

Peter Pernthaler

Herausgeber

Neue Wege der Föderalismusreform

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 51

WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1992

Peter Pernthaler
Herausgeber

Neue Wege der Föderalismusreform

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 51

herausgegeben vom

Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

Neue Wege der Föderalismusreform

von

Peter Pernthaler
(Herausgeber)



WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1992

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Neue Wege der Föderalismusreform / Peter
Pernthaler Hrsg. – Wien: Braumüller, 1992

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus-
forschung; Bd. 51)

ISBN 3-7003-0949-X

NE: Pernthaler, Peter [Hrsg.]; Institut für Föderal-
ismusforschung <Innsbruck>: Schriftenreihe des
Instituts . . .

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

© 1992 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,
A-1092 Wien

Druck: Thaurdruck, Giesriegl Ges.m.b.H., 6065 Thaur
ISBN: 3-7003-0949-X

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
Begrüßung und Eröffnung durch den Landeshauptmann von Tirol Dipl.Ing. Dr. Alois PARTL.....	9
Univ.Prof.Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg: "Bestandsaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform (1963–1991)"	13
Univ.Prof.Dr. Siegbert MORSCHER, Innsbruck: "Inhaltliche Neukonzeption des Kompetenzkataloges im Lichte des EG-Beitrittes"	89
Univ.Prof.DDr. Hans–Georg RUPPE, Graz: "Modell einer föderalistischen Finanzverfassung für Österreich"	105
Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER, Innsbruck: "Das Konzept des differenzierten Bundesstaates – Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche"	117
Diskussion:	
Univ.Prof.Dr. Siegbert MORSCHER	133
Univ.Prof.DDr. Hans–Georg RUPPE.....	133
HR Dr. Heinz ANDERWALD.....	135
Univ.Prof.Dr. Heinz SCHÄFFER.....	136
HR Dr. Werner BRANDTNER.....	137
Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER	139
Univ.Prof.Dr. Siegbert MORSCHER	139
Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER	139
HR Dr. Heinz ANDERWALD.....	140

Amtsf. Präsident des Landesschulrates Dr. Fritz PRIOR, Innsbruck:	
"Schule und Erziehung"	141

Landesrat Fredy MAYER, Bregenz:	
"Sozialpolitik und Gesundheit"	147

Landeshauptmann a.D. Dr. Wilfried HASLAUER, Salzburg:	
"Selbständige Landespolitik auf dem Gebiete der öffentlichen Sicherheit"	155

Landeshauptmann-Stellvertreter Hans TANZER, Innsbruck:	
"Regionale Aspekte der Verkehrspolitik"	175

Abteilungsdirektor Dr. Adolf SPITALER, Bozen:	
"Grundsätze der Raumordnung in Südtirol"	179

Diskussion:

LAbg. Dr. Walter EBENBERGER	185
Dr. Josef GUGGENBERGER	186
Dr. Adolf SPITALER	186
Univ.Ass.Dr. Bodo BERNHARDT	188
Bundesrat Mag. Georg LAKNER	189
Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER	190
LAbg. Mag. Ewald STADLER	191
HR Dr. Anton GSTÖTTNER	192

VORWORT

Am 14. November 1991 veranstaltete das Institut für Föderalismusforschung ein Seminar zum Thema "Neue Wege der Föderalismusreform" in Innsbruck/Igls. Der vorliegende Band enthält die Referate und die Diskussion dieser Referate in lückenloser Dokumentation. Die Referate sind teils wissenschaftliche Untersuchungen über verschiedene Reformkonzepte und Reformbereiche, teils Erfahrungsberichte über einzelne Sachbereiche selbständiger Landespolitik vor den Herausforderungen des gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Wandels unserer Zeit.

Die Reform des österreichischen Bundesstaates ist durch den geplanten Beitritt Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften in eine kritische Phase getreten: Wenn es nicht gelingt, eine wesentliche Stärkung der Länder im nationalen Verfassungssystem zu erreichen, wird der mit dem EG-Beitritt verbundene Kompetenzverlust und die völkerrechtlich bedingte Ausschaltung der Länder aus der Mitwirkung an der Willensbildung der EG-Organen zu massiven Gewichtsverschiebungen im föderalistischen System führen.

Die Länder haben daher – gemeinsam mit Zentralstellen des Bundes – grundlegende Reformvorstellungen entwickelt, die eine substanzielle Aufwertung des österreichischen Bundesstaates zum Gegenstand haben. Die Referate behandeln wichtige Teilbereiche dieser Bundesstaatsreform; sie geben aber auch einen Überblick über die bisherigen Bemühungen und den weiteren Weg der Gesamtreform. Als Kontrast hierzu steuert der Herausgeber dieses Bandes ein völlig neuartiges theoretisches Reformkonzept, nämlich das Modell eines *"differenzierten Bundesstaates"*, bei.

Die Referate über ausgewählte Sachbereiche der Landespolitik tragen gleichfalls den Charakter von pragmatischen Reformprogrammen: Sie zeigen, wie es die österreichischen Länder verstanden haben, trotz der außerordentlich ungünstigen Kompetenzlage selbständige politische und fachliche Ordnungsmodelle des Schul- und Erziehungswesens, der Gesundheits- und Sozialpolitik, der öffentlichen Sicherheit und der Verkehrspolitik im Interesse ihrer Landesbürger zu entwickeln. Aus Südtirol wurde das Modell einer eigenständigen Bodenordnung des Landes im Rahmen der Liberalisierung und Internationalisierung des Bodenmarktes durch die EG beige-steuert. Die Diskussion über dieses Referat lieferte wichtige Ansatzpunkte für die geplante Neuordnung dieser heiklen Regelungsproblematik durch die österreichischen Länder.

Besonderen Dank schuldet der Herausgeber wiederum der sorgfältigen Betreuung dieser Veröffentlichung durch die Sekretärin des Institutes, Frau Claudia Zung. Sie hat das gesamte Manuskript aller Referate und Diskussionsbeiträge neu geschrieben sowie alle notwendigen Anpassungen und Korrekturen der Texte in bewährter Umsicht und Sorgfalt durchgeführt.

Peter Pernthaler

Landeshauptmann Dipl.Ing. Dr. Alois PARTL, Tirol

Verehrter Herr Vorsitzender, hohes Präsidium, Herr Landtagspräsident, Herr Alt-Landeshauptmann, Herr Alt-Landeshauptmann-Stellvertreter, meine sehr verehrten Herren der Universität, Referenten, Gäste, Freunde des Föderalismus!

