftig nicht zu Zuständigkeitsverschiebungen zu Lasten der Länder gegen ihren Willen komme. Was im übrigen die verfassungspolitischen Forderungen der Länder anlange, seien noch Besprechungen der Länder untereinander erforderlich. Es werde aber der Bundesregierung noch vor dem Sommer ein „konsolidiertes“ Forderungsprogramm überreicht werden. Er schlug schließlich vor, auch auf Beamtenebene Verhandlungskomitees des Bundes und der Länder einzusetzen, die die Beratungen der politischen Verhandlungskomitees vorzubereiten hätten. Diese erste Aussprache endete mit dem Beschluß, auf Beamtenebene Verhandlungskomitees einzusetzen und die Verhandlungen weiterzuführen.¹⁵

Schon vor der Ankündigung, es werde ein konsolidiertes Forderungsprogramm vorgelegt werden, war den Ländern bewußt, daß ihre verfassungspolitischen Forderungen und ihre Vorstellungen von einer Verwaltungsvereinfachung in konkreter Form in die Verhandlungen eingebracht werden müßten. Schon die am 14. Mai 1964 tagende Landesamtsdirektorenkonferenz war daher davon unterrichtet worden, es sei ein konsolidiertes Forderungsprogramm auszuarbeiten. Die Landesamtsdirektorenkonferenz setzt dafür eine Arbeitsgemeinschaft ein, die bereits wenige Tage später, am 19. Mai 1964, einen entsprechenden Entwurf eines konsolidierten Forderungsprogramm vorlegte. Diese

Arbeitsgemeinschaft konnte dabei auf die Vorarbeiten des Viererausschusses zurückgreifen.

Der von der Arbeitsgemeinschaft ausgearbeitete Entwurf eines konsolidierten Forderungsprogrammes lag einer gemeinsamen Konferenz der Landesamtsdirektoren und beamteten Landesfinanzreferenten am 11. Juni 1964 vor. Der Entwurf wurde mit folgenden Änderungen angenommen:

- Verfassungsrecht, durch das Rechte der Länder beschränkt werden, sollte nur mit Zustimmung aller (nicht mehr der Mehrheit der) Landtage kundgemacht werden dürfen.
- Auf die Forderung nach Überführung der Wildbachverbauung in die mittelbare Bundesverwaltung und nach Überstellung des „Volkswohnungswesens“ von Art. 11 nach Art. 15 B-VG wurde verzichtet.
- Die Forderungen, die auf eine Kräftigung der mittelbaren Bundesverwaltung abzielten, wurden genauer gefaßt.¹⁶
- Die Forderung, im Staatsbürgerschaftsrecht enthaltene Vollziehungszuständigkeiten des Bundes zu beseitigen, wurde neu aufgenommen.

Diese Fassung des konsolidierten Forderungsprogrammes wurde von der Landeshauptmännerkonferenz am 22. Juni 1964 beschlossen.¹⁷

Dieses Forderungsprogramm der Bundesländer 1964 gliederte sich in drei Abschnitte. Der Abschnitt A enthielt die verfassungspolitischen, insbesondere kompetenzrechtlichen Forderungen. An der Spitze stand die „Schutzklausel“: „Grundsätzlich muß verlangt werden, daß die Bundesverfassung dahin ergänzt wird, daß Bundesverfassungsgesetze oder Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, durch die Rechte der Länder beschränkt werden, erst kundgemacht werden dürfen, wenn alle Landtage hiezu ihre Zustimmung erteilt haben.

Dieser Grundforderung folgten 13 weitere verfassungspolitische Forderungen. Es sind dies jene Forderungen, die nach Auffassung der Länder „in Anbetracht der bisherigen schweren Beeinträchtigung der Länderrechte“ als „Sofortkompensation“ geltend gemacht werden mußten. Es waren dies:

A/1: Die Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namenänderung sollen von Art. 10 in Art. 11 B-VG überstellt werden.

A/2: Die Schifffahrt mit Ausnahme der auf der Donau und auf Grenzgewässern soll von Art. 10 in Art. 15 B-VG überstellt werden.

A/3: Soweit eine Überstellung des Forstwesens einschließlich des Triftwesens von Art. 10 in Art. 12 B-VG nicht in Betracht kommt, soll die Landesgesetzgebung gemäß Art. 10 Abs. 2 B-VG verstärkt ermächtigt werden, zu einzelnen Bestimmungen des Forstrechtes Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

A/4: Der Denkmalschutz soll in Art. 15 B-VG überstellt werden.

A/5: Art. I des Naturhöhlengesetzes vom 26. Juli 1928, BGBl. Nr. 169, soll aufgehoben werden.

A/6: Die Enteignung zu Zwecken der Assanierung sollen von Art. 10 Abs. 1 Z 6 in Art. 15 B-VG überstellt werden.

A/7: Das Kurortewesen soll von Art. 12 in Art. 15 B-VG überstellt werden.

A/8: Das Dienstrecht der Bediensteten der Länder und Gemeinden einschließlich des Personalvertretungsrechtes soll zur Gänze in Art. 15 B-VG überstellt werden.

A/9: Der Oberste Agrarsenat soll aufgelassen werden.

A/10: Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen soll unter Bedachtnahme auf die bisherigen Stellungnahmen der Bundesländer geregelt werden.

A/11: Als Träger von Privatrechten sollen die Länder dem Bundes gleichgestellt werden.

A/12: Das Verwaltungs-Notgesetz soll aufgehoben werden.

A/13: Im Staatsbürgerschaftsrecht sollen die der Kompetenzregelung des Art. 11 B-VG widersprechenden unmittelbaren Vollzugskompetenzen des Bundes beseitigt werden.

Im Abschnitt B des Forderungsprogrammes wurden die „Finanzausgleichsprobleme insbesondere hinsichtlich der Wiederherstellung der Steuerhoheit“ zusammengefaßt. Gegenstand dieser Forderung war im wesentlichen die Aufnahme von Verhandlungen über diesen Problembereich.¹⁸

In einem dritten und letzten Abschnitt C waren „Konkrete Vorschläge für eine Verwaltungsvereinfachung“ enthalten. Es handelte sich dabei um Forderungen, die teils durch Maßnahmen auf der Ebene von Verfassungsgesetzen, teils

aber durch einfache Bundesgesetze zu verwirklichen waren. Für den vorliegenden Zusammenhang von besonderer Bedeutung waren die Vorschläge zur „Kräftigung der mittelbaren Bundesverwaltung“, nämlich

- C/1/a: In den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung soll der Instanzenzug beim Landeshauptmann dann enden, wenn er zumindest in zweiter Instanz entschieden hat.

- C/1/c: Die in Art. 102 Abs. 2 B-VG angeführten Angelegenheiten, und zwar das Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen, das Verkehrswesen und die Bundesstraßen, sollen aus dem Katalog zur Führung durch unmittelbare Bundesbehörden gestrichen werden.

- C/1/g: Streichung des Art. 109 B-VG.

Die in diesem konsolidierten Forderungsprogramm enthaltenen verfassungspolitischen Forderungen wurden aus den Vorarbeiten des Viererausschusses übernommen, wenn auch nicht ohne Änderungen. Die wesentlichste Änderung war die Neufassung der „Schutzklausel“. Nach dem bisherigen Stand der Dinge sollten Verfassungsänderungen, die Rechte der Länder beschränken, an die Zustimmung der Mehrheit der Landtage gebunden sein. Nunmehr wurde aber die Zustimmung aller Landtage verlangt. Diese Neufassung ging auf den Einspruch der sozialistisch regierten Länder zurück. Diese fühlten sich nämlich durch eine Regelung, wonach die Mehrheit der Landtage hinreichen sollte, übergangen, hätte doch die Zustimmung der von der ÖVP regierten Länder zu solchen Verfassungsänderungen genügt. Man kann auch annehmen, daß mit einer Regelung, wie sie nunmehr verlangt wurde, die Hoffnung verbunden war, leichter die Zustimmung der SPÖ auf Bundesebene zu einer solchen Verfassungsänderung zu erlangen.

Eine Neuerung war allerdings die Forderung nach Abkürzung des Instanzenzuges in der mittelbaren Bundesverwaltung. Diese Forderung sollte später noch besondere Probleme aufwerfen.

Eine besondere Frage ist es, nach welchen Gesichtspunkten die Forderungen aus dem Katalog, den der Viererausschuß erstellt hatte, ausgewählt wurden. Maßgebend scheint die Überlegung gewesen zu sein, einen nicht zu umfangreichen Forderungskatalog dem Bund zu überreichen der aber zugleich die Übertragung wichtiger Zuständigkeiten auf die Länder vorsah und nicht von vornherein als undurchsetzbar angesehen werden mußte. Bei der Beurteilung des Forderungsprogrammes darf auch nicht übersehen werden, daß das Ziel der

Länder eine „Sofortkompensation“ für die „schweren Beeinträchtigungen der Länderrechte“ war – wie es im Forderungsprogramm selbst hieß – und kurzfristig verwirklicht werden sollte. Es ging den Ländern bei der Formulierung dieses Forderungsprogrammes dagegen nicht um eine mehr grundsätzliche strukturelle Verbesserung der Bundesstaatlichkeit. Es ist somit zu beachten, daß das Forderungsprogramm aus einer bestimmten Situation entstanden ist und nur vor dem Hintergrund dieser Situation verstanden werden kann.

3. Der Beginn der Verhandlungen

Die beiden Verhandlungskomitees von Bund und Ländern trafen neuerlich am 24. Juni 1964 zusammen. Bei dieser Gelegenheit wurde das konsolidierte Forderungsprogramm den Vertretern des Bundes überreicht. Der Bundeskanzler sagte zu, der Bundesregierung darüber zu berichten. Es wurde ferner in Aussicht genommen, die Abschnitte A und C des Forderungsprogrammes in Verhandlungskomitees auf Beamtenebene vorzubereiten. Abschnitt B des Forderungsprogrammes (Finanzausgleich) sollte dem Bundesminister für Finanzen vorbehalten bleiben.

Auf Grund eines Berichtes des Bundeskanzlers beschloß die Bundesregierung am 7. Juli 1964, von den einzelnen Bundesministern Stellungnahmen zu den sie betreffenden Punkten des Forderungsprogrammes einzuholen.¹⁹

Durch die Einholung dieser Stellungnahmen, vor allem aber durch die im Herbst dieses Jahres ausbrechende Olah-Krise traten Verzögerungen ein. Dennoch fanden aber in der zweiten Jahreshälfte 1964 auf Beamtenebene zahlreiche Gespräche statt, die im wesentlichen dazu dienten, die Stellungnahmen der einzelnen Ressorts zu erörtern. Dabei zeigte sich ein starker Widerstand der Zentralbürokratie gegen die Abgabe von Zuständigkeiten an die Länder.

Mit dem Ergebnis dieser Gespräche befaßte sich die Bundesregierung auf Grund eines Berichtes des Bundeskanzlers am 15. Dezember 1964 und am 12. Jänner 1965. In der Sitzung am 12. Jänner 1965 beschloß die Bundesregierung, am 1. Februar einen außerordentlichen Ministerrat abzuhalten, der nur dem Forderungsprogramm der Bundesländer gewidmet sein sollte. Das Ergeb-

nis der Beratungen vom 1. Februar 1965 war mager. Es wurde ein Communiqué veröffentlicht, in dem das Ergebnis so zusammengefaßt wurde:

„In der gestrigen Sitzung wurden nach Durchführung einer Generaldebatte die Stellungnahme der einzelnen Ressorts vorgelegt und eingehend beraten. Zur Koordinierung dieser Stellungnahmen und zur Ausarbeitung gemeinsamer Vorschläge wurden für die einzelnen Sachgebiete Komitees eingesetzt. Zu einzelnen Punkten des Dienstrechts wird auch der Gewerkschaft öffentlich Bediensteter Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Nach Abschluß dieser Vorarbeiten wird der Ministerrat in Bälde neuerlich zur Beschlußfassung über das Forderungsprogramm zusammentreten.“²⁰

Entsprechend diesem Beschluß der Bundesregierung wurden nunmehr Gespräche über folgende Punkte des Forderungsprogrammes aufgenommen:

- Neuordnung des Personenstandswesens (A/1)²¹.
- Neuordnung der Kompetenzverteilung im Bereich der Schifffahrt (A/2)²².
- Verlängerung des Denkmalschutzes (A/3)²³.
- Aufhebung des Naturhöhlengesetzes (A/5)²³.
- Neuordnung der Kompetenzverteilung für das Dienstrecht der Landes- und Gemeindebediensteten (A/8)²⁴.
- Gleichstellung der Länder mit dem Bund in der Privatwirtschaftsverwaltung (A/11)²⁵.
- Aufhebung des Verwaltungs-Notgesetzes (A/12)²⁶.
- Frage der Abkürzung des Instanzenzuges in der mittelbaren Bundesverwaltung (C/1/a und C/1/g)²⁷.
- Erweiterung der Kompetenz des Landeshauptmannes als Konzessionsbehörde in Gewerbesachen²⁸ und Streichung bestimmter Angelegenheiten aus der Aufzählung des Art. 102 Abs. 2 B-VG (C/1/b und C/1/c)²⁹.
- Erweiterte Gebrauchnahme von Art. 104 B-VG (C/2).

Die übrigen Punkte des Forderungsprogrammes sollten nach Auffassung der Bundesregierung entweder nicht weiter verfolgt oder in einem anderen Zusammenhang behandelt werden.³⁰

Kurz darauf trat eine gewisse Wende ein. Mitte April 1965 empfahl nämlich die SPÖ den sozialistischen Mitgliedern der Bundesregierung, das Forderungsprogramm der Bundesländer zu unterstützen, soweit es nicht eine Einschränkung der verfassungsmäßigen Rechte des Nationalrates verlange. In einer Erklärung³¹ hieß es unter anderem: „Der Beschluß der SPÖ, den sozialistischen Ministern zu empfehlen, das Forderungsprogramm der Länder zu unterstützen, soll der bisher eingeschlagenen Verschleppungstaktik ein Ende bereiten. Die Bundesdienststellen sollen in möglichst kurzer Zeit ihre abschließende

Stellungnahme dazu abgeben. Ein etwaiges Nein gegenüber Forderungen der Bundesländer, welche keine Einschränkung der verfassungsmäßigen Rechte des Parlaments bedeuten, wird dann im Wege von Parteienverhandlungen abzuändern sein." Die sozialistischen Regierungsmitglieder wurden gleichzeitig ersucht, sich dafür einzusetzen, daß die Forderungen der Bundesländer von allen Bundesministerien gleichmäßig erfüllt werden.

Die Formel von der „Einschränkung der verfassungsmäßigen Rechte des Nationalrates“ bezog sich auf die Schutzklausel: Die SPÖ war nicht bereit, einer Verfassungsänderung zuzustimmen, die Kompetenzänderungen von der Zustimmung der Landtage abhängig machte. Die gleichmäßige Erfüllung der Forderungen der Bundesländer durch alle Bundesministerien ließ eine Hintertüre offen: In den bisherigen Verhandlungen waren nämlich Hindernisse für die Erfüllung des Forderungsprogrammes nicht nur von den Mitgliedern der SPÖ in der Bundesregierung, sondern auch von jenen der ÖVP gekommen. War nun ein Minister der ÖVP nicht bereit, Zuständigkeiten abzugeben, so galt das auch für einen der SPÖ zugehörigen Minister und war auch durch die Empfehlung gedeckt. Beide Parteien gaben sich gegenseitig die Schuld am mangelnden Fortschritt in der Frage des Forderungsprogrammes³² – und tatsächlich kamen Widerstände aus beiden Richtungen. Nunmehr war ein Junktim gebildet, das die ÖVP in einen gewissen Zugzwang brachte.

Es stellt sich die Frage, wodurch diese Empfehlung der SPÖ veranlaßt wurde. Damals wurde die Vermutung geäußert, die neue Haltung der SPÖ hänge mit dem gerade laufenden Wahlkampf um das Amt des Bundespräsidenten zusammen, für das sich auch der sozialistische Bürgermeister und Landeshauptmann von Wien bewarb. Er hatte seinerzeit das Forderungsprogramm der Bundesländer mitüberreicht. In diesem Sinne konnte die Empfehlung als Unterstützung der Wahlwerbung ihres Kandidaten durch die Partei verstanden werden. Andererseits darf in diesem Zusammenhang auf die Ereignisse in Fußach, im November 1964, nicht vergessen werden. Der Widerstand, den damals die von oben angeordnete Schiffstaufe hervorgerufen hat, hat zweifellos innerhalb der SPÖ zu einer etwas länderfreundlichen Sicht der Dinge beigetragen. Schließlich sei eines nicht vergessen: Die überwiegende Zahl der Forderungen bezogen sich auf Angelegenheiten, die Ressorts betrafen, die von ÖVP-Regierungsmitgliedern geleitet wurden. Bei einer vollen Verwirklichung des Forderungsprogrammes wären daher von der SPÖ geleitete Ressorts weniger betroffen gewesen. Andererseits aber brachte diese neue Haltung der SPÖ die ÖVP in Bedrängnis, wollte sie nun nicht als Ursache für die unterbleibende Erfüllung des Forderungsprogrammes dastehen. So gesehen

handelte es sich um einen geschickten politischen Schachzug, mit dem versucht wurde, der ÖVP den „schwarzen Peter“ zuzuschieben.

Die Länder begrüßten die Empfehlungen der SPÖ, weckte sie doch neue Hoffnungen, wenn sie schließlich auch nicht erfüllt wurden. „Ich hoffe“, sagte der oberösterreichische Landeshauptmann Heinrich **Gleißner**, „daß die neue Haltung der SPÖ nunmehr die Besprechungen zwischen den Bundesländern und der Bundesregierung fördern und innerhalb kürzester Zeit zu einem Erfolg führen wird, da zu den bisherigen absolut positiven Erklärungen des Bundeskanzlers Dr. **Klaus** in dieser Frage auch die Unterstützung der SPÖ hinzutritt.“³³ Diese Hoffnung sollte sich allerdings als verfrüht erweisen.

Bundeskanzler Josef **Klaus** führte nun einen Gegenzug. Er legte der Bundesregierung einen Antrag zur Beschlußfassung vor, wonach über sämtliche Punkte der Forderungsprogramme 1963 und 1964 – auch soweit sie bisher abgelehnt worden waren – Verhandlungen zwischen den Verhandlungskomitees des Bundes und der Länder aufzunehmen seien. Möglichst noch in der Frühjahrs-session 1965 sollten im Nationalrat jene Gesetzesentwürfe zur Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer eingebracht werden, über die ein Einvernehmen hatte erzielt werden können. Die Bundesregierung stimmte am 4. Mai 1965 diesen Anträgen des Bundeskanzlers zu.³⁴ Gleichzeitig wurde die Regierungsvorlage zu einem Bundesverfassungsgesetz über die Aufhebung des Verwaltungs-Notgesetzes angenommen.³⁵

Diesem Beschluß entsprechend kam es am 19. Mai 1965 neuerlich zu Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern. In dieser Aussprache schlug Vizekanzler Bruno **Pittermann** die Verwirklichung aller Punkte des konkretisierten Forderungsprogrammes, mit Ausnahme der Schutzklausel, vor.³⁶ Darüber hinausgehende Forderungen – wie etwa jene nach Auflassung der Sicherheitsdirektionen³⁷ – könnten dagegen nicht Verhandlungsgegenstand sein. Da einerseits die Schutzklausel, auf die die Länder besonderen Wert legten, ausgeklammert bleiben sollte, sich aber andererseits das sozialistische Angebot nicht auch auf die Forderungen, die im ursprünglichen Forderungsprogramm 1963 enthalten waren, erstreckte, kam eine Einigung nicht zustande.

Nachdem der Bundeskanzler am 25. Mai der Bundesregierung über den Stand der Verhandlungen berichtet hatte³⁸, wurden die Verhandlungen am 31. Mai und 15. Juni 1965 weitergeführt. In diesen Verhandlungen wurden Fortschritte erzielt. Im besonderen ist hervorzuheben, daß von den Ländern der Gedanke vorgetragen wurde, anstelle der Verwirklichung der Schutzklausel den Bun-

desrat in verstärktem Maße einzubinden. Man kam überein, daß die Länder zu diesem Gedanken eine Formulierung in die Verhandlungen einbringen sollten.³⁹ Eine Einigung konnte auch in der Frage der Verlängerung des Kurortewesens, des Dienstrechtes der Landes- und Gemeindebediensteten sowie der Naturhöhlen erzielt werden. Ferner war daran gedacht, Bund und Länder im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung gleichzustellen. Durch Bundesgesetze sollten auch die Forderungen unter C/1/d bis f des Forderungsprogrammes erfüllt werden. Keine Einigung konnte in der Frage der Neuorganisation der Fondsverwaltungen und des Förderungswesens, insbesondere hinsichtlich der Wohnbauförderung, erzielt werden.

Inzwischen hatten sich die Länder mit der Frage einer Absicherung der Länderzuständigkeiten durch eine stärkere Einbindung des Bundesrates in das Verfahren der Verfassungsgesetzgebung befaßt. Eine gemeinsame Konferenz des Verhandlungsausschusses der Länder, der Landesamtsdirektoren, der beamteten Landesfinanzreferenten und der Legisten faßte am 24. Juni 1965 den Beschluß, anstelle der Forderung nach Zustimmung aller Landtage zu Verfassungsänderungen, durch die Rechte der Länder beschränkt werden, die Einbindung des Bundesrates in diesen Fällen vorzuschlagen. Nach den Vorstellungen der Länder sollte dem Art. 44 B-VG eine Bestimmung angefügt werden, wonach Verfassungsänderungen, durch die Rechte der Länder beschränkt werden, dem absoluten Veto des Bundesrates unterliegen sollten. Ein solches absolutes Veto sollte an eine zwei Drittel-Mehrheit des Bundesrates bei Anwesenheit der Hälfte seiner Mitglieder gebunden werden.

Diese Vorstellung der Länder wurde in der am gleichen Tag stattfindenden Verhandlung mit dem Bund vorgetragen. Wenige Tage später, am 30. Juni 1965, beschloß die Bundesregierung, vom Bundeskanzleramt sollten vorbereitende Entwürfe für eine Verlängerung der Naturhöhlen und des Kurortewesens sowie der Enteignung zu Zwecken der Assanierung ausgearbeitet werden. Darüberhinaus sollte das Bundeskanzleramt auch Entwürfe für die Gleichstellung von Bund und Ländern in der Privatwirtschaftsverwaltung und zur Verwirklichung der „Schutzklausel“ im Sinne eines absoluten Vetos des Bundesrates vorbereiten. Die zuständigen Bundesminister erhielten den Auftrag, die einfachgesetzlichen Vorlagen auszuarbeiten, um jene Forderungen zu erfüllen, die keine Maßnahmen auf Verfassungsebene erforderten.

Am 12. Oktober 1965 konnte der Bundeskanzler der Bundesregierung einen umfassenden Bericht über die bisherigen Verhandlungen vorlegen. Über das Ergebnis der Beratungen wurde verlautbart:⁴⁰ „Im Ministerrat berichtete Bundeskanzler Dr. Klaus über die Verhandlungen, die das Forderungspro-

gramm der Bundesländer und Gemeinden im Zusammenhang mit dem Notopfer zum Gegenstand haben. Bei diesen Verhandlungen haben die Landesregierungen vorgeschlagen, dem Bundesrat gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates, die Bundeskompetenzen neu begründen und Länderrechte einschränken, ein absolutes Veto einzuräumen. Da dieser Punkt des Forderungsprogrammes auf eine Änderung der dem Nationalrat als Verfassungsgesetzgeber zustehenden Rechte abzielt, ermächtigte der Ministerrat den Bundeskanzler namens der Bundesregierung, den Nationalrat um eine diesbezügliche Stellungnahme zu ersuchen.⁴¹

Bezüglich weiterer Punkte des Forderungsprogrammes faßte der Ministerrat folgende Beschlüsse:

Das Gutachten des Verfassungsdienstes zur Frage der Abkürzung des Instanzenzuges wird nunmehr im Rahmen der Bundesregierung beraten.⁴² Die Bundesminister für Justiz und Inneres wurden ersucht, mit den von den Landesregierungen bevollmächtigten Landesregierungsmitgliedern eine Aussprache über die Überstellung der Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namensänderung in die Landesvollziehung durchzuführen. Ähnliche Besprechungen wird der Bundesminister für soziale Verwaltung über die Überstellung des Kurortwesens in die Kompetenz der Länder halten⁴³, während der Bundesminister für Finanzen die Besprechungen über die Neuregelung des Finanzausgleiches zu einem frühestmöglichen Termin ansetzen wird.

Gegenvorschläge⁴⁴ der Landesregierungen sind in folgenden Punkten eingelangt:

Neuverteilung der Kompetenzregelung auf dem Gebiet der Schifffahrt, Neuverteilung der Kompetenzregelung auf dem Gebiet des Denkmalschutzes, Neuverteilung der Kompetenzregelung auf dem Gebiete des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Länder und Gemeinden, Auflassung des Obersten Agrarsenates.

Diese Gegenvorschläge werden derzeit geprüft. Über das Ergebnis wird nach neuerlicher Fühlungsnahme mit den Landesregierungen der Bundesregierung berichtet werden.

Der Bundesminister für Handel und Wiederaufbau wurde ersucht, seine Stellungnahme zur Frage der Finanzierung der Erhaltung der Bundesstraße den Landesregierungen mitzuteilen.

Der Bundeskanzler berichtete weiters, daß das Bundesministerium für Finanzen einen von ihm ausgearbeiteten Entwurf eines Bundesförderungsgesetzes überarbeitet und den Bundesministerien und den Landesregierungen zur Begutachtung zugeleitet habe.

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft wird den Gegenvorschlag der Landesregierungen auf Übertragung der Bundesforstgärtenverwaltung gegen eine entsprechende Pauschalabfindung an die Bundesländer prüfen.

Der Bericht des Bundeskanzlers wurde zur Kenntnis genommen."

Es schien als stünde ein entscheidender Schritt zur Verwirklichung des Forderungsprogrammes unmittelbar bevor. Doch schon zehn Tage später, am 22. Oktober 1965, scheiterten die Verhandlungen zwischen den Parteien und in der Bundesregierung über den Bundeshaushalt. Als sich daher die Verhandlungskomitees des Bundes und der Länder am 27. Oktober 1965 neuerlich trafen⁴⁵, konnte lediglich eine Art Bilanz gezogen werden. Sie ergab folgendes Bild: Durch die Aufhebung des Verwaltungs-Notgesetzes und durch das Staatsbürgerschaftsgesetz (BGBl. Nr. 250/1965) waren die entsprechenden Forderungen der Länder erfüllt worden. In der Frage der Gleichstellung von Bund und Ländern in der Privatwirtschaftsverwaltung und der Verlängerung der Naturhöhlen bestand Einvernehmen, die Forderung der Länder voll zu erfüllen. Die Ländervertreter gaben ihre Zustimmung zu den von der Bundesregierung ausgearbeiteten Änderungen des Ziviltechniker-, des Krankenpflege- und des Epidemiegesetzes. Es wurde ferner festgehalten, daß durch das Bundesgesetz BGBl. Nr. 170/1965 die Forderung nach Übertragung der Angelegenheiten nach dem Wasserbautenförderungsgesetz erledigt sei. Weitere Fortschritte konnten nicht erzielt werden: Die eine oder andere Seite hatte ihre Haltung noch nicht hinreichend abgeklärt.

Das Scheitern der Budgetverhandlungen führt dazu, daß die Bundesregierung am 9. November 1965 beschloß, für den 6. März 1966 Neuwahlen zum Nationalrat auszuschreiben. Damit war klar, daß bis dahin mit weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen zur Verwirklichung des Forderungsprogrammes nicht mehr gerechnet werden konnte. Die Bundesregierung hatte zwar am 5. November 1965 noch die Weiterführung der Verhandlungen beschlossen⁴⁶, war aber nicht in der Lage, Entscheidungen zu treffen. Als die beiderseitigen Verhandlungskomitees sich am 3. Dezember 1965 wieder trafen, wurde von den Vertretern des Bundes nur darauf verwiesen, die Bundesregierung sei, da sie nur mit der Fortführung der Verwaltung betraut sei, nicht in der Lage, sich zu grundlegenden Fragen zu äußern. Festzuhalten bleibt aber, daß die Länder

in dieser Verhandlung den vorgeschlagenen Kompromiß in der Frage der Regelung der Schifffahrt annahmen, sodaß ein kleiner Fortschritt dennoch erzielt werden konnte. Man kam auch überein, die bisherigen Verhandlungsergebnisse in Gesetzesentwürfe zu kleiden.⁴⁷

4. Der gescheiterte Versuch einer Teillösung

Unter völlig geänderten politischen Vorzeichen standen die Bemühungen um eine Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer nach den Nationalratswahlen vom 6. März 1966. In diesem Wahlgang hatte die Österreichische Volkspartei die absolute Mehrheit erreicht. Nachdem die Bildung einer Koalitionsregierung zusammen mit der SPÖ sich nicht als möglich erwiesen hatte, bildete die ÖVP – gestützt auf ihre parlamentarische Mehrheit – allein die Bundesregierung, an deren Spitze Josef Klaus als Bundeskanzler stand. Da sich die ÖVP im allgemeinen und der Bundeskanzler im besonderen zum Föderalismus bekannten, konnte angenommen werden, daß in der Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer nunmehr schnelle Fortschritte erzielt werden würden.

In seiner Regierungserklärung⁴⁸ ging der Bundeskanzler erwartungsgemäß zwar positiv, wenn auch unverbindlich auf das Forderungsprogramm der Bundesländer ein: „Die Bundesregierung wird über das Forderungsprogramm der Bundesländer zügig weiterverhandeln und nach Durchführung des erforderlichen Begutachtungsverfahrens jene Gesetzentwürfe, über die in den bisherigen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern bereits Einverständnis erzielt wurde, sodann dem Nationalrat als Regierungsvorlage zuleiten“. Dem Gesichtspunkt, einseitige Verschiebungen in den Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern künftig zu vermeiden, gelte „das besondere Augenmerk der Bundesregierung“. Die Stellung des Landeshauptmannes als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung müsse gestärkt werden. „Die Sonderverwaltung des Bundes einschließlich der Sicherheitsverwaltung wird auf das notwendigste Mindestmaß eingeschränkt werden müssen, wobei den Landesinstanzen auch auf dem personellen Sektor eine Mitwirkung einzuräumen ist“⁴⁹. Schließlich wurde angekündigt, die Vorlagen zur Verabschiedung der Gesetze zur Regelung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens würden ehestens unterbreitet werden.⁵⁰

Die Bereitschaft des Bundeskanzlers, das Forderungsprogramm so schnell und so weitgehend als möglich zu verwirklichen, zeigte sich darin, daß noch vor

der Sommerpause des Nationalrates Regierungsvorlagen über die Auflösung der Sicherheitsdirektionen⁵¹ und die Neuordnung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens⁵² eingebracht wurden. Ferner wurde noch Ende Juni 1966 vom Bundeskanzleramt der Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz zur Begutachtung ausgesandt, der den Stand der damaligen Beratungsergebnisse zum Forderungsprogramm der Bundesländer in die Form eines Gesetzesentwurfes brachte.⁵³ Im wesentlichen war vorgesehen:

- Einführung einer „Schutzklausel“ in der Form eines absoluten Vetos des Bundesrates.
- die grundsätzliche Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit der Länder in Angelegenheiten des Dienst- und Personalvertretungsrechtes der Angestellten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände.
- der Kompromiß vom Dezember 1965 in Angelegenheit des Schifffahrtsrechtes.
- die Ausdehnung des Grundsatzes des Art. 15 Abs. 6 B-VG auf den Bereich des Art. 16 B-VG.
- die Gleichstellung von Bund und Ländern als Träger von Privatrechten.
- die Streichung des „Ingenieur- und Ziviltechnikerwesens“ sowie der „Bundesstraßen“ aus der Aufzählung jener Angelegenheiten, die durch unmittelbare Bundesbehörden vollzogen werden dürfen.
- die Verländerung der Naturhöhlenangelegenheiten.

Im September 1966 wurde dieser Entwurf noch durch Bestimmungen ergänzt, wonach der Instanzenzug in der mittelbaren Bundesverwaltung beim Landeshauptmann enden sollte, sofern dieser als Rechtsmittelbehörde entschieden hat.⁵⁴

Dieses verfassungspolitische Programm entsprach dem damaligen Stand der Verhandlungen um die Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer. Mit der Einbeziehung der „Schutzklausel“ und der vorgesehenen Abkürzung des Instanzenzuges in der mittelbaren Bundesverwaltung waren durchaus beachtliche Schritte in Aussicht genommen, wenn auch über eine nicht unerhebliche Zahl von Punkten des Forderungsprogrammes keine Einigung hatte erzielt werden können. Es zeigte sich aber, daß sich der Verwirklichung dieses verfassungspolitischen Programmes Widerstand um Widerstand entgegenstellte. Diese Widerstände zeigten sich im besonderen im Ergebnis des Begutachtungsverfahrens und kamen auch aus den Reihen der ÖVP selbst. Insbesondere die Bundesministerien zeigten sich nach wie vor nicht geneigt, Zuständigkeiten abzugeben. Immer wieder ergaben sich neue Einwände. Deshalb kam es nach Abschluß des Begutachtungsverfahrens zu zahlreichen Verhandlungen und Gesprächen zwischen den einzelnen Bundes-

ministerien und dem Bundeskanzleramt einerseits, aber auch zwischen dem Bundeskanzleramt und den Ländern andererseits. Ziel aller dieser Bemühungen war es, einen angemessenen Kompromiß zu erarbeiten, der in eine Regierungsvorlage einfließen konnte. Ein Ausgleich der Interessengegensätze erwies sich aber als überaus schwierig.

Diese Schwierigkeiten wurden schließlich auch noch dadurch vermehrt, daß sich in der Frage der „Schutzklausel“ eine besondere Entwicklung ergab. Infolge dieser Entwicklung kam es nämlich zu einer Abkopplung der Verwirklichung der „Schutzklausel“ von der Verwirklichung der anderen Teile des Forderungsprogrammes der Bundesländer.

Der im Juni 1966 zur Begutachtung ausgesandte Entwurf einer Novelle zum B-VG hatte eine „Schutzklausel“ in der Form eines absoluten Vetos des Bundesrates bei Kompetenzänderungen vorgesehen. Dies entsprach einem Kompromiß, der bereits im Sommer 1965 erzielt worden war. Dieses Kompromiß wurde nun von den Ländern selbst in Frage gestellt. In der Landeshauptmännerkonferenz am 8. September 1966 forderte nämlich „der damalige Vorsitzende dieser Konferenz, der Salzburger Landeshauptmann Dr. Hans **Lechner**, daß über diese als sogenannte ‚Schutzklausel‘ erklärte Absicht der Verfassungsänderung hinaus eine weitere Aktivierung der Tätigkeit des Bundesrates ins Auge gefaßt werden sollte, weshalb zum Studium dieser Frage die Landeshauptmännerkonferenz ein Komitee, bestehend aus Landeshauptmännern, Landesfinanzreferenten sowie dem Vorsitzenden beziehungsweise dem Vorsitzenden-Stellvertreter des Bundesrates befassen sollte und seinerzeit der Landeshauptmännerkonferenz entsprechende Vorschläge vorzulegen hätte“.⁵⁵ Es wurde das Land Salzburg ersucht, einen schriftlichen Vorschlag zur Reorganisation des Bundesrates auszuarbeiten. Die Folge dieser Vorgangsweise war, daß nun nicht mehr nur über die „Schutzklausel“ gesprochen wurde, sondern über einen – aus dem Forderungsprogramm der Bundesländer bisher ausgesparten – Gesichtspunkt, nämlich eine weitergehende Reorganisation des Bundesrates. So kam es, daß die Regelung über die „Schutzklausel“ aus dem Zusammenhang des Forderungsprogrammes der Bundesländer und der Teilverwirklichung dienenden Novelle zum B-VG ausgeklammert wurde, um sie in diesem neuen Zusammenhang zu erörtern.

Wo die Gründe für diesen Vorstoß zu einer Reorganisation des Bundesrates lagen, ist schwer zu sagen. Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, daß die ÖVP – der Vorstoß kam von einem ihr angehörenden Landeshauptmann – in einer solchen Reorganisation eine politische Unterstützung der Bundesregierung erblickte, da damals die ÖVP im Bundesrat noch die Mehrheit inne

hatte. Es kann auch sein, daß man damals, in der Anfangsphase der Alleinregierung der ÖVP eine günstige Gelegenheit vermutete, die Wünsche mancher, insbesondere auch von Mitgliedern des Bundesrates selbst, durchzusetzen. Kein Zweifel kann aber darüber bestehen, daß dieser Vorstoß politisch unzweckmäßig war, bestehende Schwierigkeiten verstärkte und wohl aller Wahrscheinlichkeit nach die Verwirklichung der „Schutzklausel“ mehr als zehn Jahre hinausschob.

Die von Salzburg erstatteten Vorschläge zu einer Reorganisation des Bundesrates sahen folgende Maßnahmen vor:

1. Der Landeshauptmann sollte von Amts wegen dem Bundesrat angehören.
2. Die Funktionsperiode des Vorsitzenden sollte ein Jahr betragen, also um ein halbes Jahr verlängert werden.
3. Im Bundesrat sollte eine länderspezifische Sitzordnung eingeführt werden.
4. Dem Bundesrat sollte ein absolutes Veto gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates über Verfassungsbestimmungen, durch die in bundesverfassungsgesetzlich begründete Rechte der Länder eingegriffen wird und über Gesetzesbeschlüsse zum Finanzausgleich eingeräumt werden.
5. Hinsichtlich des Vorschlagsrechtes des Bundesrates für die Bestellung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes sollte die Rechtslage vor 1929 wiederhergestellt werden.
6. Die Mitglieder des Bundesrates sollten in den Landtagen berichten.

Diese Vorschläge wurden am 24. November 1966 von der Landeshauptmännerkonferenz beraten. Es wurde beschlossen, die Durchführbarkeit der Vorschläge in einem Komitee gemeinsam mit dem Präsidium des Bundesrates zu prüfen. In Durchführung dieses Beschlusses kam es am 10. April 1967 zu einer Besprechung unter Vorsitz des Bundeskanzlers, an dem Vertreter der Länder und des Bundesrates teilnahmen, und in der die Salzburger Vorschläge erörtert wurden. Das Ergebnis dieser Beratung wurde vom Bundeskanzleramt in einem Gesetzentwurf zusammengefaßt. Diesem stimmte die Landeshauptmännerkonferenz am 22. Juni 1967 zu.

Über das Ergebnis der Beratung berichtete der damalige steirische Landeshauptmann Josef **Krainer** (sen.) am 27. Juni 1967 im Bundesrat wie folgt⁵⁶:

„Das Ergebnis dieser Verhandlungen (gemeint sind die vom 10. April 1967) hat bei der Landeshauptleutekonferenz am 22. Juni einheitliche Zustimmung gefunden. Damit ist eine weitgehende Klärung im Zusammenhang mit Fragen der Länderforderungen herbeigeführt worden. Für Verhandlungen auf Parlamentsebene, mit den Parlamentsklubs und den Parteienvertretern ist ebenfalls eine gute Vorarbeit geleistet worden.

Kurz das Ergebnis:

Jeder Landeshauptmann soll auf Verlangen die Möglichkeit haben, im Bundesrat das Wort zu ergreifen und für die Anliegen seines Landes zu votieren.

Die Funktionsperiode des Vorsitzenden des Bundesrates soll auf ein Jahr verlängert werden.

Es ist vorgesehen, die Sitzordnung ländersweise zu regeln. Das ist aber eine Sache der Geschäftsordnung.

Wenn in den Ausschüssen des Nationalrates über Verfassungsbestimmungen verhandelt wird, sind auf Verlangen Mitglieder des Bundesrates beizuziehen.

Die Bundesregierung hat Vorlagen, die die gleiche Materie betreffen, an den Nationalrat und an den Bundesrat zuzuleiten.

Die wichtigste Bestimmung: Das absolute Vetorecht gegen Beschlüsse des Nationalrates über Verfassungsbestimmungen, durch die in die bundesverfassungsgesetzlichen Rechte der Länder eingegriffen wird.

Der Vorsitzende des Bundesrates soll den Titel ‚Präsident‘, der 1. Stellvertreter ‚Zweiter Präsident‘ und der 2. Stellvertreter ‚Dritter Präsident‘ erhalten.“

Die Landeshauptmännerkonferenz vom 18. Oktober 1967 forderte die Bundesregierung auf, den abgestimmten Entwurf einer Novelle zum B-VG über die Reorganisation des Bundesrates im Nationalrat einzubringen. Dazu kam es aber nicht. Denn wenige Tage nach der Landeshauptmännerkonferenz am 18. Oktober 1967 kam es zu den oberösterreichischen Landtagswahlen vom 22. Oktober 1967. In diesem Wahlgang verlor die ÖVP zwei Mandate an die SPÖ. Dies wirkte sich auch auf den Bundesrat aus: Beide Parteien standen sich dort nunmehr mit gleich vielen Mandaten gegenüber – die ÖVP hatte die Mehrheit verloren. Nach den Landtagswahlen in Niederösterreich am 19. Oktober 1969 ging die Mehrheit im Bundesrat sogar auf die SPÖ über. Es verwundert nicht, daß unter diesen Vorzeichen an einer Reorganisation des

Bundesrates, insbesondere aber an einem absoluten Veto in bestimmten Angelegenheiten, kein Interesse der Regierungspartei bestand.

Dazu kam, daß in der Frage der Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer auf der Stelle getreten wurde. Als der Bundeskanzler am 4. Juli 1967 der Bundesregierung über den Stand der Verhandlungen berichtete, war das Ergebnis ernüchternd: Große Fortschritte waren nicht erzielt worden. Deshalb stimmte die Bundesregierung auch dem Vorschlag des Bundeskanzlers zu, im Herbst dieses Jahres Gespräche auf politischer Ebene aufzunehmen.

Inzwischen zeigte sich, daß für Maßnahmen zur Verwirklichung des Forderungsprogrammes nicht mehr viel Zeit blieb. Der Bundeskanzler kam deshalb unter Zeitdruck, weil die Halbzeit der Gesetzgebungsperiode nahte. Sollte noch ein Erfolg erzielt werden, so war es notwendig, eine Regierungsvorlage sobald als möglich im Nationalrat einzubringen. Denn von der konsequenten Oppositionspolitik der SPÖ war nicht zu erwarten, daß die parlamentarischen Verhandlungen über eine Novellierung des B-VG schnell vor sich gehen würden.

Im März 1968 entschloß sich daher der Bundeskanzler, der Bundesregierung eine Vorlage über eine Novelle zum B-VG zur Beschlußfassung vorzulegen. Diese Vorlage unterschied sich von dem im Jahre 1966 zur Begutachtung ausgesandten Entwurf in zwei wesentlichen Punkten: Infolge der schon dargestellten Umstände war die „Schutzklausel“ in dieser Vorlage nicht mehr enthalten; sie sollte gesondert im Rahmen der Reorganisation des Bundesrates behandelt werden. Weiters wurde auf die Abkürzung des administrativen Instanzenzuges in der mittelbaren Bundesverwaltung verzichtet.

Selbst diese Vorlage aber stieß in der Bundesregierung auf Widerstände, sodaß die Beschlußfassung zunächst zurückgestellt werden mußte. Erst nach neuerlichen Gesprächen konnte die Vorlage am 26. März 1968 beschlossen werden. Sie wurde dem Nationalrat als Regierungsvorlage einer Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1968 zugeleitet.⁵⁷

Im Laufe des März 1968 nahm auch der damalige Vorsitzende der Landeshauptmännerkonferenz, der Vorarlberger Landeshauptmann Herbert Kessler, Fühlung mit den Klubobmännern der im Nationalrat vertretenen Parteien, um eine baldige Beratung und Beschlußfassung der von allen Ländern unterstützten Regierungsvorlage vorzubereiten. Von diesen Gesprächen erwies sich jenes vom 19. März 1968 mit dem Obmann des sozialistischen Parlamentsklubs, Bruno Pittermann, als das bedeutsamste. Bruno Pittermann wies nämlich

darauf hin, er habe bereits in einer Pressekonferenz zum Ausdruck gebracht, die Opposition werde der Bundesregierung im Nationalrat kein Vertrauen aussprechen. Die Verabschiedung der Regierungsvorlage über die Novelle des B-VG würde aber einer solchen Vertrauenserklärung für die Bundesregierung gleichkommen. Die Stellung der SPÖ habe sich eben durch ihre Oppositionsrolle verändert. Verhandlungen über die Verwirklichung von Punkten des Forderungsprogrammes der Bundesländer könnten allerdings zwischen den parlamentarischen Klubs geführt werden, was dann in weiterer Folge zu Initiativanträgen führen könnte. Dies würde aber voraussetzen, daß die Regierungsvorlage zurückgezogen würde. In derartige Verhandlungen müßte aber auch der Wunsch Wiens nach einer Änderung des Art. 109 B-VG ebenso einbezogen werden wie die Frage der Verlängerung der Enteignung zum Zwecke der Assanierung. Hinsichtlich der Frage der Aufwertung des Bundesrates bemerkte der sozialistische Klubobmann, unter den gegenwärtigen Umständen sei daran nicht zu denken. Damit war die Regierungsvorlage, die eine Teillösung in der Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer anstrebte, schon vor ihrer Einbringung am 29. März 1968 gescheitert. Daran sollte sich nichts mehr ändern.

Außerhalb des Parlaments aber gingen die Verhandlungen und Gespräche weiter. Eine große Kompromißbereitschaft aber bestand nicht. Am 26. Juni 1968 beantwortete Bundeskanzler Josef **Klaus** daher eine mündliche parlamentarische Anfrage des Abg. **Grundemann-Falkenberg**, ob die Bundesregierung dem Nationalrat einen weiteren Gesetzentwurf vorlegen werde, um die offenen Länderforderungen zu erfüllen, ausweichend. Es seien noch Fragen offen, wie die der Abkürzung des Instanzenzuges, die Neuordnung der Kompetenzen in Angelegenheiten der Enteignung zum Zwecke der Assanierung und des Kurortewesens sowie der Bereich der Reorganisation des Bundesrates. Zur Frage, wann darüber die Bundesregierung eine Vorlage werde beschließen können, meinte der Bundeskanzler, die erforderlichen Verhandlungen würden noch „geraume Zeit“ in Anspruch nehmen.⁵⁸

Die Landeshauptmännerkonferenz am 27. und 28. Juni 1968 befaßte sich ebenfalls mit der Frage der weiteren Vorgangsweise. Es wurde überlegt, die Kompetenz zur Enteignung zum Zwecke der Assanierung in Art. 11 oder 12 B-VG zu überstellen. In der Frage der Abkürzung des Instanzenzuges in der mittelbaren Bundesverwaltung sollten Gespräche auf politischer Ebene geführt werden. Am 31. Oktober beschloß die Landeshauptmännerkonferenz die Einsetzung eines Verhandlungskomitees. Neben den soeben genannten Fragen sollte auch die der Abschaffung der Sicherheitsdirektionen in die Gespräche einbezogen werden.

Noch am 23. Oktober 1968 bestätigte Bundeskanzler Josef **Klaus** in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage, man beschäftige sich mit noch offenen Fragen, nämlich der Zuständigkeit im Personenstandswesen, der Enteignung zum Zwecke der Assanierung und der Frage des Instanzenzuges in der mittelbaren Bundesverwaltung. Auf die Frage, ob die Erledigung des Gesamtkomplexes abgewartet werde, antwortete der Bundeskanzler: „Es ist mein Bestreben, einen allgemeinen, einen generellen Abschluß dieser schon seit Jahren in Beratung stehenden sogenannten Länderforderungen zu erzielen. Sollte das in absehbarer Zeit nicht möglich sein, werde ich mir erlauben, dem Hohen Haus wieder ein ‚Paket‘ vorzulegen.“¹⁵⁹

Das Verhandlungskomitee der Länder versuchte am 9. April 1969 in einer Vorsprache bei den Klubobmännern der drei Parteien des Nationalrates den Weg für Beratungen auf parlamentarischer Ebene zu ebnen. Sie blieben ohne Erfolg. Die ÖVP und die FPÖ waren bereit, die im Nationalrat liegende Regierungsvorlage zu beschließen. Die SPÖ stimmte weiterhin Beratungen nicht zu. Es wurde darauf hingewiesen, daß die Frage der Abkürzung des Instanzenzuges und der Kompetenz zur Enteignung zum Zwecke der Assanierung ungelöst sei. Gespräche könnten nur dann in Aussicht genommen werden, wenn die Länder selbst in diesen Fragen Einigung erzielt hätten. Die Aussichten auf eine Teilverwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer schwanden.

Um noch zu retten, was zu retten wäre, überlegte die Landeshauptmännerkonferenz am 12. Juni 1969, doch wenigstens die Neuverteilung der Zuständigkeit im Dienstrecht gesondert durchzuführen. Aber auch dieser Gedanke wurde begraben als in der Landeshauptmännerkonferenz am 18. September sich Wien gegen ein Herausbrechen einzelner Teile aussprach.

Zu diesem Zeitpunkt war aber die Zeit bereits abgelaufen. Die Nationalratswahlen 1970 standen bevor.

II. Kapitel: DURCHBRUCH

Die Nationalratswahlen vom 1. März 1970 brachten der ÖVP eine empfindliche Niederlage. Sie verlor nicht nur die absolute Mehrheit, vielmehr gewann die SPÖ die relative Mehrheit. Am 21. April kam es zur Bildung der sozialistischen Minderheitsregierung mit Bruno **Kreisky** als Bundeskanzler.

In seiner Regierungserklärung vom 27. April 1970 kündigte **Kreisky** an, die Bundesregierung werde „ein großes Reformprogramm in Angriff nehmen, dessen Ziel die Wohlfahrt und der Fortschritt des freien Menschen in der Gesellschaft ist“. Zum Forderungsprogramm der Bundesländer enthielt die Regierungserklärung keine konkreten Aussagen. Es wurde nur ganz allgemein festgehalten, die Bundesregierung werde „alle Bestrebungen zur weiteren Demokratisierung unserer Gesellschaft unterstützen und sich um eine gute Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Ländern und Gemeinden auf der Basis des bundesstaatlichen Prinzips ebenso bemühen wie um eine Verbesserung des Naheverhältnisses zwischen dem einzelnen Staatsbürger und den Behörden“. ⁶⁰ Aus der Regierungserklärung konnte nicht abgeleitet werden, daß die Absicht bestand, weitere Schritte zur Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer zu setzen.

Der Stand der Dinge stimmte nicht zuversichtlich. Insgesamt sieben Punkte des Forderungsprogrammes der Bundesländer waren bisher erfüllt worden. ⁶¹ Die Regierung **Klaus** war in ihrem Bemühen, einige weitere Punkte zu erfüllen, gescheitert. „Einmal fehlte es an der Bereitwilligkeit der Opposition, überhaupt Gesetze im Verfassungsweg mit uns zu beschließen, ein anderes Mal waren es die ÖVP-Landespolitiker in jenen Ländern, wo der Landeshauptmann ein Sozialist war – in Wien, Kärnten und im Burgenland –, die fürchteten, bei einer Vermehrung der Landeskompetenzen würde der Instanzenzug zu den Bundesministerien abgeschnitten und so ÖVP-feindliche Entscheidungen vor allem in Gewerbeangelegenheiten getroffen werden. Es ging zu wie beim Bau eines Tunnels, bei dem die Behebung der Wassereinbrüche und Materialeinstürze wesentlich mehr Zeit erfordert als das Vorwärtsarbeiten am Tunnel selbst.“ ⁶² Die neu gebildete Regierung **Kreisky** aber zeigte weder den Willen noch schien sie die Möglichkeit zu haben als Minderheitsregierung, die Erfüllung des Forderungsprogrammes der Bundesländer ins Auge zu fassen. Dennoch ergriffen die Länder die Initiative.

1. Die Neufassung des Forderungsprogrammes

Im Herbst des Jahres 1970 standen die Feiern zum 25. Jahrestag der Wiedererrichtung der Republik Österreich bevor. Dies bot eine günstige und passende Gelegenheit, die Forderungen und Wünsche der Länder gegenüber dem Bund neu zu formulieren. Aus dieser Überlegung heraus, beschloß die Landeshauptmännerkonferenz am 16. April 1970, zwei Arbeitsgruppen einzusetzen, deren Aufgabe es war, das Forderungsprogramm der Bundesländer zu überarbeiten. Diese Überarbeitung sollte bis Ende Juni abgeschlossen sein.

Auf Grund dieses Beschlusses wurden zwei Arbeitskreise eingerichtet, wobei der Arbeitskreis A unter dem Vorsitz des Vorarlberger Landesamtsdirektors Elmar **Grabherr** die verfassungsrechtlichen Forderungen, der Arbeitskreis B unter dem Vorsitz des Wiener Finanzreferenten Josef **Machtl** die finanzrechtlichen Forderungen zu behandeln hatte. Diesen Arbeitskreisen gehörten Vertreter aller Länder an.

Schon am 27. April 1970 trat der verfassungsrechtliche Arbeitskreis zu seiner ersten Sitzung zusammen. In der Folge hielt dieser Arbeitskreis fünf Sitzungen ab und beendete seine Arbeit am 12. Juni. Da die Sitzungen des Arbeitskreises jeweils in Salzburg stattfanden, wurden sie als „Salzburger Konferenzen“ bezeichnet.

Die Aufgabe des Arbeitskreises war einerseits die Sichtung des bestehenden Forderungsprogrammes, andererseits aber auch die Erarbeitung neuer Forderungen. Dabei sollten auch die Ergebnisse des seinerzeitigen „Viererausschusses“ berücksichtigt werden.

Im Zuge der Sichtung des Forderungsprogrammes 1964 wurden in der Regel die bisherigen Forderungen – teilweise allerdings mit geänderter Formulierung – auch in das neue Forderungsprogramm übernommen. Bemerkenswerte Änderungen ergaben sich in folgenden Punkten:

- Es wurde nicht mehr die Verlängerung des gesamten Kurortewesens verlangt, die sanitäre Aufsicht sollte vielmehr dem Bund vorbehalten bleiben.
- Die Forderung nach Abschaffung des Obersten Agrarsenates wurde fallengelassen und nur mehr eine Beschränkung der Zuständigkeiten des Obersten Agrarsenates verlangt.
- In der Frage des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens erklärten sich die Länder mit einer Regelung, wie sie die Regierungsvorlage 38 BlgNR, XI. GP., vorgesehen hatte einverstanden.

Die Ergänzung des verfassungspolitischen Forderungsprogrammes umfaßte insgesamt 26 Punkte, dazu kamen weitere 9 Punkte, die durch Maßnahmen auf einfachgesetzlicher Ebene zu erfüllen gewesen wären. Als wesentliche Punkte des verfassungspolitischen Programmes, das vom Arbeitskreis A ausgearbeitet wurde, seien erwähnt:

- Einführung des Rechts der Länder, in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches mit den ihnen benachbarten Staaten Staatsverträge abschließen zu können.
- Absicherung der Länderzuständigkeit in Angelegenheiten des Fremdenführer-, Bergführer- und Schiführerwesens sowie der Privatzimmervermietung.
- Verlängerung der Angelegenheiten der Gemeindewachkörper.
- Einführung eines Stimmrechts der Länder bei Staatsverträgen, die die Länder berühren.
- Regelungen im Bereich der Organisation der Verwaltung in den Ländern sollten ausschließlich Landessache werden, wobei der Bundesregierung jedoch ein Zustimmungsrecht zu diesen Gesetzesbeschlüssen eingeräumt werden sollte.
- Der Abschluß von verbindlichen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches sollten verfassungsgesetzlich ermöglicht werden.
- Verpflichtung des Bundes, in den Bundesgesetzen jeweils die Kompetenzgrundlage für das betreffende Gesetz anzugeben.
- Gegen Gesetzesbeschlüsse eines Landtages sollte die Bundesregierung nur wegen behaupteten Eingriffes in die Bundeszuständigkeit Einspruch erheben können.
- Die Auflösung der Landtage durch den Bundespräsidenten sollte beseitigt werden.
- Die Regelung des Art. 102 Abs. 7 B-VG, die den Einsatz eigener Bundesorgane in Gemeinden bei Gefährdung der öffentlichen Ruhe und Ordnung vorsieht, sollte beseitigt werden.
- Die Besoldung des Landeshauptmannes sollte Landessache werden, wobei die bisherigen Bundeszahlungen als Beiträge aber aufrecht bleiben sollten.
- Absicherung der Länderzuständigkeit in Angelegenheiten des Grundverkehrs.

Nachdem die Arbeitsgruppe ihre Arbeiten zeitgerecht abgeschlossen hatte, wurde der Entwurf eines überarbeiteten Forderungsprogrammes zunächst in der Landesamtsdirektorenkonferenz am 10. Juli 1970 beraten. In dieser Konferenz wurde der Entwurf im wesentlichen angenommen, bei den verfassungspolitischen Forderungen wurde nur jene der Beseitigung des Landtagsauflö-

sungsrechtes des Bundespräsidenten gestrichen. Man wollte das Forderungsprogramm der Bundesländer nicht dadurch belasten, daß Zuständigkeiten des Bundespräsidenten in Frage gestellt wurden.

Das ergänzte Forderungsprogramm 1970 wurde schließlich von der Landeshauptmännerkonferenz am 24. September 1970 beschlossen. Allerdings wurden an dem vorliegenden Entwurf nicht unerhebliche Änderungen vorgenommen.

Die wohl wesentlichste Änderung betraf die „Schutzklausel“. Entsprechend dem Forderungsprogramm 1964 war neuerlich die Forderung enthalten, daß die Bundesverfassung vorzusehen hätte, Verfassungsbestimmungen, durch die Rechte der Länder beschränkt werden, dürften erst nach Zustimmung aller Landtage kundgemacht werden. Die Landeshauptmännerkonferenz änderte die Forderung in die Richtung, daß die Zustimmung von zwei Dritteln der Landtage erforderlich sein sollte. Man war der Überzeugung, daß die Forderung nach einer Zustimmung aller Landtage sich nicht durchsetzen lassen werde, weil dadurch die Verfassungsgesetzgebung des Bundes in einem gewissen Teilbereich zu stark behindert würde. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß die Regelung besonders die sogenannten „Wirtschaftsgesetze“ – wie Marktordnungsgesetz oder Viehwirtschaftsgesetz – betroffen hätte, die nach den bisherigen Erfahrungen immer sehr kurzfristig beschlossen wurden, was künftig nicht mehr möglich wäre. Bemerkenswert ist auch, daß die sozialistisch regierten Länder gegen diese Regelung nunmehr keinen Einspruch erhoben, obwohl sie keine Sperrminorität besaßen. Es kann sein, daß man sich der früheren Überlegungen nicht mehr bewußt war, es ist aber auch nicht ausgeschlossen, daß der sozialistische Einfluß auf Bundesebene als hinreichende Sicherheit angesehen wurde.

Von der Landeshauptmännerkonferenz wurden schließlich folgende Punkte des Forderungsprogrammes fallengelassen:

- Das völkerrechtliche Vertragsrecht mit Nachbarstaaten.
- Die Verländerung der Gemeindewachkörper.
- Die Forderung nach Angabe der Kompetenzgrundlage in den Bundesgesetzen.
- Die Aufhebung des Art. 102 Abs. 7 B-VG.
- Die Besoldung der Landeshauptmänner durch das Land.

Erwähnenswert ist auch, daß die Forderung nach einer Verländerung des Denkmalschutzes fallengelassen wurde. An die Stelle dieser Forderung trat jene, den Denkmalschutz in die mittelbare Bundesverwaltung zu überstellen.

Die Landeshauptmännerkonferenz beschloß auch ein an die Bundesregierung gerichtetes Begleitschreiben. Darin drückten die Länder ihre Überezeugung aus, durch eine echte Stärkung der föderalistischen Struktur werde die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften begünstigt, durch die Vermeidung von Mehrgeleisigkeiten die Verwaltung vereinfacht und das Nahverhältnis zwischen Staatsbürger und Behörde verbessert werden. Man zeigte auch Verständnis für manche zentralistische Tendenz in der Vergangenheit: „Die innerpolitischen Verhältnisse im Lande vor der Besetzung des Jahres 1938 und die besonderen Umstände während der Besatzungszeit von 1945 bis 1955 brachten eine stärkere Betonung der Zentralgewalt. Inzwischen sind die Gründe für die zum Nachteil der Länder erfolgten Änderungen der Kompetenzverteilung vielfach weggefallen, so daß die Länder die begründete Hoffnung haben, daß ein wesentlicher Teil dieser Kompetenzen wieder den Ländern übertragen wird.“ Diesem Schreiben waren als Anlage 2 das überarbeitete Forderungsprogramm der Bundesländer 1964 und als Anlage 3 die Ergänzungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer angeschlossen. Sie bildeten in ihrer Gesamtheit das Forderungsprogramm in der Fassung von 1970.⁶³

Es ist schließlich zu erwähnen, daß im Zuge der Überarbeitung und Ergänzung des Forderungsprogrammes im Jahre 1970 zwei Fragen außerhalb der Betrachtungen blieben: die der Auflösung der Sicherheitsdirektionen und die der Aufwertung des Bundesrates. Beide Angelegenheiten wurden als ein zu sensibles Politikum betrachtet, als daß es in dieser oder jener Form Eingang in das Forderungsprogramm gefunden hätte. Man befürchtete, mit der Aufnahme dieser beiden Probleme das Forderungsprogramm in einer Weise zu belasten, daß es sich als politisch nicht durchsetzbar erweisen würde.

Wie erwähnt war die Überarbeitung und Ergänzung des Forderungsprogrammes der Bundesländer aus Anlaß der 25-Jahr-Feier der Wiedererrichtung Österreichs in Angriff genommen worden. Im Rahmen des am 20. Oktober 1970 stattfindenden Festaktes wurde denn auch das Forderungsprogramm der Bundesregierung offiziell überreicht, deshalb trägt auch das Begleitschreiben das Datum dieses Tages. In einer Ansprache im Rahmen dieses Festaktes bekannte sich Bundeskanzler Bruno **Kreisky** zum Föderalismus, der das Ergebnis einer historischen Entwicklung sei. Je dezentralisierter die Funktionen des Staates gestaltet seien, um so besser seien sie für den einzelnen Staatsbürger überschaubar und um so größer werde sein Freiheits- und Sicherheitsgefühl. Eine verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander, aber auch mit dem Bund, sei anzustreben. Auf das Forderungsprogramm eingehend wies er darauf hin, dieses werde von der Bundesregierung im Geiste des kooperativen Bundesstaates geprüft werden.⁶⁴

2. Die Entstehung der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1974

Noch am selben Tag, dem 20. Oktober 1970, übermittelte das Bundeskanzleramt das Forderungsprogramm an die Bundesministerien. Die Mitglieder der Bundesregierung wurden durch den Bundeskanzler aufgefordert, das Forderungsprogramm wohlwollend auf seine Verwirklichung hin zu prüfen.

Der Bundeskanzler hatte die ernste Absicht, das Forderungsprogramm so weit als möglich zu erfüllen. Die damals herrschende Reformstimmung kam dem Forderungsprogramm zugute. Darüberhinaus aber bot das Forderungsprogramm eine gute Gelegenheit, dem zentralistischen Image der SPÖ mit Taten entgegenzutreten. Als günstig erwies es sich auch, daß in der unerledigten Regierungsvorlage von Bundeskanzler **Klaus** schon eine Basis gelegt war, die auf Übereinstimmung zwischen Bund und Ländern beruhte. Aus dieser Erwägung heraus bestand damals folgende Zielsetzung: Die seinerzeitige Regierungsvorlage vom Jahre 1968 sollte die Grundlage für weitere Maßnahmen sein; was damals zugestanden worden war, sollte auch jetzt zugestanden werden. Darin kommt im übrigen auch der Mißgriff deutlich zum Ausdruck, der mit der Abkoppelung der „Schutzklausel“ in der Form eines absoluten Vetorechtes des Bundesrates vom Forderungsprogramm gemacht worden war. Wäre nämlich diese Regelung seinerzeit beibehalten worden, wären die Chancen groß gewesen, daß ein solches Vetorecht des Bundesrates Eingang in die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1974 gefunden hätte. Die Vorlage der Regierung **Klaus** sollte aber noch durch die Erfüllung weiterer Forderungen angereichert werden. Dies wurde wesentlich dadurch erleichtert, daß einerseits einige Forderungen des ergänzten Forderungsprogrammes – wie etwa die Verankerung des Grundverkehrs – nur Absicherungen grundsätzlich unbestrittener Zuständigkeiten der Länder bedeuteten, andererseits aber eine Anzahl von Forderungen solche Verfassungsfragen bedarfen, für die das Bundeskanzleramt das primär zuständige Ressort war.

Nach Einlangen der Stellungnahmen der Bundesministerien und nachdem im Februar 1971 Gespräche zwischen dem Bundeskanzleramt und betroffenen Bundesministerien stattgefunden hatten, zeichnete sich bereits ab, daß über die Regierungsvorlage von 1968 hinaus, eine beachtliche Zahl von Forderungen erfüllbar waren. Hervorzuheben sind – ohne Vollständigkeit in Anspruch zu nehmen – folgende:

- Die Regelung der Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern sollte in die Landesgesetzgebung übertragen werden.

- Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sollten ausdrücklich verfassungsgesetzlich vorgesehen werden.
- Die Länderkompetenz in Angelegenheiten des Grundverkehrs, des Landeswappen und Landessiegels sollte klargestellt werden.
- In Angelegenheiten, die in die Grundsatzgesetzgebung des Bundes fallen, sollte die Landesgesetzgebung auch dann tätig werden können, wenn ein Grundsatzgesetz des Bundes noch nicht erlassen ist.
- Der Instanzenzug in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung sollte abgekürzt werden.
- Die Einheitlichkeit des Verfahrens dadurch abgesichert werden, daß Bund und Länder nur unter bestimmten Voraussetzungen davon abweichende Regelungen erlassen können.

Es ergab sich, daß in 18 Punkten das Forderungsprogramm als voll erfüllbar, in neun Punkten als teilweise erfüllbar angesehen wurde. Ferner wurden acht Punkte als offen bezeichnet und sieben Punkte als nicht erfüllbar.⁶⁵

Dieses Ergebnis trug der Bundeskanzler am 18. Mai 1971 der Landeshauptmännerkonferenz vor.

In den folgenden Verhandlungen konnte in einigen Punkten – zum Beispiel Dienstrechtzuständigkeit⁶⁶, Gleichstellung von Bund und Ländern als Träger von Privatrechten⁶⁷ – eine Lösung erzielt werden. In der Frage der Neuordnung der Kompetenzverteilung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens waren gesonderte Verhandlungen im Gange. Was die finanziellen Forderungen der Länder anlangte, sollten sie im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz behandelt werden.

Nachdem es in einer neuerlichen Aussprache zwischen dem Bundeskanzler und den Landeshauptmännern am 17. Juni 1971 zu einer Einigung gekommen war, berichtete am 9. August 1971 der Bundeskanzler der Bundesregierung über das erzielte Ergebnis.⁶⁸ Dabei wurde darauf hingewiesen, der vorliegende Entwurf enthalte auch jene verfassungsrechtlichen Vorschriften, die als Grundlage für eine Kodifikation der Rechtsgrundlagen für die kollektive Rechtsgestaltung im Arbeitsleben (insbesondere für den Abschluß von Kollektivverträgen) erforderlich sind. Es sei – entsprechend der Regierungserklärung⁶⁹ – vorgesehen, das Arbeitsrecht der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter in die Bundeskompetenz zu übertragen. Der Entwurf dieser Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz wurde am 10. August zur Begutachtung ausgesandt.⁷⁰

Inzwischen hatte der Nationalrat am 14. Juli 1971 mit den Stimmen der SPÖ und der FPÖ – nach Verabschiedung der Wahlrechtsreform – beschlossen, den Nationalrat aufzulösen. Die Nationalratswahlen fanden am 10. Oktober 1971 statt. Aus ihr ging die SPÖ als Sieger hervor: Mit einem Stimmenanteil von 50.04 % erreichte sie 93 Mandate und damit die absolute Mehrheit. Bruno **Kreisky** bildete neuerlich die Regierung und gab am 5. November 1971 seine Regierungserklärung ab, in der zum Forderungsprogramm der Bundesländer ausgeführt wurde:

„Im Sinne der Erklärung der Bundesregierung vom 27. April 1970, sie werde sich im Geiste des kooperativen Bundesstaatsgedankens um eine gute Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden bemühen, hat sie sofort nach ihrer Amtsübernahme die Verhandlungen über das Forderungsprogramm der Bundesländer aufgenommen. Diese Arbeiten konnten vor wenigen Monaten mit der Erstellung des Entwurfes einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 abgeschlossen werden, der bereits dem Begutachtungsverfahren zugeleitet worden ist.

Dieser Entwurf trägt den Wünschen der Bundesländer in weitestgehendem Maße Rechnung; unter Berücksichtigung des Ergebnisses des Begutachtungsverfahrens soll damit das Forderungsprogramm der Bundesländer, soweit es sich um dessen verfassungsgesetzlichen Teil handelt, mit Ausnahme der Forderungen auf dem Gebiete der Finanzverfassung, des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens sowie der Assanierung, erfüllt werden.“⁷¹

Am 1. Februar 1972 konnte die Regierungsvorlage der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle zur Erfüllung des Forderungsprogrammes der Bundesländer durch die Bundesregierung genehmigt werden.⁷²

Der Entwurf wurde vom Verfassungsausschuß des Nationalrates erstmals am 3. Mai 1972 beraten. Es wurde beschlossen, zur Vorberatung einen Unterausschuß einzusetzen. Diesem gehörten von der SPÖ die Abgeordneten **Heinz Fischer**, **Hans Hesele**, **Herbert Pansi**, **Edgar Schranz** und **Rudolf Thalhammer** und von der ÖVP die Abgeordneten **Felix Ermacora**, **Josef Gruber**, **Georg Prader** und **Herbert Stohs** an. Die FPÖ war im Unterausschuß durch den Abgeordneten **Tassilo Broesigke** vertreten.

Dieser Unterausschuß konstituierte sich im Anschluß an die Sitzung des Verfassungsausschusses und trat am 18. Mai 1972 zu seiner ersten Arbeitssitzung zusammen. Schon in dieser ersten Sitzung trat die Frage der Verbundlichung des Arbeitsrechts der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter – ein

altes Problem, das bis heute nicht gelöst ist – in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung. Die Vertreter der ÖVP wandten sich gegen die beabsichtigte Kompetenzverschiebung. Die in Beratung stehende Regierungsvorlage diene doch der Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer, eine Kompetenzregelung zugunsten des Bundes bilde daher einen Fremdkörper und sollte beiseite gelassen werden. Von der SPÖ wurde demgegenüber die Notwendigkeit eines einheitlichen Arbeitsrechts betont. Auch die FPÖ anerkannte die sachliche Berechtigung der vorgeschlagenen Kompetenzverschiebung. Da eine Einigung nicht erzielt werden konnte, wurde – ohne im übrigen auf den Entwurf einzugehen – vereinbart, darüber zunächst Verhandlungen auf politischer Ebene zu führen.

Inwieweit dieses Ergebnis durch die Beschlüsse der Klubtagung der ÖVP in Baden am 17. März 1972 bedingt waren, kann nicht gesagt werden. Es sei aber erwähnt, daß in dieser Klubtagung beschlossen worden war, ein „rauhes Klima“ gegenüber der Regierung einzuführen. Verfassungsgesetze sollten abgelehnt werden, wenn nicht darüber vorher verhandelt worden ist, insbesondere aber seien Junktimierungen abzulehnen. Ein solches Junktim konnte man aber zwischen der Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer und der Verbundlichung des Arbeitsrechts der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter sehen. Nicht zu übersehen ist auch, daß die Länder einen solchen Kompetenzübergang auf den Bund ablehnten.

Das Ergebnis der Verhandlungen vom 18. Mai 1972 führten dazu, daß die Beratung für fast zwei Jahre zum Stillstand kamen. Es muß aber auch berücksichtigt werden, daß die politischen Gegensätze, die sich im Laufe der Beratungen anderer Gegenstände – erwähnt sie nur die Rundfunkreform, die Schaffung der Volksanwaltschaft und das neue Strafgesetzbuch – ergaben, für die Behandlung des Forderungsprogrammes nicht günstig waren.

Die Landeshauptmännerkonferenz am 27. Juni 1972 appellierte zwar an die Parlamentsklubs, jene Fragen des Forderungsprogrammes der Bundesländer vordringlich zu behandeln, über die Einigung mit der Bundesregierung erzielt worden sei (also unter Ausschluß der Frage des Arbeitsrechts der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter), aber vergeblich. Auch die Wiederholung des Appells durch die gemeinsame Konferenz der Landeshauptmänner und Finanzreferenten vom 19. Oktober 1972 blieb vergeblich.

Auf Empfehlung der Landesamtsdirektoren beschloß schließlich die Landeshauptmännerkonferenz am 9. Mai 1973, den Bürgermeister und Landeshauptmann von Wien, Felix Slavik, und den Vorarlberger Landeshauptmann Herbert

Kessler mit Gesprächen über die Weiterbehandlung des Forderungsprogrammes zu betrauen. Die Krise um den Wiener Bürgermeister (Fall Sternwartepark) und der Rücktritt im Juni 1973 machten solche Gespräche jedoch unmöglich.

Der kurzfristig erörterte Gedanke, das Landarbeiterrecht nicht vollständig zu verbundlichen, sondern kompetenzmäßig dem Art. 11 B-VG einzuordnen, erwies sich ebenfalls als nicht geeignet, die Verhandlungen über das Forderungsprogramm der Bundesländer in neue Bahnen zu lenken.

Am 29. November 1973 entschloß sich schließlich die Landeshauptmännerkonferenz, den bereits im Mai eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen. Neben Landeshauptmann Herbert Kessler wurde nun der neubestellte Wiener Landeshauptmann Leopold Gratz beauftragt, auf politischer Ebene in Gespräche einzutreten.

Tatsächlich erfolgt der Durchbruch im Frühjahr 1974. Am 1. März 1974 wurde in Anwesenheit von Bundeskanzlers Kreisky in Salzburg die „Arbeitsgemeinschaft Sozialistischer Landesregierungsmitglieder und Landtagsklubs (ASL)“ als Kommission des Bundesparteivorstandes der SPÖ konstituiert. Zu diesem Anlaß hielt der Bundeskanzler eine Ansprache, in der er sich mit dem kooperativen Bundesstaat befaßte. Der kooperative Bundesstaat bedeute, daß überall dort, wo Sachaufgaben einheitliches und planend abgestimmtes Zusammenwirken erfordern, im Interesse des Allgemeinwohls eine Koordination und Kooperation aller Beteiligten anzustreben sei. Der Anlaß für die Bemühungen um eine Neustrukturierung des Föderalismus sei die Tatsache, daß die faktischen Verhältnisse über die in der Verfassung zum Ausdruck kommende Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern vielfach hinweggehe.⁷³ Das vorhandene Instrumentarium reiche für eine wirkungsvolle Wahrnehmung der Staatsaufgaben nicht mehr aus. Er kündigte an, daß die Behandlung der Regierungsvorlage zur Verwirklichung des Forderungsprogrammes in Kürze wieder aufgenommen werden würde.⁷⁴

Die Initiative des Bundeskanzlers war nicht zuletzt durch die bevorstehenden Landtagswahlen in Salzburg (31. März 1974), Niederösterreich (9. Juni 1974) und der Steiermark (20. Oktober 1974) bedingt. Durch die Wiederaufnahme der Verhandlungen über die bereits im Nationalrat liegende Vorlage zur Verwirklichung des Forderungsprogrammes, sollte einer Wahlwerbung der ÖVP, die die zentralistische Haltung der SPÖ zum Gegenstand hätte, der Wind aus den Segeln genommen werden.

Am 14. März 1974 wurden die Beratungen im Unterausschuß des Verfassungsausschusses wieder aufgenommen. Dem lag eine Vereinbarung der Klubobmänner von SPÖ und ÖVP zugrunde. Die SPÖ schlug vor, entsprechend dem Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 27. Juni 1972, die Regierungsvorlage, soweit sie das Ergebnis übereinstimmender Auffassung der Bundesregierung und der Länder wiedergibt, zu verabschieden. Dies bedeutete, daß die SPÖ bereit war, auf die Verbundlichung des Landarbeiterrechts zu verzichten. Ohne daß in Verhandlungen eingegangen worden wäre, wurde der Unterausschuß, nachdem diese Erklärung abgegeben worden war, vertagt.

Die ÖVP sah sich nun vor die Frage gestellt, ob dieses Angebot angenommen werden sollte. Sollte der SPÖ dadurch ein Erfolg erlaubt werden, daß die Opposition der Vorlage zustimmt? Man entschied sich, für die Vorlage einzutreten.

In der Unterausschußsitzung am 2. April 1974 kam es zu einer kurzen Diskussion, die aber zu keiner Änderung der Regierungsvorlage führte. In der Frage der Verbundlichung des Landarbeiterrechts weigerte sich die SPÖ die entsprechenden Bestimmungen zu streichen. Auch die Beratungen im Verfassungsausschuß am 7. Mai und 6. Juni 1974 änderten nichts daran. Die Verbundlichung des Landarbeiterrechts wurde daher im Verfassungsausschuß mehrheitlich angenommen.⁷⁵

Die Erklärung für diese Vorgangsweise liegt darin, daß die Verbundlichung des Landarbeiterrechts schon eine alte Forderung der SPÖ, im besonderen aber der Gewerkschaft, war. Deshalb konnte sich die SPÖ nicht entschließen, eine dieser Forderung entsprechende Regelung fallen zu lassen, solange die Beschlußfassung darüber mit der absoluten Mehrheit vorzunehmen war. Da Verfassungsbestimmungen erst bei der Abstimmung im Plenum des Nationalrates einer qualifizierten Mehrheit bedürfen, sollte die ÖVP diese Bestimmung erst im Plenum ablehnen. Damit war auch klar und deutlich gemacht, woran die Regelung scheiterte, und eine entsprechende Rechtfertigung gegenüber der eigenen Anhängerschaft erleichtert.

Die Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz zur Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer wurde in der Sitzung des Nationalrates am 10. Juli 1974 beraten. Für die ÖVP wies Georg Prader darauf hin, in der Vergangenheit habe die ÖVP bereits im Jahre 1968 eine Regierungsvorlage eingebracht, die der Verwirklichung des Forderungsprogrammes hätte dienen sollen, die aber am Widerstand der SPÖ gescheitert sei. Er kam dann auf die Verbundlichung des Landarbeiterrechts zu sprechen: „Von Anfang an war aber

diese Regierungsvorlage . . . mit einem Schönheitsfehler belastet. . . Ohne daß diesbezüglich ein Einverständnis der Länder vorhanden war, wurde in der Regierungsvorlage eine Einschränkung des Länderkompetenzbereiches aufgenommen, nämlich die Übertragung des Landarbeiterrechtes in die ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes. . . Der Bundeskanzler hat das einfach aus eigener Entscheidung und eigener hoheitlicher Überlegung heraus nun mit in diese Novelle einfließen lassen, ohne eine Akkordanz darüber mit den Ländern zu besitzen. Es war daher unser berechtigtes Verlangen, daß diese nicht vereinbarte Bestimmung wieder eliminiert wird.⁷⁶ Das sei das Haupthindernis dafür gewesen, daß die Regierungsvorlage so lange nicht habe verabschiedet werden können. Die ÖVP habe aber die Verbundlichung des Landarbeiterrechtes ablehnen müssen, denn durch eine solche Maßnahme würde „den Ländern nicht nur eine wichtige legislative Aufgabe, sondern auch Verwaltungsaufgaben entzogen, insbesondere die der Land- und Forstwirtschaftsinspektion“.⁷⁷ Er brachte sodann einen Abänderungsantrag ein, der darauf abzielte, die bestehende Kompetenzverteilung für das Landarbeiterrecht zu erhalten.

Der sozialistische Abgeordnete Rudolf **Thalhammer** erwiderte, „daß noch nie eine Bundesregierung so bundesländerfreundlich gewesen ist wie diese sozialistische Bundesregierung.“⁷⁸ Daß bereits 1972 die Regierungsvorlage eingebracht worden sei, unterstreiche deutlich das Anliegen der Bundesregierung. Die ÖVP habe keineswegs den Föderalismus für sich „gepachtet“. Vielmehr: „Mit der Beschlußfassung dieses Verfassungsgesetzes wird . . . eine Periode der verfassungsrechtlichen Entwicklung begonnen, die im Zeichen der Stärkung der Rechte der Bundesländer steht.“⁷⁹ Die Verzögerung der Beschlußfassung sei auf die ÖVP zurückzuführen: „Es soll aber nicht verschwiegen werden . . ., daß diese Stärkung der Rechte der Bundesländer schon zwei Jahre früher hätte eintreten können. Genau vor zwei Jahren nämlich . . . hat sich der Verfassungsausschuß das erstmal damit beschäftigt und hat im Mai 1972 einen Unterausschuß eingesetzt. Allerdings währte diese Arbeit nicht sehr lange, und zwar genau eine Sitzung lang, weil von den Mitgliedern der ÖVP hinsichtlich der Ziffer drei des Entwurfes . . . betreffend die Verbundlichung des Arbeiterrechtes für die Landarbeiter eine ultimative Absetzung dieses Punktes drei verlangt worden ist, da sonst die Verhandlungen zwecklos wären und nicht weitergeführt werden könnten.“⁸⁰ Dafür könne man die Schuld aber nicht der SPÖ in die Schuhe schieben. Die Forderung der ÖVP, die bestehende Kompetenzordnung im Landarbeiterrecht beizubehalten, sei keine Verbesserung, sie bedeute vielmehr eine unbefriedigende Lage für die Landarbeiter.

Die Vorlage wurde sodann – ohne die Kompetenzänderung bei den Landarbeitern – angenommen.

Am 16. Juli 1974 folgte die Beratung im Bundesrat. Für die SPÖ verwies Leopoldine **Pohl** darauf, für die Bundesregierung sei das Forderungsprogramm der Bundesländer ein dringliches Anliegen gewesen: „Ich möchte dies besonders betonen, weil wir Sozialisten der festen Überzeugung sind, daß mit der heutigen Verabschiedung, das heißt mit der Zustimmung des Hohen Bundesrates, eine verfassungsrechtliche Entwicklung beginnt, die im Zeichen der Rechte der Bundesländer steht.“⁸¹

Der Sprecher der ÖVP, Johann **Bürkle** bestritt, daß die Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer ein dringliches Anliegen der sozialistischen Bundesregierung gewesen sei. Auch er wies darauf hin, daß die Vorlage des Jahres 1968 an der SPÖ gescheitert sei. Dennoch müsse man den Fortschritt, der durch die Novelle des Bundes-Verfassungsgesetzes erzielt werde, anerkennen, wenn es auch nicht gelungen sei, die Sicherheitsdirektionen zu beseitigen. Es seien aber auch noch Forderungen der Länder offen. Er hoffe, daß in der Zukunft die Entwicklung zu einer Stärkung der Länderrechte fortschreiten werde.⁸²

Der Bundesrat erhob keinen Einspruch. Die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 wurde am 30. Juli 1974 kundgemacht (BGBl. Nr. 444) und trat am 1. Jänner 1975 in Kraft.⁸³

III. Kapitel: ENTFALTUNG

Mit der Verabschiedung der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 trat zunächst die Frage des Föderalismus in den Hintergrund der politischen Diskussion. Der Ölpreisschock und die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage traten mehr und mehr in den Vordergrund. Dies wird deutlich, wenn man sich die Regierungserklärung von Bundeskanzler Bruno Kreisky vom 5. November 1975 vor Augen hält. Von einem großen föderalistischen Reformprogramm ist nicht mehr die Rede. „Über die Frage, was den Ländern und was dem Bund zustehen soll, wird es immer Meinungsverschiedenheiten geben. Es ist bisher noch kein Maßstab gefunden worden, anhand dessen diese Fragen entschieden werden könnten.“ Wesentlich sei die Einstellung zu diesem Problem. „Nicht immer liegt die Lösung in der bundeseinheitlichen Regelung oder Behandlung eines Problems.“ Aber: „Auf den Leistungswillen und die Leistungsfähigkeit der Länder muß vielmehr ebenso Rücksicht genommen werden wie auf die Bedürfnisse der Bevölkerung.“⁸⁴ Eine solche Einstellung werde zu einem befriedigenden Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern führen.

In diesen Ausführungen zeigt sich bereits die Tendenz, die in den kommenden Jahren deutlicher hervortreten sollte. Nämlich die Tendenz, die in dem Schlagwort, der „Föderalismus sei keine Einbahnstraße“, zum Ausdruck gebracht wurde, daß auch der Bund Wünsche habe, die im Zusammenhang mit der Erörterung der Länderwünsche zu berücksichtigen seien. Es war vor allem die Frage des Umweltschutzes, die zunehmend Bedeutung gewann. Die damit im Zusammenhang stehende Zuständigkeitsproblematik sollte lange Zeit im Zentrum der Auseinandersetzung stehen.

Eine Verhärtung der Position war aber auch auf Länderseite festzustellen. Sie kam in der Haltung zum Ausdruck, es könne nur über die Erfüllung der Länderforderungen gesprochen werden, nicht aber über die Wünsche des Bundes.

Die Folge der gewandelten Haltung war, daß im Laufe der Zeit die Diskussion zum Föderalismus mehr und mehr Öffentlichkeit gewann und über den von den Länderforderungen abgesteckten Rahmen hinausging. Zunächst aber waren nun wieder die Länder am Zuge.