Herzlich Grüß Gott in Igls heute bei diesem Symposium. Ich freue mich außerordentlich, daß diese Veranstaltung vom Institut für Föderalismusforschung gerade jetzt durchgeführt wird, denn ich lebe in der Vorstellung, daß das Jahr 1992 ein Jahr des Föderalismus wird. Das Jahr 1992 als ein ganz bedeutendes Jahr in der Gestaltung der Zukunft, in der staatspolitischen Ordnung, in der Organisation und im Aufbau des Staates. Wir haben gestern abend in Wien aus Anlaß 10 Jahre Bundesländerhaus Tirol im Bundesländerhaus einen Empfang gehabt und natürlich dort die föderalismuspolitischen Ziele vorgestellt, insbesondere hat dort der neue Föderalismusminister, der Vorarlberger Jürgen Weiss, seine Konzeption vorgestellt und hat vor 350 Leuten begeisterte Zustimmung gefunden. Für mich ist die Verbindung von Föderalismus und Demokratie die höchstentwickelte aller Gesellschaftsformen und aller staats- und gesellschaftspolitischen Systeme. Es gibt keine andere Form, die so viel an politischer Kraft und Motivation bringt als der Einsatz für den eigenen überschaubaren Raum, wenn die Menschen selber entscheiden und gestalten können, was in ihrem Lebensbereich liegt. Wenn man sich die Konstruktion dieses Europa von morgen vorstellt, dann ist es nach meinen Vorstellungen ein föderalistisches Europa. Ich würde nicht einsehen, daß Vereinigte Staaten von Europa oder wie immer sie dann endgültig heißen werden, zentralistischer konstruiert sein müßten, als etwa die Vereinigten Staaten von Amerika, wo die 50 Staaten weitestgehende Freiheit in der Gestaltung ihrer politischen Systeme im Rahmen der Gesamtverfassung haben. Am kommenden Dienstag wird Herr Minister Weiss nach Vorbereitung durch den vorhergehenden Föderalismusminister Riegler die Regierungsvorlage über die Mitwirkung der Länder an der europäischen Integration und die Novelle zum Bodenrecht einbringen. Das ist also einer der Marksteine, weil gerade in diesem Punkt die Leute Sorge haben, wie die Entwicklung im zukünftigen Europa sein wird. Für uns in Westösterreich ist das ein ganz bedeutendes Vorhaben, denn die Bodenpolitik, der Grundverkehr und die Siedlungspolitik sind doch ein wesentliches Element der Gestaltung der Zukunft unseres Landes. Und ich brauche nicht daran zu erinnern, daß wir in der Zeit der Hochkonjunktur in den Fünfziger- und Sechzigerjahren und Anfang der Siebzigerjahre bis zu 16.000 Grundverkehrsfälle in unserem Land gehabt haben. Und wenn wir trotzdem nicht einmal 2% aller Häuser und Wohnungen im Eigentum von Ausländern haben, als 98% im Eigentum der Inländer, dann ist das eigentlich schon ein Zeugnis, daß man auf die eigene Heimat schaut. Und in unserer Heimat, in unseren Ländern und insbesondere darf ich es für Tirol sagen, muß das auch in Zukunft so bleiben, daß die

Menschen auch in der Zukunft Entfaltungsmöglichkeit haben, weil wir nicht den außeralpinen Einflüssen zu stark ausgesetzt sein wollen.

Nun, wie paßt das denn eigentlich zusammen, Föderalismus und europäische Integration. Wenn wir auf der einen Seite vom Bundesstaat Aufgaben auf die Länder übertragen wollen, von den Ländern Aufgaben auf die Gemeinden und auf der anderen Seite diesen Pyramidenaufbau der europäischen Gemeinschaft. Das sind also nicht Widersprüche, im Gegenteil, das ist eine vernünftige und dringend notwendige Ergänzung. Schon in den letzten zwanzig Jahren haben die Länder im zentralalpinen Raum die regionale Zusammenarbeit aufgebaut und ausgebaut und das ist nur möglich, wenn es auch ein gewisses Mindestmaß an Föderalismus gibt. Ich darf daran erinnern, bald nach der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer im Jahre 1972, hat sich die Arbeitsgemeinschaft der Alpen-Adria Länder gebildet, weil eben die Teilrepubliken Slowenien und Kroatien sich eine gewisse Selbständigkeit verschafft haben und weil der Regionalismus in Italien eine wachsende Kraft ist. Und in Frankreich, dh in der Ecke Frankreich-Italien-Schweiz, die COTRAO, die Arbeitsgemeinschaften der Westalpen war erst möglich, als eine gewisse Mindestföderalismusstruktur in Frankreich geschaffen werden konnte. So sind also in diesem Alpenbogen immerhin schon an die 30 Länder, Kantone, Regionen und Staaten in einer regionalen Zusammenarbeit zusammengeschlossen. Ausgehend von den Alpenländern, Herr Dr. Unterholzner wird das im besonderen als Experte des Europarates bestätigen, haben wir seinerzeit die Konvention über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Regionen entworfen; heute ist diese von fast allen europäischen Ländern ratifiziert und so sind die Bundesländer zB in Österreich voll ermächtigt, Verträge mit benachbarten Regionen oder auch mit benachbarten Staaten abzuschließen, soweit sie nicht mit den Grundprinzipien unserer Verfassung in Widerspruch stehen. Mit einem Europa werden sich die Menschen, die Bürger nur identifizieren, wenn sie in ihrem überschaubaren Raum das Leben aktiv nach ihren Vorstellungen gestalten können. Niemand in Europa würde sich mit einem zentralistischen, bürokratischen, anonymen, nivellierenden Gebilde identifizieren können. Das Europa der Zukunft muß also ein Europa der Völker, der Regionen sein. Und bei meinem letzten Gespräch mit dem Präsidenten der EG-Kommission Delors im heurigen Sommer – einige Tage war er ja in Tirol – haben wir ausführlich dieses Thema behandelt. Und er sagte mir dann, "Sie werden die Antwort von mir als Franzosen verwunderlich finden, weil ich ja eigentlich aus einem sehr zentralistischen Lande komme, dem zentralistischsten in Europa, wenn man von den damaligen Konstruktionen, die noch im Osten dieses Kontinents bestanden haben, absieht." Und er sagte: "Ich habe gelernt, daß wir nur ein föderalistisches Europa als dauerhaftes Fundament für die Sicherung des Friedens und der Zusammenarbeit haben. Und daß wir nicht ein Einheitseuropa schaffen dürfen, sondern ein Europa der Kulturen, der Sprachen, der Lebensart, der Vielfalt. Das ist ein Reichtum dieses Kontinents. Und da bietet sich kein anderes System so an wie das des Föderalismus." Und ich sage noch einmal, da kann man am meisten an politischer Kraft mobilisieren. Schauen Sie, bei uns auf der Gemeindeebene – wir haben im kommenden Frühjahr