1. Das Forderungsprogramm der Bundesländer 1976

Die Landeshauptmännerkonferenz am 19. September 1974 befaßte sich mit der Beschlußfassung über die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974. Sie nahm „mit Genugtuung zur Kenntnis“, daß wesentliche Teile des Forderungsprogrammes erfüllt worden waren und sah in dieser Novelle zum B-VG einen beachtlichen Schritt in die Richtung auf eine Verlebendigung des Föderalismus. Gleichzeitig wurde aber die Landesamtsdirektorenkonferenz beauftragt, im Hinblick auf den bisher unerfüllt gebliebenen Teil des Forderungsprogrammes und die inzwischen eingetretenen Entwicklungen Vorschläge für das weitere Vorgehen zu erarbeiten.

Mit diesem Auftrag befaßte sich die Landesamtsdirektorenkonferenz am 17. April 1975. Es wurde beschlossen neuerlich die Arbeitskreise A und B einzuberufen. Die beiden Arbeitskreise hatten die Aufgabe, das Forderungsprogramm unter dem Gesichtspunkt seiner Erfüllung zu sichten und allenfalls neuen Vorschlägen zu erstatten. Die Ergebnisse der Arbeitskreise lagen der Landesamtsdirektorenkonferenz am 9. Oktober 1975 vor. Man einigte sich darauf, daß diese Ergebnisse nunmehr entsprechend formuliert und innerhalb der Länder abgestimmt werden sollten. Dem stimmte die Landeshauptmännerkonferenz am 30. Oktober 1975 zu. Es wurde dabei davon ausgegangen, daß die Arbeiten innerhalb eines Jahres abgeschlossen sein sollten.

Bei der Ausarbeitung des neuen Forderungsprogrammes wurde zum Teil auf das bisherige Forderungsprogramm, zum Teil auf frühere Vorarbeiten zurückgegriffen. Es wurden aber auch völlig neue Forderungen erhoben. Aus dem Forderungsprogramm des Jahres 1970 wurden unerledigte Punkte in das neue Forderungsprogramm übernommen. Das gilt beispielsweise für

- die Streichung des Art. 15 Abs. 3 B-VG;
- die Erleichterung zur Erlassung zivil- und strafrechtlicher Bestimmungen in Landesgesetzen im Sinne des Art. 15 Abs. 9 B-VG;
- die Verlängerung des Kurortewesens;
- die vollständige Übertragung des Dienst- und Personalvertretungsrechtes für Landes- und Gemeindebeamte;
- die Beschränkung des Einspruchsrechtes des Bundes im Sinne des Art. 98 Abs. 2 B-VG.

Andererseits wurden einige Punkte des Forderungsprogrammes von 1970 – obwohl nicht oder nur teilweise erfüllt – nunmehr gestrichen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang

- die Forderung nach Verlängerung der Personenstandsangelegenheiten, des Matrikenwesens und der Namensänderung sowie
- die Verlängerung der Enteignung zum Zwecke der Assanierung.

Wesentlicher aber waren die Ergänzungen des Forderungsprogrammes der Bundesländer, deren wesentlichste hier angeführt werden sollen:

- Zuständigkeit der Bundesländer zum Abschluß von Staatsverträgen mit Nachbarstaaten in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches;
- Beseitigung der Verwaltungsstrafsenate;
- Ausdrückliche Bezeichnung von Grundsatzgesetzen und Grundsatzbestimmungen;
- Recht der Landtage, Gesetzesvorschläge an den Nationalrat zu stellen;
- Notverordnungsrecht der Landesregierung;
- Bezeichnung der Kompetenzgrundlage in Bundesgesetzen;
- Beseitigung des Art. 98 Abs. 4 B-VG;
- Anpassung des Art. 100 Abs. 1 an den Art. 29 Abs. 1 B-VG;
- Übernahme der unmittelbaren Bundesverwaltung durch den Landeshauptmann in außerordentlichen Fällen.

Ohne alle Ergänzungen – es handelte sich um 26 Punkte verfassungsrechtlicher Art – anzuführen, zeigen schon diese Beispiele, daß das neue Forderungsprogramm von 1976 Punkte enthielt, die grundsätzliche Fragen betrafen.⁸⁵

Die Neufassung des Forderungsprogrammes lag der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 14. Oktober 1976 vor. Entsprechend der Empfehlung der Landesamtsdirektorenkonferenz wurde das neue Forderungsprogramm von der Landeshauptmännerkonferenz am 28. Oktober 1976 beschlossen.

Die Landeshauptmänner von Tirol und Wien, Eduard **Wallnöfer** und Leopold **Graz**, überreichten das Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 am 30. November 1976 Bundeskanzler Bruno **Kreisky**. Bei diesem Anlaß wiesen die Ländervertreter darauf hin, die Neufassung des Forderungsprogrammes diene der Weiterentwicklung des mit der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 eingeleiteten Prozesses. Es gehe weniger um neue Kompetenzen der Länder als vielmehr um eine Verbesserung der Selbstgestaltungsfähigkeit der Länder. Die Ländervertreter erinnerten auch daran, der Bundeskanzler habe seinerzeit die Auffassung vertreten, die staatlichen Aufgaben sollten so verteilt sein, daß sie am besten und zweckmäßigsten erfüllt werden könnten. Nicht zuletzt diesen Gesichtspunkt habe das Forderungsprogramm der Bundesländer im Auge. Bundeskanzler Bruno **Kreisky** wies darauf hin, die durch das Forderungsprogramm aufgeworfenen Fragen müßten unter verschiedenen

Gesichtspunkten geprüft werden. Die von ihm geführte Bundesregierung habe großes Verständnis für den kooperativen Bundesstaat gezeigt, bei gewissen Zuständigkeiten aber müsse eingehend überlegt werden, wo sie am besten wahrgenommen werden. In dieser Hinsicht sei auch ein Forderungsprogramm des Bundes an die Länder zu überlegen. So setze beispielsweise ein wirksamer Umweltschutz eine Konzentration der Zuständigkeiten voraus.

Die vorläufigen Überlegungen auf Bundesebene gingen damals in die Richtung, jene Forderungen des Forderungsprogrammes, die auf eine Änderung der Bundesverfassung abzielten und voraussichtlich ohne größere Schwierigkeiten erledigt werden könnten, vorzuziehen. Es sollte ein erster Teilschritt zur Verwirklichung des Forderungsprogrammes in verhältnismäßig kurzer Zeit ermöglicht werden. In diesen ersten Teilschritt sollten allerdings auch zwei Anliegen des Bundes miteinbezogen werden. Es sollte nämlich eine Zuständigkeitsregelung für den Umweltschutz getroffen und die Verbundlichung des Landarbeiterrechts – was ja im Zusammenhang mit der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 nicht gelungen war – durchgeführt werden. Als jene Punkte, die in einem solchen Teilschritt aus dem Forderungsprogramm der Bundesländer verwirklicht werden könnten, wurden in Betracht gezogen:

- die ausdrückliche Bezeichnung von Grundsatzgesetzen und Grundsatzbestimmungen;
- die Beseitigung des Art. 95 Abs. 4 B-VG über die höchstzulässige Zahl von Mitgliedern der Landtage;
- die Neuordnung des Einspruchrechtes nach Art. 98 Abs. 2 B-VG;
- die Beseitigung der bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen über die Beschlußfähigkeits- und Zustimmungserfordernisse bei Landesverfassungsgesetzen;
- die Anpassung des dem Bundespräsidenten zustehenden Rechtes, Landtage aufzulösen, an die Voraussetzungen des Art. 29 Abs. 1 B-VG.
- die Einführung des Ressortsystems auch in der Auftragsverwaltung des Bundes;
- die Übertragung des Organisationsrechtes für Gemeindeverbände in die Landeszuständigkeit und
- der Entfall der Zustimmung der Bundesregierung zur Bestellung des Landesamtsdirektors.

Darüberhinaus wurden aber auch andere Punkte des Forderungsprogrammes kurzfristig für erfüllbar gehalten, wenn auch durch einen Kompromiß. Dies galt etwa für die Forderung nach Auflassung der Verwaltungsstrafsenate. Es bestand zwar kein Einwand, die Verwaltungsstrafsenate in der Form, wie sie damals verfassungsgesetzlich vorgegeben waren, aufzulassen. Andererseits

war aber daran gedacht, im Einvernehmen mit den Ländern Vorsorge dafür zu treffen, um den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention in Verwaltungsstrafsachen genüge zu tun. Ähnliches galt von der Forderung der Länder, ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme vor Ernennung der Präsidenten der Gerichtshöfe erster und zweiter Instanz zu geben. In diesem Fall wurde zunächst eine Kontaktaufnahme mit dem Bundesminister für Justiz für erforderlich erachtet. In gleicher Weise wurde auch die Neuerrichtung von Gemeindegewachkörpern und deren organisatorische Änderung ohne Zustimmung des Bundesministers für Inneres als durchführbar erachtet, aber erst nach Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Bundesminister.

Mit den Verhandlungen über die Fragen des Forderungsprogrammes war damals die Staatssekretärin im Bundeskanzleramt, Elfriede Karl, betraut. Zu Beginn des Jahres 1977 wurde der übliche Weg eingeschlagen und den Bundesministern offiziell das Forderungsprogramm der Bundesländer zur Stellungnahme übermittelt. Auf der Grundlage der oben dargestellten Vorstellungen sollten Gespräche über die Verwirklichung des Forderungsprogrammes aufgenommen werden. Noch bevor aber solche Gespräche Ergebnisse zeitigen konnten, ergriff der Bundesrat die Initiative.

2. Die Initiative des Bundesrates im Jahre 1977

Zu Beginn des Jahres 1977 reifte im Bundesrat der Gedanke, sich für das Forderungsprogramm der Bundesländer einzusetzen. Es wurden Verhandlungen zwischen den Fraktionen der SPÖ und ÖVP aufgenommen. Während aber die SPÖ eine Entschließung des Bundesrates anstrebte, in der die Bundesregierung aufgefordert werden sollte, Verhandlungen über die Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer aufzunehmen, war es das Ziel der ÖVP, die erforderlichen Vorlagen für die Verwirklichung des Forderungsprogrammes dem Nationalrat als Initiativanträge des Bundesrates zuzuleiten. Eine Einigung konnte nicht erzielt werden.

Für die weiteren Ereignisse wurde die parteipolitische Lage im Bundesrat entscheidend. Sowohl die ÖVP als auch die SPÖ verfügten zu diesem Zeitpunkt im Bundesrat über gleichviel Mitglieder. Jene Partei, die nicht gerade den Vorsitzenden stellte, verfügte daher über eine Mehrheit von einer Stimme. Da in der ersten Jahreshälfte 1977 Vorarlberg den Vorsitz innehatte und damit ein der ÖVP zuzurechnendes Mitglied des Bundesrates den Vorsitz

führte, verfügte über diese Mehrheit die SPÖ. Gleichzeitig aber war absehbar, daß in der zweiten Jahreshälfte dadurch, daß der Vorsitz auf Wien übergehen würde, die ÖVP über eine Mehrheit verfügen würde. Aus diesem Umstand erklärt sich die „Parallelaktion“, die sich nun im Bundesrat ergab.

Am 3. März 1977 wurde der Entschließungsantrag Franz **Skotton** und Genossen betreffend eine Entschließung des Bundesrates zum Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 eingebracht. Danach sollte die Bundesregierung ersucht werden, „mit den Landeshauptmännern Verhandlungen über die Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer aufzunehmen und die entsprechenden Regierungsvorlagen dem Parlament zuzuleiten.“⁸⁶

In der Beratung des Rechtsausschusses des Bundesrates am 29. März 1977 fand dieser Antrag keine Mehrheit und stand am 31. März 1977 im Plenum des Bundesrates zur Debatte. Die ÖVP lehnte diesen Entschließungsantrag ab. Als ihr Hauptredner begründete Herbert **Schambeck** diese ablehnende Haltung zunächst damit, es handle sich dabei nur um eine allgemeine Empfehlung an die Bundesregierung, aber keine Initiative für einen neuen Weg. Er kritisierte die Begründung des Antrages und wies im besonderen darauf hin, die SPÖ habe 1968 die Erfüllung eines wesentlichen Teiles des Forderungsprogrammes verhindert. Grundforderungen des Forderungsprogrammes, wie der finanzrechtliche Teil, die Absicherung gegen Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder, seien auch durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 nicht erfüllt worden. Zusammenfassend führte er aus: „Wir können daher dieser Entschließung nicht unsere Zustimmung geben, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich dieser Entschließungsantrag gar nicht an den Gesetzgeber, hier den Nationalrat, sondern ganz allgemein an die Bundesregierung richtet“. Man lehne den Antrag ab, „weil wir der Meinung sind, daß die Länderkammer einen Schritt weiter zur konkreten Erfüllung des gesamten Forderungsprogrammes der Bundesländer gehen sollte, und zwar in einer Weise, die auch den Anliegen, die Position und dem Auftrag des Bundesrates als Länderkammer im österreichischen Verfassungssystem Rechnung tragen soll.“⁸⁷ Schließlich kündigte er eine entsprechende Gesetzesinitiative der ÖVP an.

Für die SPÖ begründete Franz **Skotton** die von seiner Partei eingeschlagene Vorgangsweise. In den Verhandlungen hätte man sich schon auf einen gemeinsamen Entschließungsantrag geeinigt gehabt, als klar geworden sei, die ÖVP gedenke in der zweiten Jahreshälfte ihre Mehrheit auszunützen. Deshalb hätten die Sozialisten die Forderung gestellt, ein gemeinsamer Entschließungsantrag müsse auch weitere gemeinsame Schritte hinsichtlich des Forderungsprogrammes der Bundesländer einschließen. Da es darüber aber keine

Einigung gegeben habe, sei der in Verhandlung stehende Entschließungsantrag eingebracht worden. Die SPÖ sei deshalb für einen Entschließungsantrag, weil im Gegensatz zu einer Gesetzesinitiative des Bundesrates, der den Nationalrat zu nichts verpflichte, der Entschließungsantrag einen Auftrag an die Bundesregierung, gewissermaßen eine „Verhandlungspflicht“, bedeute.

Das Forderungsprogramm der Bundesländer müsse im übrigen als ganzes betrachtet und behandelt werden, weshalb Verhandlungen erforderlich seien, nicht zuletzt deshalb, weil auch die Bundesregierung Wünsche habe. „Gesetzesinitiativen des Bundesrates in einzelnen Punkten zu setzen, würde bedeuten diese Verhandlungen zu präjudizieren“. Der Bundesrat sei auch ein Organ, das sowohl die Bundes- als auch die Landesinteressen zu bedenken habe, weshalb Bestrebungen, „den Bundesrat als Exekutivorgan einzelner Landesregierungen zu installieren“, abgelehnt werden müsse. Die Bundesregierung sei verhandlungsbereit und habe in der Vergangenheit bereits gezeigt, daß sie zu einem kooperativen Föderalismus stehe. Zusammenfassend meinte Franz **Skotton**: „Und so sind wir – die sozialistische Fraktion – im Vertrauen auf die konsequente Haltung der sozialistischen Regierung der Überzeugung, daß sie das Forderungsprogramm 1976 ernst nehmen wird, aber daß das als ganzes Paket – ich betone das nochmals: als ganzes Paket – zu verhandeln sein wird. Hier mit Gesetzesinitiativen in einzelnen Materien vorzupreschen, ist a) meiner Meinung nach Wichtigtuerei einzelner Mitglieder des Bundesrates oder – wenn Sie wollen – b) politische G'schaftelhuberei, welche den Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Landeshauptmännern vorgreifen will und sie dadurch nur präjudiziert und die sachliche Erörterung stören kann und c) propagandistische Effekthascherei für eine Scheinaktivität des Bundesrates.“

Dem erwiderte Robert **Lichal** (ÖVP), indem er den Vorteil einer Gesetzesinitiative hervorhob, daß nämlich „schon der Inhalt vorgegeben ist und daß hier nicht von Haus aus Abänderungen gegeben sind“. Der Entschließungsantrag sei dagegen nur ein Scheinmanöver. Die Mehrheit des Nationalrates soll sich vielmehr dazu bekennen, ob es ihr mit dem Föderalismus ernst sei oder nicht.

In der folgenden Abstimmung wurde der Entschließungsantrag der SPÖ mehrheitlich – gegen die Stimmen der ÖVP – angenommen.⁸⁸ Die Bundesregierung nahm die Entschließung am 13. April 1977 zur Kenntnis.

Mit dem Übergang des Vorsitzes im Bundesrat auf Wien änderten sich ab dem 1. Juli 1977 die Mehrheitsverhältnisse. Die ÖVP verfügte nun über die Mehrheit von einer Stimme. Die schon am 31. März eingebrachten Initiativ-

anträge wurden im Rechtsausschuß vorberaten und standen am 7. Juli 1977 im Plenum des Bundesrates zur Verhandlung.⁸⁹

Insgesamt handelte es sich um fünf Gesetzesanträge, von denen der wichtigste jener zu einer Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1977 war. Die weiteren Anträge bezogen sich auf Änderungen des Eisenbahngesetzes, des Ziviltechnikergesetzes, des Grenzkontrollgesetzes und des Gesetzes über militärische Sperrgebiete. Im Antrag über die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1977 wurden – wie auch in den übrigen Anträgen – die von den Ländern vorgeschlagenen Formulierungen übernommen, allerdings mit einer wesentlichen Abweichung. Diese Abweichung bezog sich auf die sogenannte „Schutzklausel“. Der von der ÖVP eingebrachte Initiativantrag sah nämlich nicht die Zustimmung von zwei Dritteln der Landtage für Kompetenzänderungen zu ungunsten der Länder vor, sondern eine qualifizierte Mehrheit des Bundesrates. Diese doch bedeutsame Änderung gegenüber der Länderforderungen und eine nicht zu bestreitende Schlampigkeit in einzelnen Formulierungen des Antrages boten dankbare Anhaltspunkte für die Kritik der SPÖ in der Debatte des Bundesrates.

Die Debatte im Bundesrat eröffnete das Vorarlberger Mitglied **Walter Bösch** (SPÖ), der darauf hinwies, der Föderalismus habe zwei Seiten, nämlich die Vorteile der Überschaubarkeit, Bürgernähe und Demokratisierung, aber auch die Nachteile der Unübersichtlichkeit, der Zersplitterung und des Kantönleistes. Die Frage, die zur Diskussion stehe sei, „welche politischen und wirtschaftlich-technischen Sachverhalte sich in einem Maße geändert haben, daß ihre Regelung durch den Staat neu überdacht werden muß“ und weist dabei auf die „wenig praktikablen Zuständigkeitsnormen“ im Umweltschutz hin. Die Landeshauptmänner hätten ihren Standpunkt im Forderungsprogramm dargelegt. Dem Forderungsprogramm würden die Initiativanträge nicht gerecht, denn sie liefen auf eine „Zensurierung der Landeshauptleute“ hinaus.⁹⁰ Das Forderungsprogramm der Bundesländer sei „kein politischer Selbstbedienungsladen für ÖVP-Bundesräte, sondern ein einheitliches Ganzes“. Es bestehe kein Anlaß, von dem bisherigen Weg der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern abzuweichen.

Das der ÖVP angehörende Mitglied des Bundesrates, **Herbert Schambeck**, verteidigte die Anträge: „Aufgabe des Bundesrates als Länderkammer der österreichischen Gesetzgebung ist die Vertretung der Interessen der österreichischen Bundesländer. Wenn die Repräsentanten der neun Bundesländer einstimmig, damit auch mit der Stimme der Länder Wien, Burgenland und Kärnten, das Forderungsprogramm der Bundesländer beschließen, so sollen

auch wir dem unser Augenmerk zuwenden." „Ich möchte deutlich betonen . . . , daß es sich hier erstens um das Bemühen handelt, die Diskussion um einen zeitgemäßen Föderalismus zu fördern, daß es sich zweitens um Vorschläge handelt, die keine zusätzlichen Kosten verursachen, und drittens, daß wir uns dabei auch bemühen, einen Beitrag zu einer Verwaltungsvereinfachung zu leisten".

Er verteidigt sodann die Einbringung der Initiativanträge mit dem Hinweis, ein bloßer Entschließungsantrag sei eine Alibihandlung, denn sie richte sich an die Bundesregierung, die Verwirklichung der in Diskussion stehenden Punkte des Forderungsprogrammes der Bundesländer falle aber in die Zuständigkeit des Gesetzgebers. An diesen müsse man sich daher wenden. Denn, „die Tatsache, daß hier im Bundesrat Gesetzesinitiativen . . . für das Forderungsprogramm der Bundesländer ergriffen werden, erübrigt und exkulpiert ja nicht die Bundesregierung, das ihre in dem Bereich der Regierung und Verwaltung zur Vorbereitung dessen zu tun, aber es ist doch gleichzeitig auch in einem Bundesstaat das Bundesparlament nicht exkulpiert, sondern im Gegenteil doch auch verpflichtet, von sich aus sich mit der Materie zu beschäftigen". Mehr aber wolle man nicht.

Helmut **Schamberger** (SPÖ) forderte – unter Hinweis auf die legislatischen Mängel – dazu auf, die Anträge zurückzuziehen. Er wies darauf hin, daß die Landeshauptmänner eine Initiative des Bundesrates nicht verlangt hätten, es zeige sich vielmehr, daß die Vorgangsweise „in dieser Form von allen Landeshauptleuten, also auch von denen Ihrer Fraktion, abgelehnt wird".

Der Sache selbst werde durch diese Initiative der ÖVP kein guter Dienst erwiesen. Denn die Bundesregierung könne sich auf den Standpunkt stellen, „und es wäre eigentlich die richtige Auffassung, daß ein Verhandeln über das Gesamtpaket ja jetzt keinen Sinn mehr hätte, da ja Teile daraus schon in parlamentarischer Behandlung stünden". Er zitierte sodann einen Brief von Landeshauptmann Leopold **Gratz**, in dem unter Hinweis auf die ÖVP Initiative ausgeführt wird: „In diesem Zusammenhang mache ich aufmerksam, daß ich in der Landeshauptmännerkonferenz am 2. Juni 1977 in Schruns sagte, daß die große Gefahr bestehe, daß durch eine solche Initiative die für Herbst zu erwartenden Verhandlungen der Landeshauptmänner mit der Bundesregierung vereitelt werden. Die Verhandlungen mit der Bundesregierung haben zum Ziel, eine Regierungsvorlage im Nationalrat zu erreichen. Wenn bereits eine Gesetzesvorlage (die des Bundesrates) im Nationalrat liegt, dann könnte die Bundesregierung zu Recht sagen, daß damit Verhandlungen über eine Regierungsvorlage gegenstandslos seien, weil die Materie bereits

Sache des Nationalrates und nicht mehr der Bundesregierung sei. Eine Verhandlung der Landeshauptmännerkonferenz mit dem Nationalrat aber ist von der Konstruktion des Nationalrates her nicht möglich, während den Landeshauptleuten im Bundeskanzler ein einziger und einiger Verhandlungspartner gegenübersteht. Da das einmütige Ziel der Landeshauptmänner nicht eine öffentliche Demonstration, sondern ein zielführendes Ergebnis ist, warne ich ebenso wie in der Sitzung der Landeshauptmänner neuerlich vor einer solchen Aktion im Bundesrat, die den Interessen der Länder nur abträglich sein kann". Deshalb – meinte der Redner – wäre ein gemeinsamer Entschließungsantrag der richtige Weg gewesen. Weil aber die sozialistische Fraktion die schnellstmögliche Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer anstrebe, werde sie sich nicht dieser Gesetzesinitiative anschließen.

Als weiterer Redner in dieser kurzen Debatte bestritt das vorarlberger Mitglied des Bundesrates Hans **Bürkle** (ÖVP), daß die Initiative auf den Widerstand der Landeshauptmänner stoße. Daß einmal ein anderer Weg beschritten werde, sei nur gut. Bedauerlich sei, daß die Vorlage im Ausschuß gar nicht beraten worden sei, weil sie die SPÖ von vornherein abgelehnt habe. Die Möglichkeit von Verhandlungen stünde im übrigen immer noch offen. Die SPÖ habe eben ein gestörtes Verhältnis zum Föderalismus: „Ihre Partei, die an sich eine zentralistisch organisierte und auch zentralistisch denkende Partei ist, hat noch nie begriffen, daß Machtkonzentration für den einzelnen Bürger gefährlich ist, und hat noch nicht begriffen, daß geteilte Macht halbe Macht ist“.

Der Kärntner Rudolf **Ceeh** faßte schließlich noch einmal die Einwände der SPÖ zusammen. Er sprach vom „zensurierten“ und „redigierten“ Forderungsprogramm der Bundesländer, das in diesen Anträgen zum Ausdruck komme und daß eine „möglicherweise in gutem Glauben gesetzte Fehlhandlung“ richtiggestellt werden müsse. Die Absicht der Landeshauptmänner richte sich auf Verhandlungen mit der Bundesregierung, es sei nicht Aufgabe des Bundesrates etwas zu beschließen, was die Landeshauptmänner weder beabsichtigt noch gewollt hätten.

Es kann hier darauf verzichtet werden, im einzelnen auf diese Initiative des Bundesrates einzugehen. Abgesehen von legislatischen Mängeln war sie deshalb für eine Kritik der gegnerischen Seite besonders zugänglich, weil sie – wie erwähnt – die „Schutzklausel“ abänderte, aber auch deshalb, weil der finanzielle Teil überhaupt nicht berührt wurde. Unter diesem Aspekt betrachtet, war diese Initiative durchaus halbherzig. Das Zwischenspiel im Bundesrat war denn auch mehr parteitaktischer Natur und ohne weitere Folgen.

Die Vorlagen des Bundesrates⁹¹ wurden an den Nationalrat weitergeleitet. Sie wurden dort nicht behandelt. Mit Ablauf der Gesetzgebungsperiode wurden sie gegenstandslos.

3. Ein neuer Beginn

Inzwischen waren auf Bundesebene die Gespräche angelaufen, die klären sollten, welche Forderungen des neuen Forderungsprogrammes der Bundesländer erfüllt werden könnten. Sowohl die Landesamtsdirektorenkonferenz vom 14. April 1977 als auch die Landeshauptmännerkonferenz vom 2. Juni 1977 hatten zur Kenntnis genommen, daß das Forderungsprogramm noch geprüft werde.

In einer Rundfunkdiskussion am 8. Oktober 1977 wies Bundeskanzler Bruno Kreisky darauf hin, daß das Forderungsprogramm eines gründlichen Studiums bedürfe. Es schloß gewisse Kompetenzverlagerungen nicht aus, verwahrte sich aber gegen die Behauptung, daß „immer die Länderverwaltung die beste sei“. Man dürfe „der Desintegration nicht Vorschub leisten“.⁹²

Noch im selben Monat kam es zur Beschlußfassung über die Bundes-Verfassungsgesetzesnovelle BGBl. Nr. 539/1977. Wesentlicher Inhalt dieser Novelle war eine Neuregelung der Prüfungskompetenz des Rechnungshofes, die durch die Gründung der Wiener Holding veranlaßt worden war. Aus diesem Anlaß wurde auch die bundesverfassungsgesetzliche Beschränkung der Länder in der Höchstzahl der Landtagsabgeordneten aufgehoben, und damit das Forderungsprogramm in einem Teilbereich verwirklicht.⁹³

Bei den Ländern hatte die Initiative des Bundesrates die Befürchtung geweckt, daß der Bund nunmehr mit dem Hinweis darauf, dem Nationalrat lägen Anträge zur Erfüllung des Forderungsprogrammes in der Form der Gesetzesinitiativen des Bundesrates bereits vor, Verhandlungen über das Forderungsprogramm ausweichen werde. Das Bestreben der Länder ging deshalb dahin, solche Verhandlungen aufzunehmen. Zu Gesprächen zwischen Bund und Ländern war es aber bis dahin nur deshalb nicht gekommen, weil der Bund seine Haltung zum Forderungsprogramm noch nicht abgesteckt hatte.

Die Landesamtsdirektorenkonferenz vom 6. Oktober 1977 schlug den Landeshauptmännern vor, den Bundeskanzler zu Verhandlungen aufzufordern. Die-

sen Vorschlag nahm die Landeshauptmännerkonferenz vom 27. Oktober 1977 auf. Es wurde ein Verhandlungsausschuß eingesetzt, der aus dem Tiroler und Wiener Landeshauptmann, Eduard **Wallnöfer** und Leopold **Gratz**, bestand. Durch diese Vorgangsweise sollte gegenüber dem Bund das Interesse der Länder an der Aufnahme von Verhandlungen – unabhängig von der Initiative des Bundesrates – hervorgehoben werden. Die Länder verzichteten damals auch darauf, die Frage der Aufwertung des Bundesrates aufzugreifen, obwohl entsprechende Unterlagen bereits ausgearbeitet waren.⁹⁴

Verschiedene Interessen wirkten auf die weitere Entwicklung ein. Grundsätzlich bestand durchaus eine Bereitschaft des Bundes, den Ländern in dem einen oder anderen Punkte entgegenzukommen. Es gab aber auch Wünsche des Bundes gegenüber den Ländern. So hatte die Gewerkschaft der Arbeiter der Land- und Forstwirtschaft die Forderung nach einer Verbundlichung des Landarbeiterrechts erhoben. Es war dies zudem eine Forderung, die seit eh und je zum politischen Programm der SPÖ gehörte. Die Gewerkschaft der Gemeindebediensteten unterstützte andererseits die Länder in ihrer Forderung nach Übertragung des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände in die Landesgesetzgebung, und zwar auch soweit, als diese Bediensteten in Betrieben tätig sind. Als ein weiterer, besonders hervorzuhebender Aspekt darf die Frage des Umweltschutzes nicht übersehen werden. Eine lebhafte Diskussion über die Erweiterung der Kompetenzen des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz war im Gange, die auch dazu führte, daß eine Zentralisierung der Umweltschutzkompetenzen und damit ein Kompetenzübergang von den Ländern auf den Bund gefordert wurde, wobei auf ausländische Beispiele immer wieder hingewiesen wurde.

Bis zum Ende des Jahres 1977 klärte sich die Haltung des Bundes insofern, als man sich auf die Erfüllung einiger Punkte des Forderungsprogrammes einigen konnte. Es sollte die Frage der Bezeichnung von Grundsatzgesetzen (A/9), der Anpassung der Voraussetzungen für die Auflösung des Landtages an Art. 29 Abs. 1 B-VG (A/23), des Ressortsystems in der Auftragsverwaltung des Bundes (A/28) und der Beseitigung des Zustimmungrechtes der Bundesregierung zur Bestellung des Landesamtsdirektor und der Geschäftseinteilung der Landesregierung (A/33 und A/35) im Sinne der Länder geregelt werden. Einige andere Punkte sollten Gegenstand von Verhandlungen sein, insbesondere die Frage der Beseitigung der Verwaltungsstrafsenate. Es wurde ferner davon ausgegangen, daß durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle vom Oktober 1977 und die Wehrgesetznovelle, BGBl. Nr. 385/1977, bereits zwei Punkte des Forderungsprogrammes erfüllt worden waren. In der Frage der Verbundlichung des

Landarbeiterrechts und der Neuordnung der Kompetenzverteilung im Umweltschutz erwartete man daher Zugeständnisse der Länder.

Diese Position des Bundes zeigte sich deutlich nach der Regierungsklausur vom 10. Jänner 1978. Dort wurde deutlich zum Ausdruck gebracht, daß zwar Bereitschaft bestehe, Wünschen der Länder entgegenzukommen, daß es sich dabei aber nicht um eine „Einbahnstraße“ handeln könne. Vielmehr habe auch der Bund Wünsche auf dem Gebiete des Landarbeiterrechts und des Umweltschutzes.⁹⁵

Spätestens ab diesem Zeitpunkt war klar, daß die Erfüllung von Teilen des Forderungsprogrammes Zugeständnisse der Länder an den Bund voraussetzen.

Bei diesem Stand der Dinge kam es zu einem Schreiben von Bundeskanzler Bruno **Kreisky** an alle Landeshauptmänner vom 6. Mai 1978. Darin zeigte sich der Bundeskanzler zurückhaltend. Die Verwirklichung aller Vorschläge, die im Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 enthalten seien, müßten die Struktur des österreichischen Bundesstaates wesentlich verändern. Der österreichische Föderalismus habe aber eine spezifische, historisch bedingte Gestalt und es bestehe keine Bereitschaft, eine wesentliche Verlagerung der Gewichte zu unterstützen. Gleichzeitig wurde aber darauf hingewiesen, daß über „einzelne“ Wünsche beraten werden könne. Dies allerdings unter der Voraussetzung, daß auch die Länder den Wünschen des Bundes Verständnis entgegenbringen würden und diese in die Beratungen eingebracht werden könnten. In diesem Zusammenhang wurde auf das Problem des Landarbeiterrechtes hingewiesen. Hinsichtlich des Umweltschutzes wurde eine Bundeszuständigkeit im Bereich der Lärmbekämpfung, der Luftreinhaltung und der Abfallbeseitigung insoweit in Anspruch genommen, als dies zu einer befriedigenden Regelung des Umweltschutzes notwendig sei.⁹⁶ Auf das Beispiel der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland wurde ebenso hingewiesen, wie die Auffassung vertreten wurde, durch Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG könnte dieser Bereich des Umweltschutzes nicht zielführend geregelt werden.

Dieses Schreiben des Bundeskanzlers kreuzte sich mit einem Brief des Tiroler Landeshauptmannes Eduard **Wallnöfer** vom 9. Mai 1978, in dem dieser auf das ihm und Landeshauptmann Leopold **Gratz** von der Landeshauptmännerkonferenz am 28. Oktober 1977 erteilte Verhandlungsmandat hinwies und den Bundeskanzler ersuchte, noch vor der für Juni 1978 in Aussicht genommenen Landeshauptmännerkonferenz zu einer Aussprache zur Verfügung zu stehen. Wegen einer Erkrankung des Bundeskanzlers kam es nicht dazu.

Die Landeshauptmännerkonferenz vom 16. Juni 1978 befaßte sich mit dem erwähnten Schreiben des Bundeskanzlers. Die Landeshauptmänner zeigten sich zum Teil wegen der Ausführungen über grundsätzliche Veränderungen der Gewichte im Bundesstaat beunruhigt. Es wurde aber auch darauf hingewiesen, daß dem Schreiben eine gewisse Verhandlungsbereitschaft entnommen werden könne, wobei allerdings auch Forderungen des Bundes zu berücksichtigen seien. Schließlich wurde der Beschluß gefaßt, das bereits namhaft gemachte Verhandlungskomitee solle mit dem Bundeskanzler in Gespräche eintreten.

Terminschwierigkeiten wegen der Landtags- und Gemeinderatswahlen in Wien am 21. Oktober 1978 und die Diskussion um das Atomkraftwerk in Zwentendorf, die zu einer Volksabstimmung führte, ließen keine Zeit zu der beabsichtigten Aussprache. Deshalb empfahl die Landesamtsdirektorenkonferenz vom 5. Oktober 1978, auf der nächsten Landeshauptmännerkonferenz solle in Anwesenheit des Bundeskanzlers die Frage der Verwirklichung des Forderungsprogrammes besprochen werden. Dazu kam es zwar am 3. November 1978, doch wurde nur neuerlich vereinbart, daß die Landeshauptmänner von Tirol und Wien mit dem Bundeskanzler verhandeln sollten. Die Zeit war jedoch schon abgelaufen. Neuwahlen zum Nationalrat im Frühjahr 1979 waren absehbar und Initiativen in der auslaufenden Gesetzgebungsperiode nicht mehr aussichtsreich.

In die laufende Föderalismusdiskussion war aber durch den 29. Österreichischen Städtetag, der am 27. und 28. April 1978 in Wien zusammengetreten war, ein neues Element eingeführt worden. Der Städtetag behandelte nämlich auch das Thema „Föderalismus heute“. Dabei wurde zum Ausdruck gebracht, daß die Frage des Föderalismus nicht bloß auf der Ebene von Bund und Ländern behandelt werden könne, sondern auch die Gemeinden einzubeziehen seien.⁹⁷ Vom Bundesminister für Inneres wurde auch die Forderung nach Demokratisierung der Bezirksverwaltung durch die Errichtung der vom B-VG in Aussicht gestellten Gebietsgemeinden erhoben.⁹⁸ Die Beratungen endeten mit der Annahme einer Resolution, in der die Einbeziehung der Gemeinden in den Prozeß einer föderativen Neuordnung gefordert wurde.⁹⁹

Damit bahnte sich eine Entwicklung an, durch die die Länder in eine Zange genommen werden sollten. Denn hauptsächlich richteten sich die Forderungen der Gemeinden an die Länder. Es war abzusehen, daß die Verhandlungen über das Forderungsprogramm der Bundesländer nicht erleichtert würden. Jedenfalls war aber nunmehr mit den Städten und Gemeinden als weiteren Verhandlungspartner zu rechnen.

Am 6. Mai 1979 fanden Nationalratswahlen statt. Abermals gelang es der SPÖ die absolute Mehrheit zu erringen. Bundeskanzler Bruno **Kreisky** bildete die neue Bundesregierung, in der – den Ereignissen sei etwas vorgegriffen – seit November 1979 Franz **Löschnak** als Staatssekretär im Bundeskanzleramt die Angelegenheiten des Forderungsprogrammes der Bundesländer betreute.

In der Regierungserklärung vom 19. Juni 1979 wurde auf den Themenkreis des Föderalismus eingegangen: „Die Bundesregierung bekennt sich zum Gedanken des kooperativen Bundesstaates. Sie wird die Gespräche über das Forderungsprogramm der Bundesländer fortsetzen, muß aber geltend machen, daß auch ihrerseits Forderungen erhoben werden. Weiters wird die Bundesregierung in dazu geeigneten Bereichen den Abschluß von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern im Sinne des Art. 15a der Bundesverfassung vorschlagen.“ Die Forderung nach einer Einbindung der Gemeinden aufnehmend, wies der Bundeskanzler aber auch darauf hin, die Beziehungen des Bundes zu den Gebietskörperschaften erschöpften sich nicht in den Beziehungen zu den Ländern. Auch die Beziehungen des Bundes zu den Gemeinden dürften nicht aus den Augen verloren werden.

Im Zuge der Regierungserklärung wurde auch besonders auf die Frage des Umweltschutzes eingegangen. Dazu hieß es: „Ein moderner, effizienter und gesamtstaatlicher Schutz vor schädlichen Einflüssen, insbesondere vor Luftschadstoffen und Lärm aus mehreren Quellen, erfordert neue verfassungsrechtliche Grundlagen. Das gleiche gilt für eine umweltfreundliche Abfallwirtschaft. Eine wirklich befriedigende Lösung der anstehenden Probleme wird durch die bestehende zersplitterte Kompetenzverteilung erschwert.“ Obwohl darauf hingewiesen wurde, die Länder hätten auf diesem Gebiet durchaus zweckmäßige Maßnahmen gesetzt, ließ die Regierungserklärung dennoch deutlich durchblicken, daß die Kompetenzforderungen in Angelegenheiten des Umweltschutzes aufrecht erhalten würden.¹⁰⁰

Der Regierungserklärung war deutlich zu entnehmen, daß sich die Haltung des Bundes verfestigt hatte. Neben bestimmten Gegenforderungen – Umweltschutz und Landarbeiterrecht – trat nun auch die Forderung nach Einbindung der Gemeinden, wenn auch konkrete Vorstellungen dazu nicht vorhanden waren. Auf der anderen Seite wurden Verhandlungen mit den Ländern nicht ausgeschlossen. Inzwischen hatte sich aber auch die Haltung der Länder gewandelt. Die Landeshauptmännerkonferenz vom 30. Mai 1979 hatte nämlich beschlossen, die Frage des Umweltschutzes könne in die Gespräche miteinbezogen werden.

Die Auffassung des Bundes kam im übrigen in der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage des Abgeordneten Felix **Ermacora** zum Ausdruck. Auf die Frage, ob die Bundesregierung dem Nationalrat eine Regierungsvorlage zuleiten werde, die die wesentlichsten Teile des Forderungsprogrammes erfülle, antwortete der Bundeskanzler, es sei von den bisherigen Regierungen der SPÖ schon einiges getan worden, die offenen Fragen müßten mit dem Verhandlungskomitee der Länder besprochen werden. „Es kam nur leider nicht dazu (nämlich zu einer Aussprache mit dem Verhandlungskomitee), weil zuerst einmal in Wien Wahlen waren und niemand Zeit hatte und dann in Tirol Wahlen stattfanden. Aber ich bin jederzeit bereit, die Herren zu empfangen und mit ihnen die Gespräche weiterzuführen“. Es werde sicher zu einer Lösung kommen. „Ich möchte darüber hinaus aber sagen, daß die Bundesregierung natürlich nicht darauf verzichten kann, daß gewisse Bereiche dabei auch zur Sprache kommen, wo die Bundesregierung dringende Wünsche hat“. Der Bundeskanzler erwähnte dabei neuerlich das Landarbeiterrecht und den Umweltschutz. Der Bundeskanzler meinte weiter, er werde das Verhandlungskomitee zu einer Aussprache einladen.¹⁰¹

Kurz zuvor aber war die Initiative „Pro Vorarlberg“ in die Öffentlichkeit getreten. Sie führte zu einer beachtlichen Intensivierung der Föderalismusdiskussion. Auf sie und eine neuerliche Initiative des Bundesrates ist daher einzugehen, bevor auf die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern eingegangen wird.

4. Föderalismus im Aufwind

Die Föderalismusdiskussion trat in eine neue Phase als anfang September 1979 die Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ an die Öffentlichkeit trat.¹⁰² Vor dem Hintergrund der für den 21. Oktober 1979 vorgesehenen Vorarlberger Landtagswahlen wandte sich diese Bürgerinitiative mit einer Bittschrift an den Landtag.¹⁰³ Darin wurde die Abhaltung einer Volksabstimmung über die Frage verlangt, ob Vorarlberg durch eine Vereinbarung mit dem Bund im Rahmen des österreichischen Bundesstaates mehr Selbständigkeit durch ein eigenes Statut erhalten solle. Der grundsätzliche Inhalt dieses Statuts wurde dann ausgeführt. Zur Begründung dieser Initiative wurde ausgeführt, viele Bürger seien der Überzeugung, „es müßten alle demokratischen Mittel in Anspruch genommen werden, für die Eigenständigkeit einzutreten und dem wachsenden Bundesbürokratismus die Stirne zu bieten“. Ziel der Bestrebungen sei nicht

eine Loslösung Vorarlbergs von Österreich, sondern lediglich eine Übernahme von mehr Verantwortung des Landes innerhalb des Bundesstaates.