Gemeinderatswahlen – das sind immer demokratische Ereignisse mit politischer Urkraft, weil hier die direkte Demokratie so voll zur Wirksamkeit kommt. Auf der Landesebene, da ist der Mensch, der Bürger noch stark engagiert. Und umso mehr das von ihm weg ist, umso weniger ist er bereit sich zu engagieren und daher muß man diesen Aufbau auch nützen, in einem echten föderalistischen Sinne nach dem Prinzip der Subsidiarität. Bei der Konferenz der Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft heuer im Dezember in Maastricht soll ja bereits ein politischer Schritt in diese Richtung getan werden. So soll der bisherige kleine Rat der Regionen, der glaube ich nur 12 Mitglieder hat, ausgeweitet werden auf 154 Mitglieder, zwar noch auf konsultativer, nicht auf gesetzgeberischer Ebene. Maßgebliche EG-Leute bestätigen, daß der Regionalismus eine wachsende Kraft in Europa ist. Es wird wohl bis in die späten Neunzigerjahre dieser Rat der Regionen durch österreichische und schweizerische Regionen und wahrscheinlich auch durch die baltischen Staaten und durch Kroatien und Slowenien verstärkt; während Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn vermutlich zehn Jahre in einem Assoziierungsverhältnis sein werden. Neben dem vom Volk gewählten Europäischen Parlament werden wir dann eine echte Zweite Kammer in Europa haben – eine Länderkammer, den Rat der Regionen, oder wie immer man das nennt – mit gesetzgeberischer Befugnis, also mit echter gestaltender Kraft.

Nun im Zuge der Neuverteilung der Staatsaufgaben in unserem Vaterland geht es ja um wesentliche Dinge – zwei habe ich genannt – aber ich möchte besonders auf eines hinweisen, der Schlüssel für einen echten Föderalismus liegt in der Finanzhoheit. Das ist gar keine Frage, daß die Länder auch eine beträchtliche Finanzhoheit brauchen. Nun ist es aber nicht meine Aufgabe, hier Themen vorwegzunehmen, die im Laufe des heutigen Tages behandelt werden. Aber ich freue mich über diese Veranstaltung, danke dem Institut für Föderalismusforschung für diese Veranstaltung und für die ganze Vorbereitungsarbeit und möchte nur sagen, wir brauchen dieses Institut und diese gemeinsame Trägerschaft der westlichen Bundesländer in Zukunft notwendiger noch als bisher. Heuer im Juni, unter dem Vorsitz von Präsident Reissigl und den anderen drei Landtagspräsidenten bzw. Präsidentinnen, haben die vier Regionen des alten historischen Tirol in Meran, in der alten Hauptstadt Tirols, einen gemeinsamen Landtag abgehalten und haben dort zwei wesentliche Beschlüsse gefaßt. Einmal, daß man in Zukunft im Sinne einer europäischen Region zusammenarbeitet und schon in den nächsten zehn Tagen treffen sich die drei Landeshauptleute von Trient, Südtirol und Tirol in Trient um gerade diese Frage weiterzubringen. Wenn die nationalstaatlichen Grenzen abgebaut werden, meine sehr verehrten Damen und Herren, dann liegt das eigentlich an uns, wie dicht wir die regionale Zusammenarbeit machen, weil wir diesen Spielraum haben. Und der zweite Beschluß war, daß man diese Zusammenarbeit bekräftigt im Rahmen des Accordino, wo man über alle politischen Großwetterlagen hinweg in den letzten 45 Jahren eine gute Plattform der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gehabt hat; es gehen schon Waren im Werte von etwa 500 bis 600 Millionen zollfrei in jede Richtung, die an und für sich noch von der Zollunion und von der Freihandelszone ausgenommen sind. Und daß dieses Accordino erweitert wird, das ist ja weit mehr als

nur ein Wirtschaftsabkommen, das ist auch ein hoch politisches Abkommen, das ist Bestandteil der österreichischen Verfassung, und wir werden das in alle Zukunft hinein auch wahren, denn da kann man immer der Integration in Europa einen kräftigen Schritt voraus sein. So war es zB möglich, daß wir heuer ab 1. Juni die völlige Freizügigkeit der Arbeitnehmer von Trient, Südtirol, Tirol und Vorarlberg haben. Und wenn wir jetzt die Freiheit der Niederlassung in diesem alten historischen Raum Tirols anvisieren, so ist das nur die logische Konsequenz.

Ich darf Sie also alle herzlich willkommen heißen zu dieser Veranstaltung und wir erwarten uns einen fruchtbaren Tag und einen Impuls in Richtung unserer gemeinsamen Vorstellung. Dankeschön.

BESTANDSAUFNAHME UND WEITERER WEG DER KOOPERATIVEN FÖDERALISMUSREFORM (1963 – 1991)

VORBEMERKUNG

Der Behandlung des Themas sei eine Bemerkung zum Begrifflichen vorausgeschickt. So wie das Thema vom Veranstalter dieser Tagung formuliert wurde, kann man es in zweifacher Hinsicht verstehen. Kooperative Föderalismusreform kann bedeuten:

- a) Reform des kooperativen Föderalismus, soweit er schon institutionalisiert ist oder praktiziert wird; die Formulierung kann aber auch abzielen auf
 - b) kooperative Formen und Wege der Föderalismus-Reform selbst.
- Ohne daß man sich mit dem chinesischen Taoismus identifizieren müßte, für den schon der Weg das Ziel ist, wird man dennoch sagen können, daß in der Weiterentwicklung des österreichischen Föderalismus der Weg und das Ziel nicht völlig voneinander zu trennen sind, gerade wenn es um die Entwicklung des kooperativen Elementes geht.

Wenn man den Begriff "kooperativer Föderalismus"¹ verwendet, muß man sich zugleich im klaren sein, daß auch dieser Begriff unterschiedlichen Konzepten Deckung gibt. Der Ursprung dieses Konzeptes lag ja in den USA, wo es vor allem zur Überwindung der starken Gliedstaaten und zur Durchführung von Gemeinschaftsfinanzierungen diente. Als der Begriff in den 60er Jahren in den deutschen Sprachraum über

1 Vgl Carl J. Friedrich, Origin and Development of the Concept of Federalism in the United States, JöR NF 9 (1906) 29 ff; Kewenig, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, Bemerkungen zur Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der "grants-in-aid", der Bundeshilfsprogramme, AöR 93 (1968) 433 ff; Dominicé, Fédéralisme Coopératif, ZSR 88 (1969) II 746 (756 ff); Häfelin, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR 88 (1969) II, 549 ff. Ferner Ermacora, Österreich als kooperativer Bundesstaat in: Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich (Wien 1968), 219; Kisker, Kooperation im Bundesstaat (Tübingen 1971); Ermacora, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (Wien 1976); in der Sache vgl auch Saladin, Bund und Kantone. Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, ZSR 103 (1984) II, 431 (513 ff).

nommen wurde, zunächst in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland, bezeichnete er die Entwicklung eines mehr partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Bund und Gliedern. In diesem Sinne hat sich der Begriff hierzulande eingelebt.