Der unerwartete Vorstoß dieser Bürgerinitiative rüttelte die politischen Parteien auf. Im Landesbereich zeigten sich ÖVP und FPÖ grundsätzlich wohlwollend eingestellt. Die SPÖ betonte ihr Bekenntnis zum kooperativen Bundesstaat und einem selbständigen Vorarlberg. Sie wandte sich aber gleichzeitig entschieden gegen die Tendenz des „Los von Österreich“, wobei auf die drohende Zertrümmerung des Sozialstaates hingewiesen wurde.¹⁰⁴

Auch auf Bundesebene gab es parteimäßig unterschiedliche Reaktionen. Bundeskanzler Bruno **Kreisky** blieb abwartend, wies darauf hin, seine Regierung habe schon viel für den Föderalismus getan, und meinte, in Vorarlberg gebe es „sehr viele besonnene Menschen“.¹⁰⁵ Der Bundesparteibomann der ÖVP, **Alois Mock**, begrüßte das Anliegen der Bürgerinitiative. Für seine Partei sei es ein „grundsätzliches Anliegen, zu einer stärkeren Dezentralisierung in den politischen Entscheidungen zu kommen“. Die Bürgerinitiative zeige, wie gefährlich es sei, Anliegen der Bürger auf die lange Bank zu schieben, wie es die Regierung mit dem Forderungsprogramm der Bundesländer getan habe.¹⁰⁶

In der im Gefolge dieser Bürgerinitiative anschwellenden Föderalismusdebatte wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, daß die Verschleppung der Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer der Grund dieser Bürgerinitiative sei. Mit Nachdruck wurde auch gefordert, das Forderungsprogramm zu verwirklichen. Anfangs Oktober 1979 kündigte schließlich **Alois Mock** eine neue Initiative der ÖVP im Bundesrat an. Gegen die Verbindung der Initiative „Pro Vorarlberg“ mit dem Forderungsprogramm der Bundesländer trat allerdings eines ihrer prominenten Mitglieder, der ehemalige Vorarlberger Landesamtsdirektor **Elmar Grabherr**, auf. Das Forderungsprogramm der Bundesländer sei keineswegs etwas Gleichartiges oder zumindest Ähnliches wie die Bürgerinitiative. Das Forderungsprogramm könne sich vielmehr nicht mit dem messen, was mit dem „Statut“ für Vorarlberg angestrebt werde.¹⁰⁷

Man wird nicht fehl gehen, wenn man die von der ÖVP anfang Oktober angekündigte und am 16. Oktober 1979 durchgeführte Initiative im Bundesrat zu einem hohen Maße als Folge der Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ betrachtet. An diesem Tag brachten die Mitglieder des Bundesrates, **Herbert Schambeck**, **Hans Pitschmann** und Genossen, insgesamt fünf Anträge im Bundesrat ein.¹⁰⁸ Es handelte sich um vier Gesetzesanträge und einen Entschließungsantrag.

Auf Grund dieser Anträge kam es neuerlich – wie schon im Jahre 1977 – zu einer Föderalismusdebatte im Bundesrat.¹⁰⁹ Ihr Ergebnis läßt sich mit jenem von 1977 durchaus vergleichen.

Die Debatte begann mit einer Auseinandersetzung zwischen Vorarlberger Mitgliedern des Bundesrates. Der ÖVP-Antrag wurde nämlich von **Jürgen Weiss** begründet. „Die Ablehnung der sozialistischen Fraktion zu unseren Anträgen“¹¹⁰ – führte er aus – „ist ein Beispiel für strukturelle Mängel des österreichischen Bundesrates im besonderen und des Föderalismus im allgemeinen. Sie lehnen heute eine Initiative ab, die ganz wesentlich auch auf Forderungen der sozialistischen Landeshauptleute zurückgeht.“ Die Anträge verfolgten die Absicht, daß im Nationalrat das Forderungsprogramm der Bundesländer ernsthaft beraten werde. Den sozialistischen Mitgliedern warf er vor, „nicht sosehr als Vertreter ihrer Länder, . . . sondern in erster Linie wohl ihrer Partei“ zu handeln.

Ihm entgegnete das sozialistische vorarlberger Mitglied des Bundesrates, **Walter Bösch**, die Ablehnung der Anträge sei nur als Einspruch gegen die Vorgangsweise zu verstehen. Die ÖVP gebrauche den Föderalismus als „parteipolitische Strategie gegen die derzeitige Bundesregierung“. Im übrigen dürfte die Stellung der Gemeinden nicht übersehen werden.

Schließlich brachte **Franz Skotton** von der SPÖ, nachdem er darauf hingewiesen hatte, das Forderungsprogramm werde nicht wegen seines Inhaltes abgelehnt, den ÖVP-Anträge werde deshalb nicht zugestimmt, „weil wir der Ansicht sind, daß eine Gesetzesinitiative im Bundesrat . . . für die Verhandlungen schädlich und abträglich ist“, einen Entschließungsantrag ein, der lautete:¹¹¹

„Der Bundesrat begrüßt die seit 1970 – durchwegs einstimmige – verwirklichte Reform betreffend die Rechtsstellung und Wirkungsmöglichkeiten der Bundesländer und ersucht die Bundesregierung:

1. den Mitgliedern des Bundesrates eine Aufstellung über die aus dem Bundesländerforderungsprogramm 1964 erfüllten Forderungen zu übermitteln,
2. die Bemühungen um eine zeitgemäße Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen zwischen Bund und Ländern fortzusetzen und
3. mit den Vertretern der Länder die bereits aufgenommenen Gespräche über das neue Forderungsprogramm der Länder fortzuführen“.

In der weiteren Diskussion lehnte die ÖVP den Entschließungsantrag der SPÖ

ab. In der Abstimmung wurden die Anträge der ÖVP abgelehnt, der Entschließungsantrag **Skotton** dagegen – gegen die Stimmen der ÖVP – angenommen.¹¹²

Aber nicht nur diese wenig fruchtbare Debatte über den Föderalismus im Bundesrat war von der Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ bedingt. Schon Ende September 1979 verlangte der Bundesparteibeamtete der FPÖ, **Alexander Götz**, eine parlamentarische Föderalismus-Enquete¹¹³, eine Forderung, der sich auch die ÖVP wenig später anschloß¹¹⁴. Zu dieser Enquete kam es dann im Jänner 1980¹¹⁵. Auf sie wird deshalb nicht näher eingegangen, weil die politischen Rückwirkungen zu vernachlässigen sind.¹¹⁶

Nicht ohne Rückwirkungen blieb aber die Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“, weshalb – der geschichtlichen Entwicklung etwas vorgreifend – auf deren Schicksal kurz eingegangen werden muß: Am 21. Oktober 1979 hatten die Vorarlberger Landtagswahlen stattgefunden. Schon in der 2. Sitzung befaßte sich der neugewählte Landtag mit der Bittschrift der Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“¹¹⁷. Nach eingehenden Beratungen im Rechtsausschuß und einer Anhörung von Experten beschloß der Vorarlberger Landtag am 28. März 1980 die Durchführung einer Volksabstimmung über die Frage, ob Landesvertreter mit dem Nationalrat und mit der Bundesregierung in – auch den anderen Ländern offenstehende – Verhandlungen mit dem Ziel eintreten sollen, im Rahmen des österreichischen Bundesstaates dem Land (den Ländern) mehr Eigenständigkeit und den Gemeinden eine Stärkung ihrer Stellung entsprechend dem angeschlossenen, zehn Punkte umfassenden Programm zu sichern¹¹⁸. Dabei wurde von dem Grundsatz ausgegangen: Angelegenheiten, die vom Land selbst besorgt werden können, sollen in seine Zuständigkeit fallen.

Entsprechend diesem Beschluß des Landtages fand am 15. Juni 1980 eine Volksabstimmung statt, an der sich 90 % der Stimmberechtigten beteiligten. Mit einer beachtlichen Mehrheit von rund 70 % sprachen sich die Vorarlberger Stimmbürger für solche Verhandlungen mit dem Bund aus.

Die Bedeutung dieser Volksabstimmung lag darin, daß sie einen politischen Auftrag an die Vorarlberger Landesregierung, insbesondere auch an den Landeshauptmann, bedeutete, über das 10-Punkte-Programm mit dem Bund in Verhandlungen zu treten. Dadurch, daß es der Bund ablehnte, mit nur einem Land über Sonderrechte dieses Landes zu verhandeln, wurde der Vorarlberger Landeshauptmann dazu gedrängt, das 10-Punkte-Programm Vorarlbergs über die Landeshauptmännerkonferenz in die Verhandlungen über das Forderungsprogramm der Bundesländer einzubringen.

5. Die Gegenforderungen des Bundes

Am 13. Dezember 1979 fand im Parlamentsgebäude in Wien die erste Aussprache zwischen dem Bund, vertreten durch Bundeskanzler Bruno **Kreisky** und Staatssekretär Franz **Löschnak**, und dem Verhandlungskomitee der Länder, den Landeshauptmännern Leopold **Gratz** und Eduard **Wallnöfer**, statt. Der Bundeskanzler eröffnete das Gespräch mit dem Hinweis auf die Bereitschaft des Bundes, Länderforderungen zu erfüllen, wies aber gleichzeitig darauf hin, daß auch der Bund Wünsche habe.

Im weiteren Verlauf des Gesprächs wurde das Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 punktweise durchbesprochen. In einigen Punkten – der Beseitigung der Bundeskompetenz in Bauangelegenheiten der Bundestheater, Beseitigung der Verwaltungsstrafsenate, Auflösung der Landtage unter denselben Voraussetzungen wie der Auflösung des Nationalrates und Entfall der Zustimmung zur Bestellung des Landesamtsdirektors – erklärte die Bundesseite den Länderforderungen entsprechen zu wollen. In den meisten anderen Punkten wurden weitere Verhandlungen in Aussicht genommen. Nur in wenigen Punkten ergab sich, daß ein Entgegenkommen des Bundes nicht zu erwarten war. Dazu gehörte die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz in zivilrechtlichen Angelegenheiten, Überführung des Denkmalschutzes in die mittelbare Bundesverwaltung, Ausschluß des Instanzenzuges an den Bundesminister bei Rechtsmittelentscheidungen des Landeshauptmannes in mittelbarer Bundesverwaltung und das von den Ländern verlangte Mitwirkungsrecht bei der Bestellung der Verfassungsgerichtshofrichter.

Hinsichtlich des Teiles B des Forderungsprogrammes wurde beschlossen die Auffassungen der Ressorts den Ländern mitzuteilen. Die finanzrechtlichen Forderungen sollten mit dem Bundesminister für Finanzen besprochen werden.

Die weiteren Verhandlungen sollten in einem Arbeitsausschuß geführt werden. Zunächst aber sollte bundesintern geklärt werden, welche weiteren Forderungen der Länder einer Lösung zugeführt werden könnten.

Betrachtet man das Ergebnis dieses Gesprächs, so war der Erfolg in erster Linie darin zu sehen, daß die Gespräche in Gang gebracht worden waren. Der Entschluß des Bundes, den Ländern in der Erfüllung des Forderungsprogrammes entgegenzukommen, war gefaßt. Das Ausmaß der Erfüllung mußte sich in den kommenden Verhandlungen ergeben.

Als Folge des Gespräches vom 13. Dezember 1979 kam es in den ersten Monaten des Jahres 1980 zu Verhandlungen zwischen dem Bundeskanzleramt und einzelnen Ressorts, die dazu dienten, die Haltung des Bundes abzuklären. Dabei einigte man sich grundsätzlich darauf, der Forderung der Länder nach Beseitigung der Mitwirkung der Bundespolizeibehörde im Sinne des Art. 15 Abs. 3 B-VG zu entsprechen. Auch die Führung der unmittelbaren Bundesverwaltung in außerordentlichen Fällen sollte dem Landeshauptmann zugestanden werden. Die Zustimmung der Vertretungen der Städte und Gemeinden vorausgesetzt, sollte den Ländern auch die Zuständigkeit zur Regelung des Organisationsrechts der Gemeindeverbände eingeräumt werden. Ferner sollte die Zustimmung des Bundes bei Neuerrichtung von Gemeindegewachkörpern und Änderungen ihrer Organisation ebenso entfallen wie die Zustimmung zur Geschäftseinteilung und zu den Geschäftsordnungen der Landesregierungen, vorausgesetzt, dem Bund war die Möglichkeit einer Stellungnahme gegeben worden. Dagegen wurde nicht in Betracht gezogen, auf das Zustimmungsrecht bei der Heranziehung von Wachkörpern des Bundes zur Vollziehung von Landesgesetzen zu verzichten. Auch in den Staatsbürgerschaftsangelegenheiten wurde eine Änderung der Rechtslage abgelehnt.

Bei diesem Stand der Dinge kam es am 9. Juli 1980 zu einer neuerlichen Aussprache zwischen dem Bundeskanzler und dem Verhandlungskomitee der Länder. Neuerlich wies der Bundeskanzler auf die Gegenforderungen des Bundes hin und bemerkte – im Hinblick auf die am 15. Juni 1980 in Vorarlberg bevorstehende Volksabstimmung über die Zehn-Punkte-Vorarlbergs –, er werde nicht mit einem Land über Sonderrechte verhandeln. Die Länder vertraten die Auffassung, es wäre sinnvoll, wenn über einige wichtige Punkte ein Einvernehmen hergestellt werden könnte. Im übrigen seien die Länder bereit, über Anliegen des Bundes zu verhandeln. In diesem Zusammenhang wurde auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe durch die Landeshauptmännerkonferenz vom 22. Mai 1980 hingewiesen, die mit dem zuständigen Bundesminister die Umweltschutzproblematik besprechen sollte.

Abermals wurden die einzelnen Punkte des Forderungsprogrammes durchbesprochen. Zur Grundsatzfrage der Absicherung der Länder gegen belastende Kompetenzänderungen wurden von den Ländern dabei die Gedanken einer Einbindung des Bundesrates in die Diskussion geworfen. Neben den bereits im Dezember 1979 zugestandenen Forderungspunkten wurde vom Bund die Bereitschaft erklärt, weitere Punkte zu erfüllen. Hervorzuheben ist dabei die völlige Übertragung des Dienst- und Personalvertretungsrechtes, vorausgesetzt die Gewerkschaften stimmen dem zu, aber auch das Gesetzesinitiativrecht der Landtage beim Nationalrat, wobei an eine Einbindung des Bundesra-

tes gedacht wurde. Auch zur Beschränkung des Einspruchsrechtes der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage bestand grundsätzlich Bereitschaft. Ohne auf alle Ergebnisse eingehen zu können, schien doch ein Durchbruch gelungen zu sein. Die Ländervertreter erklärten, es habe „eine grundsätzliche Einigung über die Hälfte des Forderungspaketes gegeben“, das Gesprächsklima wurde als „sehr gut“ bezeichnet.¹¹⁹ Es wurde schließlich auch vereinbart, über den Sommer hinweg die Verhandlungen weiterzuführen und im Herbst neuerlich zusammenzutreffen.

Nachdem im Juli und im September 1980 weitere Gespräche zwischen dem Bund und den Ländern, aber auch bundesintern stattgefunden hatten, kam es am 23. September 1980 zu einem weiteren Gespräch zwischen dem Bundeskanzler und dem Verhandlungskomitee der Länder. Der Bundeskanzler legte ausführlich die Gegenforderungen des Bundes dar, die Ländervertreter bedauerten, daß in den über den Sommer geführten Gesprächen nicht mehr Übereinstimmung hatte erzielt werden können. In der Frage der Aufwertung des Bundesrates in der Form, daß er mit Zweidrittelmehrheit ein Veto gegen Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder einlegen kann, zeigte der Bundeskanzler Verständnis.¹²⁰ Im übrigen aber wurden kaum Fortschritte erzielt. Die Angelegenheit sollte daher auf der Landeshauptmännerkonferenz am 27. Oktober 1980 in Anwesenheit des Bundeskanzlers erörtert werden.

Die damalige Haltung der Bundesregierung zum Forderungsprogramm der Bundesländer kommt deutlich in dem Bericht vom 16. Juni 1980 zum Ausdruck, der dem Bundesrat auf Grund seiner Entschließung vom 14. Dezember 1979 erstattet wurde.¹²² In diesem hieß es: „Die Bundesregierung bekennt sich ausdrücklich dazu, daß für die Verteilung von Zuständigkeiten der Gesichtspunkt der bestmöglichen Durchführung maßgebend sein soll. Bund und Länder sollen daher insoweit zur Besorgung von Aufgaben zuständig sein, als dies am besten von der einen oder von der anderen Gebietskörperschaft garantiert werden kann. Dies muß konsequenterweise auch zu Gegenforderungen des Bundes führen.“¹²¹ In den Gegenforderungen des Bundes aber sahen die Länder geradezu einen Widerspruch zum Zweck der Verhandlungen über das Forderungsprogramm und empfanden es daher als Rückschlag, daß sie gezwungen waren, sich in die Erörterung der Gegenforderungen einzulassen.

Sowohl das Forderungsprogramm der Bundesländer als auch die Gegenforderungen des Bundes wurden in der Landeshauptmännerkonferenz am 27. Oktober 1980 ausführlich besprochen. Der Bundeskanzler wies auf die bisherigen Verhandlungen mit dem Verhandlungskomitee der Länder hin, in denen einige

Fortschritte hätten erzielt werden können, manchmal allerdings nur als Teillösungen. Er bekannte sich als Anhänger des Bundesstaatsgedankens, der historisch grundgelegt und Ausdruck der Dezentralisierung sei. Im Rahmen der Dezentralisierung dürfe man aber die Gemeinden und Bezirke nicht übersehen. Fortschritte wären leichter zu erzielen, wenn man die Forderungen der Länder und die des Bundes als ein Gesamtes ansehen und trachten würde, sie gemeinsam einer Lösung zuzuführen. Er wies sodann im einzelnen auf die Bundesforderungen hin und schlug vor, eine größere Kommission von Bundes- und Ländervertretern zu bilden, in der alle diese Fragen erörtert werden könnten.

Für das Verhandlungskomitee der Länder berichtete Landeshauptmann Eduard **Wallnöfer**, der auf die Stärkung des Bundesrates hinwies und bemerkte, es seien auch finanzielle Fragen behandelt worden. Mit den 10-Punkten Vorarlbergs, die eine so starke Unterstützung durch eine Volksabstimmung gefunden hätten, sei ein neues Element eingeführt worden. In Tirol habe sich eine ähnliche Entwicklung ergeben. Es frage sich, ob dies in die Verhandlungen miteinbezogen werden könne. Er erklärt sich damit einverstanden, die Fragen in einem größeren Forum zu erörtern.

Der Vorarlberger Landeshauptmann Herbert **Kessler** meinte, die Verhandlungen würden nicht leicht sein und setzte sich dafür ein, daß auch das 10-Punkte-Programm Vorarlbergs in die Verhandlungen miteinbezogen werde. Er wies dabei auf die große Unterstützung hin, die dieses Programm in der Volksabstimmung gefunden habe.

Dieses Anliegen fand aber nicht die ungeteilte Zustimmung der übrigen Landeshauptmänner. Es wurde darauf hingewiesen, daß diese 10-Punkte von den übrigen Ländern überhaupt noch nicht beraten worden seien. Man könne von den übrigen Ländern nicht verlangen, daß sie ein so weitgehendes Anliegen Vorarlbergs so wie es sei unterstützten. Würde man diese zehn Punkte einbeziehen, so käme es in den Verhandlungen mit dem Bund zu Verhandlungen zwischen den Ländern. Es würde daher die in Aussicht genommenen Verhandlungen durch die Einbeziehung des Anliegen Vorarlbergs nur noch schwieriger werden. Dem wurde entgegengehalten, es käme ja doch nur darauf an, diese zehn Punkte in die Verhandlungen einzubeziehen, nicht alle Länder müßten sich aber inhaltlich zu diesem Anliegen bekennen.

Die Landeshauptmännerkonferenz kam schließlich zu dem Ergebnis, dem Vorschlag des Bundeskanzlers entsprechend, die Beratungen, ausgedehnt auf grundsätzliche Verfassungsfragen, in größerem Rahmen fortzusetzen. Dabei

könnten auch die Anliegen Vorarlbergs Berücksichtigung finden, sollten aber nicht formell in die Verhandlungen miteinbezogen werden. Man kam ferner überein, es stehe auch jedem anderen Land frei, zusätzliche Fragen vorzubringen.

Mit dem Ergebnis dieser Landeshauptmännerkonferenz waren die Gespräche über die Erfüllung des Forderungsprogrammes auf eine andere Ebene gehoben worden. Der Beschluß, über grundsätzliche Verfassungsfragen zu verhandeln, bedeutete, daß nicht mehr allein die Erfüllung des Forderungsprogrammes der Bundesländer Verhandlungsgegenstand war, sondern ebenso die Gegenforderungen des Bundes, aber auch – im Forderungsprogramm nicht enthaltene – neue Anliegen der Länder hinsichtlich der Aufwertung des Bundesrates und – in einer unklaren Form – auch die zehn Punkte Vorarlbergs. Alles in allem ein beachtlicher verfassungspolitischer Komplex, der innerhalb kurzem noch schwieriger gestaltet werden sollte. Noch in einer anderen Richtung aber hatte sich eine Änderung der Situation ergeben. Während bisher ausschließlich das Forderungsprogramm der Länder besprochen wurde, wobei die Länder als Fordernde dem Bund als Abwehrendem gegenüberstanden, waren die kommenden Verhandlungen dadurch gekennzeichnet, daß beide Verhandlungsseiten gleichzeitig als Fordernde und Abwehrende aufzutreten hatten. Es war zu erwarten, daß die Verhandlungen konfliktreicher würden.

Es ging nunmehr zunächst um das Abstecken der Verhandlungsbasis.¹²² Bund und Länder brauchten nun Zeit: der Bund um seine Gegenforderungen zu präzisieren, die Länder, um sich über die zehn Punkte Vorarlbergs klar zu werden.

In einem Schreiben des Bundeskanzlers vom 2. April 1981¹²³ an den Tiroler und Wiener Landeshauptmann, die zusammen das Verhandlungskomitee der Länder bildeten, wurde der Katalog der Gegenforderungen des Bundes vorgelegt. Er umfaßte 12 Punkte. Zusammengefaßt ging es um folgendes:

- Kompetenz des Bundes in Angelegenheiten des Umweltschutzes;
- Verbundlichung des Landarbeiterrechtes;
- Weitgehende Verbundlichung der Erwachsenenbildung;
- Bundeskompetenz im überregionalen Zivilschutz und in der überregionalen Katastrophenhilfe;
- Bundeskompetenz zur Schaffung von Nationalparks in der Form einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes;
- Ausbau der Minderheits- und Kontrollrechte in den Landtagen (wobei dies durch die Länder autonom durchgeführt werden sollte);
- Verbundlichung der Vollziehung in Angelegenheiten der Straßenpolizei;

- Verländerung der Wohnbauförderung, wobei die Mittel in Form einer eigenen (Landes)Abgabe aufgebracht werden sollten;
- Koordinationskompetenz des Bundes in den Angelegenheiten der Raumordnung;
- Beseitigung bestehender Mitwirkungsrechte des Landeshauptmannes in Personalangelegenheiten im Gendarmeriebereich (Aufhebung der lex Olah);
- Aufnahme von Gesprächen über ein Ausführungsgesetz im Sinne des Art. 81 B-VG;
- Beseitigung des Einflusses der Länder auf die Gerichtsorganisation.

Die in diesem Katalog zusammengefaßten Forderungen des Bundes waren zum Teil schon lange bekannte Wünsche. Dies gilt etwa für die Verbundlichung des Landarbeiterrechtes oder die Beseitigung der Mitwirkungsrechte der Landeshauptmänner in Personalangelegenheiten der Bundesgendarmerie. Zum Teil handelte es sich um den Versuch, aktuelle Probleme einer Lösung zuzuführen. So folgt etwa die Forderung nach Beseitigung des Einflusses der Länder auf die Gerichtsorganisation aus dem Widerstand, den einzelne Länder der Zusammenlegung von Bezirksgerichten entgegenstellten. Dieser Widerstand sollte gebrochen werden. Andererseits hätte beispielsweise die Übertragung der Vollziehung der Straßenpolizei in die Bundeskompetenz die Beseitigung des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafrecht wesentlich erleichtert. Erwähnt sei auch, daß die Forderung nach einer Umweltschutzkompetenz des Bundes nicht allein eine Forderung der Bundesregierung war, sondern auch die Oppositionsparteien auf Bundesebene mehrfach auf eine Ausweitung der Bundeskompetenz in Angelegenheiten des Umweltschutzes gedrängt hatten. Ohne in diesem Zusammenhang auf die Interessenlagen einzugehen, die in den Gegenforderungen des Bundes zum Ausdruck gebracht wurden, sei lediglich darauf hingewiesen, daß diese durchaus unterschiedlicher Natur waren, insbesondere auch was ihr politisches Gewicht anlangte. Daraus erklärt sich denn auch, weshalb – wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird – der Bund sich mehr und mehr auf einzelne Punkte seiner Gegenforderungen konzentrierte.

Als bemerkenswert sei lediglich noch angemerkt, daß, wie dem Brief des Bundeskanzlers zu entnehmen ist, auf eine Zuständigkeit des Bundes in Angelegenheiten des Sicherheits- und Normungswesens im Bereich der Bauordnungen verzichtet wurde. Diese Forderung hatte ihren Ursprung in einem Hotelbrand in Wien, bei dem auch Menschenleben zu beklagen waren, schließlich wurde diese Forderung aber doch als zusehr fallbezogen angesehen. Zurückgestellt, aber nicht zurückgenommen, wurde die Forderung nach

Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörden, da sie noch näherer Überlegung bedürfe. In der Folge stand die Frage der Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörde nicht zur Diskussion.

6. Die Forderungen des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes

Am 21. März 1981 schloß die Gemeinderechts-Studienkommission des Österreichischen Städtebundes seine Beratungen über ein Forderungsprogramm ab.¹²⁴ Entsprechend der Vorschläge dieser Kommission beschloß der 31. Österreichische Städtetag am 8. April 1981 einen Antrag zur Gemeindeautonomie, in dem es hieß: „Der Österreichische Städtetag 1981 bejaht die Notwendigkeit des Ausbaus der kommunalen Selbstverwaltung und stimmt dem vorgelegten Entwurf einer Bundes-Verfassungsgesetznovelle zu. Das Sekretariat wird beauftragt, den Entwurf an den Bund und an die Länder zu übermitteln und die Bundesregierung zu ersuchen, die erforderlichen Gespräche ehemöglichst aufzunehmen“.¹²⁵

Der Entwurf, von dem in diesem Antrag die Rede war, enthielt das Forderungsprogramm des Österreichischen Städtetages.¹²⁶ Die wesentlichsten verfassungspolitischen Punkte dieses Forderungsprogrammes waren die folgenden:

- Den Städten sollte ein durchsetzbares Recht auf Verleihung eines eigenen Statuts eingeräumt werden;
- Die Bildung von Gemeindeverbänden sollte grundsätzlich freiwillig durch die verbandsangehörigen Gemeinden erfolgen, Zwangsverbände daher nur eine Ausnahme sein;
- Ein Mitwirkungsrecht der Gemeinden bei der Vollziehung von Gesetzes zur Wahrung der Interessen der Gemeinden sollte verfassungsrechtlich garantiert werden;
- Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Gemeinden auf deren Antrag auch solche Angelegenheiten in den eigenen Wirkungsbereich zu übertragen, die anderen Gemeinden nicht zustanden (Durchbrechung des Grundsatzes der Einheitsgemeinde);
- Das ortspolizeiliche Ordnungsrecht sollte erweitert werden;
- Großgemeinden sollten aus der aufsichtsbehördlichen Gebarungskontrolle herausgenommen werden;
- Das Rechtsinstitut der Vorstellung sollte bei allen Gemeinden mit eigenem Statut ausgeschlossen werden;

- Die Gemeinden sollten das Recht erhalten, Verordnungen der Bundes- und Landesbehörden nach Art. 139 B-VG anzufechten.

Auch der Österreichische Gemeindebund legte einen „Föderalismus-Forderungskatalog der Gemeinden“ vor. Er umfaßte insgesamt 18 Punkte¹²⁷, von denen die verfassungspolitisch bedeutsamsten ebenfalls hier genannt sein sollen:

- Aufnahme der Interessenvertretungen der Gemeinden (Gemeindebund und Städtebund) in die Bundesverfassung;
- Beschwerderecht der Gemeinden gegen alle sie betreffenden Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder beim Verfassungsgerichtshof;
- Einspruchrecht einer gewissen Anzahl von Gemeinden gegen Bundes- und Landesgesetze;
- Initiativrecht einer bestimmten Anzahl von Gemeinden für Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder;
- Begutachtungsrecht der Gemeinden bei allen die Gemeinden betreffenden Rechtsvorschriften;
- Einschränkung des Gemeindeaufsichtsrechtes auf das notwendige Ausmaß;
- Weiterentwicklung demokratischer Einrichtungen in den Gemeinden durch Einführung von Volksbefragung, Gemeindeversammlung, Anfragerechte.

Ein Blick auf die Forderungsprogramme des Städte- und des Gemeindebundes zeigt, daß sich dieses nicht allein an den Bund, sondern auch an die Länder richtet. Die auf der Landeshauptmännerkonferenz vom 27. Oktober 1980 vereinbarten Verhandlungen über grundsätzliche Verfassungsfragen wurden durch diese beiden Forderungsprogramme abermals schwieriger: Es standen sich nunmehr vier Partner in den Verhandlungen gegenüber.

7. Der Vorschlag einer Paketlösung

Die Landesamtsdirektorenkonferenz vom 30. April 1981 befaßte sich eingehend mit den Gegenforderungen des Bundes. Eines der wichtigsten Ergebnisse war, daß auf Vorschlag des Bundes das sogenannte „kleine Verhandlungskomitee“ eingesetzt wurde. Dieses kleine Verhandlungskomitee, das ursprünglich nur die Gegenforderungen des Bundes vorverhandeln sollte, später aber weitergehende Aufgaben zugewiesen bekam, bestand aus dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt, dem Leiter des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst sowie dem Leiter der Abteilung 1 des Verfassungsdienstes auf Bundesseite,

dem Landesamtsdirektoren von Tirol (später Salzburg) und Wien (später Kärnten) sowie dem Leiter der Verbindungsstelle der Bundesländer auf Ländereite.

In der Frage des Umweltschutzes sollten die laufenden Gespräche mit dem Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz weitergeführt werden. Grundsätzlich standen die Länder auf dem Standpunkt, daß bestehende kompetenzrechtliche Schwierigkeiten durch Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG überwunden werden sollten, schlossen aber Kompetenzverschiebungen nicht völlig aus. Auch in der Frage des Landarbeiterrechts bestand eine gewisse Kompromißbereitschaft, wenn auch darauf hingewiesen wurde, daß einige Punkte einer Klärung bedürften und die Landarbeiterkammern abzusichern wären. In der Frage der Erwachsenenbildung wurde eine bundeseinheitliche Organisation nicht von vornherein abgelehnt, die Zuständigkeiten der Länder mußten aber im bestehenden Ausmaß erhalten bleiben, sodaß nur die paktierte Gesetzgebung beseitigt würde. Eine Bundeskompetenz für den überregionalen Zivilschutz und der Katastrophenhilfe wurde ebenso abgelehnt wie für Nationalparks und die Vollziehungszuständigkeit des Bundes in Angelegenheiten der Straßenpolizei. Nach Auffassung der Länder sollte die Koordinierung der Raumordnung im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz erfolgen, es bedürfe daher keiner besonderen Bundeskompetenz. Auch die bestehenden Mitwirkungsrechte der Landeshauptmänner in Personalangelegenheiten der Bundesgendarmarie sollten erhalten bleiben; ebenso der Einfluß auf die Gerichtsorganisation.

In den folgenden Verhandlungen im Frühjahr 1981 konnte in manchen Punkten eine gewisse Annäherung erzielt werden. Dies galt beispielsweise für den Bereich des Umweltschutzes, in dem der Bund eine Beschränkung auf den Immissionsschutz ins Auge faßte. Dasselbe traf auf das Landarbeiterrecht zu, wobei verschiedene Kompromißmöglichkeiten erörtert wurden. Ohne in Einzelheiten einzugehen, läßt sich sagen, daß Kompromisse nicht ausgeschlossen schienen, und zwar auch im Hinblick auf die Forderungen des Städte- und Gemeindebundes. Da nun Kompromißmöglichkeiten offensichtlich nicht ausgeschlossen waren, andererseits die Mitte der Gesetzgebungsperiode des Nationalrates erreicht war und einzelne Länder an einer Teillösung interessiert waren, kam es zu dem Vorschlag des Bundes, Forderungen aus allen vorliegenden Forderungsprogrammen einer Lösung zuzuführen.

Dieses Angebot des Bundes wurde in einem Schreiben des Bundeskanzlers, das an die Landeshauptmänner von Wien und Tirol gerichtet war und vom 4. Juli 1981 datierte, festgehalten.¹²⁸ Alles in allem sollten nach diesem Vorschlag

17 Punkte des Forderungsprogrammes der Bundesländer – teilweise allerdings in Form eines Kompromisses –, sieben Punkte der Gegenforderungen – ebenfalls teilweise als Kompromisse – und neun Forderungen des Städte- und Gemeindebundes in dieses „Paket“ einbezogen werden.

Von den Länderforderungen sollten – dem Forderungsprogramm entsprechend – die Bauangelegenheiten der Bundestheater verländert und die Verwaltungsstrafsenate beseitigt werden. Bei Grundsatzgesetzen sollte eine Bezeichnungspflicht eingeführt werden; eine Trennung von Grundsatzrecht von unmittelbar anwendbarem Bundesrecht aber wegen der damit verbundenen praktischen Schwierigkeiten in der Gesetzgebung nicht zugestanden werden. Die verpflichtende Mitwirkung der Bundespolizeibehörde in Angelegenheiten des Theater-, Kino- und Veranstaltungswesen sollte dem Länderwunsch entsprechend beseitigt werden. In den Bausachen für öffentliche Bundesgebäude wurde als Kompromiß eine Ende des Instanzenzuges beim Landeshauptmann vorgeschlagen. Kompromißlösungen waren auch hinsichtlich eines Notverordnungsrechtes der Landesregierung (Einbindung eines dem Hauptausschuß des Nationalrates vergleichbaren Ausschusses der Landtage), der Beschränkung des Einspruchsrechtes der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage (vorherige Stellungnahme des Bundes), der Übernahme der unmittelbaren Bundesverwaltung durch den Landeshauptmann unter außerordentlichen Verhältnissen und im Gemeindeverbandsrecht (Festsetzung verfassungsgesetzlicher Grundsätze) vorgesehen. In der Frage der Auftragsverwaltung sollte in den Ländern das Ressortsystem möglich werden. Zustimmungsrechte (Ernennung des Landesamtsdirektors, Geschäftseinteilung) sollten fallen. Informationsrechte bei der Bestellung von Bundesorganen in den Ländern (Gerichtshofpräsidenten, Sicherheitsdirektor u. a.) wurden zugesagt.

Bei den Gegenforderungen des Bundes beschränkte sich die in Anspruch genommene Umweltschutzkompetenz auf die Bundeszuständigkeit in Angelegenheiten des Immissionsschutzes. Das Landarbeiterrecht sollte verbundlicht werden, nicht jedoch der Landarbeiterschutz, der nur in Gesetzgebung Bundessache werden sollte, wodurch die Land- und Forstinspektionen der Länder nicht berührt werden sollten. Der Zuständigkeitsbereich der Landarbeiterkammern sollte bestehen bleiben. In der Frage der Erwachsenenbildung sollten nur die Fernschulen und Einrichtungen, die staatlich anerkannte Bildungsabschlüsse vermitteln, in die Bundeszuständigkeit fallen. In der Frage des Zivilschutzes sollte die Organisation bundeseinheitlich geregelt werden können. Ferner wurden Zusagen der Länder hinsichtlich der Minderheits- und Kontrollrechte in den Landtagen, über Verhandlungen zu einem Bundesgesetz

nach Art. 81 B-VG und in bezug auf die Zusammenlegung von Bezirksgerichten angeregt.

Aus den Forderungen des Städte- und Gemeindebundes sollten jene nach ausschließlich landesgesetzlicher Änderung des Gemeindegebietes, nach Absicherung der demokratischen Einrichtungen auf Gemeinde Ebene und nach aufsichtsbehördlicher Informationsbefugnis erfüllt werden. Die Erhebung einer Stadt zu einer Stadt mit eigenem Statut sollte erleichtert werden.

Die Erwartung des Bundes, mit diesen Vorschlägen einen annehmbaren Kompromiß vorgelegt zu haben, erwies sich als verfrüht. Die Landeshauptmännerkonferenz, die am 10. Juni 1981 das Angebot des Bundes beriet, anerkannte zwar den „guten Willen“ des Bundes, stellt sich aber auf den Standpunkt, der Zahl nach seien die zur Erfüllung angebotenen Punkte des Forderungsprogrammes der Bundesländer zwar beachtlich, sie beträfen aber nicht zentrale Punkte. Demgegenüber seien die Punkte, die aus den Gegenforderungen des Bundes in das „Paket“ einbezogen werden sollten, von durchaus gewichtiger Natur. Dazu käme, daß die Forderungsprogramme des Städte- und Gemeindebundes noch nicht hinreichend hätten geprüft werden können und in ihrer Tragweite nicht abzusehen seien. Die Länder konnten sich daher nicht darauf einigen, das Angebot des Bundes anzunehmen. Nur am Rande sei erwähnt, daß die 10-Punkte-Vorarlbergs nicht berücksichtigt waren. Die Frage ihrer Einbeziehung in die Verhandlungen daher eine weitere Schwierigkeit bedeutete, wobei die Länder allerdings unter sich nicht einig waren.

Das Ergebnis der Landeshauptmännerkonferenz bestand in dem Beschluß, die Beratungen fortzusetzen. Die Forderungen des Städte- und Gemeindebundes sollten einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Vor allem aber sollte die Beratungen über die Aufwertung des Bundesrates unter Einbeziehung der Klubobmänner der im Nationalrat vertretenen Parteien geführt werden, um auch in dieser Frage Fortschritte zu erzielen.¹²⁹ Damit trat die Aufwertung des Bundesrates in den Vordergrund der Verhandlungen. Dadurch wurden die Verhandlungen zwar nicht leichter, aber ein Grundanliegen der Länder, Kompetenzverschiebungen zu ihren Lasten an erschwerte Bedingungen zu knüpfen, war nun endgültig Verhandlungsgegenstand geworden.

Die Landeshauptmännerkonferenz hatte auch beschlossen, das bisherige Verhandlungskomitee, das aus den Landeshauptmännern Eduard **Wallnöfer** und Leopold **Gratz** bestand, durch den Kärntner Landeshauptmann Leopold **Wagner** und den Vorarlberger Landeshauptmann Herbert **Kessler** zu erweitern. Dieses Verhandlungskomitee trat nun am 14. Juli 1981 in Verhandlungen mit

den Klubobmännern der drei im Nationalrat vertretenen Parteien über die Aufwertung des Bundesrates ein. Die Zielsetzung der Länder bestand wesentlich darin, dem Bundesrat mit qualifizierter Mehrheit die Zustimmung zu Verfassungsänderungen zuungunsten der Länder vorzubehalten. Den Landeshauptmännern sollte ferner ein Rederecht im Bundesrat eingeräumt werden. Die Forderung nach einem Gesetzesinitiativrecht der Landtage auf Bundesebene sollte durch die Einschaltung des Bundesrates gelöst werden.

In den Verhandlungen mit den Klubobmännern wurde eine grundsätzliche Einigung über die Aufwertung des Bundesrates erzielt. In einem Pressegespräch am 24. Juli 1981 äußerte sich dazu der sozialistische Klubobmann Heinz Fischer.¹³⁰ In der der Presse übergebenen schriftlichen Unterlage findet sich hinsichtlich der Aufwertung folgender Vorschlag der SPÖ:

- „a) Geschäftsordnungsreform des Bundesrates mit dem Ziel eines Nachziehverfahrens gegenüber dem Nationalrat (inkl. Fragestunde für den Bundesrat).
- b) Recht der Landeshauptleute, an den Sitzungen des Bundesrates teilzunehmen und zu Gegenständen, die ihr Bundesland betreffen, das Wort zu ergreifen.
- c) Darüberhinaus in Diskussion: Recht des Bundesrates, daß Verfassungsgesetze, mit denen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern verändert werden, nur mit zwei Drittel Mehrheit des Bundesrates beschlossen werden können (wird noch in den Klubs beraten).“

Ende Juli 1981, nachdem die Gespräche mit den Klubobmännern der im Nationalrat vertretenen Parteien gezeigt hatten, daß die grundsätzliche Forderung der Länder nach Absicherung der Länderkompetenzen durch ein Zustimmungsrecht des Bundesrates im Fall ihrer Änderung zu Lasten der Länder zu verwirklichen war, herrschte eine zuversichtliche Stimmung. Abermals erwies sich dies aber als voreilig. Es ergaben sich Schwierigkeiten in den Formulierungen der Einzelheiten, die in den Verhandlungen zu einem Kleinkrieg führten und die Verhandlungspositionen von Bund und Ländern verhärteten.

Diese Entwicklung begann damit, daß die Länder einen Formulierungsvorschlag für die Absicherung ihrer Kompetenzen erstatteten, der wie folgt lautete:

„Bundesverfassungsgesetze oder Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, welche die Rechtsstellung der Länder als Gliedstaaten des Bundesstaates einschließlich ihrer Organisation, ihrer Rechte in der Gesetzgebung oder Vollziehung oder als Träger von Privatrechten, ihre Mitwirkungsrechte an der Gesetzgebung und an der Vollziehung des Bundes sowie die Bund

und Länder gemeinsamen Organe betreffen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, dessen Beschluß in Anwesenheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu fassen ist."