I. HISTORISCHE BESTANDSAUFNAHME

A) Vorgeschichte und Ausgangslage der Föderalismusreform – Ansätze der Kooperation²

1. Es ist allgemein bekannt, daß in der ersten Phase der Zweiten Republik, in der Ära der (alten) "Großen Koalition" (1947–1966) der Föderalismus praktisch keinen hohen Stellenwert hatte. Wann immer man meinte, eine politische Lösung "durchziehen" zu müssen, schuf man ungeachtet der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung eine bundeseinheitliche Regelung und gab ihr mit spezieller Verfassungsbestimmung eine "Deckung". Auf diese Weise wurden den Ländern scheinbarweise (sog "Salomitaktik") im Laufe der Zeit immer mehr **Kompetenzen beschnitten**.³ Das war angesichts der damaligen Mehrheitsverhältnisse leicht – die Große Koalition verfügte über die zur Ausübung der Kompetenzkompetenz erforderlich 2/3-Mehrheit im Nationalrat, sie verkörperte gewissermaßen politologisch betrachtet Kompetenzkompetenz.⁴ Und man setzte sie je nach tagespolitischen Erfordernissen ein, auch wenn die Lehre schon vor einer "**schleichenden Gesamtänderung** der Verfassung" warnte.

Eine Wende zeichnete sich erst ab, als es erstmals anläßlich der Schaffung der Straßenverkehrsordnung 1960 zu einem Abtausch der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern kam. Für den Entzug eines Teils der Gesetzgebungskompe-

2 Vgl zur Entwicklung allgemein Schäffer, Aktuelle Probleme des Föderalismus, ÖJZ 1981, 1 ff; Schäffer, Das Föderalismuskonzept der österreichischen Bundesverfassung und seine praktische Entwicklung (Saarbrücken 1987); zur Entwicklung im einzelnen Berchtold, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956 (Wien 1987) sowie Berchtold, El federalisme cooperatin Austria, in: Seminari sobre el federalisme austriac (Barcelona 1989) 107 ff; jüngst Pernthaler, Neue Entwicklung des Föderalismus in Österreich, in: Esterbauer–Pernthaler (Hg), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt – Bilanz und Ausblick (Wien 1991).

3 Eingehende Darstellung bei Werndl, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920 (Wien 1984).

4 Ermacora, Die Entwicklung des österreichischen Bundesverfassungsrechts seit 1956, JBöfFR 1967, 251 ff (253).

tenz⁵ räumte der Bund den Ländern die gesamte Vollziehung der Straßenpolizei ein, also auch jene auf Bundesstraßen. Seither sind die Angelegenheiten der Straßenpolizei im Art 11 B-VG eingeordnet (Gesetzgebung Bundessache, Vollziehung Landessache).

2. Der Vollständigkeit halber muß ferner erwähnt werden, daß die Länder schon sehr früh begonnen haben, ihre (verfassungs- und verwaltungspolitischen) Interessenstandpunkte untereinander und gegenüber dem Bund zu koordinieren. Dies beruht auf der Einsicht, daß eine wirksame **Koordination und Kooperation** der Gebietskörperschaften nicht notwendigerweise auf rechtlichen Vereinbarungen beruhen muß. Im Gegenteil ist es in Österreich seit langem üblich, daß sich bestimmte Kooperationen, und zwar auch solche in praktisch institutionalisierter Form, gewissermaßen im "**rechtsfreien Raum**" abspielen.⁶ Sie beruhen folglich nur auf **politischen Konventionalregeln (gentlemen agreements)** und auf einer ständig gepflegten Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft.

Folgende für die **Föderalismuspolitik** und das Zusammenleben im Bundesstaat wichtigen "**Institutionen**" sind hier einzuordnen:

- a) Seit 1951 besteht die **Verbindungsstelle der Bundesländer (VSt)** "zur Herstellung und Sicherung einer ständigen Verbindung sowohl der Bundesländer untereinander als auch der Bundesländer zur Bundesregierung". (Ihre von den Ländern auf der Grundlage des damaligen Art 107 B-VG beschlossene Geschäftsordnung ist von der Bundesregierung erst 1966 zur Kenntnis genommen worden).⁷ Sie wurde im Laufe der Zeit geradezu zu einem unentbehrlichen Bindeglied zwischen Bund und Landesstellen.⁸

5 Nämlich hinsichtlich aller öffentlichen Straßen, die nicht Bundesstraßen sind (Landesstraßen, Gemeindestraßen, Interessentenwege).

6 Dies ist ja auch das "Erfolgsgeheimnis" der österreichischen "Sozialpartnerschaft".

7 BKA 18.5.1966, ZI 91.984-2/66. Der Text der Geschäftsordnung ist jetzt abgedruckt im 15. Föderalismusbericht [1990] (Wien 1991), 163 ff (A5). Ermacora, Österreichische Verfassungslehre (Wien-Stuttgart 1970), 300, berichtete hiezu seinerzeit: "Rechtlich gründet sie sich auf Art 107 B-VG. Sie kam dadurch zustande, daß die Geschäftsordnung der Verbindungsstelle durch sämtliche Landesregierungen genehmigt wurde. Ein Vertrag über die Errichtung einer Verbindungsstelle im spezifischem Sinne existiert nicht."

8 Sie verteilt Bundesunterlagen an die Länder, unterstützt die Ämter der Landesregierungen in der Kontaktnahme, organisiert Länderbegutachtungen bzw. Stellungnahmen zu Bundesvorhaben, bereitet die LHK, die LADK und sämtliche Spezialkonferenzen vor und leitet die Beschlüsse der LHK an die Bundeszentralstellen weiter. Darüber hinaus veröffentlicht sie wichtige Informationen über die Länderfinanzen, Wahlergebnisse sowie zu einzelnen Verwaltungs- und Politikbereichen.

Die politisch weitaus wichtigste Institution ist die **Landeshauptmännerkonferenz** (LHK). Sie dient nicht nur dem politischen Meinungsaustausch, sie koordiniert die Politik der Länder untereinander und vor allem gegenüber dem Bund. Aus Art 105 Abs 1 B-VG, wonach der Landeshauptmann das Land in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder vertritt, wird in der Praxis eine kollektive Vertretungsbefugnis der LHK für die Länder abgeleitet. Dies manifestiert sich nicht nur darin, daß es zur Übung geworden ist, daß politische Fachkonferenzen von Mitgliedern der Landesregierungen (etwa die Konferenz der politischen Umweltreferenten, aber auch die Konferenz der politischen Landesfinanzreferenten) Fragen von allgemeiner landes- oder staatspolitischer Bedeutung gleichsam zur LHK "hinaufdelegieren", sondern es zeigt sich insbesondere auch darin, daß die LHK für sich in Anspruch nahm, jene Repräsentanz der Länder zu sein, die auch die Länderinteressen bei der EG-Integration Österreichs vertreten sollte. Dementsprechend setzte die LHK Ende 1990 einen eigenen "Ständigen Integrationsausschuß der Länder" (SIL) ein. Umgekehrt stützt der Bund seine politische Haltung in Fragen der europäischen Integration zunehmend auf das Votum der LHK, wenn er darauf hinweist, daß der Integrationsprozeß von den Ländern mitgetragen wird.

Vorbereitung und Unterstützung erfährt dieser Zusammenschluß der Spitzenpolitiker der Länder vor allem durch die **Landesamtsdirektorenkonferenz** (LADK), also einen regelmäßigen konferenzmäßigen Zusammentritt der Spitzenbeamten der Länder. Auch für spezialisierte Fragen gibt es regelmäßige Zusammenkünfte auf Beamtenebene, etwa jene der Landesfinanzreferenten (LFK) oder der Dienstrechtsreferenten der Länder.

Seit geraumer Zeit besteht auch je eine Konferenz der Landtagspräsidenten und der beamteten Landtagsdirektoren.

- b) Für eine gesamtstaatliche Koordinierung der Raumordnungspolitik arbeitet seit vielen Jahren eine **Österreichische Raumordnungskonferenz** (ÖROK), in der nicht nur Bund und Länder, sondern auch Städtebund und Gemeindebund sowie (in beratender Funktion) die großen beruflichen Interessenvertretungen mitwirken.

Für solche, die Kompetenzbereiche einzelner Körperschaften "übergreifenden" Gremien gibt es keine verfassungsrechtlichen Grundlagen. Sie werden daher von der Staatspraxis bewußt als "**Konferenzen**" konstruiert und praktiziert. Daraus resultiert wiederum gleichsam zwangsläufig, daß in derartigen **außerverfassungsrechtlichen Strukturen**, die zur Abstimmung und Koordination – hier: in allen wichtigen Belangen der Länderbeziehungen – geschaffen wurden, das **Einstimmigkeitsprinzip** zur An-

wendung gelangt. Das hat politisch zur Folge, daß Beschlüsse stets nur den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen, aber auch den Vorteil, daß Beschlüsse weniger parteipolitisch ausgerichtet und eindeutig landespolitisch legitimiert sind. Es ist ferner verständlich und bezeichnend, daß eine bundesverfassungsrechtliche Verankerung etwa der LHK bisher gar nicht gewünscht oder ernsthaft erwogen worden ist.^{9 10}

B) Die Entwicklung des "Forderungsprogramms" bis zur sog "Großen Föderalismusnovelle" (B-VGN 1974)

1. Schon 1956 hatten die Länder – zunächst auf Beamtenebene – den Gedanken entwickelt, man müsse an den Bund Gegenforderungen stellen, wenn dieser Länderkompetenzen beanspruche. Man hat durch einen sog "Viererausschuß" der LADK einen ersten derartigen Katalog von Forderungen erarbeitet – gleichsam die "Urfassung" des **Forderungsprogramms**,¹¹ welches nach länderinternen Begutachtungen überarbeitet und 1961 von der LADK zur weiteren (politischen) Verfolgung empfohlen wurde.
2. Ein wesentlicher Impuls für die gesamte weitere Entwicklung ergab sich, als der Bund 1963 von den Ländern ein "Notopfer" zur Sanierung des Bundeshaushaltes verlangte. Die Länder erklärten sich hiezu bereit, allerdings nur, wenn der Bund zur Sanierung seines Haushalts strukturelle Maßnahmen setze, unter welchem ua explizit auch eine Verwirklichung von Forderungen der Länder angeführt wurde. Insbesondere forderten die Länder eine Rückgabe von Kompetenzen und den Grundsatz, daß Kompetenzverschiebungen ohne entsprechenden Ausgleich in Zukunft vermieden werden sollten. Konkretisiert haben die Länder ihre Vorstel-

9 In diesem Sinne auch Luther, Bund-Länder Beziehungen: Formal- und Realverfassung: in: Handbuch des politischen Systems Österreichs (Wien 1991) 816 ff (824).

10 Neuerdings wird im 15. Föderalismusbericht die Auffassung vertreten, das Einstimmigkeitsprinzip in der LHK sei durch die Auseinandersetzungen über die anteilmäßige Aufnahme von Asylanten in den einzelnen Bundesländern gefährdet worden. Richtig ist aber wohl, daß infolge verschiedener Interessenlage der einzelnen Bundesländer und vor allem angesichts der verschiedenen politischen Ausrichtung der Landeshauptmänner (insbesondere der weit abweichenden Position des damaligen LH von Kärnten Dr. Haider) eine einhellige Auffassung der Länder verhindert wurde.

11 Dokumentiert bei Pernthaler, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (Wien 1980), wo insb das 2. Forderungsprogramm, welches auf dem 1. aufbaut, eingehend analysiert wird. Vgl. ferner Berchtold, Darstellung der Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung (Wien 1987). Einen kurzen Überblick über die Auswirkungen der Forderungsprogramme auf die Verfassungsentwicklung bietet jüngst Pansi, Forderungsprogramme der Bundesländer und Bundesverfassung, ÖJZ 1991, 768 ff.

lungen (vom 22.3.1963) im (konsolidierten) **Forderungsprogramm 1964** (vom 22.6.1964).

Es umfaßte verfassungspolitische Forderungen (13 Kompetenzforderungen und das Begehren nach einer weitreichenden "Schutzklausel", wonach eine Beschränkung der Länderrechte durch Bundesverfassungsrecht erst nach Zustimmung **aller** Landtage kundgemacht werden dürfe), daneben aber auch einen Abschnitt über Finanzausgleichsprobleme (insbesondere hinsichtlich der "Wiederherstellung der Steuerhoheit") und einen weiteren Abschnitt mit "konkreten Vorschlägen für eine Verwaltungsvereinfachung". Angesichts der aus der Situation geborenen Formulierungen – man sah die Notwendigkeit, aber auch die Chance von "Sofortkompensationen"! – war dieses Forderungsprogramm nicht auf eine grundsätzliche und strukturelle Verbesserung der Bundesstaatlichkeit gerichtet.¹²

Die Umgestaltung der innenpolitischen Verhältnisse nach den Nationalratswahlen 1970 und der 25-jährige Bestand der Zweiten Republik gaben Anlaß für eine Überarbeitung und Ergänzung des Forderungsprogramms, welches als **Forderungsprogramm 1970** (vom 20.10.1970) an die Bundesregierung herangetragen wurde und dessen Prüfung "im Geiste des kooperativen Bundesstaates" Bundeskanzler Dr. Kreisky zusagte. (Um die Verhandlungen über das Gesamtpaket nicht zu sehr mit politisch sensiblen Themen zu belasten, hatten die Länder die Forderung nach Auflösung der Sicherheitsdirektionen und Aufwertung des Bundesrates ausgeklammert). Nach einer grundsätzlichen Einigung zwischen dem Bundeskanzler und den Landeshauptmännern schon im Jahr 1971 stockten die Verhandlungen im allgemeinen rauheren Klima zwischen Regierung und Opposition und auch wegen der Forderung des Bundes nach Verbundlichung des Landarbeitsrechts.