Diese von den Ländern vorgeschlagene Regelung ging wesentlich über das hinaus, was der Bund – nach einigen internen Schwierigkeiten – zu geben bereit war. Der Bund ging bei seinen Überlegungen von der Forderung der Länder aus (A/1 des Forderungsprogrammes), „daß Bundesverfassungsgesetze oder Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, durch die die Rechte der Länder beschränkt werden, erst kundgemacht werden dürfen, wenn zwei Drittel aller Landtage hiezu ihre Zustimmung erteilt haben". Die Zustimmung der Landtage sollte in seinen Augen durch eine Zustimmung des Bundesrates (mit qualifizierter Mehrheit) ersetzt werden. Der in dieser Forderung verwendete Begriff „Rechte der Länder" wurde im Sinne von bestehenden Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung verstanden, waren doch die einseitigen, durch den Bundesverfassungsgesetzgeber vorgenommenen Kompetenzverschiebungen, durch die den Ländern Zuständigkeiten entzogen worden waren, der Anlaß für das Forderungsprogramm der Bundesländer gewesen. Der Ländervorschlag vermittelte nun den Eindruck, daß die Länder, offensichtlich die Bedeutung des Zugeständnisses des Bundes verkennend, den Versuch unternahmen, über ihre eigene Forderung hinaus zu gehen. Die Länder andererseits wollten selbstverständlich die sich ihnen bietende Gelegenheit zu einer Aufwertung des Bundesrates nicht vorübergehen lassen. Dies wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, welche Vorstellungen von den Ländern zusätzlich vorgebracht wurden:

- Gleichzeitiges Einbringen aller Regierungsvorlagen im Nationalrat und im Bundesrat.
- Behandlung aller Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates in einem paritätisch besetzten Vermittlungsausschuß, sofern der Nationalrat oder der Bundesrat dies verlangen.
- Gesetzesvorschläge sollte auch im Bundesrat – wie im Nationalrat – eine Minderheit einbringen können.
- Bundesgesetze sollten auch von einem Drittel der Mitglieder des Bundesrates angefochten werden können.
- Dem Bundesrat sollte das Recht eingeräumt werden, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.
- Einführung der Fragestunde auch im Bundesrat.
- Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Bestellung der obersten Bundesorgane sollte in der Weise erweitert werden, daß die Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes und des Rech-

nungshofes sowie die drei Mitglieder der Volksanwaltschaft jeweils abwechselnd über Vorschlag des Nationalrates beziehungsweise Bundesrates zu ernennen sind; gleiches sollte auch für die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verfassungsgerichtshofes gelten.

- Bildung eigener Klubs der Mitglieder des Bundesrates.
- Einrichtung eines eigenständigen parlamentarischen Hilfsapparates des Bundesrates.
- Turnusmäßige Sitzungen des Bundesrates in den Ländern.

Neben den im Zusammenhang mit der Absicherung der Länderkompetenzen durch eine Einbindung des Bundesrates sich ergebenden Schwierigkeiten, bestand auch keine Klarheit darüber, wie die Frage der Gesetzesinitiative der Landtage auf Bundesebene gelöst werden solle. Als Kompromiß wurde eine Regelung diskutiert, wonach Gesetzesinitiativen der Landtage an den Bundesrat zu richten wären, der seinerseits darüber zu entscheiden hätte, ob er diese Initiative als seine eigene aufnimmt.

Als einzig unbestrittenen konnte zum damaligen Zeitpunkt gelten, daß den Landeshauptmännern ein Rederecht im Bundesrat eingeräumt werden sollte.

Unter diesen Umständen handelten die im Herbst 1981 wieder aufgenommenen Verhandlungen überwiegend von „Klarstellungen“.

Eine gewisse erste Klärung der wechselseitigen Verhandlungspositionen wurde auf der Landesamtsdirektorenkonferenz am 23. Oktober 1981 erzielt. Auf ihr wurde die Lage, die sich nach dem Angebot des Bundes vom Juni und den Ergebnissen der Aussprache von Ländervertretern mit den Klubobmännern der drei im Nationalrat vertretenen Parteien ergab, beraten. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Beratungen lassen sich so zusammenfassen:

Nach längerer Diskussion wird von den Ländern, da keine Bereitschaft des Bundes zu einer weitergehenden Regelung besteht, eine Regelung in dem Sinne, daß Änderungen der Zuständigkeitsverteilung der Zustimmung des Bundesrates bedürfen sollen, als „erster Schritt“ zur Erfüllung des Punktes A/1 des Forderungsprogrammes anerkannt. Das Anliegen soll grundsätzlich aber weiterverfolgt werden.

Einer Regelung, wonach das Gesetzesinitiativrecht der Landtage über den Bundesrat ausgeübt werden soll, stimmen die Länder zu. Ebenso der Einräumung eines Rederechtes im Bundesrat an den Landeshauptmann.

Hinsichtlich der Forderung des Bundes nach einer Zuständigkeit in Angelegenheiten des Immissionsschutzes zeigen sich die Länder aufgeschlossen, sofern sich eine zweckmäßige Regelung im Wege einer Vereinbarung nach Art. 15a B-VG tatsächlich nicht finden läßt. In der Frage Landarbeiterrecht – die allerdings politisch zu entscheiden sein werde – könnte den Wünschen des Bundes entsprochen werden, wenn die Organisation der Landarbeiterkammern und die Land- und Forstwirtschaftsinspektionen bestehen bleiben. Über die Forderungen des Städte- und Gemeindebundes sollten Gespräche aufgenommen werden. Die Frage einer gemeinsamen Haltung der Länder zu den 10-Punkten-Vorarlbergs sollte in einer Arbeitsgruppe der Länder besprochen werden.

Als am 10. Dezember 1981 die Landeshauptmännerkonferenz zusammentrat zeigte sich, daß der Zeitpunkt für eine Einigung noch nicht gekommen war. Zum einen waren die laufenden Gespräche in einzelnen Punkten noch nicht abgeschlossen, zum anderen hatte die politische Landesfinanzreferentenkonferenz am 16. November 1981 die Forderungen aufgestellt, es müßten auch bundesgesetzliche Regelungen, die eine Änderung oder die Verteilung der Besteuerungsrechte oder Abgabenerträge zum Gegenstand haben, an eine Zustimmung des Bundesrates gebunden werden. Die Geister schieden sich aber an der – durchaus eingeschränkten – Verbundlichung des Landarbeiterrechtes. Es wurde schließlich der Beschluß gefaßt, die Verhandlungen weiterzuführen. Eine Entscheidung sollte bei der Landeshauptmännerkonferenz im Frühjahr 1982 getroffen werden.

Als die zentrale Schwierigkeit bei den nun fortgesetzten Verhandlungen erwies sich das alte Problem der Verbundlichung des Landarbeiterrechtes. Eine echte Verbundlichung wurde nur mehr für das Arbeitsrecht der Arbeiter in der Land- und Forstwirtschaft angestrebt, um ein einheitliches Arbeitsrecht zu erreichen. Der Arbeiter- und Angestelltenschutz dieser Berufsgruppe sollte zwar in Gesetzgebung Bundessache, in der Vollziehung aber Landessache werden, wodurch die Einrichtung der Land- und Forstwirtschaftsinspektionen der Länder abgedeckt werden sollte. Ferner bestand die Bereitschaft, die Kollektivvertragsfähigkeit der Landarbeiterkammern verfassungsrechtlichen abzusichern. Unter Einbeziehung der Berufsvertretung der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter fanden Verhandlungen über diese Forderungen des Bundes statt. Gleichzeitig wurden Gespräche über die Zuständigkeiten bei Fernschulen und in Angelegenheiten der Erwachsenenbildung geführt. In der Frage des Immissionsschutzes wurden neue Vorschläge unterbreitet. Je mehr die Einzelheiten beraten wurden, desto schwieriger wurde eine Einigung. Immer wieder ergaben sich neue Fragen.

Gleichzeitig wurden auch Verhandlungen mit den Städte- und Gemeindebund geführt, an denen sowohl der Bund als auch die Länder beteiligt waren.

In diesen vielfältigen Verhandlungen versteifte sich die Verhandlungsposition aller Seiten. Die Kompromißbereitschaft nahm mehr und mehr ab. Die Länder kamen zunehmend zu dem Ergebnis, die „Paketlösung“ werde für sie von nicht allzu großer Bedeutung sein. Der Bund versteifte sich auf Gegenforderungen, von denen man der Auffassung war, den Ländern sei weitestgehend entgegengekommen worden.

Eine Entscheidung wurde von der Landeshauptmännerkonferenz am 13. Mai 1982 erwartet. In diesen Beratungen wurde dem Bund vorgeworfen, durch seine Gegenforderungen die Verhandlungen erschwert zu haben. In der Frage des Landarbeiterrechts sei mit den Interessensvertretungen nicht gesprochen worden, man könne aber deren Interessen nicht unberücksichtigt lassen. Alles in allem meinten die Länder, man sei wieder dort, wo man schon 1976 bei der Überreichung des Forderungsprogrammes gewesen sei. Vom Bund wurde darauf hingewiesen, von allem Anfang an habe man auf die Wünsche des Bundes aufmerksam gemacht. Nach der vor einem Jahr vorgeschlagenen Paketlösung und der Haltung der Landeshauptmännerkonferenz vom 10. Juni 1981 habe man annehmen können, die Wünsche des Bundes seien erfüllbar.

Das Ergebnis dieser Landeshauptmännerkonferenz wurde in einer Anfragebeantwortung des Bundeskanzlers so dargestellt: „Bei der Landeshauptmännerkonferenz vom 13. Mai 1982 kam zum Ausdruck, daß der Wunsch des Bundes betreffend eine Kompetenzänderung auf dem Gebiet des Landarbeiterrechtes für mehrere Landeshauptmänner nicht akzeptabel sei. Damit mußte die vorgesehen gewesene „Paketlösung“ vorläufig als gescheitert gelten, wenngleich Übereinstimmung darüber bestand, daß die Verhandlungen fortgesetzt werden sollen. Es soll aber vor allem danach getrachtet werden, gesondert von den übrigen zur Diskussion stehenden Angelegenheiten den Bereich des Immissionsschutzes einer Regelung zuzuführen.“¹³¹

Nach dem Scheitern dieser Verhandlungen galt es nun, zu retten was zu retten war. Trotz allem war ersichtlich, daß keine der Seiten die Türe zu Verhandlungen zuschlagen wollte. Die Lösung konnte nur darin bestehen, daß ein Teilproblem des „Pakets“ herausgebrochen wurde. In diesem Sinne wurde auf der Landeshauptmännerkonferenz der Beschluß gefaßt, eine einvernehmliche Lösung für die Frage des Immissionsschutzes zu suchen.

Damit begann eine neue Phase von Verhandlungen, die schließlich zu einem Teilerfolg führen sollte.

8. Die Aufspaltung des „Pakets“

Den Beratungen der Landeshauptmännerkonferenz vom 13. Mai 1982 war zu entnehmen, daß die Länder bereit waren, das als dringlich empfundene Problem des Immissionsschutzes durch die Schaffung einer entsprechenden Bundeszuständigkeit zu lösen. Verfassungsrechtlich betrachtet bestand das Problem darin, daß ein wirksamer Immissionsschutz nur dadurch zu gewährleisten war, daß die Emissionen verringert werden. Auf Grund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung hatte der Bund zwar die Zuständigkeit, auf viele Emittenten zu greifen und Regelungen zur Minderung der Emissionen zu erlassen, er konnte jedoch nicht auf **alle** Emittenten greifen. Das Ziel der Immissionsschutzkompetenz für den Bund bestand darin, durch Bundesregelungen alle Emittenten erfassen zu können.

Politisch betrachtet befanden sich die Länder bei der Behandlung dieser Frage in einer nicht allzu günstigen Lage. Von allen Parteien wurde nämlich eine Umweltschutzkompetenz des Bundes befürwortet. Es war daher nicht ausgeschlossen, daß die Bundesregierung eine entsprechende Vorlage einbringen könnte, gegen die die Oppositionsparteien deshalb nur schwer Widerstand leisten könnten, da sie ihrer eigenen Forderung entsprach. Nicht zu übersehen ist auch, daß in der Öffentlichkeit Fragen des Umweltschutzes zunehmende Bedeutung erlangt hatten und auch von dort ein gewisser Druck ausging. Zu allem kam, daß die Zeit drängte. Bis zu den absehbaren Neuwahlen zum Nationalrat im Frühjahr 1983 blieb nicht einmal mehr ein ganzes Jahr. Für die Bundesregierung andererseits war eine Einigung mit den Ländern vorzuziehen. Einerseits war in einem solchen Fall die parlamentarische Beratung sehr viel reibungsloser, andererseits bestand noch die Hoffnung, doch einen politischen Erfolg in der heftigen Föderalismusdiskussion zu erzielen.

Für das Verständnis der folgenden Entwicklungen ist es nötig, nochmals darauf hinzuweisen, daß schon aus Anlaß der Überreichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer im Jahre 1976 von Bundeskanzler **Kreisky** darauf hingewiesen wurde, daß eine Bundeskompetenz für den Bereich des Umweltschutzes als dringlich erachtet werde. Die Länder setzten dieser Forderung den schon 1975 entwickelten Standpunkt entgegen, eine Bundeskompetenz in Angelegenheiten des Umweltschutzes bestehe bereits in weiten Bereichen, eine Erweiterung der Zuständigkeiten des Bundes sei nur insoweit denkbar, als Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG die Probleme des Umweltschutzes nicht hinreichend lösen könnten. In der Folge wurde diese Haltung durch die Landesamtsdirektoren- und die Landeshauptmännerkonferenz mehrfach bekräftigt.

Knapp vor der Landeshauptmännerkonferenz, die für den 10. Dezember 1981 angesetzt war, trafen sich am 4. Dezember Länderexperten. Sie kamen zu dem Ergebnis, dem Bund könnten Verhandlungen für eine Bundeskompetenz in Angelegenheiten der Abwehr von Immissionen, die das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährden, angeboten werden. Die Landeshauptmännerkonferenz nahm dies zur Kenntnis. Die Verhandlungen sollten weitergeführt werden.

Der Bund war nicht gewillt auf das Angebot der Länder einzugehen. Einerseits wurde eingewandt, die Formulierung sei zu unklar, andererseits aber nicht weitgehend genug, weil es nicht nur um die Gefährdung des Menschen, sondern auch der Fauna und Flora gehe. In den Anfang 1982 zwischen Bund und Ländern geführten Verhandlungen kam es zu einer Annäherung: Bei krisenhaften Immissionslagen sollte eine Bundeskompetenz bestehen. Für Maßnahmen zur Abwehr von nicht wieder gutzumachenden Schäden für die Umwelt durch Immission sollte eine Bundeskompetenz geschaffen werden, wobei man sich über die Erlassung von Immissionsgrenzwerten zwischen Bund und Ländern einigen sollte.

Der Bund hielt auch diese Kompetenzumschreibung noch für zu eng. Es bestand die Auffassung, eine solche Bundeszuständigkeit würde nur ein bereits zu spätes Eingreifen erlauben.

So standen die Dinge, als auf der Landeshauptmännerkonferenz vom 13. Mai 1982 der bereits erwähnte Beschluß gefaßt wurde, „eine zwischen Bund und Ländern einvernehmliche Lösung für den Immissionsschutz zu suchen“. Auf Bundesseite glaubte man, allein die Immissionsfrage sei nun durch einen Kompromiß zu lösen. Die Länder aber hielten an dem Grundsatz fest, ihre Zuständigkeit nur gegen Bundeskompetenzen „abzutauschen“. Gegen die die Einräumung einer Immissionsschutzkompetenz verlangten die Länder die Verländerung des Kurortewesens und eine Änderung des Art. 97 Abs. 2 B-VG in die Richtung, daß die Heranziehung richterlicher Mitglieder in Kollegialorganen der Länder und von Wachkörpern (Gendarmerie) zur Landesvollziehung nicht mehr an die Zustimmung der Bundesregierung gebunden sein sollte.

Beide Forderungen waren nicht nur überraschend, sondern ließen auch Schwierigkeiten erwarten. Man muß nämlich bedenken, daß die Forderung nach einer Verländerung des Kurortewesens seit dem sie 1964 erhoben worden war, als unerfüllbar galt. Dies ging insbesondere auf eine Stellungnahme des Obersten Sanitätsrates zurück, in der befürchtet wurde, im Falle einer Verländerung des Kurortewesens würde – durch unterschiedliche Anforde-

rungen – die Qualität der Kurorte leiden. Noch größere Schwierigkeiten bot die Forderung, auf die Zustimmung der Bundesregierung zur Heranziehung der Wachkörper zur Vollziehung von Landesgesetzen zu verzichten. Die Erfüllung dieser Forderung wurde nämlich deshalb immer abgelehnt, weil die Gendarmerie bereits überlastet war und auch nicht ihrer vordringlichen Aufgabe entzogen werden soll.

Als diese Fragen im kleinen Verhandlungskomitee am 28. Juni 1982 besprochen wurden, wurde zugesagt, man werde die Verlängerung des Kurortewesens überlegen. In der Frage der Heranziehung von Wachkörpern ohne Zustimmung der Bundesregierung sei aber kein Entgegenkommen zu erwarten. Damit stellte sich die Frage, ob auf dieser Basis eine Einigung zu erzielen war. Es war vorgesehen, daß die Länder mitte Juli darüber beraten würden.

Noch bevor die Länder zusammentraten, wurde ihnen anfang Juli mitgeteilt, der Bund sei bereit, aus dem Kurortewesen die Angelegenheiten der Kurkommissionen und Kurtaxen in die Landeszuständigkeit zu übertragen. Dem Bund solle dagegen eine Zuständigkeit zu „Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreiten von Immissionsgrenzwerten entstehen“ eingeräumt werden. Die maßgebenden Immissionsgrenzwerte selbst sollten durch eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern festgelegt werden.

Die Landesamtsdirektorenkonferenz vom 16. Juli 1982 kam zu dem Schluß, das Angebot des Bundes sei zu gering. Wenn der Bund schon nicht auf das Zustimmungsrecht bei der Heranziehung der Wachkörper verzichte, so müsse die Regelung für Bundesgebäude (Änderung des Art. 15 Abs. 5 B-VG) und die Beschränkung des Einspruchsrechtes der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage – beides in der Form des bereits ausgearbeiteten Kompromisses – verwirklicht werden. Der Bund erklärte sich damit wenige Tage später einverstanden.¹³²

Das kleine Verhandlungskomitee trat am 14. September 1982 neuerlich zusammen. Inzwischen hatten die Länder Gelegenheit gehabt, die Vorschläge des Bundes zu überdenken. Nicht alle Länder stimmten der geplanten Vorgangsweise zu. Dennoch gelang es im kleinen Verhandlungskomitee einen Kompromiß zu erzielen. In der Frage des Kurortewesens sollte die Zuständigkeit des Bundes auf Regelungen der vom gesundheitlichen Standpunkt aus an Kurorte sowie Kuranstalten und Kureinrichtungen zu stellenden Anforderungen beschränkt werden. Das Kurortewesen wurde daher in einem weiteren Umfang verändert, als dies im ursprünglichen Vorschlag des Bundes vorgese-

hen war. Andererseits war der Forderung nach einem einheitlichen Standard der Kurorte entsprochen worden. Eine Einigung gelang auch in der Frage des Einspruchsrechtes der Bundesregierung: Wenn der Bund Gelegenheit hatte, zu einem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, so sollte das Einspruchsrecht der Bundesregierung nur mehr auf einen behaupteten Eingriff in Bundeszuständigkeiten gestützt werden können.

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Verhandlungen wurde – nachdem die Zustimmung der meisten Länder vorlag – am 20. Oktober 1982 der Initiativantrag 206/A der Abgeordneten **Tonn, Grabher-Mayer** und Genossen eingebracht.¹³³

Am 2. März 1983 wurde vom Nationalrat eine Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes beschlossen, das dem Bund eine Immissionsschutzgesetzgebungskompetenz einräumt und in drei Punkten Forderungen der Länder entsprach.

9. Der Weg zur Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1984

Im Rahmen der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage stellte der Bundeskanzler zu den Verhandlungen über das Forderungsprogramm unter anderem fest: „Bei der Landeshauptmännerkonferenz vom 13. Mai 1982 kam zum Ausdruck, daß der Wunsch des Bundes betreffend eine Kompetenzänderung auf dem Gebiet des Landarbeitsrechtes für mehrere Landeshauptmänner nicht akzeptabel sei. Damit mußte die vorgesehen gewesene „Paketlösung“ vorläufig als gescheitert gelten, wenngleich Übereinstimmung darüber bestand, daß die Verhandlungen fortgesetzt werden sollen.“¹³⁴ In dieser Anfragebeantwortung wurde auch darauf hingewiesen, daß nur mehr drei „unabdingbare“ Gegenforderungen des Bundes bestünden, nämlich die Neuordnung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Landarbeitsrechtes, auf dem Gebiet der Fernschulen und der Erwachsenenbildung sowie die Schaffung einer Bundeskompetenz für den Immissionsschutz. Noch Anfang Juli 1982 äußerte sich Staatssekretär **Löschnak**, Bund und Länder könnten in Kürze die Verhandlungen zum „Länderforderungspaket“ abschließen. Der Bund habe sich äußerster Zurückhaltung bedient: Es sollten 14 Punkte des Forderungsprogrammes, aber nur drei Punkte der Gegenforderungen des Bundes berücksichtigt werden.¹³⁵

Im Herbst 1982 warfen die Nationalratswahlen, die für das Frühjahr 1983 vorgesehen waren, bereits ihre Schatten voraus. Es war klar, daß innerhalb der verbleibenden Zeit es nicht gelingen könnte, über die Regelung des Immissionsschutzes hinaus, noch andere Punkte des Forderungsprogrammes der Bundesländer und der Gegenforderungen des Bundes zu erledigen. Es wurden allerdings die Verhandlungen zwischen Bund, Ländern, Städte- und Gemeindebund über die Anliegen der Gemeinden fortgesetzt. Die Landeshauptmännerkonferenz vom 18. November 1982 unterstützte diese Vorgangsweise.

In den anlaufenden Wahlkampf hinein kam nun ein neuer Vorstoß der ÖVP. Ende Oktober 1982 konnte man der Presse entnehmen¹³⁶, daß der Fraktionsobmann der ÖVP im Bundesrat, Herbert **Schambeck**, mit dem Vorarlberger Landeshauptmann Herbert **Kessler** darüber gesprochen habe, wie der angekündigte Föderalismusvorstoß des Bundesrates in die Wege geleitet werden könne. Die Fraktion der ÖVP im Bundesrat wolle alle parlamentarischen Möglichkeiten ausnützen, um dem Forderungsprogramm der Bundesländer zum Durchbruch zu verhelfen. Zunächst wolle die ÖVP mit ihrer Mehrheit in der Länderkammer eine Resolution an die Bundesregierung verabschieden, die Föderalismusverhandlungen mit den Ländern wieder aufzunehmen. Sollte diese Resolution wirkungslos bleiben, sollte das Föderalismusthema durch weitere Aktivitäten im Bundesrat auf der Tagesordnung bleiben.

Dieser Ankündigung entsprechend wurde von der ÖVP am 18. November 1982 ein Entschließungsantrag „betreffend Stärkung der Stellung der Länder und Gemeinden durch rasche Erfüllung bundesstaatlicher Forderungen“ im Bundesrat eingebracht.¹³⁷ In der Begründung dieses Antrages wurde auf den stark zentralistisch und einheitsstaatlichen Zug des österreichischen Verfassungsrechts hingewiesen. „Dieser stark zentralistische und einheitsstaatliche Zug des österreichischen Bundesverfassungsrechtes hat dazu geführt, daß es immer wieder Vorstöße der Länder und Gemeinden gegeben hat, um das österreichische Bundesverfassungsrechts föderalistischer zu gestalten. In diesem bundesstaatlichen Licht sind sowohl das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer als auch das 10-Punkte-Programm Vorarlbergs zur Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates, das in einer Volksabstimmung die Zustimmung von 70 % der stimmberechtigten Bürger erhalten hat, zu sehen.“ In diesem Lichte gesehen sei es unverständlich, daß die Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer an die Erfüllung von Gegenforderungen des Bundes geknüpft worden sei. „Da die jahrelangen Verhandlungen zwischen den Ländern und der österreichischen Bundesregierung keinerlei entscheidende Fortschritte zur Stärkung des Föderalismus gebracht haben,

ergreift nunmehr der Bundesrat neuerlich die Initiative, um den föderalistischen Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen."

Der gegen die Stimmen der SPÖ am 25. Jänner 1983 im Rechtsausschuß angenommene Entschließungsantrag der ÖVP stand im Bundesrat am 27. Jänner 1983 zur Debatte.¹³⁸ Aus dieser Debatte sei lediglich erwähnt, daß die SPÖ einen Abänderungsantrag eingebracht, in dem zwar auch die Aufforderung zur Fortführung der Verhandlungen ausgesprochen war, eine Erwähnung des 10-Punkte-Programms Vorarlbergs aber fehlte.¹³⁹ Schließlich nahm der Bundesrat mit Stimmenmehrheit (gegen die SPÖ) den Entschließungsantrag der ÖVP an. Darin wird die Bundesregierung „dringend ersucht, möglichst rasch die Verhandlungen zwischen den Ländern und dem Bund über die Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich positiv abzuschließen. Verhandlungsgrundlage sollen das Forderungsprogramm 1976 der Bundesländer und das 10-Punkte-Programm Vorarlbergs zur Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates sein."

Tatsächlich wurden damals – wie bereits erwähnt – die Gespräche weitergeführt, wobei die Frage der Erfüllung der Forderungen des Städte- und Gemeindebundes im Vordergrund standen. Die Frage der Verwirklichung des Forderungsprogrammes der Bundesländer blieb vorläufig dadurch blockiert, daß in der Frage der Gegenforderungen des Bundes kein Kompromiß erzielt werden konnte und vor den Wahlen zum Nationalrat Fortschritte nicht mehr zu erwarten waren.

Die Verluste der SPÖ bei den Nationalratswahlen vom 24. April 1983 führten zur Bildung einer Koalitionsregierung mit der FPÖ. Zwischen den beiden Regierungsparteien wurde am 18. Mai 1983 ein Arbeitsübereinkommen geschlossen, das Grundlage der Regierungspolitik sein sollte. Unter Punkt 23 dieses Arbeitsübereinkommens, der sich mit der Demokratiereform befaßte, wurde auch die „zügige Fortsetzung der Verhandlungen über das Länderforderungsprogramm“ „vereinbart und in Aussicht genommen“.

In der Regierungserklärung vom 31. Mai 1983 führte Bundeskanzler Fred Sinowatz dazu aus: „Die Bundesregierung bekennt sich zum bundesstaatlichen Gedanken. Daher wird sie die schon in der abgelaufenen Legislaturperiode weit gediehenen Gespräche über das Forderungsprogramm der Bundesländer fortführen.“ Gleichzeitig wurde aber darauf hingewiesen, Partner des föderalistischen Zusammenspiels seien nicht nur Bund und Länder, sondern auch die Gemeinden. „Die Bundesregierung wird daher einer Verbesserung der rechtlichen Stellung der Gemeinden besonderes Augenmerk widmen.“¹⁴⁰

Die weitere Vorgangsweise in der Frage des Forderungsprogrammes der Bundesländer war Gegenstand der Beratungen der Landesamtsdirektorenkonferenz am 17. und 18. Mai 1983. Vom Bund wurde die Frage aufgeworfen, wie sich die Länder zu dem 10-Punkte-Programm Vorarlbergs stellen, da in der Entschließung des Bundesrates vom 27. Jänner 1983 auch dieses als Verhandlungsgrundlage erwähnt sei. Eine einheitliche Haltung der Länder in diesem Punkte bestand aber nicht. Von Länderseite wurde dem Bund vorgeworfen, er habe mit seinen Gegenforderungen die Verhandlungen zum Scheitern gebracht. Es wurde auch davon gesprochen, daß, wenn nicht bald Erfolge eintreten, eine härtere Gangart eingeschlagen werden müsse. Obgleich sich in diesen Beratungen eine gewisse Konfrontation ergab, wurde der Landeshauptmännerkonferenz schließlich die Empfehlung nahegelegt, sich für die Weiterführung der Verhandlungen auszusprechen.

In der Landeshauptmännerkonferenz am 6. Juni 1983 erklärte sich der Bund bereit, die Verhandlungen über das Forderungsprogramm der Bundesländer und die Wünsche des Bundes weiterzuführen. Von den Ländern wurde vorgebracht, daß für den Fall der Einbeziehung der Gegenforderungen des Bundes – also der Kompetenzwünsche in Angelegenheiten des Landarbeiterrechts und der Erwachsenenbildung – in die Verhandlungen, diese wohl wenig erfolgreich sein würden. Hinsichtlich der Frage, in welcher Form die zehn Punkte Vorarlbergs einbezogen werden könnten, wurde keine Einigung erzielt. Es wurde schließlich der Beschluß gefaßt, die „Verhandlungen zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich“ weiterzuführen. Auf Länderseite sollten die Verhandlungen durch ein Verhandlungskomitee, dem die Landeshauptmänner Leopold **Wagner**, Eduard **Wallnöfer**, Herbert **Kessler** und Leopold **Gratz** angehörten, geführt werden.

Die allseitige Verhandlungsbereitschaft führte am 8. Juli 1983 im kleinen Verhandlungskomitee zu einem ersten Gespräch. Vom Bund wurde als Ausgangspunkt der Verhandlungen das Schreiben des Bundeskanzlers vom 4. Juni 1981 vorgeschlagen. Die dort genannten Punkte und jene, die die Aufwertung des Bundesrates betreffen, sollten verwirklicht werden. Es wurde angedeutet, daß der Bund auf seine im Rahmen dieser Paketlösung erhobenen Forderungen nach einer Verbundlichung des Landarbeiterrechts und der Neuregelung der Zuständigkeiten in der Erwachsenenbildung verzichten könnte. Von den Ländern wurde dieser Standpunkt als ernstes Bemühen anerkannt, einen Fortschritt in der Verwirklichung des Forderungsprogrammes zu erzielen. Welche Forderungen des Städte- und Gemeindebundes verwirklicht werden könnten, mußte aber von den Ländern noch geprüft werden. Das kleine Verhandlungskomitee gelangte zu dem Ergebnis, daß einer

für Mitte Juli in Aussicht genommenen außerordentlichen Landesamtsdirektorenkonferenz berichtet werden sollte. Sollte sich dann ein Einvernehmen abzeichnen, wäre ein abschließendes Gespräch im Verhandlungskomitee zu führen.

In der außerordentlichen Landesamtsdirektorenkonferenz am 14. Juli 1983 wurde der Vorschlag des Bundes beraten. Die Länder entschlossen sich, die Verhandlungen auf eine „breitere Basis“ zu stellen. Es wurde die Forderung erhoben, weitere Punkte des Forderungsprogrammes der Bundesländer zu erfüllen. Die beiden wesentlichen Punkte, deren Erfüllung verlangt wurde, waren: Die Ausweitung des Zustimmungsrechtes des Bundesrates auf Bundesgesetze, die die Änderung der Verteilung der Besteuerungsrechte der Abgabenerträge zum Gegenstand haben. Ferner wurde verlangt, den Ländern die Möglichkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge mit Nachbarstaaten zuzugestehen und auf das Zustimmungsrecht bei der Heranziehung von Wachkörpern zur Vollziehung von Landesgesetzen zu verzichten.

Im kleinen Verhandlungskomitee wurde am 29. September 1983 seitens des Bundes deutlich gemacht, daß weitere Zugeständnisse nicht erwartet werden könnten. In den bisherigen Verhandlungen habe der Bund bereits auf einen Großteil seiner Forderungen verzichtet, es würde nunmehr auch auf die beiden letzten Forderungen nicht mehr bestanden. Unter diesen Umständen sei ein weiteres Entgegenkommen nicht zu erwarten.

In der Folge zeigte sich, daß die Länder über den einzuschlagenden Weg nicht im klaren waren. In der Landesamtsdirektorenkonferenz am 20. Oktober 1983 hieß es, die Standpunkte hätten noch nicht abgeklärt werden können. Es bestand keine Klarheit darüber, ob der Vorschlag des Bundes, Punkte des Forderungsprogrammes unter Verzicht auf Gegenforderungen zu erfüllen, angenommen werden sollte oder nicht. Sollte auf die zusätzlichen Forderungen vom 14. Juli verzichtet werden? Das war die Frage, vor die sich die Länder gestellt sahen. Offenbar um Zeit zu gewinnen wurde nun in die Diskussion geworfen, der Bund habe noch keine Formulierungen seiner Vorstellung vorgelegt. Obwohl dem entgegengehalten wurde, daß man sich zunächst über den Inhalt einigen müsse, wurde den Ländern am 7. November 1983 der Text einer Novelle zum B-VG zur Verfügung gestellt.¹⁴¹

In einer weiteren außerordentlichen Landesamtsdirektorenkonferenz am 25. November 1983 standen die vom Bund vorgelegten Formulierungen zur Diskussion. In der Erörterung der Einzelheiten ergaben sich neue Schwierigkeiten und neue Wünsche. Die Landeshauptmännerkonferenz am 6. Dezem-

ber 1983 nahm das Angebot des Bundes schließlich zwar grundsätzlich an, die Formulierungen sollten aber neuerlich überarbeitet werden. Jedenfalls wurde von einem Durchbruch gesprochen.

Um die Jahreswende 1983/1984 kam es zu weiteren Verhandlungen, die schließlich zu einer überarbeiteten Fassung des den Ländern im November 1983 vorgelegten Textes einer Novelle zur Bundesverfassung führten. Diese überarbeitete Fassung wurde von der Landeshauptmännerkonferenz am 8. Juni 1984 angenommen. Im Juli 1984 wurde der Entwurf dem Begutachtungsverfahren zugeführt.¹⁴²

Am 6. November 1984 erfolgte die Beschlußfassung der Bundesregierung über die Regierungsvorlage.¹⁴³ Bereits am 27. November 1984 wurde die Vorlage vom Nationalrat verabschiedet. Im Rechtsausschuß des Bundesrates stand der Gesetzesbeschluß des Nationalrates am 4. Dezember 1984 zur Diskussion. Am folgenden Tag beschloß der Bundesrat, keinen Einspruch zu erheben. Mit 1. Jänner 1985 trat die Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz in Kraft.¹⁴⁴

10. Der „Forderungskatalog der Länder“

Noch bevor die Novelle zur Bundesverfassung im Dezember 1984 beschlossen worden war, wurde auf politischer Ebene die Diskussion um den österreichischen Föderalismus vorangetrieben. Der Föderalismussprecher der ÖVP, Herbert **Schambeck**, erklärte im November 1984, die in Beratung stehende Novelle zur Bundesverfassung sei zu begrüßen. Er fügte aber hinzu: „Leider sind aber die Mehrzahl der Wünsche des Forderungsprogrammes der österreichischen Bundesländer, das 1976 einstimmig beschlossen wurde sowie die diesbezüglichen Beschlüsse zur Verbesserung österreichischer Bundesstaatlichkeit des Vorarlberger und Tiroler Landtages unberücksichtigt geblieben. Es wäre daher nach Beschlußfassung der gegenständlichen Verfassungsnovelle 1984 die Erarbeitung eines neuen Forderungsprogrammes der österreichischen Bundesländer und damit eine Fortsetzung der Föderalismusdiskussion in Österreich erforderlich“.¹⁴⁵

Die weitere Vorgangsweise wurde auch in der Landeshauptmännerkonferenz am 19. November 1984 erörtert. Unter Berücksichtigung der Empfehlung der Landesamtsdirektorenkonferenz wurde der Beschluß gefaßt, die Verhandlungen mit dem Bund über die bisher noch nicht erfüllten Punkte aus dem

Förderungsprogramm der Bundesländer 1976 so rasch wie möglich weiterzuführen. Die Landesamtsdirektorenkonferenz wurde beauftragt zu prüfen, inwieweit aus den bisher vorgemerkten Ländervorschlägen, die über das Förderungsprogramm der Bundesländer 1976 hinausgehen, eine gemeinsame Länderauffassung – allenfalls in der Form eines neuen Förderungsprogrammes der Länder – erzielt werden könne.

Im Bundesrat brachte am 19. Dezember 1984 die ÖVP neuerlich einen Entschließungsantrag „betreffend Fortführung der Verhandlungen für eine rasche Erfüllung bundesstaatlicher Forderungen“ ein.¹⁴⁶ In ihm wurde die Bundesregierung aufgefordert, „möglichst rasch neue Verhandlungen zwischen den Ländern und dem Bund über die Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich ohne Stellen von Gegenforderungen aufzunehmen und positiv abzuschließen, wobei das Ziel dieser Verhandlungen eine entscheidende Stärkung des Föderalismus in Österreich sein muß. Verhandlungsgrundlage sollen dabei nicht nur das Förderungsprogramm der Bundesländer 1976, sondern auch das 10-Punkte-Programm Vorarlbergs zur Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates sowie die Föderalismusentschließung des Tiroler Landtages sein.“

Bei der Beratung im Bundesrat ergab sich abermals der Gegensatz zwischen SPÖ und ÖVP. Die Debatte fand am 28. Februar 1985 statt.¹⁴⁷ Zuvor aber beantwortete Staatssekretär **Löschnak** in der Fragestunde des Bundesrat die an den Bundeskanzler gerichtete Frage, wann die Bundesregierung bereit sein werde, den noch offenen Teil des einstimmig von den Landeshauptleuten schon 1976 beschlossenen Förderungsprogramms der Bundesländer zu erfüllen. In der Beantwortung der Anfrage wies Staatssekretär **Löschnak** auf die schon oben dargelegten Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz vom November 1984 hin und führte sodann aus: „Auf Grund dieses Beschlusses der Landeshauptleutekonferenz geht die Bundesregierung davon aus, daß entweder ein revidiertes Förderungsprogramm der Bundesländer an den Bund herangetragen oder das Förderungsprogramm 1976 der Bundesländer in seinen nicht erfüllten Punkten, bereichert durch weitere Wünsche der Länder, zur Verhandlung gestellt wird. Auf diese Entscheidung wartet die Bundesregierung, und sie ist dann, wie bereits angekündigt, zu weiteren Gesprächen bereit.“ Auf die zehn Punkte Vorarlbergs und die Föderalismusentschließung des Tiroler Landtages eingehend, führte der Staatssekretär aus: „Wir haben in der Frage der Behandlung einzelner Länderwünsche in Richtung Föderalismus immer die Auffassung vertreten, daß mit der Bundesregierung nur solche Wünsche verhandelt werden können, die von allen Ländern getragen werden.“

Gesonderte Verhandlungen mit einzelnen Bundesländern würden als nicht zielführend angesehen.¹⁴⁸

Damit war, bevor noch eine weitere Diskussion über den Entschließungsantrag der ÖVP im Bundesrat begann, die Haltung der Bundesregierung klargestellt: Man erwartete eine Initiative der Länder und war nicht bereit, mit einzelnen Ländern über besondere Fragen der Gestaltung der Bundesstaatlichkeit zu verhandeln.

Der Entschließungsantrag der ÖVP wurde im Bundesrat schließlich mehrheitlich – gegen die Stimmen der SPÖ – angenommen. Ein sozialistischer Abänderungsantrag, der weder von einem Verzicht auf Gegenforderungen des Bundes noch von den zehn Punkten Vorarlbergs und der Tiroler Föderalismusresolution sprach, fand keine Mehrheit.

Entsprechend dem Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 29. November 1984 befaßte sich der erweiterte Arbeitsausschuß der Landesamtsdirektorenkonferenz, der am 21. März 1985 in Gmunden tagte, mit der Ausarbeitung eines neuen Forderungskataloges. Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten einigte sich eine Expertenkonferenz am 17. April 1985 in Salzburg auf einen "Forderungskatalog der Länder für Verhandlungen mit dem Bund über einen weiteren Schritt zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich (Forderungskatalog 1985)". Ausgangspunkt für die Erstellung dieses Forderungskatalogs waren die Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenzen vom 6. Dezember 1983 und 29. November 1984. Im Dezember 1983 hatte die Landeshauptmännerkonferenz unter anderem festgestellt, wichtige Forderungen der Länder seien noch nicht erfüllt worden. Dabei wurde insbesondere auf die finanziellen Forderungen hingewiesen. Die offenen Länderbegehren wurden jedenfalls dem Grunde nach aufrecht erhalten. Damals wurde auch zur Kenntnis genommen, daß auf Grund des Beschlusses der Landeshauptmännerkonferenz vom 10. Dezember 1981 die über das Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 hinausgehenden Forderungen der Länder gesammelt und in einem Katalog zusammengefaßt worden seien. Die Landesamtsdirektorenkonferenz wurde beauftragt, diese Forderungen in Hinblick auf die Weiterführung der Verhandlungen mit dem Bund zu prüfen und darüber zu berichten. Fast ein Jahr später wurde – im November 1984 – die Landesamtsdirektorenkonferenz neuerlich beauftragt zu prüfen, inwieweit zu den bisher vorgemerkten Ländervorschlägen sich eine gemeinsame Haltung der Länder erzielen ließe.

Der erweiterte Arbeitsausschuß der Landesamtsdirektorenkonferenz kam zu der Auffassung, gewissen Punkten des Forderungsprogrammes 1976 sollte in den kommenden Verhandlungen mit dem Bund Vorrang eingeräumt werden, aus dem neuerarbeiteten Forderungskatalog, der seit März 1984 vorlag, sollten aber ebenfalls als wichtig angesehene Punkte in die Verhandlungen eingebracht werden. Aus diesen beiden Quellen entstand der Forderungskatalog der Bundesländer, auf den sich die Expertenkonferenz der Länder im April 1985 einigte.

Die Landesamtsdirektorenkonferenz vom 30. Mai 1985 empfahl die Annahme dieses Forderungskataloges. Am 27. Juni 1985 faßte die Landeshauptmännerkonferenz den Beschluß, den neuen Forderungskatalog dem Bund zu überreichen und entsprechend dem Beschluß vom 29. November 1984 die Bundesregierung zu ersuchen, auf der Grundlage dieses Forderungskataloges die Verhandlungen mit den Ländern so rasch als möglich fortzusetzen.

In der Einleitung zu diesem Forderungskatalog begründeten die Länder ihre Haltung:

„Der Bund hat durch die Bundes-Verfassungsgesetznovellen 1974 und 1984 den Föderalismusbegehren der Länder teilweise Rechnung getragen. Es muß jedoch festgehalten werden, daß der österreichische Bundesstaat nach wie vor stark zentralistische Grundzüge aufweist und daß die erwähnten Verfassungsnovellen nur Schritte zu einer durchgreifenden Bundesstaatsreform darstellen.

Um den Weg des Ausbaues der Republik Österreich zu einem echten Bundesstaat fortzusetzen, haben die Länder einen Katalog von Forderungen erstellt, denen in den kommenden Verhandlungen mit dem Bund über einen weiteren Schritt zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich Priorität zukommen soll. Dieser Forderungskatalog enthält mehrere Punkte aus dem Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 und einige grundsätzliche Föderalismusbegehren der Länder. Damit haben die Länder auch dem Wunsch des Bundes Rechnung getragen, die Forderungspunkte in Anbetracht des Zeitablaufes einer Überprüfung auf ihre Priorität hin zu unterziehen. Festgehalten wird jedoch, daß die noch offenen und im Katalog nicht angeführten Forderungspunkte jedenfalls dem Grunde nach weiter aufrecht erhalten werden.

Im Hinblick auf das Bekenntnis der Bundesregierung zum Föderalismus und die Zusage zu weiteren Verhandlungen wird nachdrücklich der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß damit ein weiterer Schritt zum Ausbau des österreichi-

schen Bundesstaates eingeleitet wird, der im Interesse des Gesamtstaates möglichst bald verwirklicht werden soll."

Im Juli 1985 wurde der Forderungskatalog der Länder dem Bund überreicht. Inzwischen hatte am 21. März 1985 die ÖVP im niederösterreichischen Landtag einen „Antrag betreffend den Föderalismus im Bund, im Land und in den Gemeinden“ eingebracht, der – nach einigen Änderungen – vom Landtag am 20. Juni 1985 beschlossen worden war. Auch der 32. Österreichische Gemeindetag faße eine EntschlieÙung, in der „im Bewußtsein einer zunehmenden Verantwortung und wachsender Aufgaben in staats- und kommunalpolitischer Hinsicht“ die Gemeinden ihrer Erwartung Ausdruck gaben, die Verhandlungen zum Ausbau des Föderalismus würden fortgesetzt werden.

Unmittelbar nach Überreichung des Forderungskataloges wurde dieser den Bundesministerien zur Stellungnahme übermittelt. Es wurde in Aussicht gestellt, „in Gespräche mit den Ländern einzutreten, nachdem die interne Abstimmung der einzelnen Ressorts zu den Forderungspunkten erfolgt sei“¹⁴⁹. Dies nahm auch die Landeshauptmännerkonferenz am 28. November 1985 zur Kenntnis.

Noch bevor diese interne Abstimmung völlig abgeschlossen werden konnte, brachten am 25. Februar 1986 die Bundesräte **Schambeck** und Kollegen im Bundesrat einen EntschlieÙungsantrag „betreffend Stärkung des Föderalismus“ ein¹⁵⁰. In diesem wurde die Bundesregierung aufgefordert, „einen Bericht darüber zu erstellen, was sie aufgrund der EntschlieÙung des Bundesrates vom 28. Februar 1985 unternommen hat, um eine Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich zu erreichen“. Dieser EntschlieÙungsantrag wurde im Rechtsausschuß des Bundesrates am 11. März 1986 beraten. Die sozialistische Fraktion des Bundesrates erklärte in diesen Beratungen, „daß sich diese mit der Begründung¹⁵¹ des gegenständlichen Antrages nicht identifizieren könne, da die Begründung zu sehr auf Vorstellungen einzelner Bundesländer abstelle und andererseits gemeinsame Vorschläge des Österreichischen Städte- und Gemeindebundes nicht berücksichtige“¹⁵². Es wurde sodann ein sozialistischer Abänderungsantrag einstimmig angenommen. Danach wurde die Bundesregierung ersucht, „einen Bericht darüber zu erstellen, was sie seit der EntschlieÙung des Bundesrates vom 28. Februar 1985 unternommen hat beziehungsweise in absehbarer Zeit zu unternehmen beabsichtigt, um eine Stärkung des föderalistischen Charakters der Republik Österreich zu erreichen. Hierbei sollen auch Vorschläge des Österreichischen Städte- und Gemeindebundes mitberücksichtigt werden.“ Diese EntschlieÙung wurde am 13. März 1986 – nach einer längeren Debatte – einstimmig angenommen¹⁵³.

Aus diesem Bericht der Bundesregierung vom 8. Juli 1986 ergab sich folgender Stand der Dinge: Im ersten Halbjahr 1986 hatten – am 20. März und am 13. Mai – zwei Gespräche im Kleinen Komitee stattgefunden. Dabei war es zu ersten Klärungen gekommen. Insbesondere hatte der Bund seine Bereitschaft erkennen lassen, in der Frage des Abschlusses von völkerrechtlichen Verträgen durch die Länder mit ihren Nachbarstaaten, entgegenzukommen. Auch in einigen anderen Punkten bahnte sich ein Einvernehmen an. Erörtert wurde insbesondere auch die Frage einer Einflußnahme der Länder auf die Bestellung eines Teiles der Richter des Verwaltungsgerichtshofes und eine Neuorganisation der Kollegialbehörden nach Art. 133 Z. 4 B-VG, die es den Ländern ermöglichen sollte, solche Behörden zu errichten, ohne wegen des richterlichen Mitgliedes von der Zustimmung des Bundes abhängig zu sein. Schließlich hatte der Bund auch zugesagt, im Rahmen der Verhandlungen über den Forderungskatalog auf Gegenforderungen zu verzichten.¹⁵⁴

Die Landeshauptmännerkonferenz nahm am 13. Juli 1986 die bisherigen Ergebnisse der Verhandlungen im Kleinen Komitee zur Kenntnis und forderte dieses auf, die Verhandlungen zügig fortzusetzen. Die überraschenden Nationalratswahlen im Herbst 1986 leiteten einen neuen Abschnitt in den Auseinandersetzungen über den Föderalismus ein.

Anmerkungen

- ¹ Siehe den Bericht der Salzburger Nachrichten vom 14. Jänner 1956.
- ² Erwin Melichar, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, ZöR, XVII (1967), S. 220 ff. (S. 251 f.). Zu den Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder vgl. auch: Felix Ermacora, Der Föderalismus in Österreich, JbÖR, 12 (1963), S. 221 ff. (S. 237 f.); Ders., Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 3, Wien 1976, S. 80 f. sowie Josef Werndl, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 32, Wien 1984, S. 45 ff. und die Übersicht S. 115 ff. In diesem Zusammenhang ist auch auf die ausführliche Arbeit von Christa Altenstetter, Der Föderalismus in Österreich. Studien zur Politik, Bd. 6, Heidelberg 1969, hinzuweisen sowie auf den Aufsatz von Gustav E. Kafka, Niedergang des Föderalismus in Österreich? in: FS-Hellbling, Salzburg 1971, S. 281 ff.
- ³ Siehe den Antrag 32/A der Abg. Schneeberger, Olah, Voithofer und Genossen betr. Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes, vom 16. Jänner 1957.
- ⁴ Sten. Berichte des Tiroler Landtages, III. Periode, 38. Tagung vom 11. September 1957, S. 9 ff.
- ⁵ Vgl. Sten. Sitzungsberichte des XVIII. Vorarlberger Landtages, 7. Sitzung vom 14. November 1957 und 12. Beilage im Jahre 1957, sowie Sten. Prot. der 12. Sitzung der IV. Session der VI. Wahlperiode des Landtages von Niederösterreich, S. 295 ff.
- ⁶ Die „Salzburger Nachrichten“ vom 23. August 1957 schrieben dazu: „Alle sieben Wochen im Durchschnitt der letzten sieben Jahre hat unser Nationalrat ein Gesetz mit verfassungsändernden Bestimmungen beschlossen. Der vorsätzliche Wille zur Durchlöcherung der auf selbständigen Ländern beruhenden Staatsform ist daher nicht mehr zu leugnen“.
- ⁷ Begründet wurde dies mit dem Hinweis darauf, daß die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. VfSlg 2192) der Verwendung des Begriffes „... wesen“ in den Kompetenztatbeständen eine Auslegung gegeben habe, durch die den Ländern ein Großteil ihrer Zuständigkeiten entzogen werde. Die Unterscheidung, die der Verfassungsgerichtshof zwischen den Begriffen „Angelegenheit“ und „Wesen“ treffe, habe aber keine innere Berechtigung.
- ⁸ Nach der Vorstellung der Länder sollte es in Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG heißen: „äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere Abschluß der Staatsverträge, jedoch mit Ausnahme jener Staatsverträge, die die Länder mit den ihnen benachbarten Staaten in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches abschließen;“. Dem Bund sollte allerdings das Einspruchsrecht nach Art. 98 Abs. 2 B-VG auch gegenüber Staatsverträgen gewahrt bleiben.
- ⁹ Dieser Entwurf ist abgedruckt bei Peter Pernthaler, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 19, Wien 1980, S. 86 ff.
- ¹⁰ Siehe dazu Art. VI des Budgetsanierungsgesetzes, BGBl. Nr. 83/1963, sowie die Regierungsvorlage 68 BlgNR, X. GP.
- ¹¹ Wiener Zeitung vom 24. März 1963.
- ¹² Abgedruckt bei Peter Pernthaler, a. a. O. (Anm. 9), S. 106.
- ¹³ Wiener Zeitung vom 17. Juli 1963.
- ¹⁴ Sten. Prot. der 46. Sitzung des Nationalrates am 2. April 1964, S. 2490, X. GP.
- ¹⁵ Obwohl in dieser Arbeit nur die verfassungspolitischen Aspekte des Forderungsprogrammes beleuchtet werden sollen, sei an dieser Stelle erwähnt, daß der Bund in dieser Verhandlung den Ländern den Vorschlag unterbreitete, ihnen die Regelung und Erhebung der Biersteuer, der Weinsteuer, des Kulturgroschens und der Bodenwertabgabe zu überlassen. Dafür müßte allerdings dem Bund und den Gemeinden eine finanzielle Schadloshaltung gewährt werden. In dieser Hinsicht könne an eine Erhöhung der Länderbeiträge für den Personalaufwand der Pflichtschullehrer und an eine Erhöhung der Gemeindeanteile durch Senkung des Landesanteiles an den Abgaben gedacht werden. Dazu bemerkten die Ländervertreter, es komme nicht darauf an, den Ländern eine Steuerhoheit einzuräumen, wesentlich sei vielmehr, daß den Ländern höhere Steuereinnahmen zukämen.
- ¹⁶ In der Fassung der Arbeitsgruppe war lediglich eine „Kräftigung der mittelbaren Bundesverwaltung“ gefordert worden. Dazu wurde erklärend ausgeführt: „Als Beispiel wurde unter A bereits die Überführung der Wildbauverbauung in die mittelbare Bundesverwaltung angeführt. Eine Vereinfachung würde weiters durch eine Verlagerung von Ministerialkompetenzen an die Herren Landeshauptmänner herbeigeführt werden können. ... Die Länder wären im übrigen auch durchaus in der Lage – und zwar ohne Vermehrung ihres Verwaltungsapparates und damit ihres Verwaltungsaufwandes – Angelegenheiten, die sie derzeit in mittelbarer Bundesverwaltung“

tung zu vollziehen haben, im eigenen Namen zu vollziehen. Es wird daher vorgeschlagen, Materien, die derzeit gemäß Art. 10 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, jedoch in mittelbarer Bundesverwaltung von den Landeshauptleuten und den ihnen unterstellten Landesbehörden vollzogen werden, in den Art. 11 B-VG zu überstellen. Diese weitgehende Verwaltungsreform hätte größere Einsparungen bei den Bundesbehörden zur Folge (Wegfall einer Instanz), ohne daß dadurch der beim Bund eingesparte Verwaltungsaufwand von anderer Seite, also den Ländern, zu tragen wäre."

Es war dies ein Gedanke, der dann später in den 70iger Jahren als „Vollzugsföderalismus“ abgewertet und als nicht hinreichend abgetan wurde.

¹⁷ Abgedruckt bei Peter **Pernthaler**, a. a. O. (Anm. 9), S. 112 ff.

¹⁸ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß es damals – mangels eines Einvernehmens – mehrfach zu einer Verlängerung des bestehenden Finanzausgleiches kam.

¹⁹ Vgl. Wiener Zeitung vom 9. Juli 1964.

²⁰ Wiener Zeitung vom 2. Februar 1965.

²¹ Die zuständigen Bundesministerien lehnten die Erfüllung dieses Punktes ab. Es wurde bezweifelt, ob damit eine Vereinfachung der Verwaltung verbunden wäre. Dagegen wurde der Zusammenhang zwischen dem Personenstandswesen und dem Zivilrecht hervorgehoben und betont, die internationale Verflechtung bedinge eine einheitliche Handhabung. Anzumerken ist, daß das Personenstandswesen in der Bundesfassung 1920 in Art. 11 B-VG eingereiht war und erst durch die Novelle des Jahres 1925 in Art. 10 B-VG überstellt wurde.

²² Das zuständige Bundesministerium verhielt sich ablehnend, wobei auf die Fremdenverkehrsinteressen hingewiesen wurde. Ein möglicher Kompromiß wurde schon damals in einer Überstellung nach Art. 11 B-VG gesehen.

²³ Vom zuständigen Bundesministerium wurde die Erfüllung dieser Punkte abgelehnt. Die bisherige Zusammenarbeit mit den Ländern habe sich bewährt, sodaß zu einer Änderung der Kompetenzlage keine Veranlassung bestehe. Es wurde überdies bezweifelt, ob die Länder das Fachkräfteproblem lösen könnten und auch auf die internationale Verflechtung hingewiesen, die eine Verländerung des Denkmalschutzes unzumutbar mache.

²⁴ Gegen die Verwirklichung dieses Punktes wurde ins Treffen geführt, daß dadurch Probleme in der Gleichbehandlung aller Bediensteten der Gebietskörperschaften auftreten könnten. Für eine eingehende Beratung dieses Punktes aber sprach die Entschließung des Nationalrates vom 12. Juli 1963 (Text: 769 BlgNR, IX. GP.), durch die die Bundesregierung aufgefordert worden war, die Zuständigkeitsverteilung hinsichtlich des Dienstrechtes der Angestellten der Länder zu prüfen, „ob die darin enthaltene Einteilung der Angestellten in solche, die behördliche Aufgaben besorgen, und in solche, die dies nicht tun“, nicht fallen gelassen werden könnte.

²⁵ Dagegen bestanden keine grundsätzlichen Einwände. Im Hinblick auf VfSlg 2721/1954 (siehe Punkt 3 der Begründung) wurde aber eine Absicherung des Monopolwesens zugunsten des Bundes für erforderlich erachtet (vgl. dazu Art. II der B-VG-Novelle 1974, BGBl. Nr. 444).

²⁶ Gegen die Aufhebung dieses Gesetzes bestanden keine Einwände.

²⁷ Gegen die Abkürzung des administrativen Instanzenzuges wurde sowohl eine mögliche Beeinträchtigung des Rechtsschutzes als auch eine zu erwartende stärkere Belastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts (da bereits gegen den Bescheid des Landeshauptmannes Beschwerde geführt werden könne) eingewandt. Vielfach wurde auch gefordert, nicht allgemein, sondern nur für bestimmte Verwaltungsgebiete eine Abkürzung des Instanzenzuges ins Auge zu fassen.

²⁸ Dagegen bestanden keine Einwände.

²⁹ In diesem Punkte verhielten sich die zuständigen Bundesministerien ablehnend. Insbesondere die Streichung des „Verkehrswesens“ wurde unter Hinweis auf die internationale Bedeutung des Luftverkehrs abgelehnt.

³⁰ So wurde zum Beispiel die Forderung A/3 im Zusammenhang mit dem in Ausarbeitung begriffenen Forstrechtsbereinigungsgesetz, die Forderung A/13 im Zusammenhang mit dem Staatsbürgerschaftsgesetz behandelt.

³¹ Siehe die Arbeiter-Zeitung und die Wiener Zeitung vom 14. April 1965.

³² Vgl. dazu die Erklärung von Vizekanzler Bruno **Pittermann** (Wiener Zeitung vom 18. April 1965) und von Bundeskanzler Josef **Klaus** (Wiener Zeitung vom 25. April 1965). Über die Haltung der politischen Parteien zur Frage des Föderalismus vgl. Kurt **Wedl**, Der Gedanke des Föderalismus in Programmen politischer Parteien Deutschlands und Österreichs, München-Wien 1969, S. 193 ff. Bemerkenswert ist auch eine vom „Volksblatt“ (unter Bezugnahme auf die „Sozialistische Korrespondenz“) am 18. Dezember 1964 mitgeteilte Äußerung des sozialistischen Abg. zum Nationalrat und Vorsitzenden des Verfassungsausschusses, Dr. **Otto Winter**, „daß in Österreich die Grundlage für einen echten föderalistisch orientierten Bundesstaat nicht gegeben

sei". Der Tiroler Abgeordnete begründete seine Ansicht damit, daß Grundlage eines föderalistischen Staates nur ein Bund ursprünglich souveräner Staaten sein könne. Dies sei aber in Österreich nicht der Fall, der föderalistische Aufbau sei vielmehr das Ergebnis der Abwehr separatistischer Tendenzen nach 1918 gewesen.

³³ Volksblatt vom 15. April 1965.

³⁴ Wiener Zeitung vom 5. Mai 1965.

³⁵ Vgl. die Regierungsvorlage 731 BlgNR, X. GP. Vom Nationalrat wurde die Aufhebung des Verwaltungs-Notgesetzes am 10. Juni 1965 beschlossen (BGBl. Nr. 164/1965).

³⁶ Die „Sozialistische Korrespondenz“ berichtete dazu: Der Vizekanzler habe vorgeschlagen, die im konkretisierten Forderungsprogramm der Bundesländer vom 22. Juni 1964 enthaltenen und einstimmig beschlossenen Forderungen als Ganzes durch die Bundesgesetzgebung noch in der Frühjahrssession zu erfüllen, ausgenommen jene, die die Rechte des Bundesverfassungsgesetzgebers, also des Nationalrates und des Bundesrates, einschränken würden. Bei Annahme dieses Antrages hätten nur mehr Verhandlungen zwischen den zuständigen Beamten über die Gesetzestexte geführt werden müssen. Der Vorschlag sei jedoch nicht angenommen worden. Der „ÖVP-Pressedienst“ berichtete, Bundeskanzler Klaus habe beantragt, dem Forderungsprogramm der Länder wie es am 22. März 1963 der Bundesregierung überreicht und am 22. Juni 1964 konkretisiert wurde, grundsätzlich zuzustimmen. Er schlug ebenfalls vor, dieses Programm noch im Frühjahr durchzuführen. Gerade für den entscheidenden Punkt (gemeint ist die „Schutzklausel, Anm. d. V.“) habe jedoch die sozialistische Seite eine Ausklammerung verlangt. Durch die Beschränkung auf das konkretisierte Forderungsprogramm vom 22. Juni 1964, wie es die Sozialisten verlangten, würde die Verlängerung des Wohnbaufonds ausgenommen sein, ein Punkt, der im Forderungsprogramm vom 22. März 1963 enthalten sei. Vgl. dazu auch Wiener Zeitung vom 20. Mai 1965.

³⁷ Diese Forderung war nicht Gegenstand des Forderungsprogrammes der Bundesländer. Es war jedoch eine bereits seit langem bekannte Forderung der Bundesländer.

³⁸ Vgl. Wiener Zeitung vom 26. Mai 1965.

³⁹ Vgl. Volksblatt vom 1. Juni 1965.

⁴⁰ Wiener Zeitung vom 13. Oktober 1965.

⁴¹ Im Einvernehmen mit seinen Stellvertretern vertrat der Präsident des Nationalrates die Auffassung, in dieser Frage könne der National- und Bundesrat nicht präjudiziert werden, die Entscheidung müsse diesen beiden Kammern der Gesetzgebung vorbehalten bleiben. Die Bundesregierung solle daher entweder einen entsprechenden Gesetzentwurf oder einen Bericht vorlegen.

⁴² Vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst war ein Gutachten vorgelegt worden, das eine Lösung empfahl wie sie später zur Begutachtung ausgesandt wurde.

⁴³ Inzwischen hatte gegen eine Verlängerung des Kurortewesens der Oberste Sanitätsrat Bedenken erhoben. Die Forderung sei zu sehr fremdenverkehrspolitisch motiviert, man müsse eine Bundeskompetenz deshalb beibehalten, damit die Qualität der Kurorte nicht länderspezifisch unterschiedlich sei.

⁴⁴ Was hier unter „Gegenvorschlägen“ zusammengefaßt ist, sind Kompromißvorschläge, die in Diskussion standen und die teilweise auch auf Initiativen der Länder zurückgingen.

⁴⁵ Wiener Zeitung vom 28. Oktober 1965.

⁴⁶ Wiener Zeitung vom 6. November 1965.

⁴⁷ Wiener Zeitung vom 4. Dezember 1965.

⁴⁸ Sten. Prot. der 3. Sitzung des Nationalrates am 20. April 1966, S. 31, XI. GP.

⁴⁹ Vgl. dazu den Abschnitt IV „Führung der Bundesgendarmerie im Bereich der Länder“ des Bundesgesetzes vom 25. Mai 1966, BGBl. Nr. 70, über die Errichtung eines Bundesministeriums für Bauten und Technik und über die Neuordnung des Wirkungsbereiches einiger Bundesministerien.

⁵⁰ Sten. Prot. der 3. Sitzung des Nationalrates am 20. April 1966, S. 39, XI. GP.

⁵¹ Siehe dazu die Regierungsvorlage 17 BlgNR und den Ausschußbereich 956 BlgNR, XI. GP. sowie die Debatte in den Sten. Prot. der 107. Sitzung des Nationalrates am 27. Juni 1968, S. 8660 ff., XI. GP.

⁵² Siehe dazu die Regierungsvorlage 38 BlgNR, XI. GP.

⁵³ Siehe die Aussendung des Bundeskanzleramtes vom 30. Juni 1966, GZ 92.719-2/66, abgedruckt in der Anlage 1.

⁵⁴ Siehe die Aussendung des Bundeskanzleramtes vom 15. September 1966, GZ 93.418-2/66, abgedruckt in der Anlage 2.

⁵⁵ Alfred Edelmayer, Bisherige Bemühungen der Länder zur Reform des Bundesrates, in: Reform des Bundesrates, „Salzburger Dokumentationen“ Bd. 27, Salzburg 1978, S. 11.

- ⁵⁶ Sten. Prot. der 256. Sitzung des Bundesrates am 27. Juni 1967, S. 6423.
- ⁵⁷ Siehe die Regierungsvorlage 818 BlgNR, XI. GP, abgedruckt in der Anlage 3.
- ⁵⁸ Sten. Prot. der 106. Sitzung des Nationalrates am 26. Juni 1968, S. 8446, XI. GP.
- ⁵⁹ Sten. Prot. der 113. Sitzung des Nationalrates am 23. Oktober 1968, S. 8961, XI. GP.
- ⁶⁰ Sten. Prot. der 2. Sitzung des Nationalrates am 27. April 1970, S. 12, XII. GP.
- ⁶¹ Siehe dazu die Anlage 1 zum Forderungsprogramm der Bundesländer (1970), abgedruckt bei: **Pernthaler**, a. a. O., (Anm. 9) S. 127ff.
- ⁶² **Josef Klaus**, Macht und Ohnmacht in Österreich, Wien-München-Zürich, 1971, S. 177.
- ⁶³ Abgedruckt bei: **Peter Pernthaler**, a. a. O., (Anm. 9), S. 123 ff. Für eine verfassungspolitische Analyse siehe **Klaus Barchtold**, Tendenzen und Aspekte einer Reform des Bundesstaates, in: **Helga Stadler-Richter** (Hsg), Die Evolution des öffentlichen Rechts, Wien 1974, S. 21 ff.
- ⁶⁴ Wiener Zeitung vom 21. Oktober 1970.
- ⁶⁵ Als voll erfüllbar galten: A/5, I/5, I/7, I/8, I/10, I/12, I/13, I/14, I/17, I/18, I/19 und I/20, von den durch einfache Bundesgesetze zu setzenden Maßnahmen A/3, A/9, II/2, II/3, II/4 und II/5, teilweise erfüllbar waren A/2, A/6, C/1/a, C/1/b, C/1/d, I/1, I/2, I/3 und I/6; als offen galten A (Schutzklausel), A/7, A/8, A/11, I/4, I/15 und I/16, von den einfachgesetzlichen Maßnahmen A/4, nicht erfüllbar waren A/1, A/12, I/19, I/11 und II/1, als einfachgesetzliche Maßnahmen C/1/c und II/6.
- ⁶⁶ Die Frage der Dienstrechtskompetenz war zwar schon in der Regierungsvorlage 818 BlgNR, X. GP. in der Form eines Kompromisses enthalten gewesen, es ergaben sich aber neue Schwierigkeiten. Insbesondere wurde eingewandt, daß für die Betriebe der Länder und Gemeinde das Betriebsrätegesetz weiter anwendbar sein müsse, sonst käme es zu einer Schlechterstellung der dort Bediensteten.
- ⁶⁷ Schwierigkeiten ergaben sich im Zusammenhang mit der Neuordnung der Gerichtsgebühren (Befreiungsvorschriften); diese konnten jedoch überwunden werden.
- ⁶⁸ Vgl. Wiener Zeitung vom 11. August 1971.
- ⁶⁹ Tatsächlich hieß es in der Regierungserklärung vom 27. April 1970 (Anm. 60): „Hiebei (gemeint ist im Zusammenhang mit der Kodifikation des Arbeitsrechtes) sollen die Kompetenzen in allen Angelegenheiten des Sozialrechts vereinheitlicht und dem Bund übertragen werden“ (Anm. 60, S. 23).
- ⁷⁰ Siehe Rundschreiben des BKA-VD vom 10. August 1971, GZ 53.454-2a/71.
- ⁷¹ Siehe Sten. Prot. der 2. Sitzung des Nationalrates am 5. November 1971, S. 14 ff. hier S. 34, XIII. GP.
- ⁷² 182 BlgNR, XIII. GP.
- ⁷³ Diese Anspielung bezieht sich hauptsächlich auf den Umweltschutz, der als sogenannte komplexe Materie anzusehen ist.
- ⁷⁴ Wiener Zeitung vom 2. März 1974 und „Die Presse“ vom 2./3. März 1974.
- ⁷⁵ Vgl. dazu den Bericht des Verfassungsausschusses 1189 BlgNR, XIII. GP.
- ⁷⁶ Sten. Prot. der 111. Sitzung des Nationalrates am 10. Juli 1974, S. 11018, XIII. GP.
- ⁷⁷ ebd. S. 11019.
- ⁷⁸ ebd. S. 11022.
- ⁷⁹ ebd. S. 11023.
- ⁸⁰ ebd. S. 11026.
- ⁸¹ Sten. Prot. der 334. Sitzung des Bundesrates am 16. Juli 1974, S. 10286.
- ⁸² ebd. S. 10288 f.
- ⁸³ Über den Inhalt dieser Bundes-Verfassungsgesetznovelle vgl.: **Felix Ermacora**, Die Entwicklung des österreichischen Staatsrechtes seit 1966 (1966–1975) in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 24 (1975), S. 135 ff.; **Felix Ermacora**, Bundesverfassungsgesetznovelle 1974, JbI 1975, S. 22 ff.; **Bernd-Christian Funk**, Die Entwicklung des Bundesverfassungsrechtes, Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Bd. 26 oJ (1976); **Heinz Mayer – Bernd-Christian Funk – Heinz Peter Rill – Robert Walter**, Neuerungen im Verfassungsrecht, Wien 1976; **Theo Öhlinger**, Die Verfassungsentwicklung in Österreich. Bundesstaat, Rechtsstaat und Demokratie als Thema verfassungsrechtlicher Reformen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1977, S. 399 ff.; **Herbert Schambeck**, Zur Gegenwartslage des österreichischen Föderalismus, ÖJZ 1979, S. 477 ff. und 509 ff.
- ⁸⁴ Sten. Prot. der 2. Sitzung des Nationalrates am 5. November 1975, XIV. GP., S. 22.
- ⁸⁵ Das Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 ist abgedruckt bei **Peter Pernthaler**, a. a. O. (Anm. 9), S. 163 ff.
- ⁸⁶ Antrag 14/A-BR/77; siehe auch den Bericht des Rechtsausschusses 1638 BlgBR.
- ⁸⁷ Dieses und die folgenden Zitate siehe Sten. Prot. der 361. Sitzung des Bundesrates am 31. März 1977, S. 11948 ff.

- ⁸⁸ Der Entschließungsantrag lautete: „Die Bundesregierung wird ersucht, mit den Landeshauptmännern Verhandlungen über die Verwirklichung des Forderungsprogrammes 1976 der Bundesländer aufzunehmen und die entsprechenden Regierungsvorlagen dem Parlament zuleiten.“
- ⁸⁹ Siehe dazu Sten. Prot. der 366. Sitzung des Bundesrates vom 7. Juli 1977, S. 12134 ff.
- ⁹⁰ Die „Zensurierung der Landeshauptmänner“ wurde darin erblickt, daß insbesondere die „Schutzklausel“ geändert worden war, die finanziellen Forderungen des Teils C des Forderungsprogrammes aber überhaupt nicht aufgegriffen wurden.
- ⁹¹ Siehe 604 bis 608 BlgNR, XIV. GP.
- ⁹² Siehe dazu den „2. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1977)“ hsg. vom Institut für Föderalismusforschung der Länder Tirol und Vorarlberg, Wien 1978, S. 7f.
- ⁹³ Vgl. dazu die Initiativanträge 54/A (II-2379) der Abg. Dr. Fischer, Peter und Genossen und 60/A (II-2511) der Abg. Dr. Koren, Peter und Genossen, XIV. GP., sowie die kurze Debatte: Sten. Prot. der 67. Sitzung des Nationalrates am 18. Oktober 1977, XIV. GP., S. 6402 ff.
- ⁹⁴ Das Föderalismusforschungsinstitut hatte ein Gutachten „Möglichkeiten und Zielsetzungen einer Reform des Bundesrates im Rahmen des Systems der geltenden Bundesverfassung“ ausgearbeitet, das allerdings nicht veröffentlicht wurde. Eine kurze Inhaltsabgabe findet sich im 2. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (Anm. 92), S. 12 f.
- ⁹⁵ Siehe Wiener Zeitung vom 11. Jänner 1978.
- ⁹⁶ Die damaligen Vorstellungen des Bundes über die Neuordnung der Zuständigkeit in Sachen des Umweltschutzes können der Anfragebeantwortung des Bundesministers für Gesundheit und Umweltschutz vom 12. Mai 1978 (1754/AB) entnommen werden. Sie ist abgedruckt in ÖGZ, 1978, S. 318 ff.
- ⁹⁷ Siehe dazu das Referat des sozialistischen Bürgermeisters von Bregenz Fritz Mayer in: ÖGZ, 1978, S. 354 ff. Aus der Sicht der Länder beleuchtete der niederösterreichische Landeshauptmann Andreas Maurer den Föderalismus (ÖGZ 1978, S. 357 ff.).
- ⁹⁸ Vgl. dazu die Ausführungen von Erwin Lanc in: ÖGZ, 1978 S. 360 ff.
- ⁹⁹ Die angenommene Resolution Nr. 2 „Föderalismus“, hatte folgenden Wortlaut (siehe ÖGZ, 1978, S. 372):
- „Die in jüngster Zeit festzustellende Entwicklung macht immer häufiger Verwaltungsmaßnahmen erforderlich, bei denen sich die Kompetenzen der Gebietskörperschaften überschneiden. Unter Beachtung des im Bundes-Verfassungsgesetz verankerten föderativen Elementes ergibt sich daher das Erfordernis einer stärkeren Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften. Diese Zusammenarbeit hat sich nicht auf Bund und Länder zu beschränken. Den von den Gemeinden zu besorgenden Aufgaben kommt immer größere Bedeutung zu, sodaß die Gemeinden in vielen Bereichen als gleichberechtigte Partner von Bund und Ländern anzusehen sind. Überlegungen hinsichtlich eines Ausbaues der föderalistischen Struktur unseres Landes müssen von dieser geänderten Stellung der Gemeinden ausgehen und neue Modelle für die Zusammenarbeit der drei Gebietskörperschaften entwickeln.“
- ¹⁰⁰ Vgl. Sten. Prot. der 2. Sitzung des Nationalrates vom 19. Juni 1979, XV. GP., S. 17 ff., insb. S. 19 und 29.
- ¹⁰¹ Siehe Sten. Prot. der 8. Sitzung des Nationalrates vom 10. Oktober 1979, XV. GP., S. 603 ff.
- ¹⁰² Vgl. dazu den 4. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1979), hsg. vom Institut für Föderalismusforschung in Innsbruck, Wien 1979, S. 52 ff. und Siegbert Morscher, Pro Vorarlberg, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik '80, Wien 1981, S. 45 ff.
- ¹⁰³ Die am 10. September 1979 den Parteien übergebene Bittschrift findet sich abgedruckt in den Vorarlberger Nachrichten vom 11. September 1979 und bei Morscher, a. a. O. (Anm. 102).
- ¹⁰⁴ Hinsichtlich der Reaktionen der politischen Parteien sei im einzelnen auf die erwähnte Arbeit von Morscher Anm. 102) verwiesen.
- ¹⁰⁵ So Bundeskanzler Bruno Kreisky nach dem Ministerrat am 11. September 1979; siehe die Berichte der Wiener Zeitung, der Salzburger Nachrichten und der Vorarlberger Nachrichten jeweils vom 12. September 1979.
- ¹⁰⁶ Interview in den Vorarlberger Nachrichten vom 15. September 1979.
- ¹⁰⁷ Artikel in den Vorarlberger Nachrichten vom 9. Oktober 1979.
- ¹⁰⁸ Siehe II-190 – 294 BlgBR. Erwähnt sei, daß diese Anträge schon die seinerzeit kritisierten Mängel aufwiesen; dazu kam, daß die bereits erfolgte Aufhebung des Art. 95 Abs. 4 B-VG keine Berücksichtigung fand.
- Der Entschließungsantrag hatte folgenden Wortlaut:
- „Der Bundesrat wolle beschließen:
1. Die Bundesregierung wird aufgefordert, dem Bundesrat umgehend darüber zu berichten, welche Maßnahmen die Bundesregierung bisher in die Wege geleitet hat, um den „Forderungen in Finanzangelegenheiten“ des Forderungsprogrammes der Bundesländer 1976 nachzukommen.

2. Die Bundesregierung wird weiters aufgefordert, dem Bundesrat darüber zu berichten, welche Initiativen sie in Zukunft ergreifen wird, um den „Forderungen in Finanzangelegenheiten“ des Forderungsprogrammes der Bundesländer 1976 nachzukommen.
3. Die Bundesregierung wird schließlich aufgefordert, dem Bundesrat umgehend ihre Stellungnahme zu den übrigen Teilen des Forderungsprogrammes der Bundesländer 1976 bekanntzugeben und zu berichten, welche der im Forderungsprogramm enthaltenen Wünsche der Bundesländer an die Bundesregierung diese bereits realisiert hat, welche sie wann und in welcher Form zu realisieren gedenkt und mit Begründung mitzuteilen, welche Wünsche der Bundesländer sie ablehnt beziehungsweise nicht zu verwirklichen gedenkt.

Der neue Aspekt an diesem Entschließungsantrag war, daß auch die finanzielle Seite des Forderungsprogrammes eingeschlossen wurde.

- ¹⁰⁹ Vgl. das Sten. Prot. der 390. Sitzung des Bundesrates vom 14. Dezember 1979, S. 13858 ff.
- ¹¹⁰ Damit wurde darauf angespielt, daß die Anträge am 13. Dezember 1979 im Rechtsausschuß des Bundesrates abgelehnt worden waren. Die Ablehnung erfolgte mit den Stimmen der SPÖ.
- ¹¹¹ Text: siehe das in Anm. 109 zitierte Sten. Prot. des Bundesrates, S. 13883.
- ¹¹² Am 26. Juni 1980 wurde der „Bericht zur Entschließung des Bundesrates vom 14. Dezember 1979 betreffend Maßnahmen zur Erfüllung des Bundesländer-Forderungsprogrammes“ (III-71 BlgBR) dem Bundesrat vorgelegt.
- ¹¹³ Siehe Wiener Zeitung vom 19. September 1979.
- ¹¹⁴ Siehe Wiener Zeitung vom 6. Oktober 1979.
- ¹¹⁵ Siehe dazu das Sten. Prot. der parlamentarischen Enquete vom 22. Jänner 1970 „Föderalistische Vielfalt in der bundesstaatlichen Einheit“.
- ¹¹⁶ Im Rahmen dieser Darstellungen kann nicht auf die Einzelheiten anderer Ereignisse eingegangen werden, die sich im Rahmen dieser Föderalismusdebatte ergaben. Erwähnt sei, daß am 17. November 1979 eine Bürgerinitiative „Pro Tirol“ an die Öffentlichkeit trat, die am 13. Juni 1980 dem Tiroler Landtag ebenfalls eine Petition überreichte, die vergleichbar jener der Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ war. Dazu kam eine Föderalismus-enquete der SPÖ Ende Jänner 1980 und eine derartige Enquete des Vorarlberger Landtages. Daß auch das Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, das im April 1980 gefeiert wurde, Anlaß zu Föderalismusbekenntnissen war, sei nicht unerwähnt. Im übrigen sei auf den 4. und 5. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich hingewiesen.
- ¹¹⁷ Vgl. dazu den 5. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1980), hsg. vom Institut für Föderalismusforschung in Innsbruck, Wien 1982, S. 11 f. und 39 ff.
- ¹¹⁸ Die „10 Punkte zur Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates“, sind abgedruckt im 5. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1980) a. a. O. (Anm. 117), S. 83 f.
- ¹¹⁹ Siehe Wiener Zeitung vom 10. Juni 1980.
- ¹²⁰ Siehe Wiener Zeitung vom 24. September 1980.
- ¹²¹ Hinsichtlich der Gegenforderungen des Bundes vgl. das Referat von Staatssekretär Löschnak, das dieser am 6. Oktober 1980 vor dem Hauptausschuß des Österreichischen Städtebundes gehalten hat. Es ist abgedruckt in: ÖGZ 1980, S. 482 ff.
- ¹²² Lediglich der Vollständigkeit halber sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß auch der Bundesrat im Dezember 1980 wieder aktiv wurde. Nachdem schon der Nationalrat am 18. Juni 1980 eine Entschließung über den Ausbau der Kontroll- und Minderheitenrechte in den Landtagen angenommen hatte, brachte die sozialistische Bundesratsfraktion am 4. Dezember 1980 einen gleichartigen Entschließungsantrag ein. Er wurde im Plenum am 19. Dezember 1980 verhandelt. Abermals ergab sich ein parteipolitisches Geplänkel, an deren Ende die Annahme einer Entschließung durch die sozialistische Mehrheit und gegen die Stimmen der ÖVP stand, die Bundesregierung möge die Ländervertreter eindringlich ersuchen, durch entsprechende Änderungen der Landesverfassungs- und Geschäftsordnungsgesetze die Kontroll- und Minderheitenrechte auszubauen. Vgl. Sten. Prot. der 404. Sitzung des Bundesrates vom 19. Dezember 1980, S. 14830 ff.
- ¹²³ Dieses Schreiben ist abgedruckt im: 6. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1981), hsg. vom Institut für Föderalismusforschung in Innsbruck, Wien 1982, S. 67 ff.
- ¹²⁴ Vgl. ÖGZ 1981, S. 156.
- ¹²⁵ Siehe ÖGZ, 1981, S. 281.
- ¹²⁶ Das in der Form eines Gesetzestextes abgefaßte Forderungsprogramm ist abgedruckt in ÖGZ 1981, S. 281 ff. und im 6. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1981), Wien 1982, S. 86 ff.
- ¹²⁷ Abgedruckt in: 6. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1981), Wien 1982, S. 84 f.

- 128 Abgedruckt in: 6. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1981), Wien 1982, S. 103 ff.
- 129 In dem Brief des Bundeskanzlers vom 4. Juni 1981 hatte es geheißen (vgl. Anm. 128): „Mir ist bekannt, daß einzelne Länder großen Wert auf eine modifizierte Erfüllung der Forderungen A 1 und A 16 in dem Sinn legen, daß dem Bundesrat eine stärkere Stellung im Weg der Bundesgesetzgebung zukommt. Ich habe im Zuge der Gespräche . . . klargemacht, daß ich diese Wünsche verstehe, daß sie aber unbedingt im Bereich der gesetzgebenden Organe selbst erörtert werden müßten. Ich muß also darauf dringen, daß die Erörterung der beiden oben erwähnten Forderungen Gesprächen zwischen den parlamentarischen Klubs vorbehalten wird.“
- 130 Vgl. Wiener Zeitung vom 25. Juli 1981.
- 131 Die Anfragebeantwortung ist abgedruckt in: 7. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1982), Wien 1983, S. 71 ff. hier S. 74.
- 132 Siehe die Ausführungen von Staatssekretär **Löschnak** in der Wiener Zeitung vom 30. Juli 1982.
- 133 Der Antrag ist abgedruckt in: 7. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1982), Wien 1983, S. 84 ff. Im besonderen wird auf die Änderung des Art. II hingewiesen.
- 134 Siehe die Anfragebeantwortung vom 17. August 1982, II-4260 BlgNR, XV.GP.
- 135 Wiener Zeitung vom 7. Juli 1982.
- 136 Wiener Zeitung vom 29. Oktober 1982.
- 137 Antrag 31/A-BR/82, II-440 BlgBR.
- 138 Siehe den Bericht des Rechtsausschusses des Bundesrates 2637 BlgBR, Sten. Prot. der 431. Sitzung des Bundesrates vom 27. Jänner 1983, S. 16526 ff.
- 139 Vgl. Sten. Prot. (Anm. 138), S. 16537.
- 140 Sten. Prot. der 2. Sitzung des Nationalrates am 31. Mai 1983, S. 23, XVI. GP.
- 141 Abgedruckt im 8. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1983), Wien 1984, S. 112 ff.
- 142 Siehe das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes vom 10. Juli 1984, GZ 600 573/24-V/1/84.
- 143 446 BlgNR, XVI. GP.
- 144 BGBl. Nr. 490/1984.
- 145 Wiener Zeitung vom 17. November 1984.
- 146 Antrag 34/A-BR/84, II-518 BlgBR.
- 147 Sten. Prot. der 457. Sitzung des Bundesrates vom 28. Februar 1985, S. 18532 ff.
- 148 Sten. Prot. (Anm. 147), S. 18514.
- 149 Erklärung von Staatssekretär **Löschnak** laut Wiener Zeitung vom 21. September 1985.
- 150 Antrag Nr. 39/A-BR/86, II-588 BlgBR.
- 151 Diese Begründung lautete:
 „Nachdem im Jahr 1984 mit der B-VG-Novelle ein Schritt in Richtung Realisierung bundesstaatlicher Forderungen gesetzt wurde, hat der Bundesrat am 28. Februar 1985 einen Entschließungsantrag verabschiedet, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, möglichst rasch neue Verhandlungen zwischen den Ländern und dem Bund über die Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich aufzunehmen, wobei das Ziel dieser Verhandlungen eine entscheidende Stärkung des Föderalismus in Österreich sein sollte, zumal noch zwei Drittel des Forderungsprogrammes 1976 unerledigt sind. Verhandlungsgrundlagen dabei sollten noch offene Anliegen des Forderungsprogrammes der Bundesländer sowie das 10-Punkte-Programm Vorarlbergs zur Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates und die Föderalismus-Entschließung des Tiroler und des Niederösterreichischen Landtages sein.
 Seit diesem Entschließungsantrag des Bundesrates ist nunmehr ein Jahr vergangen, ohne daß es bisher bei den vom Bundesrat gewünschten Verhandlungen zu einem positiven Abschluß im Sinne der Stärkung des Föderalismus gekommen ist. Diesbezügliche Verlangen der Landeshauptmännerkonferenzen in Graz und Mayerhofen haben bis jetzt noch zu keinen zielführenden Verhandlungen mit dem Bund geführt.“
- 152 Siehe den Bericht des Rechtsausschusses des Bundesrates: 3095 BlgBR.
- 153 Siehe dazu das Sten. Prot. der 473. Sitzung des Bundesrates vom 13. März 1986, S. 19670 ff.
- 154 Der erwähnte Bericht der Bundesregierung ist als Anlage 4 abgedruckt.

ENTWURF

Bundesverfassungsgesetz vom mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1966).