Erst nach langen Verhandlungen kam es in der **B-VG-Novelle 1974** ("**Föderalismusnovelle**")¹³ zu einer Teilverwirklichung der Länder-Anliegen. Die Novelle ging auf die Forderungsprogramme der Länder von 1964 und 1970 zurück. Sie trug den Länderwünschen jedoch nicht in allen Punkten Rechnung.

- a) Bestimmte **Kompetenzen** wurden vom Bund zu den Ländern (teilweise rück-)verlagert, also "verländert". So wurde zB die Kompetenz für Naturhöhlen den Ländern zurückgegeben und damit deren Naturschutzkompetenz abgerundet; auch Teile der Schifffahrtspolizei gingen an die Länder. Seit der Novelle haben die Länder die volle Organisationsgewalt hinsichtlich der

12 Berchtold, Verhandlungen 21.

13 BGBl 1974/444.

Landesbehörden.¹⁴ Ferner erhielten die Länder auch eine weitreichende Kompetenz für das Dienstrecht der Landesbediensteten (Landesbeamte und Vertragsbedienstete); das Erfordernis, daß das Landesdienstrecht kompatibel sein muß (Homogenitätsgebot), wurde – zumindest formell – abgeschwächt.¹⁵

b) Die B-VG-Novelle 1974 brachte ferner folgende föderalistisch bedeutsame Neuerungen, die dem Gedanken der **Parität von Bund und Ländern** stärker Rechnung trugen:

- * Hat der Bund wegen des Bedarfs nach einheitlicher Regelung von seiner Bedarfskompetenz nach Art 11 Abs 2 B-VG Gebrauch gemacht, so darf davon aus triftigen sachlichen Gründen nicht nur der Bund abweichen, sondern dasselbe gilt in Hinkunft auch für die Länder.
- * Soweit durch den Abschluß völkerrechtlicher Verträge seitens des Bundes auch die Kompetenzsphäre der Länder berührt wird, haben sie nun ein Recht auf Stellungnahme vor Abschluß solcher Verträge.
- * Weiters brachte die Novelle die Möglichkeit des Abschlusses von sog "Gliedstaatsverträgen" auch mit dem Bund und
- * die Gleichstellung von Bund und Ländern als Träger von Privatrechten.
- * Schließlich kam es auch zu einer Stärkung des Einflusses der Länder im Rahmen der "mittelbaren Bundesverwaltung". Zum einen umfaßt der administrative Instanzenzug in der Regel nur zwei Instanzen und endet daher normalerweise beim Landeshauptmann. Andererseits wurde festgelegt, daß eine Besorgung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch eigene Bundesbehörden der Zustimmung der beteiligten Länder bedarf.

Anerkannt und besonders betont wurde der neue Rechtsgedanke des **kooperativen Bundesstaates** durch die Einführung öffentlich-rechtlicher Verträge gem Art 15a B-VG, welche sowohl zwischen den Ländern untereinander als auch zwischen dem Bund und den Ländern über Gegenstände ihres

14 Eine Einschränkung besteht nur darin, daß Landesgesetze, durch die die bestehende Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern geändert oder neu geregelt wird, bloß mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden dürfen (Art 15 Abs 10 B-VG). Dazu Pernthaler, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation (Wien 1976).

15 Entgegen der klaren rechtspolitischen Tendenz der B-VGN 1974 hat aber der VfGH neuerdings das Homogenitätserfordernis viel strikter als je zuvor interpretiert und einem Landesgesetzgeber (Vorarlberg) die Schranken gewiesen: VfSlg 11.151/1986.

Wirkungsbereiches geschlossen werden können: "horizontale" und "vertikale" Konkordate (Gliedstaatsverträge). Es hatte zwar schon früher eine Paktfähigkeit der Länder untereinander gegeben (Art 107 B-VG), aber sozusagen unter Bundesaufsicht: durch eine Anzeigepflicht an die Bundesregierung sollten offenbar "Sonderbünde" hintangehalten werden.¹⁶ Seit 1974 ist mit dem Bund-Länder-Vertrag gemäß Art 15a B-VG ein Koordinationsinstrument für komplexe bzw beiderseits interessierende Angelegenheiten geschaffen. Nach anfänglichen dogmatischen Schwierigkeiten (Abschlußbefugnis? Transformationsbedürftigkeit? usw) hat sich alsbald ein Boom derartiger Abkommen ergeben (zB Raumordnungsabkommen, Abkommen über gemeinsame Hubschrauberrettungsdienste, Begrenzung des Schwefelgehaltes im Heizöl uam).¹⁷ Freilich zeigte sich in der Praxis nicht selten eine Zweckentfremdung dieses Typs öffentlich-rechtlicher Verträge, zB:

- Politische Absichtserklärungen wurden in verfehlter Weise in derart solenne rechtliche Form gekleidet (Straßenbauprojekte);
- Privatwirtschaftsverwaltungs-Vereinbarungen wurden in dieser hiefür ungeeigneten Form geschlossen (zB Förderungsvereinbarungen);
- Zum Teil hatten die Vertragspartner falsche Vorstellungen über die zu ihrer Disposition stehenden Kompetenzbereiche (so zB bei der sog Energiesparvereinbarung).¹⁸

Auch wenn in der Folge entweder bei kooperativen Themen keine oder keine voll befriedigenden Lösungen gefunden wurden (Immissionsgrenzwerte, KRAZAF), können die Verträge gemäß Art 15a B-VG in einer Gesamtbeurteilung als bedeutsames Kooperationsinstrument eingeschätzt werden, das auch psychologisch die Verhandlungsposition der Länder gestärkt haben dürfte.

16 Dazu grundlegend schon Rill, Gliedstaatsverträge (Wien-New York 1972); sodann Rill, Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art 15a B-VG, in: Mayer-Rill-Funk-Walter, Neuerungen im Verfassungsrecht (Wien 1976), 27 und Öhlinger, Verträge im Bundesstaat (Wien 1978).

17 Vgl zur Staatspraxis Jablöner, Gliedstaatsverträge in der Österreichischen Rechtsordnung, ÖZöRV 40 (1989) 225 ff.

18 Infolgedessen hat der VfGH die mit GewO-Nov 1981 in die GewO 1973 eingefügten Energiesparbestimmungen als kompetenzwidrig aufgehoben (VfSlg 10.831/1986).