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 wird wie folgt geändert:

1. Im Art. 10 Abs. 1 Z. 8 hat der letzte Kompetenztatbestand zu lauten:
„Einrichtungen beruflicher Vertretungen, soweit sie sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, mit Ausnahme solcher auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet und mit Ausnahme der Personalvertretungen für Bedienstete der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände;“
2. Art. 10 Abs. 1 Z. 9 hat zu lauten:
„9. Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen, der Luftfahrt und der Schifffahrt, ausgenommen auf dem Gebiete der Binnenschifffahrt, soweit es sich nicht um die Donau und die Grenzgewässer handelt, Schifffahrtskonzessionen, Schifffahrtsanlagen und Zwangsrechte hinsichtlich solcher Anlagen, Kraftfahrwesen, Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge außer der Straßenpolizei, Strom- und Schifffahrtspolizei, auf dem Gebiete der Binnenschifffahrt jedoch nur hinsichtlich der Donau und der Grenzgewässer, Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen;“
3. Art. 10 Abs. 1 Z. 16 hat zu lauten:
„16. Einrichtungen der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter; Dienstrecht der öffentlich Bediensteten ohne Rücksicht auf ihren Aufgabenbereich, soweit es nicht unter Art. 21 Abs. 1 fällt;“
4. Art. 11 Abs. 1 Z. 2 hat zu lauten:
„2. Berufliche Vertretungen, soweit sie nicht unter Art. 10 fallen, jedoch mit Ausnahme jener auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet und mit Ausnahme der Personalvertretungen für Bedienstete der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände;“
5. In der Z. 4 des Art. 11 Abs. 1 wird der Punkt nach dem Worte „Straßenpolizei“ durch einen Strichpunkt ersetzt.
6. Der Z. 4 des Art. 11 Abs. 1 wird als Z. 5 angefügt.
„5. Verkehrswesen bezüglich der Schifffahrt, soweit es nicht unter Art. 10 fällt; auf dem Gebiete der Binnenschifffahrt Strom- und Schifffahrtspolizei auf anderen Gewässern als auf der Donau und den Grenzgewässern.“
7. Im Art. 11 Abs. 3 hat der letzte Satz zu lauten:
„Die Art der Kundmachung von Durchführungsverordnungen zu deren Erlassung die Länder in den Angelegenheiten des Abs. 1 Z. 4 und 5 bundesgesetzlich ermächtigt werden, kann bundesgesetzlich geregelt werden.“
8. Im Art. 12 Abs. 1 hat die Z. 8 zu entfallen.
9. Im Art. 14 Abs. 2 hat der erste Satz zu lauten:
„Bundessache ist die Gesetzgebung, Landessache die Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Lehrer für öffentliche Pflichtschulen, soweit im Abs. 4 lit. a nicht anders bestimmt ist.“
10. Art. 15 Abs. 4 hat zu lauten:
„[4] Inwieweit im örtlichen Wirkungsbereich von Bundespolizeibehörden diesen Behörden auf den Gebieten der Straßenpolizei und der Strom- und Schifffahrtspolizei, bezüglich dieser auf dem Gebiete der Binnenschifffahrt auf anderen Gewässern als auf der Donau und den Grenzgewässern, die Vollziehung übertragen wird, wird durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und des betreffenden Landes geregelt.“

11. Dem Art. 16 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„Ein gemäß dieser Bestimmung vom Bund erlassenes Gesetz oder eine gemäß dieser Bestimmung vom Bund erlassene Verordnung tritt außer Kraft sobald das Land das notwendige Gesetz oder die notwendige Verordnung erlassen hat.“

12. Im Art. 17 hat die Absatzbezeichnung „(1)“ zu entfallen.

13. Im Art. 17 hat der Abs. 2 zu entfallen.

14. Art. 21 Abs. 1 hat zu lauten:

„Den Ländern obliegen die Gesetzgebung und die Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände ohne Rücksicht auf ihren Aufgabenbereich. Die Bundesregierung kann beim Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Prüfung stellen, ob ein in diesen Angelegenheiten ergangenes Landesgesetz von den Dienstrechtsregelungen anderer Gebietskörperschaften in einem Ausmaß abweicht, daß der gemäß Abs. 3 vorgesehene Wechsel des Dienstes wesentlich behindert ist. Gelangt der Verfassungsgerichtshof zum Ergebnis, daß dies der Fall ist, so hat er das Landesgesetz als verfassungswidrig aufzuheben. Die Bestimmungen des Art. 140 sind anzuwenden.“

15. Der bisherige Abs. 3 des Art. 21 hat zu entfallen. Die Abs. 4 und 5 erhalten die Absatzbezeichnungen „(3)“ und „(4)“.

16. Dem Art. 41 sind als Abs. 3 bis 6 folgende Bestimmungen anzufügen:

„(3) Der Nationalrat hat vor der Beschlußfassung über Vorlagen der Bundesregierung, über Anträge von Mitgliedern des Nationalrates und über Anträge von Ausschüssen, die die Erlassung eines Bundesverfassungsgesetzes oder von Verfassungsbestimmungen in einem Bundesgesetz (Art. 44 Abs. 1) zum Gegenstand haben, durch die in bundesverfassungsgesetzlich begründete Rechte der Länder eingegriffen wird, im Wege des Präsidenten den zur Beratung des Gegenstandes zuständigen besonderen Ausschuß des Bundesrates von der Beratung dieses Gegenstandes zu verständigen.

(4) Die Bundesregierung hat Vorlagen der im Abs. 3 genannten Art gleichzeitig mit der Vorlage an den Nationalrat auch dem Bundesrat zuzuleiten.

(5) Der Bundesrat hat zur Beratung der im Abs. 3 genannten Gegenstände einen besonderen Ausschuß aus seiner Mitte zu bilden, der sich entweder auf Grund eines Beschlusses des Bundesrates oder auf Verlangen der Bundesregierung an den Beratungen des zuständigen Ausschusses des Nationalrates über einen Gegenstand des Abs. 3 mit beratender Stimme zu beteiligen hat. Die in diesen Ausschuß entsendeten Mitglieder des Bundesrates sind an keine Weisungen gebunden.

(6) Ein Verlangen gemäß Abs. 5 kann vom Bundesrat und von der Bundesregierung nur solange gestellt werden, als die Beratungen im zuständigen Ausschuß des Nationalrates noch nicht abgeschlossen oder nach Rückverweisung des Berichtes des Ausschusses durch den Nationalrat an den Ausschuß wieder aufgenommen worden sind.“

17. Dem Art. 42 ist folgender Abs. 6 anzufügen:

„(6) Die Abs. 2 bis 4 finden auf Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates der im Art. 41 Abs. 3 genannten Art nur insoweit Anwendung, als der Bundesrat nicht etwa bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen einen mit Gründen versehenen Einspruch erhoben hat.“

18. Im Art. 102 Abs. 2 haben die Worte „Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen“ und „Bundesstraßen“ zu entfallen.

19. Art. 120 hat zu lauten:

„Art. 120. Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung sowie die Festsetzung der weiteren Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung; die Ausführung obliegt den Landesgesetzgebungen. Die Regelung der Zuständigkeit in Angelegenheiten des Dienstrechtes der Bediensteten der Gebietsgemeinden und zur Errichtung von Personalvertretungen für diese Bediensteten ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung.“

Artikel II

Durch die Bestimmung des Art. I Z. 13 werden die dem Bund auf dem Gebiete des Monopolwesens (Art. 10 Abs. 1 Z. 4 des B.-VG.) in den Bereichen der Gesetzgebung und der Vollziehung eingeräumten Zuständigkeiten nicht berührt.

Artikel III

Die Verfassungsbestimmungen des Art. I des Naturhöhlengesetzes, BGBl. Nr. 169/1928, tritt außer Kraft.

Artikel IV

Auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes geltenden Rechtsvorschriften, die Angelegenheiten betreffen, für die die Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung durch dieses Bundesverfassungsgesetz neu geregelt wird, sind die Bestimmungen des § 4 Abs. 2 und der §§ 5 und 6 des Übergangsgesetzes vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des BGBl. Nr. 368 vom Jahre 1925 sinngemäß anzuwenden.

Artikel V

- (1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt mit . . . in Kraft.
- (2) Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

BUNDESKANZLERAMT

ERLÄUTERENDE BEMERKUNGEN

Zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1966).

I.

Im Zusammenhang mit der Erstellung des Entwurfes eines Bundesfinanzgesetzes für das Haushaltsjahr 1963 wurden mit den Ländern und Gemeinden Verhandlungen geführt, deren Ziel eine außerordentliche Beitragsleistung dieser Gebietskörperschaften zum Zwecke der teilweisen Bedeckung von Mehrausgaben des Bundes war. Im Zuge dieser Verhandlungen, deren Ergebnis letztlich in der Bestimmung des Art. VI des Budgetsanierungsgesetzes 1963, BGBl. Nr. 83, seinen Niederschlag gefunden hat, haben die Bundesländer und Gemeinden – nicht zuletzt in Blickrichtung auf den zu erwartenden neuen Finanzausgleich – ein gemeinsames Forderungsprogramm vorgelegt. Grundgedanke dieses Programmes ist es, im Sinne einer klareren Betonung des in der Bundesverfassung verankerten bundesstaatlichen Prinzips zu einer wirksamen Stärkung der Rechte der Bundesländer zu gelangen.

Diesem Leitgedanken folgend, strebt das Forderungsprogramm, gleichsam als Ausgleich für verloren gegangene Länderkompetenzen, nicht nur eine Erweiterung des Anteiles der Länder an der verfassungsgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bund und den Ländern, sondern – zum Zwecke der Absicherung gegen künftige Eingriffe in den Zuständigkeitsbereich der Länder, die geeignet sein könnten, zu einer verfassungsrechtspolitisch nicht gerechtfertigten Aushöhlung des Grundsatzes der Bundesstaatlichkeit zu führen – auch eine Verstärkung der Befugnisse des Bundesrates im Rahmen der Mitwirkung der Länderkammer an der Verfassungsgesetzgebung des Bundes an. Weiter Ziele des Forderungsprogrammes bestehen im Abbau von Sonderrechten des Bundes als Träger von Privatrechten, auf dem Gebiete der Abgabenteilung in einem wirksamen Ausbau der Steuerhoheit der Länder und letzten Endes in einer in gleicher Weise dem Gedanken der Verwaltungsökonomie dienenden, wie dem bundenstaatlichen Aufbau Rechnung tragenden Neuordnung gewisser Bereiche der Verwaltung, wobei vor allem auf die Beseitigung von Doppel- Mehrgeleisigkeiten und im besonderen im Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung auf eine Stärkung der Stellung des Landeshauptmannes abgestellt wird.

II.

Schon in den beiden vorangegangenen Jahren haben in regelmäßigen Abständen zwischen einem von der Bundesregierung bestellten Ministerkomitee und einem Verhandlungskomitee der Landesregierungen intensive Beratungen über das Forderungsprogramm der Bundesländer und Gemeinden stattgefunden, wobei in einer Reihe von Punkten, vorbehaltlich der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften, eine grundsätzliche Einigung erzielt werden konnte. Inwieweit dieses vorläufige Verhandlungsergebnis zu seiner Verwirklichung gesetzgeberischer Maßnahmen im Bereiche des Bundesverfassungsgerichtes bedarf, ergibt sich aus dem hiemit zur Diskussion gestellten Entwurf einer Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1966.

III.

Die unter den Z. 1, 3, 4, 8, 9, 14, 15 und 19 des Art. I des vorliegenden Entwurfes eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, vorgeschlagenen Regelungen haben eine Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf den Gebieten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der öffentlich Bediensteten zum Gegenstand. Dem diesen Gesetzesvorschlägen zugrunde liegenden Grundgedanken zufolge, sollen die Angelegenheiten des Dienstrechtes der Angestellten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, ausgenommen der schon an öffentlichen Pflichtschulen, die weiterhin dem Kompetenzregime des Art. 14 Abs. 2 des B.-VG. unterstellt bleiben, zur Gänze in die Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit der Bundesländer übertragen werden. Darüberhinaus wird in ihnen aber auch die Einsicht wirksam, daß es verfassungsrechtlich wenig befriedigend ist, wenn die Zuständigkeit zur Einrichtung von Personalvertretungen für öffentlich Bedienstete einen anderen Gesetzgeber zusteht als dem, der kraft Verfassung zur Regelung des Dienstrechtes dieser öffentlich Bediensteten berufen ist. Dieser Erwägung Rechnung tragend, soll daher wegen des sachlichen Zusammenhangs zwischen Dienstrecht und Personalvertretungsrecht auch die Einrichtung von Personalvertretungen der Angestellten der Länder, Gemeinden und der Gemeindeverbände mit Ausnahme der Landeslehrer sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Vollziehung in die Alleinzuständigkeit der Länder übertragen werden, es sei denn, es handelt sich um Personalvertretungseinrichtungen, deren Wirkungsbereich sich auf das ganze Bundesgebiet erstreckt. Dem vorhin erwähnten Grundgedanken entspricht auch die unter Art. I Z. 9 des Entwurfes vorgeschlagene Auffassung des Art. 14 Abs. 2 erster Satz des B.-VG. durch die sichergestellt werden soll, daß auch für die Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen der aufgezeigte Kompetenzzusammenhang zwischen Dienstrecht und Personalvertretungsrecht gewahrt wird.

Was im besonderen den unter Art. I Z. 3 vorgesehenen neuen Kompetenztatbestand „Dienstrecht der öffentlich Bediensteten ohne Rücksicht auf ihren Aufgabenbereich“ betrifft, so sind darunter grundsätzlich alle dienstrechtlichen Angelegenheiten der Dienstnehmer der Gebietskörperschaften zu verstehen, gleichgültig, ob diese Bediensteten behördliche Aufgaben besorgen oder nicht. Hierbei soll der Bund künftig jedoch nur mehr in dem Maße eine umfassende Zuständigkeit besitzen, als nicht die Bestimmungen des Art. 21 Abs. 1 des B.-VG. zum Tragen kommen (siehe hierzu Art. I Z. 14 des Entwurfes). Der Grund, warum ein neuer Kompetenztatbestand „Dienstrecht der öffentlich Bediensteten ohne Rücksicht auf ihren Aufgabenbereich“ geschaffen werden soll liegt darin, daß die Ausnahme der Angestellten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände aus dem Art. 10 Abs. 1 Z. 6 und Z. 11 sowie aus dem Art. 12 Abs. 1 Z. 4 des B.-VG. zu kaum überwindbaren gesetzestechnischen Schwierigkeiten führen würde. In der unter Art. I Z. 14 vorgeschlagenen Neufassung des Art. 21 Abs. 1 des B.-VG. wird in Form einer Einschränkung des Art. 10 Abs. 1 Z. 16 (neu) den Ländern die Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des Dienstrechtes der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände ohne Rücksicht auf den Aufgabenbereich dieser Bediensteten übertragen. Auf Antrag der Bundesregierung soll jedoch im Wege der rechtlichen Kontrolle der Verfassungsgerichtshof die Möglichkeit erhalten, landesgesetzliche Dienstrechtsregelungen auch dann als verfassungswidrig aufzuheben, wenn sich erweist, daß das in einer solchen Angelegenheit ergangene Landesgesetz von Dienstrechtsregelungen anderer Gebietskörperschaften in einem Ausmaß abweicht, daß der gemäß Art. 21 Abs. 3 (bisher Art. 21 Abs. 4) des B.-VG. vorgesehene Wechsel des Dienstes wesentlich behindert ist.

IV.

Durch die unter Art. I Z. 2, 5, 6, 7 und 10 des Entwurfes zur Diskussion gestellten Änderungen des B.-VG soll dem Wunsche der Länder nach einer Erweiterung ihres Kompetenzbereiches in der Weise entsprochen werden, daß ihnen auf Teilgebieten des Verkehrswesens bezüglich der

Schifffahrt und der Schifffahrtspolizei, hinsichtlich derer ein Vorbehalt des Bundes verfassungsrechtlich nicht unbedingt geboten erscheint, Zuständigkeiten übertragen werden.

V.

Durch die unter Art. I Z. 11 vorgeschlagene Ergänzung des Art. 16 Abs. 1 des B.-VG. soll im Sinne von Entschlüssen des Nationalrates und des Bundesrates, die diese Körperschaften anlässlich der Behandlung des Bundesverfassungsgesetzes vom 4. März 1964, BGBl. Nr. 59, mit dem Bestimmungen des B.-VG. über Staatsverträge abgeändert und ergänzt werden, gefaßt haben, das System des Art. 15 Abs. 6 des B.-VG. auch auf den Bereich des Art. 16 des B.-VG. ausgedehnt werden. Wiewohl sich diese Ergänzung formell nicht als die Erfüllung eines Punktes des Forderungsprogrammes darstellt, so trägt sie doch zu einer Stärkung der Rechte der Bundesländer bei. Sie im Rahmen des Entwurfes einer Bundes-Verfassungsgesetznovelle, deren Ziel die zumindest teilweise Verwirklichung des Forderungsprogrammes ist, zur Diskussion zu stellen, erscheint daher schon wegen des bestehenden sachlichen Zusammenhanges gerechtfertigt. Auf den vom Nationalrat am 17. Juli 1964 und vom Bundesrat am 11. Juni 1964 zur Kenntnis genommenen Bericht der Bundesregierung zu den Entschlüssen des Nationalrates und des Bundesrates betreffend die Ausführungsgesetzgebung der Länder nach Art. 15 Abs. 6 des B.-VG. bzw. die Durchführung von Staatsverträgen durch die Länder nach Art. 16 des B.-VG. wird verwiesen.

VI.

Der unter Art. I Z. 13 vorgeschlagene Entfall des Abs. 2 des Art. 17 des B.-VG. demzufolge der Bund als Träger von Privatrechten durch die Landesgesetzgebung niemals ungünstiger gestellt werden darf als das betreffende Land selbst, dient dem Abbau einer den Bund begünstigenden Regel und solcherart einer Gleichstellung von Bund und Land als Privatrechtsträger. Durch Art. II soll in diesem Zusammenhang nur klargestellt werden, daß der Wegfall des Art. 17 Abs. 2 des B.-VG. nicht zugleich auch eine Beschränkung jener Zuständigkeiten bedeutet, die dem Bund als Hoheitsträger auf dem Gebiete des Monopolwesens zukommen.

VII.

Das Forderungsprogramm der Bundesländer und Gemeinden verlangt in seiner modifizierten Form für das Zustandekommen von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates, durch die – kurz gesagt – Rechte der Länder beschränkt werden sollen, ein **verstärktes Mitwirkungsrecht des Bundesrates** und zwar dergestalt, daß der Bundesrat bei einem bestimmten erhöhten Präsenzquorum und mit qualifizierter Mehrheit ein peremptorisches und nicht bloß ein suspensives Veto erheben kann. Sollte allerdings ein solches peremptorisches Veto nicht zustande kommen, so soll es nach dem Ländervorschlag bei dem bisherigen suspensiven Vetorecht des Bundesrates bleiben. Die unter Art. I Z. 16 und 17 des Entwurfes vorgeschlagenen Ergänzungen der Art. 41 und 42 des B.-VG. bauen im wesentlichen auf diesem Gedankengang auf, versuchen ihn jedoch noch dahin auszubauen, daß auch präventive Sicherungen geschaffen werden sollen. Dies in der Form, daß es dem Bundesrat ermöglicht wird, durch einen besonderen Ausschuß in einem möglichst frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens, solange also noch kein Gesetzesbeschluß vorliegt, an den Beratungen des Nationalrates bzw. seiner Ausschüsse teilzunehmen. Die ursprünglich von den beiden zur Behandlung des Forderungsprogrammes eingesetzten Verhandlungskomitees der Bundesregierung und der Landesregierungen erörterten Konstruktion, in Anlehnung an Art. 126a des B.-VG. im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Nationalrat und dem Bundesrat darüber, ob ein Gesetzesbeschluß des Nationalrates dem peremptorischen Veto des Bundesrates unterliegt oder nicht, den Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung zu berufen, ist in den Beratungen nicht weiter verfolgt worden. Dies offenbar aus der Überlegung, daß der Nationalrat ohnedies die Möglichkeit hat, im Falle eines vom Bundesrat mangels Zutreffens der von der Verfassung geforderten Voraussetzungen zu Unrecht erhobenen Vetos einen Beharrungsbeschluß zu fassen und es dann letzten Endes der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes im Verfahren nach Art. 140 des B.-VG. vorbehalten ist, klarzustellen, ob sich das Gesetzgebungsverfahren im konkreten Falle in einer der Verfassung gemäßen Weise abgewickelt hat oder nicht.

VIII.

Während die unter Art. I Z. 18 und unter Art. III zur Diskussion gestellten Bestimmungen letztlich ebenfalls einer Stärkung der Rechte der Bundesländer dienen, stellt die unter Art. IV vorgeschlagene Bestimmung eine zur Wahrung der Rechtskontinuität erforderliche Übergangsregelung dar.

Anlage 2

BUNDESKANZLERAMT
September 1966

Zl. 93.418-2/66

ENTWURF
(Ergänzung)

Bundesverfassungsgesetz vom . . . , mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1966)

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 wird wie folgt geändert:

...

.) Art. 103 Abs. 4 hat zu lauten:

„(4) In den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung endet der administrative Instanzenzug, sofern der Landeshauptmann als Rechtsmittelbehörde zu entscheiden hat und durch Bundesgesetz nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, beim Landeshauptmann; in allen übrigen Fällen geht der Instanzenzug in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, wenn nicht bundesgesetzlich anderes bestimmt ist, bis zum zuständigen Bundesminister.“

...

.) Art. 109 hat zu lauten:

„Art. 109. In den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung geht der Instanzenzug, soweit ein solcher nicht durch Bundesgesetz ausgeschlossen ist, im Lande Wien vom Magistrat oder, soweit in erster Instanz Bundesbehörden mit der Vollziehung betraut sind (Art. 102 Abs. 1 zweiter und dritter Satz), von diesen an den Bürgermeister als Landeshauptmann; im übrigen gilt Art. 103 Abs. 4.“

Artikel .)

(1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt, soweit im Abs. 2 nicht anderes bestimmt ist, mit . . . in Kraft.

(2) Die durch Art. I Z. . . bewirkte Neufassung des Art. 103 Abs. 4 und des Art. 109 des Bundes-Verfassungsgesetzes tritt mit Ablauf des . . . in Kraft. Sie findet auf vor diesem Zeitpunkt erlassene Bescheide des Landeshauptmannes keine Anwendung.

BUNDESKANZLERAMT
September 1966

Zl. 93.418-2/66

ERGÄNZUNG DER ERLÄUTERNDEN BEMERKUNGEN

zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1966)

.)

Die unter den Z. . . des Art. I vorgeschlagenen Änderungen der Art. 103 Abs. 4 und 109 des B.-VG. knüpfen an jene Punkte des Forderungsprogrammes an, in denen die Länder und Gemeinden vornehmlich unter Berufung auf den Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung für eine Abkürzung des Instanzenzuges im Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung (s. Art. 102 des B.-VG.) eingetreten sind. Den hiebei konkret geäußerten Wünschen zufolge, soll in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung künftig generell der Instanzenzug dann beim Landeshauptmann enden, wenn er zumindest in zweiter Instanz entschieden hat. Damit sich eine Neuregelung in dieser Richtung auch im Bereiche des Landes Wien auswirken kann, wurde von

den Ländern und Gemeinden zugleich auch eine Aufhebung der Sonderbestimmungen des Art. 109 des B.-VG. angestrebt.

Die mit dem vorliegenden Entwurf zur Diskussion gestellten Änderungen des Art. 103 Abs. 4 und des Art. 109 des B.-VG. versuchen, zwischen den oben dargestellten Forderungen und den von der Bundesverwaltung geäußerten Vorstellungen über die Neugestaltung der Regeln über den Instanzenzug in der mittelbaren Bundesverwaltung einen Ausgleich zu schaffen, der den Intentionen der Bundesländer sei es in Blickrichtung auf das der Bundesverfassung immanente bundesstaatliche Prinzip, sei es im Hinblick auf den angestrebten verwaltungsvereinfachenden Effekt möglichst weitgehend entspricht.

Nach der derzeit geltenden Grundregeln des Art. 103 Abs. 4 des B.-VG. geht der administrative Instanzenzug in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 102 des B.-VG.), wenn nicht durch Bundesgesetz ausdrücklich anderes bestimmt ist, bis zu den zuständigen Bundesministern. Durch den ersten Halbsatz der vorgeschlagenen Neufassung des Art. 103 Abs. 4 des B.-VG. soll diese Grundregeln in der Weise gleichsam umgekehrt werden, daß die Möglichkeit eines Rechtszuges an die Ministerialinstanz im Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung künftig den Ausnahmefall darstellen soll, wenn der Landeshauptmann bereits als Rechtsmittelbehörde entschieden hat oder zu einer solchen Entscheidung berufen war oder aber durch eine besondere bundesgesetzliche Vorschrift eine Verlängerung des Instanzenzuges ausdrücklich vorgesehen ist.

Die Wirkung einer derartigen Umkehrung des bisherigen Systems des Art. 103 Abs. 4 des B.-VG. wäre eine mehrfache:

a) Einerseits würde sie in einer Vielzahl von Verwaltungsbereichen, abgesehen von der mit ihr verbundenen Entlastung der Ministerialinstanz, zu einer wesentlichen Beschleunigung der Verfahren führen, ohne daß damit angesichts der weiterhin aufrecht bleibenden Möglichkeit der Anrufung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zugleich auch eine Beeinträchtigung des Rechtsschutzes verbunden wäre. In diesem Zusammenhang sei auch angemerkt, daß nach Schätzungen, die auf Grund statistischer Erhebungen und Vergleiche der im Gegenstande sachlich in Betracht kommenden Bundeszentralstellen angestellt worden sind, im Bereiche der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts mit keinem wesentlichen Mehranfall an Beschwerden zu rechnen wäre.

b) Andererseits würde die erwähnte Systemumkehrung im Sinne einer föderalistischen Lösung zu einer wesentlichen Stärkung der Stellung des Landeshauptmannes beitragen.

c) Eine weitere Bedeutung der Neufassung des Art. 103 Abs. 4 des B.-VG. bestünde schließlich darin, daß es dem Bundesgesetzgeber wohl nicht verwehrt wäre, Ausnahmen von der vorgesehenen verfassungsgesetzlichen Grundregel über die Abkürzung des Instanzenzuges anzuordnen, wenn sich in einzelnen Verwaltungsgebieten aus besonderen Gründen ein auch sachlich gerechtfertigtes Bedürfnis danach ergibt, daß aber der Ausnahmecharakter einer solchen Maßnahme einschließt, daß von dem vorgesehenen Gesetzesvorbehalt nur in sparsamster Weise Gebrauch gemacht wird.

Der zweite Halbsatz der vorgeschlagenen Neufassung des Art. 103 Abs. 4 des B.-VG. bringt zum Ausdruck, daß es in allen anderen Fällen als den im vorhergehenden Halbsatz genannten grundsätzlich auch weiterhin bei der Grundregel des Art. 103 Abs. 4 bisheriger Fassung bleiben soll. Dies bedeutet, daß im Interesse der Verhinderung einer Rechtsschutzminderung in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung eine Anrufung der in Betracht kommenden Ministerialinstanz jedenfalls dann nicht ausgeschlossen werden soll, wenn der Landeshauptmann in erster Instanz entschieden hat oder zu einer solchen Entscheidung berufen war und der Bundesgesetzgeber in derartigen Fällen nicht von vornherein eine Abkürzung des Instanzenzuges vorgesehen hat.

Die unter Art. I Z. ... des Entwurfes vorgeschlagene Neufassung des Art. 109 des B.-VG. strebt eine möglichst weitgehende Harmonisierung der Sonderregeln über den Instanzenzug in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung und zwar in der Weise an, daß die in diesen Angelegenheiten für den Bereich des Landes Wien verfassungsgesetzlich vorgesehene Vereinigung von Bezirks- und Landesinstanz zugunsten einer instanzenmäßigen Aufgliederung aufgegeben und überdies die in der Vergangenheit immer wieder als Diskriminierung des Landes Wien empfundene Anordnung des Verfassungsgesetzgebers, nach der allgemein vorgesehene Abkürzungen des Instanzenzuges im Sinne des Art. 103 Abs. 4 des B.-VG. für den Bereich Wiens keine Anwendung zu finden haben, aufgehoben wird. Von dem dem Entwurf zugrunde liegenden Gedanken der Gleichstellung aller Bundesländer ausgehend, wurde, wie dies an sich dem Wunsche der Länder und Gemeinden entsprochen hätte, von einer ersatzlosen Aufhebung des Art. 109 des B.-VG. aus der Überlegung abgesehen, daß eine solche Maßnahme letzten Endes wieder insofern zu einer Privilegierung Wiens führen würde, als für die Rechtsetzung unter der Verfassungsstufe keine

Verpflichtung bestünde, für den Bereich des Landes Wien in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung überhaupt einen zweigliedrigen Instanzenzug einzurichten, so daß in diesen Belangen, diesmal allerdings in einem umgekehrten Sinne, wiederum die Gefahr einer Differenzierung zwischen den einzelnen Bundesländern bestünde.

.)

Nach Art. .) Abs. 2 des Entwurfes sollen die unter den Z. . . und . . . des Art. I vorgeschlagenen Änderungen des B.-VG. nicht zugleich mit den übrigen Bestimmungen des im Entwurf vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten. Die damit in Aussicht genommene besondere Legisvakanz hinsichtlich der die Neufassung der Art. 103 Abs. 4 und 109 des B.-VG. betreffenden Regelungen soll der einfachen Bundesgesetzgebung die Prüfung der Frage ermöglichen, in welchen Fällen eine Ausschöpfung des ihr in den genannten Verfassungsvorschriften eingeräumten Gesetzesvorbehaltes rechtspolitisch unbedingt geboten ist. Hinsichtlich des Problems, ob und in welchen Fällen von diesem Gesetzesvorbehalt Gebrauch zu machen sein wird, geht der vorliegende Entwurf von der Erwartung aus, daß die erwähnte Ermächtigung nur in besonderen Ausnahmefällen in Anspruch genommen und hiebei auch keine Lösung angestrebt werden wird, die geeignet wäre, zu sachlich nicht begründeten Differenzierungen zwischen einzelnen Bundesländern zu führen.

Anlage 3

818 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP.

29. März 1968

Regierungsvorlage

Bundesverfassungsgesetz vom , mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1968)

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 wird wie folgt geändert:

1. Art. 10 Abs. 1 Z. 8 letzter Tatbestand hat zu lauten:
„Einrichtung beruflicher Vertretungen, soweit sie sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, und Angelegenheiten betrieblicher Vertretungen, soweit sich bezüglich dieser aus der Z. 16 dieses Absatzes, aus Artikel 12 Abs. 1 Z. 4 oder aus Artikel 21 nicht anderes ergibt;“!
2. Art. 10 Abs. 1 Z. 9 hat zu lauten:
„9. Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen, der Luftfahrt und der Schifffahrt, soweit diese nicht unter Artikel 11 fällt; Kraftfahrwesen; Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge außer der Straßenpolizei; Strom- und Schifffahrtspolizei, soweit sie nicht unter Artikel 11 fällt; Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen;“.
3. Art. 10 Abs. 1 Z. 16 hat zu lauten:
„16. Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter; Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der Bundesbediensteten, soweit es nicht unter Artikel 12 Abs. 1 Z. 4 oder unter Artikel 14 Abs. 5 lit. c fällt;“.
4. Im Art. 11 Abs. 1 wird in der Z. 4 der Punkt nach dem Worte „Straßenpolizei“ durch einen Strichpunkt ersetzt und als Z. 5 folgende Bestimmung angefügt:
„5. Binnenschifffahrt hinsichtlich der Schifffahrtskonzessionen, Schifffahrtsanlagen und Zwangsrechte an solchen Anlagen, soweit sie sich nicht auf die Donau, den Bodensee, den Neusiedlersee und auf Grenzstrecken sonstiger Grenzgewässer bezieht; Strom- und Schifffahrtspolizei auf Binnengewässern mit Ausnahme der Donau, des Bodensees, des Neusiedlersees und der Grenzstrecken sonstiger Grenzgewässer.“
5. Im Art. 11 Abs. 3 hat der letzte Satz zu lauten:
„Die Art der Kundmachung von Durchführungsverordnungen, zu deren Erlassung die Länder in den Angelegenheiten des Abs. 1 Z. 4 und 5 bundesgesetzlich ermächtigt werden, kann durch Bundesgesetz geregelt werden.“
6. Art. 12 Abs. 1 Z. 4 hat zu lauten:
„4. Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt; Angelegenheiten betrieblicher Vertretungen auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet;“.
7. Im Art. 12 Abs. 1 hat die Z. 8 zu entfallen.
8. Im Art. 14 Abs. 2 hat der erste Satz zu lauten:
„Bundessache ist die Gesetzgebung, Landessache die Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Lehrer für öffentliche Pflichtschulen, soweit im Abs. 4 lit. a nicht anderes bestimmt ist.“
9. Im Art. 14 Abs. 5 hat die lit. c zu lauten:
„c) Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der Lehrer, Erzieher und Kindergärtnerinnen für die in lit. a und b genannten öffentlichen Einrichtungen.“
10. Art. 14 Abs. 9 hat zu lauten:
„(9) Auf dem Gebiete des Dienstrechtes der Lehrer, Erzieher und Kindergärtnerinnen gelten für die Verteilung der Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich der Dienstver-

hältnisse zum Bund, zu den Ländern, zu den Gemeinden und zu Gemeindeverbänden, soweit in den vorhergehenden Absätzen nicht anderes bestimmt ist, die diesbezüglichen allgemeinen Regelungen der Artikel 10, 15 und 21. Gleiches gilt für das Personalvertretungsrecht der Lehrer, Erzieher und Kindergärtnerinnen."

11. Art. 15 Abs. 4 hat zu lauten:

„(4) Inwieweit Bundespolizeibehörden in ihrem örtlichen Wirkungsbereich auf dem Gebiete der Straßenpolizei mit Ausnahme der örtlichen Straßenpolizei (Artikel 118 Abs. 3 Z. 4) und auf dem Gebiete der Strom- und Schifffahrtspolizei auf Binnengewässern mit Ausnahme der Donau, des Bodensees, des Neusiedlersees und der Grenzstrecken sonstiger Grenzgewässer die Vollziehung übertragen wird, wird durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und des betreffenden Landes geregelt."

12. Im Art. 16 wird dem Abs. 1 folgender Satz angefügt:

„Eine gemäß dieser Bestimmung vom Bund getroffene Maßnahme, insbesondere ein solcherart erlassenes Gesetz oder eine solcherart erlassene Verordnung, tritt außer Kraft, sobald das Land die erforderliche Maßnahme getroffen hat."

13. Im Art. 17 haben die Absatzbezeichnungen "(1)" und der Abs. 2 zu entfallen.

14. Im Art. 21 haben die Abs. 1 und 2 zu lauten:

„(1) Den Ländern obliegen die Gesetzgebung und die Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes einschließlich des Dienstvertragsrechtes sowie in den Angelegenheiten des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, soweit für alle diese Angelegenheiten im Artikel 12 Abs. 1 Z. 4 und im Artikel 14 Abs. 2 und 3 lit. d nicht anderes bestimmt ist. Die in den Angelegenheiten des Dienstrechtes einschließlich des Dienstvertragsrechtes erlassenen Landesgesetze dürfen von Dienstrechtsregelungen des Bundes oder anderer Gebietskörperschaften nicht in einem Ausmaß abweichen, daß der gemäß Abs. 4 vorgesehene Wechsel des Dienstes wesentlich behindert wird."

(2) In den nach Abs. 1 auf dem Gebiete des Dienstvertragsrechtes ergehenden Landesgesetzen dürfen nur Regelungen über die Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses sowie über die sich aus diesem ergebenden Rechte und Pflichten getroffen werden. Den Ländern obliegen die Gesetzgebung und die Vollziehung in den Angelegenheiten des Schutzes der Bediensteten gegen Gefährdung ihres Lebens, ihrer Gesundheit und ihrer Sittlichkeit nur insoweit, als die Bediensteten nicht in Betrieben tätig sind."

15. Der Abs. 3 des Art. 21 hat zu entfallen. Der bisherige Abs. 2 erhält die Absatzbezeichnung "(3)".

16. Im Art. 102 Abs. 2 haben die Worte „Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen" und „Bundesstraßen" zu entfallen.

17. Art. 120 hat zu lauten:

„Artikel 120. Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung sowie die Festsetzung weiterer Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung; die Ausführung obliegt der Landesgesetzgebung. Die Regelung der Zuständigkeit in Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Gebietsgemeinden ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung."

Artikel II

Bis zu einer bundesverfassungsgesetzlichen Neuordnung der Zuständigkeiten auf dem Gebiete des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens ist in den Angelegenheiten des Personalvertretungsrechtes der in einem Dienstverhältnis zu einem Lande stehenden Lehrer für öffentliche land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen die Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung Landessache. Die Abs. 3 und 4 des Artikels 11 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 gelten sinngemäß.

Artikel III

Durch die Bestimmung des Art. I Z. 13 werden die dem Bund auf dem Gebiete des Monopolwesens (Art. 10 Abs. 1 Z. 4 B.-VG.) in den Bereichen der Gesetzgebung und der Vollziehung eingeräumten Zuständigkeiten nicht berührt.

Artikel IV

Die Verfassungsbestimmung des Art. I des Naturhöhlengesetzes, BGBl. Nr. 169/1928, tritt außer Kraft. Durch Bundesgesetz kann jedoch bestimmt werden, daß das bisherige „Speläologische Institut“ als wasserbauliche Bundes-Versuchsanstalt weiterzuführen ist.

Artikel V

Auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes geltenden Rechtsvorschriften, die Angelegenheiten betreffen, für die die Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung durch dieses Bundesverfassungsgesetz neu geregelt wird, sind die Bestimmungen des § 4 Abs. 2 und der §§ 5 und 6 des Übergangsgesetzes vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des BGBl. Nr. 368 vom Jahre 1925 sinngemäß anzuwenden.

Artikel VI

- (1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt mit in Kraft.
- (2) Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

Erläuternde Bemerkungen

I.

Im Zusammenhang mit der Erstellung des Entwurfes eines Bundesfinanzgesetzes für das Haushaltsjahr 1963 wurden mit den Ländern und Gemeinden Verhandlungen geführt, deren Ziel eine außerordentliche Beitragsleistung dieser Gebietskörperschaften zum Zwecke der teilweisen Bedeckung von Mehrausgaben des Bundes war. Im Zuge dieser Verhandlungen, deren Ergebnis letztlich in der Bestimmung des Art. VI des Budgetsanierungsgesetzes 1963, BGBl. Nr. 83, seinen Niederschlag gefunden hat, haben die Länder und Gemeinden ein gemeinsames Forderungsprogramm vorgelegt. Grundgedanke dieses Programms ist es, im Sinne einer klareren Betonung des in der Bundesverfassung verankerten bundesstaatlichen Prinzips zu einer wirksamen Stärkung der Rechte der Länder zu gelangen.

Diesem Leitgedanken folgend, strebt das Forderungsprogramm – gleichsam als Ausgleich für verlorengegangene Länderkompetenzen – nicht nur eine Erweiterung des Anteiles der Länder an der verfassungsgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern, sondern – zum Zwecke der Absicherung gegen künftige Eingriffe in den Zuständigkeitsbereich der Länder, die geeignet sein könnten, zu einer verfassungsrechtspolitisch nicht gerechtfertigten Aushöhlung des Grundsatzes der Bundesstaatlichkeit zu führen – auch eine Stärkung der Befugnisse des Bundesrates im Rahmen der Mitwirkung der Länderkammer an der Verfassungsgesetzgebung des Bundes an. Weitere Ziele des Forderungsprogramms bestehen im Abbau von Sonderrechten des Bundes als Träger von Privatrechten, auf dem Gebiete der Abgabenteilung in einem wirksamen Ausbau der Steuerhoheit der Länder und letzten Endes in einer in gleicher Weise dem Gedanken der Verwaltungsökonomie dienenden wie dem bundesstaatlichen Aufbau Österreichs Rechnung tragenden Neuordnung gewisser Bereiche der Verwaltung, wobei vor allem auf die Beseitigung von Doppel- und Mehrgeleisigkeiten und im besonderen im Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung auf eine Stärkung der Stellung des Landeshauptmannes abgestellt wird.

Schon in den Jahren 1964 und 1965 haben in regelmäßigen Abständen zwischen einem von der Bundesregierung bestellten Ministerkomitee und einem Verhandlungskomitee der Landesregierungen intensive Beratungen über dieses Forderungsprogramm stattgefunden. In einer Reihe von Punkten konnte hierbei – vorbehaltlich der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften – eine grundsätzliche Einigung erzielt werden. Ein Umstand, der dann auch in der Folge – wenn auch nur für gewisse Teilbereiche und verschiedentlich in der Form von Kompromißlösungen – in Akten der Bundesverfassungsgesetzgebung bzw. der einfachen Bundesgesetzgebung seinen sinnfälligen normativen Ausdruck gefunden hat. So sind etwa in Erledigung von Einzelforderungen des ursprünglichen Forderungsprogramms bisher ergangen: das Bundesverfassungsgesetz BGBl. Nr. 164/1965 über die Aufhebung des Verwaltungs-Notgesetzes, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1965, BGBl. Nr. 250, das Finanzausgleichsgesetz 1967, BGBl. Nr. 2, die Novelle BGBl. Nr. 170/1965 zum Wasserbautenförderungsgesetz, die Novelle BGBl. Nr. 116/1967 zum Epidemiegesetz 1950 und die Novelle BGBl. Nr. 257/1967 zum Krankenpflegegesetz.

II.

Soweit das eben erwähnte vorläufige Verhandlungsergebnis – von der zwischenweilig bereits vom Bundesverfassungsgesetzgeber angeordneten Aufhebung des Verwaltungs-Notgesetzes abgesehen – zu seiner Verwirklichung gesetzgeberischer Maßnahmen im Bereiche des Bundesverfassungsrechtes bedarf, wurde es unter dem provisorischen Arbeitstitel einer „Bundes-Verfassungsgesetz-novelle 1966“ in einem Entwurf zusammengefaßt, der im Juli 1966 auf breiter Basis dem allgemeinen Begutachtungsverfahren zugeführt worden ist. Ergänzend hiezu wurden im September 1966 Vorschläge für eine allfällige Änderung der Art. 103 Abs. 4 und 109 des B.-VG. betreffend die Abkürzung des Instanzenzuges in der mittelbaren Bundesverwaltung zur Diskussion gestellt und in das bereits eingeleitet gewesene Begutachtungsverfahren einbezogen.

Der hiemit zur Diskussion gestellte Entwurf einer „Bundes-Verfassungsgesetz-novelle 1968“ baut auf dem Ergebnis dieses Verfahrens auf, beschränkt sich seinem Inhalte nach aber auf eine rechtstechnische Zusammenfassung jener im Zusammenhang mit dem Forderungsprogramm der Länder und Gemeinden stehenden legislativen Vorschläge, über die – unvorgreiflich der Schlußfassung der zuständigen gesetzgebenden Organe des Bundes – im Rahmen des allgemeinen Begutachtungsverfahrens und in den sich daran anschließenden eingehenden Beratungen mit den sachlich in Betracht kommenden Bundeszentralstellen, den Ländern und den fachlich unmittelbar berührten Interessenvertretungen im wesentlichen eine gemeinsame Auffassung erzielt werden konnte.

III.

(Zu Art. I Z. 2, 4, 5 und 11)

Die Neufassung des Art. 10 Abs. 1 Z. 9 des B.-VG. bringt mit der unter einem vorgeschlagenen Ergänzung des Kompetenzkataloges des Art. 11 Abs. 1 des B.-VG. um eine neue Z. 5 zum Ausdruck, daß das Verkehrswesen bezüglich der Binnenschifffahrt hinsichtlich der Schifffahrtskonzession, der Schifffahrtsanlagen und der Zwangsrechte an solchen Anlagen dem Kompetenzregime des Art. 11 des B.-VG. (Gesetzgebung Bundessache, Vollziehung Landessache) unterstellt wird, soweit es sich nicht um die Donau, den Bodensee, den Neusiedlersee und die Grenzstrecken sonstiger Grenzgewässer handelt. Ein Gleiches gilt auch analog für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Strom- und Schifffahrtspolizei. Durch die Einfügung des Ausdruckes „Grenzstrecke“ soll klargestellt werden, daß die Angelegenheiten der Binnenschifffahrt und der Strom- und Schifffahrtspolizei bezüglich jener Teile von Grenzgewässern, die zugleich auch die Staatsgrenze bilden, weiterhin dem Zuständigkeitsregime des Art. 10 Abs. 1 des B.-VG. (Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache) unterstellt bleiben.

IV.

(Zu Art. I Z. 3, 7 bis 10, 14, 15 und 17 sowie Art. II)

Die unter den angegebenen Bestimmungen des Entwurfes vorgeschlagenen Regelungen haben eine Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf den Gebieten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Angestellten des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände zum Gegenstand. Nach einer diesen Vorschlägen folgenden bundesverfassungsgesetzlichen Neuordnung würde sich die Verteilung der Kompetenzen auf den angeführten Sachgebieten zusammenfassend wie folgt darstellen:

1. Das Dienstrecht der Bundesbediensteten wäre (wie bisher) Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Denselben Kompetenztypus (Art. 10 Abs. 1 des B.-VG.) würden auch die Angelegenheiten des Personalvertretungsrechtes der Bundesbediensteten unterliegen. Hingegen würden sich die Zuständigkeiten hinsichtlich der land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter nach Art. 12 Abs. 1 Z. 4 des B.-VG. und hinsichtlich der Lehrer, Erzieher und Kindergärtnerinnen nach Art. 14 Abs. 5 lit. c des B.-VG. richten, soweit es sich um Bundesbedienstete handelt.
2. Das Dienstrecht und das Personalvertretungsrecht der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände fiel – soweit sich für land- und forstwirtschaftliche Arbeiter aus Art. 12 Abs. 1 Z. 4 des B.-VG. und für Lehrer, Erzieher und Kindergärtnerinnen aus Art. 14 Abs. 2 und 3 lit. d des B.-VG. nicht anderes ergibt – mit der Einschränkung in die ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz der Länder, daß
 - a) die in den Angelegenheiten des Dienstrechtes einschließlich des Dienstvertragsrechtes erlassenen Landesgesetze von Dienstrechtsregelungen des Bundes oder anderer Gebietskörperschaften nicht in einem Ausmaß abweichen dürfen, daß der gemäß Art. 21 Abs. 4 vorgesehene Wechsel des Dienstes wesentlich behindert wird, und

b) auf dem Gebiete des Dienstvertragsrechtes der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (worunter also nicht auch die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zu einer dieser Gebietskörperschaften stehenden Bediensteten fallen würden) landesgesetzlich nur Regelungen über die Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses sowie die sich aus diesem Dienstverhältnis wechselweise ergebenden Rechte und Pflichten getroffen werden dürfen. 3. Für den Personenkreis der Lehrer, Erzieher und Kindergärtnerinnen (ausgenommen die in einem Dienstverhältnis zu einem Lande stehenden Lehrer für öffentliche land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen [vgl. die folgende Z. 4]) bliebe es in den Angelegenheiten des Dienstrechtes bei der bestehenden Kompetenzverteilung (Art. 14 des B.-VG.). Die Modifikation gegenüber der derzeit geltenden bundesverfassungsgesetzlichen Regelung der Zuständigkeitsverteilung bestünde lediglich darin, daß die Zuständigkeit in Angelegenheiten des Personalvertretungsrechtes dieser Personen demselben Hoheitsträger (Bund oder Land) zukommen soll, dem auch die Gesetzgebungs- bzw. Vollziehungskompetenz in den Angelegenheiten des Dienstrechtes zukommt.

4. Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Dienstrechtes der „in einem Dienstverhältnis zu einem Lande stehenden Lehrer für öffentliche land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen“ (vgl. § 1 des Land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer-Dienstrechtsüberleitungsgesetzes, BGBl. Nr. 176/1966) bliebe gegenüber der derzeit gegebenen Verfassungsrechtslage unverändert (vgl. dazu § 1 des Lehrerdienstrechts-Kompetenzgesetzes, BGBl. Nr. 88/1948, in Verbindung mit Art. X der Bundes-Verfassungsgesetznovelle BGBl. Nr. 215/1962). Die im Art. II der im Entwurf vorliegenden Bundes-Verfassungsgesetznovelle vorgeschlagene Regelung würde daher ebenfalls nichts anderes bedeuten, als daß die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Personalvertretungsrechtes dem Muster der Kompetenzverteilung auf dem Gebiete des Dienstrechtes der land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer angepaßt wird. Der Grundgedanke, der in diesen verfassungslegislativen Vorschlägen zum Ausdruck kommt, ist ein zweifacher:

a) Es geht in der einen Richtung dahin, im Sinne einer Stärkung der Länderrechte die Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände im wesentlichen bei den Ländern zu konzentrieren, was rechtstechnisch – unter gleichzeitiger Aufhebung des Kompetenztatbestandes nach Art. 12 Abs. 1 Z. 8 des B.-VG. und unter Aufgabe der Unterscheidung nach Bediensteten, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben, und solchen, bei denen dieses Merkmal nicht zutrifft – im Sinne der hiemit unterbreiteten Vorschläge durch die Schaffung einer im wesentlichen umfassenden neuen Kompetenzregelung im Art. 21 des B.-VG. zugunsten der Länder bewerkstelligt werden könnte.

b) Zum anderen wird in ihm auch die Einsicht wirksam, daß es verfassungsrechtspolitisch wenig befriedigend ist, wenn die Zuständigkeit in Angelegenheiten des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Gebietskörperschaften einem anderen Gesetzgeber zusteht, als dem, der kraft Verfassung zur Regelung des Dienstrechtes dieser Angestellten berufen ist. Dementsprechend strebt der Entwurf daher mit Rücksicht auf den zwischen dem Dienstrecht und dem Personalvertretungsrecht bestehenden engen sachlichen Zusammenhang an, diese beiden Sachgebiete auch kompetenzrechtlich zu koordinieren. Bezüglich der land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer mußte der Entwurf im Art. II in Angelegenheiten des Personalvertretungsrechtes eine abseits des Bundes-Verfassungsgesetzes stehende vorläufige Sonderregelung vorsehen. Dies aus der Erwägung heraus, daß es verfassungsrechtspolitisch verfehlt erschiene, eine Neuordnung der Kompetenzverteilung auf dem engeren Gebiet des Personalvertretungsrechtes der land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer zur Diskussion zu stellen, durch die der gesondert angestrebten bundesverfassungsgesetzlichen Neuordnung der Zuständigkeiten auf dem Gebiete des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens vorgegriffen würde (vgl. hierzu die Regierungsvorlage betreffend den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens neuerlich geändert wird, 38 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XI. GP.).

Nach der unter Art. I Z. 14 des Entwurfes vorgeschlagenen Regelung des Art. 21 Abs. 2 (neu) des B.-VG. soll die im Abs. 1 des Art. 21 vorgesehene umfassende Länderkompetenz für den Teilbereich des Dienstvertragsrechtes der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände gewissen, aus dem vorgeschlagenen Text ersichtlichen Einschränkungen unterliegen. Maßgebend hierfür ist vor allem der Gedanke, daß in den Angelegenheiten des Dienstrechtes der in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zu einem Land, einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband stehenden Bediensteten den Ländern vom Umfang der zu regelnden Sachmaterie her nicht weitergehende Zuständigkeiten eingeräumt werden sollen, als dies etwa dem Muster des (Bundes-)Vertragsbedienstetengesetzes 1948 entspricht, sodaß von der Neuordnung des Art. 21 Abs. 1 des B.-VG. also nicht auch etwa der Bereich des Kollektivvertragsrechtes erfaßt wäre.

In ähnlicher Richtung gehenden Überlegungen Rechnung tragend, sollen auch die Angelegenheiten des Dienstnehmerschutzes der in Betrieben beschäftigten Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände – der derzeit bestehenden Rechtslage entsprechend – weiterhin in der Zuständigkeit des Bundes verbleiben.

Beide der unter Art. 21 Abs. 2 (neu) vorgeschlagenen Einschränkungen der Kompetenz der Länder wurden von diesen zur Kenntnis genommen.

Um Auslegungsschwierigkeiten über den weitgehend unklaren Begriff der „Angestellten“ in der Wortverbindung „öffentliche Angestellte“ zu vermeiden, wurde dieser Begriff im Rahmen der vorgeschlagenen Neufassung der das Dienstrecht der „Angestellten“ der Gebietskörperschaften betreffenden Kompetenzvorschriften des B.-VG. durch den der „Bediensteten“ ersetzt. Sollte der Verfassungsgesetzgeber diesem Vorschlag der Regierungsvorlage folgen, so wäre zu erwägen, diese terminologische Änderung allenfalls auch in allen übrigen Fällen, in denen das B.-VG. den Begriff des „öffentlichen Angestellten“ als Bezeichnung für den Bediensteten einer Gebietskörperschaft verwendet, durchzuführen (vgl. hierzu etwa die Art. 7 Abs. 3, 21 Abs. 2 und 4, 59 Abs. 2, 65 Abs. 2 lit. a, 66 Abs. 1, 87 a Abs. 1 und 3, 95 Abs. 5 und 133 Z. 2).

V.

(Zu Art. I Z. 1 und 6)

Die Ergänzung des Art. 10 Abs. 1 Z. 8 und des Art. 12 Abs. 1 Z. 4 des B.-VG. durch die Einfügung eines Tatbestandes betreffend die betrieblichen Vertretungen zielt darauf ab, die angesichts der einschlägigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. insbesondere das Erkenntnis Slg. Nr. 1936/1950) immerhin nicht ganz unzweifelhafte Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung bzw. – für den Bereich der betrieblichen Vertretungen auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiete – zur Grundsatzgesetzgebung in den Angelegenheiten betrieblicher Vertretungen außer Streit zu stellen.

VI.

(Zu Art. I Z. 12)

Durch die unter Art. I Z. 12 vorgeschlagene Ergänzung des Art. 16 Abs. 1 des B.-VG. soll im Sinne von Entschlüssen des Nationalrates und des Bundesrates, die diese Körperschaften anlässlich der Behandlung des nachmaligen Bundesverfassungsgesetzes vom 4. März 1964, BGBl. Nr. 59, mit dem Bestimmungen des B.-VG. über Staatsverträge abgeändert und ergänzt werden, gefaßt haben, das System des Art. 15 Abs. 6 des B.-VG. auch auf dem Bereich des Art. 16 des B.-VG. ausgedehnt werden. Wiewohl sich diese Ergänzung formell nicht als die Erfüllung eines Punktes des Forderungsprogramms darstellt, so trägt sie doch zu einer Stärkung der Rechte der Länder bei. Sie im Rahmen des Entwurfes einer Bundes-Verfassungsgesetznovelle, deren Ziel die zumindest teilweise Verwirklichung des Forderungsprogrammes ist, zur Diskussion zu stellen, erscheint daher schon wegen des bestehenden sachlichen Zusammenhanges gerechtfertigt. Auf den vom Nationalrat am 17. Juli 1964 und vom Bundesrat am 23. Juli 1964 zur Kenntnis genommenen Bericht der Bundesregierung zu den Entschlüssen des Nationalrates und des Bundesrates betreffend die Ausführungsgesetzgebung der Länder nach Art. 15 Abs. 6 des B.-VG. und die Durchführung von Staatsverträgen durch die Länder nach Art. 16 des B.-VG. wird verwiesen.

VII.

(Zu Art. I Z. 13 und Art. III)

Der unter Art. I Z. 13 des vorliegenden Entwurfes vorgeschlagene Entfall des Art. 17 Abs. 2 des B.-VG., demzufolge der Bund als Träger von Privatrechten durch die Landesgesetzgebung niemals ungünstiger gestellt werden darf als das betreffende Land selbst, dient dem Abbau einer den Bund begünstigenden Regel und solcherart einer Gleichstellung von Bund und Ländern als Privatrechtsträger. Durch Art. III soll in diesem Zusammenhang nur in einer jeden Zweifel ausschließenden Weise klargestellt werden, daß der Wegfall des Art. 17 Abs. 2 des B.-VG. nicht zugleich auch eine Beschränkung jener Zuständigkeiten bedeutet, die dem Bund als Hoheitsträger auf dem Gebiete des Monopolwesens zukommen.

VIII.

(Zu Art. I Z. 16)

Durch die unter Art. I Z. 16 vorgeschlagene Regelung sollen die Ausdrücke „Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen“ und „Bundesstraßen“ entsprechend den Wünschen der Länder aus dem

Tatbestandskatalog des Art. 102 Abs. 2 des B.-VG., das ist eine abschließende Aufzählung jener Angelegenheiten, die im Rahmen des verfassungsmäßig festgestellten Wirkungsbereiches unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden können, gestrichen werden. Die Streichung des Ausdruckes „Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen“ würde nun zwar bedeuten, daß in Hinkunft – wovon die Bundesgesetzgebung allerdings auch bisher keinen Gebrauch gemacht hat – für das genannte Sachgebiet die Form der unmittelbaren Bundesverwaltung nicht mehr in Betracht käme, sie würde aber andererseits nicht bedeuten, daß etwa auf der Stufe der einfachen Gesetzgebung die Einrichtung von Ingenieur- und Ziviltechnikerkammern künftighin nicht mehr für den Bereich mehrerer Bundesländer möglich wäre.

Was den gleichfalls im Art. 102 Abs. 2 des B.-VG. enthaltenen Tatbestand „Strom- und Schifffahrtspolizei“ betrifft, so geht der Entwurf davon aus, daß eine Änderung dieses Tatbestandes entbehrlich ist, obwohl nicht zu übersehen ist, daß die unter Art. I Z. 2, 4, 5 und 11 vorgeschlagenen Änderungen Einschränkungen der Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten des Bundes auf dem genannten Sachgebiet vorsehen. Dies aus der Erwägung heraus, daß die Regelung des Art. 102 Abs. 2 des B.-VG. schon ihrem Wortlaute nach überhaupt nur in dem Umfange zum Tragen kommen kann, als die Vollziehungszuständigkeit des Bundes auf dem jeweils in Betracht kommenden Sachgebiet reicht und es daher einer entsprechenden Klarstellung durch den Bundesverfassungsgesetzgeber gar nicht bedarf.

IX.

(Zu Art. IV)

Durch die hier vorgeschlagene Regelung soll den Ländern die ihnen im Jahre 1928 verlorengegangene Zuständigkeit auf dem Gebiete der Naturhöhlen mit der Einschränkung rückübertragen werden, daß es der einfachen Bundesgesetzgebung freisteht, den Fortbestand des „Speläologischen Institutes“ sicherzustellen.

X.

(Zu Art. V)

Die unter Art. V des Entwurfes zur Diskussion gestellte bundesverfassungsgesetzliche Regelung stellt lediglich eine zur Wahrung der Rechtskontinuität erforderliche Übergangsbestimmung dar.

XI.

Die hiemit den gesetzgebenden Organen des Bundes als Entwurf unterbreitete „Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1968“ sieht, teils in Form von Änderungen und Ergänzungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929, teils in Form abseits des B.-VG. stehender Sonderregelungen Maßnahmen auf dem Gebiete des Bundesverfassungsrechtes vor, die sich – von der schon oben besprochenen Ausnahme des Art. I Z. 12 des Entwurfes abgesehen – unmittelbar als eine zumindest teilweise Erfüllung des von den Ländern und Gemeinden vorgelegten Forderungsprogramms darstellen. Sie beschränkt sich – wie bereits im Abschnitt II angedeutet – im wesentlichen auf eine rechtstechnische Zusammenfassung jener Punkte des Programms, über die, sei es unmittelbar auf Grund des Ergebnisses des durchgeführten Begutachtungsverfahrens, sei es im Anschluß daran in zahlreichen Beratungen mit den sachlich berührten oder sonst fachlich interessierten Stellen, wenn auch vielleicht verschiedentlich nur in Form von Kompromißlösungen, ein im wesentlichen gemeinsamer Standpunkt erreicht werden konnte. In besonderer Weise sei vermerkt, daß der nunmehr vorliegende Entwurf – wie insbesondere nach dem Ergebnis einiger Landeshauptmännerkonferenzen festzustellen ist – in seinen wesentlichen Bestimmungen die einmütige Zustimmung der Länder gefunden hat.

Dem eben dargestellten Umstande gemäß enthält der Entwurf einer „Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1968“ noch keine verfassungslegislativen Vorschläge bezüglich jener Punkte des Forderungsprogramms, hinsichtlich deren Verwirklichungsmöglichkeiten – unvorgreiflich der Ansicht der zuständigen Organe der Bundesverfassungsgesetzgebung – die Beratungen auf Verwaltungsebene zwischen den beteiligten Regierungen noch nicht abgeschlossen werden konnten. Als in diesem Sinne noch offene Fragenkomplexe seien beispielsweise

- a) das Problem der Abkürzungen des Instanzenzuges in der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 103 Abs. 4 und Art. 109 des B.-VG.),
- b) eine mögliche Neuordnung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der „Enteignung zu Zwecken der Assanierung“ (Art. 10 Abs. 1 Z. 6 des B.-VG.),
- c) die von den Ländern angestrebte Überstellung des Kompetenztatbestandes „Kurortwesen“ (Art. 12 Abs. 1 Z. 2 des B.-VG.), in das Zuständigkeitsregime des Art. 15 Abs. 1 des B.-VG. und

d) der Problemkreis einer Reorganisation des Bundesrates als Länderkammer erwähnt. Die Bundesregierung behält sich diesbezüglich eine gesonderte Gesetzesinitiative für den Zeitpunkt vor, zu dem die in den erforderlichen Vorberatungen gewonnenen Einsichten dies auch vom verfassungsrechtspolitischen Standpunkt ermöglichen. Ein Gleiches gilt auch für die derzeit noch im Stadium der Begutachtung befindliche Frage der Neuverteilung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete des **Ausländergrunderwerbsrechtes**, deren alsbaldige Bereinigung vom Standpunkt einer verfassungsrechtspolitischen Betrachtungsweise durch zwei im vergangenen Jahr erlassenen Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes (vgl. das Erkenntnis vom 27. Juni 1967, G 8/67, G 10/67, und das Erkenntnis vom 30. Juni 1967, G 9/67, G 11/67) erforderlich geworden ist.

Zu 818 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP.

20. Juni 1968

Regierungsvorlage

Abänderung der Regierungsvorlage 818 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP. betreffend den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1968)

Gemäß § 17 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 6. Juli 1961, BGBl. Nr. 178, betreffend die Geschäftsordnung des Nationalrates, wird die Regierungsvorlage 818 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP. betreffend den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1968), dahin abgeändert, daß die unter Art. I Z. 1 vorgeschlagene Regelung wie folgt zu lauten hat:

„1. Art. 10 Abs. 1 Z. 8 letzter Tatbestand hat zu lauten: „Einrichtungen beruflicher Vertretungen, soweit sie sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, mit Ausnahme solcher auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet, sowie Angelegenheiten betrieblicher Vertretungen, soweit sich bezüglich dieser aus der Z. 16 dieses Absatzes, aus Artikel 12 Abs. 1 Z. 4 oder aus Artikel 21 nicht anderes ergibt;“

Gleichzeitig wird die den Erläuternden Bemerkungen zu Regierungsvorlage 818 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP. beige geschlossene „Gegenüberstellung“ auf Seite 8 in der rechten Spalte im Rahmen der Wiedergabe des vorgeschlagenen Textes einer Neufassung des Art. 10 Abs. 1 Z. 8 des B.-VG. dahin geändert, daß der letzte Kompetenztatbestand durch den eben wiedergegebenen Textvorschlag ersetzt wird.

Erläuternde Bemerkungen

Wie den Ausführungen unter Abschnitt V (zu Art. I Z. 1 und 6) auf Seite 6 der Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage 818 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates zu entnehmen ist, zielen die unter Art. I Z. 1 und 6 des Entwurfes einer Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1968 von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderungen darauf ab, die nicht ganz unzweifelhaften Zuständigkeiten des Bundes in den Angelegenheiten betrieblicher Vertretungen außer Streit zu stellen. Erklärtes Ziel der vorgeschlagenen Änderung des letzten Tatbestandes des Art. 10 Abs. 1 Z. 8 des B.-VG. war es damit, diesen Tatbestand betrieblicher Vertretungen zu **ergänzen**, ihn aber im **übrigen** unverändert zu belassen. Die Nichtübernahme der Wendung: „mit Ausnahme solcher auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet“ aus dem ersten Teil des Art. 10 Abs. 1 Z. 8 letzter Tatbestand in den unter Art. I Z. 1 des Entwurfes einer Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1968 dem Nationalrat unterbreiteten Gesetzesvorschlag beruht daher auf einem redaktionellen Versehen.

Im Interesse der Klarstellung der von der Bundesregierung im Gegenstande verfolgten Intentionen war die Regierungsvorlage 818 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP. demgemäß daher gemäß § 17 Abs. 4 des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 178/1961 betreffend die Geschäftsordnung des Nationalrates – ohne daß es zugleich auch einer Modifikation der Erläuternden Bemerkungen bedurft hätte – berichtend abzuändern.

Als Folge dieser Berichtigung war im Interesse der Übersichtlichkeit gleichzeitig auch die den Erläuterungen zur Regierungsvorlage 818 der Beilagen beige gefügte „Gegenüberstellung“ (Seite 8 rechte Spalte entsprechend abzuändern.

Anlage 4

REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT
GZ 600.573/24 -V/1/86

An den
Herrn Vorsitzenden des Bundesrates
Parlament 1017 Wien

Betrifft: Forderungskatalog der Bundesländer; Entschließung des Bundesrates vom 13. März 1986 zur Stärkung des Föderalismus,

Die Bundesregierung erstattet auf Grund ihres Beschlusses vom 8. Juli 1986, im Sinne der Entschließung des Bundesrates vom 13. März 1986 (betreffend einen Entschließungsantrag zur Stärkung des Föderalismus) folgenden

Bericht:

A. Historischer Rückblick

1. Im Sommer 1964 wurde der Bundesregierung erstmals die endgültige Fassung des Forderungsprogrammes der Bundesländer übergeben.
Bereits 1965 konnte das Bundesverfassungsgesetz, das die Aufhebung des Verwaltungsnotgesetzes vorsah, verabschiedet werden.

Im Jahre 1966 kam es zu einer Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes, wodurch einige Zuständigkeitsregelungen, die nach Ansicht der Länder dem Art. 11 B.-VG. widersprochen haben, beseitigt wurden.

Die Zuständigkeiten des Landeshauptmannes wurden im Jahre 1967 durch die Novellen zum Krankenpflegegesetz und zum Epidemiegesetz erweitert.

Durch die Gewerberechtsnovelle 1968 wurde dem Landeshauptmann die Kompetenz zur Erteilung der Nachsicht vom Befähigungsnachweis übertragen.

Ferner wurde den Ländern die Bundesforstgärtenverwaltung gegen eine Pauschalabfertigung übertragen, sowie teilweise die Angelegenheiten nach dem Wasserbautenförderungsgesetz.

2. Im Jahre 1970 wurde der Bundesregierung das seinerzeitige Forderungsprogramm der Bundesländer aus dem Jahre 1964 neuerlich unterbreitet, wobei gleichzeitig ergänzende Forderungen der Bundesländer vorgebracht wurden (Forderungsprogramm der Bundesländer 1970). Dieses Forderungsprogramm wurde durch die Bundesverfassungsgesetznovelle des Jahres 1974 in wesentlichen Teilen erfüllt.

So wurde insbesondere den Ländern die Kompetenz zur Regelung einiger Angelegenheiten der Binnenschifffahrt, der Naturhöhlen, des Fremdenführer-, Bergführer- und Schiführerwesens, der Privatzimmervermietung, der künstlerischen und wissenschaftlichen Sammlung und Einrichtungen mit Ausnahme der Bundeseinrichtungen, der Landesstatistik mit Ausnahme der Volkszählung sowie der Organisation der Verwaltung in den Ländern (allerdings vorbehaltlich der Zustimmung der Bundesregierung bei Abänderung bestehender Organisationsformen) eingeräumt. Ferner wurde in der Frage des Instanzenzuges in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung der Grundsatz verankert, daß dieser beim Landeshauptmann enden soll, sofern er nicht als erste Instanz entscheidet.

Aus dem Katalog der Angelegenheiten, die in unmittelbarer Bundesverwaltung geführt werden können, wurde das Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen ebenso wie der Tatbestand „Bundesstraßen“ gestrichen.

Weiters wurde die verfassungsrechtliche Grundlage dafür geschaffen, daß in Bundesgesetzen über das bäuerliche Anerbenrecht die Landesgesetzgebung ermächtigt werden kann, zu einzelnen Bestimmungen Ausführungsregelungen zu erlassen.

Bund und Länder wurden als Träger von Privatrechten gleichgestellt.

Der Bund wurde darüberhinaus verpflichtet, den Ländern vor Abschluß von Staatsverträgen, die Durchführungsmaßnahmen der Länder erforderlich machen oder den Wirkungsbereich der Länder berühren, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrens wurde sowohl dem Bund als auch den Ländern zugestanden, von den Verwaltungsverfahrensgesetzen abweichende Regelungen unter den glei-

chen Voraussetzungen zu treffen. Sie sind daher unter den gleichen Voraussetzungen an die allgemeinen Verfahrensvorschriften gebunden.

Klargestellt wurde darüberhinaus, daß Maßnahmen gegen die Verletzung des öffentlichen Anstandes und die Erregung störenden Lärms der örtlichen Sicherheitspolizei zuzurechnen sind und daher in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen; ferner, daß Angelegenheiten, für die der Bund keine Grundsätze aufgestellt hat, von den Ländern geregelt werden können und daß die Bundespolizeibehörden in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes nicht dem Weisungsrecht des Landeshauptmannes, sondern dem der Landesregierung unterstellt werden.

In Angelegenheiten der Bausachen für Bundesgebäude wurde den Ländern die Möglichkeit einer Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof gegen Bescheide des zuständigen Bundesministers eingeräumt.

Der Abschluß von verbindlichen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten des jeweiligen Wirkungsbereiches wurde verfassungsrechtlich ermöglicht, wobei gleichzeitig die Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes für diesen Bereich eingeführt wurde.

Hinsichtlich der Maßnahmen des Bundes, die dieser anstelle der Länder zur Durchführung eines Staatsvertrages getroffen hat, wurde bestimmt, daß sie außer Kraft treten, sobald sie vom Land nachträglich getroffen werden.

Der neuformulierte Art. 102 Abs. 1 B.-VG. normierte, daß im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung eigene Bundesbehörden erster Instanz nur mit Zustimmung der Länder eingerichtet werden dürfen.

Das Dienstrecht der Bediensteten der Länder und Gemeinden einschließlich des Personalvertretungsrechtes wurde größtenteils in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder übertragen.

Schließlich wurde die Zuständigkeit der Länder in Angelegenheiten des Grundverkehrs, für Maßnahmen zum Schutz gegen die unbefugte Führung der von Ländern und Gemeinden geschaffene öffentlichen Wappen, Siegel, Titel und Ehrenzeichen sowie die Verfolgung von Ehrenkränkungen verfassungsrechtlich abgesichert.

Den Wünschen der Länder wurde außerdem durch die Verfassungsbestimmung des Stadterneuerungsgesetzes aus dem Jahre 1974 Rechnung getragen, mit der die Enteignung zum Zweck der Assanierung in den eigenen Wirkungsbereich der Länder übertragen wurde.

Durch die Agrarbehördengesetznovelle 1974 wurde die Zuständigkeit des Obersten Agrarsenats beschränkt.

Das Forstgesetz aus dem Jahre 1975 ermöglichte den Ländern in beträchtlichem Ausmaß Ausführungsbestimmungen zu einzelnen Regelungen dieses Gesetzes zu erlassen.

Das Bundesverfassungsgesetz 1975 betreffend das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen erklärte Gesetzgebung und Vollziehung in diesem Bereich grundsätzlich zur Landessache.

Die Gewerbeordnung des Jahres 1973 berücksichtigte etliche gewerberechtliche Forderungen der Länder.

Das Berggesetz 1975 sah die Einräumung der Parteistellung in bergbehördlichen Verfahren für den Bereich der Verleihung eines Grubenmaßes, einer Überschar und zur Erteilung einer Gewinnungsbewilligung vor.

3. Im Jahre 1976 legten die Länder ein neues Forderungsprogramm vor. Ein nicht unbeträchtlicher Teil dieses Forderungsprogrammes wurde in der Zwischenzeit bereits erfüllt.

Durch die im Jahre 1977 beschlossene Wehrgesetznovelle wurde den Landesregierungen der betroffenen Länder vor der Bestellung eines Militärkommandanten Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

Durch eine Bundesverfassungsgesetznovelle desselben Jahres wurde die Regelung des Art. 95 Abs. 4 B.-VG., die die höchstzulässige Zahl der Mitglieder der Landtage betraf, aus dem Rechtsbestand ausgeschieden.

Eine Bundesverfassungsgesetz-Novelle aus dem Jahre 1981 erweiterte die Zuständigkeit der Länder im Bereich des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Gemeinden, da auch diese Bediensteten, soweit sie in Betrieben tätig sind, in den Zuständigkeitsbereich der Länder eingebunden wurden.

Eine Bundesverfassungsgesetz-Novelle 1983 schränkte im Bereich des Kurortwesens die Zuständigkeit des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung auf die vom gesundheitlichen Standpunkt zu stellenden Anforderungen ein, beseitigte den Instanzenzug an den zuständigen Bundesminister in Bausachen bundeseigener Gebäude, sodaß als letzte Instanz der Landeshauptmann zuständig ist, und legte schließlich fest, daß das Einspruchsrecht der Bundesregierung gemäß Art. 98 Abs. 2 B.-VG. sich nur mehr auf behauptete Eingriffe in die Bundeszuständigkeit stützen kann, wenn das betreffende Landesgesetz der vorherigen Begutachtung durch den Bund unterzogen worden ist.

Die Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz vom Dezember 1984 bestimmte, daß künftighin Verfassungsänderungen zu Lasten der Länder der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Weiters erklärte diese Novelle die baubehördlichen Angelegenheiten der Bundestheater zur Landessache, beseitigte die Verwaltungsstrafsenate aus dem Rechtsbestand und normierte, daß Grundsatzgesetze des Bundes ausdrücklich als solche zu bezeichnen seien. Sie räumte ferner der Landesregierung ein Notverordnungsrecht ein und gestand dem Landeshauptmann in außerordentlichen Fällen auch die Führung der unmittelbaren Bundesverwaltung zu.

Darüberhinaus regelte sie, daß das Auflösungsrecht des Bundespräsidenten hinsichtlich der Landtage in Analogie zum Auflösungsrecht hinsichtlich des Nationalrates künftighin nur einmal aus demselben Anlaß zulässig sein wird, dehnte das bestehende Ressortsystem auf Landesebene auch auf die Auftragsverwaltung aus, erweiterte die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung auf das Organisationsrecht für die Gemeindeverbände und führte schließlich das Rederecht der Landeshauptmänner in den Sitzungen des Bundesrates ein. Ergänzend ist zu erwähnen, daß mit der Bundesverfassungsgesetz-Novelle 1984 auch Forderungen der Gemeinden berücksichtigt wurden, soweit eine Einigung zwischen den Gebietskörperschaften herbeigeführt werden konnte, wobei es vor allem der Bund war, der darauf drängte, Forderungen der Gemeinden in die angestrebte Lösung miteinzubeziehen.

B. Entwicklung seit der Entschließung des Bundesrates vom 28. Februar 1985

Am 27. Juni 1985 hat die Landeshauptmännerkonferenz den Beschluß gefaßt, für die Verhandlungen mit dem Bund über einen weiteren Schritt zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters einen neuen Forderungskatalog der Länder zu überreichen sowie die Bundesregierung zu ersuchen, auf Grundlage dieses Forderungskataloges die Verhandlungen mit den Ländern so rasch wie möglich fortzusetzen. Der Forderungskatalog langte Ende Juli 1985 im Bundeskanzleramt ein und wurde unverzüglich allen Bundesministerien mit der Bitte zugeleitet, diesen zu prüfen und zu jenen Punkten Stellung zu nehmen, durch die Angelegenheiten des Ressorts berührt werden. Die Landeshauptmännerkonferenz nahm mit Beschluß vom 28. November 1985 zur Kenntnis, daß auf Bundesseite eine Prüfung des Forderungskataloges der Länder eingeleitet wurde, und erneuerte das Ersuchen an die Bundesregierung, Verhandlungen über diesen Forderungskatalog (zweckmäßigerweise zunächst im „Kleinen Komitee“) ehestens aufzunehmen. Insbesondere sollte in diese Verhandlungen auch das Länderbegehren, ihnen eine Zuständigkeit zum Abschluß gewisser zwischenstaatlicher Verträge einzuräumen, einbezogen werden. Das „Kleine Komitee“ traf sich erstmals nach Überreichung des Forderungskataloges der Bundesländer am 20. März 1986 in Salzburg. Dabei wurde dieser Forderungskatalog ausführlich besprochen. Bundesminister Dr. Löschnek stellte bei dieser Gelegenheit klar, daß auch Anliegen des Städtebundes und des Gemeindebundes in die Verhandlungen – allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt – einzubinden sein werden. Der finanzrechtliche Teil des Forderungskataloges der Länder wurde vorderhand nicht besprochen, sondern beschlossen, diesen in der nächsten Sitzung des Kleinen Komitees zu behandeln und hiezu den Bundesminister für Finanzen einzuladen. Bundesminister Dr. Löschnek vertrat weiters die Auffassung, daß er sich in einigen Punkten die Erfüllung des Forderungskataloges vorstellen könnte, so z. B. in der Frage des Abschlusses von Vereinbarungen der Länder mit den angrenzenden Nachbarstaaten im Bereich des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder (die Übermittlung einer Verhandlungsunterlage seitens des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten wurde zugesagt), hinsichtlich bestimmter gesetzlicher beruflicher Vertretungen und gewisser Aspekte der Landesbürgerschaft. Von Länderseite wurde zugesagt, einen Katalog jener Angelegenheiten, bei denen ein Zustimmungsrecht der Bundesregierung zur Mitwirkung von Bundesorganen, insbesondere der Gendarmerie und der Bundessicherheitswache, bei der Vollziehung von Landesgesetzen ausgeschlossen sein sollte, auszuarbeiten und dem Bundeskanzleramt zu übermitteln. Ferner wurden von Länderseite zusätzliche Informationen und Klarstellungen insbesondere zu den Punkten 6 (gesetzliche berufliche Vertretungen), 7 (Sammlungswesen), 16 (Grenzkontrolle) und 17 (Dienstnehmerhaftung) des Forderungskataloges zugesagt. Von Bundesseite wurde hinsichtlich der Forderung betreffend die gesetzlichen beruflichen Vertretungen auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die dadurch entstehen könnten, daß in derartigen Körperschaften Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammengeschlossen werden, womit der Grundsatz der Gegnerunabhängigkeit verletzt würde sowie auf die Probleme, die durch Eingriffe in die Arbeiterkammerzugehörigkeit und die Handelskammerzugehörigkeit entstünden. Bundesminister Dr. Löschnek erklärte weiters, daß im Bereich des Verwaltungsgerichtshofes eine

besondere Regelung getroffen werden könnte, wonach sowohl dem Bund als auch den Ländern die Bestellung eines Teiles der Richter des Verwaltungsgerichtshofes zugestanden wird.

Zur Frage der Dienstnehmerhaftung der Landesbediensteten erklärte sich der Bund bereit, bei der Finanzprokuratur erheben zu lassen, in welchem Umfang in den letzten drei Jahren Schadensfälle eingetreten sind, in denen Landesbedienstete bei der Dienstverrichtung Eigentum des Bundes schädigten und der Bund Regreß gegen die Landesbediensteten genommen hat.

Hinsichtlich der Landesbürgerschaft wurde die Prüfung der Länderforderung zugesagt.

Hinsichtlich der Mitwirkung der Richter in Kollegialorganen der Länder wurde die Frage aufgeworfen, ob bei der Zusammensetzung der Kollegialbehörden gemäß Ar. 133 Abs. 4 B.-VG. von einer Beiziehung von Richtern abgesehen werden könnte.

Am 13. Mai 1986 fand in Wien eine weitere Besprechung des Kleinen Komitees über den Forderungskatalog der Bundesländer statt.

Dabei konnten mit dem damaligen Bundesminister für Finanzen Dr. Vranitzky, die finanziellen Punkte des Forderungskataloges erörtert werden. Die Verhandlungsbereitschaft des Bundes wurde zum Ausdruck gebracht. Als weitere Vorgangsweise hinsichtlich der finanziellen Forderungen wurden Beamtenberatungen vereinbart.

Der Bund legte ferner – wie bereits am 20. März 1986 zugesagt – eine vom Bundesministerium für Auswärtigen Angelegenheiten ausgearbeitete Verhandlungsgrundlage zur Frage des Ausbaus der Zuständigkeit der Länder im Bereich des völkerrechtlichen Vertragsrechtes (Punkt 1 des Forderungskataloges der Bundesländer) vor, die die Ländervorschlüsse weitgehend erfüllt. Betont wurde in diesem Zusammenhang, daß auch weiterhin ausschließlich die Republik Österreich Völkerrechtssubjekt sei, die Kompetenz des Bundespräsidenten und der Bundesregierung durch die Neuregelung nicht eingeschränkt werde, multilaterale oder für alle Länder abgeschlossene Staatsverträge durch die Vertragskompetenz der Länder nicht berührt werden dürfen, und es allenfalls notwendig sein werde, für die Kündigungskompetenz des Bundes für Landesstaatsverträge eine bundesverfassungsgesetzliche Regelung vorzusehen.

Weiters wurde klargestellt, daß sich die Länderforderungen betreffend die Regelung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen lediglich auf Schilehrer und Bergführer beschränken und durch die Erfüllung dieser Forderungen weder eine Schmälerung der Bundeskompetenz nach Art. 10 Abs. 1 Z. 8 B.-VG. (Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie) bewirkt werden soll, noch die Verfassungsbestimmungen des § 1 Handelskammergesetz angetastet wird.

Zu Punkt 7 des Forderungskataloges (Sammlungswesen) wurde folgende Formulierung des Art. 10 Abs. 1 Z. 8 B.-VG. vorgeschlagen: „Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes, ausgenommen erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten, die in unmittelbarer Verbindung mit Sammlungen für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke stehen;“.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst übernahm es, auf der Grundlage der bisherigen Beratung Entwürfe auszuarbeiten, die Grundlage weiterer Gespräche sein sollen.

Von Seiten des Bundes wurde anlässlich dieser Verhandlungen ausdrücklich die Bereitschaft betont, die Beratungen über den Forderungskatalog in Fluß zu halten. Eine nächste Sitzung des Kleinen Komitees wird für September 1986 in Aussicht genommen.

Die Landeshauptmännerkonferenz am 13. Juni 1986 nahm den Bericht des Kleinen Komitees über die bisherigen Verhandlungen zur Kenntnis. Es wurde aufgefordert, die Verhandlungen zügig weiterzuführen.

Anschließend ist festzuhalten, daß – wie wiederholt in den Gesprächen im Kleinen Komitee zugesagt – parallel zu den Verhandlungen mit den Vertretern der Länder Gespräche zwischen Bundesminister Dr. Löschnak und den betroffenen Bundesministern über die Erfüllung des Forderungsprogrammes der Bundesländer stattfinden.

C. Gegenforderungen des Bundes

Der Bund hat seinerzeit Gegenforderungen mit der Begründung geltend gemacht, daß die Föderalismusdiskussion keine „Einbahnstraße“ sei und es nicht das Ziel der Föderalismusdiskussion sein kann, ausschließlich den Ländern Zuständigkeiten und Befugnisse zu übertragen.

Die Gegenforderungen wurden jedoch 1983 zugunsten der Länder zurückgestellt, um die Beschlußfassung der Bundesverfassungsgesetznovelle, die am 1. Jänner 1985 in Kraft getreten ist, zu ermöglichen. Nunmehr hat sich der Bund entschlossen, auch im Rahmen der Verhandlungen über den Forderungskatalog 1985 auf Gegenforderungen zu verzichten. Diese Absicht hat Bundesminister Dr. Löschnak bereits in der Sitzung des Kleinen Komitees am 20. März 1986 erklärt.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,—)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,—)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,—)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,—)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,—)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,—)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,—)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,—)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,—)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138,—)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,—)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,—)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168,—)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,—)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,—)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,—)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,—)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,—)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,—)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,—)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,—)

- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,—)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation/Selbstorganisation als theoretisches Problem und praktische Erfahrung. 1982. (S 333,—)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,—)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,—)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler – Irmgard Kathrein – Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,—)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,—)
- 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. (S 280,—)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,—)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell – Karl Fink – Werner Plunger – Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,—)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,—)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,—)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. (S 455,—)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,—)
- Bd. 35 **Christian Smekal, Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. (S 720,—)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. (S 660,—)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analyse einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,—)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,—)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,—)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. (S 180,—)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Vergleich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987.
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1987.

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter **Pernthaler**

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Franz ENDER, Vorarlberg
Hofrat Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Dr. Bernhard RÖSER, Vorarlberg
Landesamtsdirektorstellvertreter Dr. Walter ZEBISCH, Tirol
Hofrat Dr. Heinrich KIENBERGER, Tirol
Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol
Hofrat Dr. Helmuth TSCHIDERER, Tirol
Hofrat Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg
Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg
Dr. Eduard PAULUS, Salzburg
Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. 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 die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