3. Weitere **kleine Schritte** des Bundesverfassungsgesetzgebers im länderfreundlichen Sinn waren eine B-VG-Novelle 1975¹⁹ über das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen, im Rahmen welcher Kompetenzverteilung die Generalklausel (wieder) für die Länder spricht, und eine Novelle 1977²⁰ mit der Aufhebung jener Vorschriften der Bundesverfassung, welche die Mitgliederzahl der Landtage nach oben begrenzt hatten.

C) Die Weiterentwicklung bis zum Föderismuskatalog 1985

1. Eine **neue Phase** wurde eingeleitet mit einem (fortgeschriebenen) **Förderungsprogramm der Bundesländer 1976** (28.10.1976). Zwar war von der LHK "mit Genugtuung zur Kenntnis" genommen worden, daß mit der B-VGN 1974 wesentliche Teile des Förderungsprogramms erfüllt worden waren und ein beachtlicher Schritt zur Verlebendigung des Föderalismus erfolgt war, doch erging zugleich der Auftrag an die LADK, Vorschläge für den bisher unerfüllt gebliebenen Teil und für zwischenzeitlich eingetretene Entwicklungen zu machen. Das neue Förderungsprogramm umfaßte zahlreiche Einzelanliegen. Zentral waren dabei folgende Wünsche:
 - Bundesverfassungsgesetze, die Länderrechte schmälern, sollten nur mit Zustimmung einer Zweidrittel-Mehrheit der Landtage beschlossen werden können.
 - Weiters forderten die Länder schon seit langem ein Vertragsschließungsrecht mit Nachbarregionen im Ausland.
 - Als besonders wichtig bezeichneten die Länder auch eine Stärkung ihrer Stellung im Rahmen der Finanzverfassung.

¹⁹ BGBl 1975/316.

²⁰ BGBl 1977/539

2. Antrieb erhielt die allgemeine Föderalismusdiskussion durch die Bürgerinitiative "Pro Vorarlberg", die mittels einer Petition an den Landtag eine Volksabstimmung und in deren Folge den politischen Auftrag des Landtags an die Landesregierung erwirkte, mit dem Bund in Verhandlungen über ein Zehnpunkteprogramm und ein Sonderstatut für Vorarlberg einzutreten.²¹ Der Bund lehnte es jedoch ab, mit nur einem Land über Sonderrechte zu verhandeln.

21 Anfang September 1979 trat in Vorarlberg die Bürgerinitiative Pro Vorarlberg an die Öffentlichkeit. Ihr erklärtes Ziel war und ist "mehr Selbständigkeit für Vorarlberg" innerhalb des Bundesstaates Österreich. Die Bürgerinitiative überreichte damals (anlässlich der konstituierenden Sitzung des neugewählten Vorarlberger Landtags) am 6.11.1979 den Klubobmännern der ÖVP und FPÖ die bereits in der Öffentlichkeit präsentierte Petition (Bittschrift) an den Vorarlberger Landtag mit dem Ersuchen um Durchführung einer Volksabstimmung über "folgende wichtige Frage": Soll Vorarlberg durch eine Vereinbarung mit dem Bund im Rahmen des österreichischen Bundesstaates mehr Selbständigkeit durch ein eigenes Statut mit nachfolgendem grundsätzlichen Inhalt erhalten? Nach diesem Statut sollte Vorarlberg "Die uneingeschränkte Gesetzgebung und Vollziehung in allen Angelegenheiten zustehen, die es selbst zumindest gleich gut für Vorarlberg besorgen kann" wie der Bund. Danach folgt eine demonstrative Aufzählung solcher – nach Ansicht der Initiative – durch Vorarlberg gleich gut zu besorgenden Angelegenheiten. Im Fall eines positiven Ergebnisses der Volksabstimmung wurde gebeten, "unter Berufung darauf eine der Bittschrift zustimmende Erschließung zu fassen und diese der Bundesregierung und als Petition dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzuleiten". Der Vorarlberger Landtag wies diese Bittschrift bereits in seiner ersten Arbeitssitzung am 20.11.1979 dem Rechtsausschuß zu. Dieser legte dem Landtag einen Mehrheitsbericht und einen von der Sozialistischen Fraktion beigegebenen Minderheitsbericht vor. Am 28.3.1980 faßte der Vorarlberger Landtag tatsächlich den Beschluß über die Durchführung einer Volksabstimmung über die Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates im Sinne des Mehrheitsbeschlusses des Rechtsausschusses. Über einen größeren Teil der Anliegen der erwähnten Bürgerinitiative wurde auf Grund eines Beschlusses des Landtages in Vorarlberg am 15.6.1980 eine Volksabstimmung durchgeführt, die zur Erkundung des Meinungsstandes des Landesvolkes dienen sollte. Das 10-Punkte-Programm ging vom Subsidiaritätsprinzip aus. Im einzelnen handelte es sich vor allem um eine Stärkung der Landeskompetenzen bzw der Mitbestimmungsrechte des Landes. Weitere Kernstücke der verfassungspolitischen Desideratenliste bildeten insbesondere Abbau der "Bevormundung des Landes" (dh Stärkung der Verfassungsautonomie), ein Vetorecht des Landesrechtes gegen Änderungen am Bestand und an den grundlegenden Rechten des Landes, eine Stärkung des Bundesrates und teilweise Umwandlung seines Einspruchsrechtes in ein Zustimmungsgesetz (bei Änderungen der Kompetenzverteilung und des Finanzausgleichs). Die zentrale finanzpolitische Forderung zielte auf die Übertragung eines Teils der Abgabenherrschaft des Bundes auf das Land.

In dieser Phase zeigte sich das (sozialistische) Regierungslager auf Bundesseite den Föderalismusangelegenheiten zum Teil nicht unaufgeschlossen, entwickelte aber ein Konzept von **Gegenforderungen des Bundes** (so wurde vor allem die alte Forderung nach "Demokratisierung" der Bezirksverwaltung wieder aktualisiert, eine Zentralisierung der Umweltschutzkompetenzen beim Bund und eine Verbundlichung des Landarbeitsrechts gefordert).²² Im Jahre 1981 unterbreiteten schließlich auch die Interessenvertretungen der Gemeinden (Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund) verfassungspolitische Forderungen. Damit gestalteten sich die Verhandlungen noch komplexer und konfliktreicher.

In diese Zeit fällt auch die Einsetzung des sog. "**kleinen Verhandlungskomitees**" auf Vorschlag des Bundes, welches auch späterhin für Bund-Länder-Verhandlungen benutzt wurde. (Dieses kleine Komitee, welches ursprünglich nur die Gegenforderungen des Bundes verhandeln sollte, später aber weitergehende Aufgaben zugewiesen erhielt, bestand aus dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt, dem Leiter des BKA-Verfassungsdienst und dem Leiter der Abteilung 1 des Verfassungsdienstes auf Bundesseite sowie aus zwei Landesamtsdirektoren und dem Leiter der Verbindungsstelle auf Ländersseite).

Insgesamt kam es gegen Ende der Ära Kreisky zu einem **Stocken der Verhandlungen**. Weit gediehene Verhandlungen über eine gesetzliche Regelung des Vergabewesens (Recht der öffentlichen Aufträge) scheiterten, weil der Bund sich mit Verfassungsbestimmung eine Regelungskompetenz zuschreiben wollte, statt mit den Ländern einen Vertrag gem Art 15a B-VG zu schließen.²³ Eine Regelung dieser Materie steht bis heute aus.

3. Dennoch kam es in der dringlichen Materie **Umweltschutz** 1983 zumindest noch zu einem **Minimalkompromiß**. Der Bund erhielt in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG eine neu umschriebene Kompetenz für "Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen". Gleichwohl ist die Ausübung dieser Kompetenz eingeschränkt, weil

²² Näheres bei Berchtold, Verhandlungen 72 f und im 6. Föderalismusbericht.

²³ Vgl zum damaligen Stand und Vorarbeiten die Referate in: Korinek-Rill (Hg), Zur Reform des Vergaberechts (Wien 1985).

nach Art II dieser Bundesverfassungsgesetznovelle²⁴ ein derartiges Bundesgesetz erst nach Inkrafttreten einer Art 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Erlassung von Immissionsgrenzwerten verabschiedet werden kann. Das heißt praktisch, daß die Bundeskompetenz nur im Einvernehmen mit allen Ländern ausgeübt werden kann.

4. Immerhin gelang schließlich während der Zeit der "Kleinen Koalition" (SPÖ/FPÖ 1983–1986) im Jahre 1984 noch eine sog. "**Kleine Föderalismusnovelle**".²⁵ Sie brachte neben kleineren Kompetenzverschiebungen vor allem eine Regelung, die eine wenn auch geringfügige Aufwertung des Bundesrates bewirkte. Die Novelle brachte vor allem ein Teilnahme- und Rederecht der Landeshauptmänner an den Verhandlungen im Bundesrat. Ferner wurde ausdrücklich verankert, daß der Bundesrat bei Kompetenzänderungen zulasten der Länder (Bundesverfassungsgesetze bzw. in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird) ausdrücklich zustimmen muß. Daß davon allein eine Stärkung des politischen Gewichtes des Bundesrates kaum zu erwarten ist, war auf Grund der sonst unveränderten Struktur des Bundesrates vorherzusehen.²⁶ Die Kleine Föderalismusnovelle brachte außerdem eine ausdrückliche Verankerung eines – bis dahin fehlenden – Notverordnungsrechts auf Landesebene.²⁷ Weitere Bestimmungen dieser Novelle betrafen die Neuregelung der Gemeinde-

24 B-VG BGBl 1983/175, dazu insb. Stolzelechner, Die neue Umweltschutzkompetenz des Bundes (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG), Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaft und Umweltschutz Nr 72 (1985); Funk, Verfassungsrechtliche Fragen der Bundeszuständigkeit zur Abwehr gefährlicher Umweltbelastungen, Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Heft 51 (1984); Rill, Der "Immissionsgrenzwerte"-Kompetenzbestand in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG idF der B-VGN 1983, BGBl 1983, ZfV 1984, 225 ff; Funk, Die Zuständigkeit des Bundes zur Abwehr von gefährlichen Umweltbelastungen, Verfassungsrechtliche Konstruktionsschwächen im Umweltschutzrecht, ZfV 1986, 525; Mayer, Zur Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Erlassung von Vorschriften für ein "Abfallvermeidungsgesetz", Ernährung, Österreichische Zeitschrift für Wissenschaft, Technik, Recht und Wirtschaft, 1986, 248 ff.

25 BGBl 1974/490.

26 Im Bundesrat wechselt der Vorsitz halbjährlich zwischen Vertretern der einzelnen Bundesländer. Bei einem der turnusmäßigen Amtswechsel in neuerer Zeit (BR 498. Sitzung, 7.7.1987) hat die neue Vorsitzende Dr. Helga Hieden-Sommer, die der SPÖ angehört, ausdrücklich und bemerkenswert offen ihre Auffassung dargelegt, die Willensbildung im Bundesrat sei das Ergebnis eines parteigebundenen und nicht föderalistischen Abstimmungsverhaltens. Die Parteigebundenheit des Bundesrates sei in der Verfassung festgelegt und finde auch in der Geschäftsordnung ihren Niederschlag.

27 Art 97 Abs 3 und 4 sowie Art 102 Abs 8 B-VG.

verbände, die Absicherung von Einrichtungen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene sowie eine Aufwertung der Geschäftsordnung des Bundesrates, indem ihr die Wirkung eines Bundesgesetzes zuerkannt wurde.

5. Unmittelbar danach haben die Länder ihre Forderungen, Wünsche und Anregungen im Jahre 1985 in Anbetracht des Zeitablaufs neuerlich ergänzt und im Hinblick auf die Priorität in den Verhandlungen mit dem Bund neu formuliert. Dieser neue sog. **"Forderungskatalog der Länder für Verhandlungen mit dem Bund über einen weiteren Schritt zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich"** (27.6.1985)²⁸ enthält insgesamt 30 Positionen, die sich in vier Gruppen gliedern:

- * Erweiterung der Kompetenzen der Länder
- * Erweiterung der Mitwirkungs- und Mitgestaltungsrechte der Länder
- * Forderungen in Finanzangelegenheiten
- * Sonstige Stärkung der Stellung der Länder.

Bundesstaatstheoretisch am bedeutendsten waren wohl die Forderungen nach einem Recht der Länder, in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsgebietes (mit Zustimmung der Bundesregierung) zwischenstaatliche Verträge mit Nachbarländern abschließen zu können, sowie die Forderung nach einem dem Bund angeglichenen, also paritätischen Vorschlagsrecht bei der personellen Besetzung von richterlichen und leitenden Funktionen in gemeinsamen Organen (insbesondere hinsichtlich VfGH, VwGH und RH). Daneben findet sich eine Reihe von Länderanliegen, mit denen Verwaltungsvereinfachungen angestrebt werden. Die politischen gewichtigsten Desiderate sind aber ohne Zweifel die finanziellen Anliegen der Länder, die auf eine Ausweitung der Steuerhoheit, auf eine gerechte Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge, auf einen wirksamen Schutz vor einseitiger Änderung des Finanzausgleichs durch den Bund, auf eine Neuordnung des Förderungswesens sowie auf Reformen im Krankenanstaltenwesen, im Schulbereich und im Flüchtlingswesen abzielen. Die meisten Vorschläge enthalten (in einem Klammerausdruck) auch einen Hinweis darauf, mit welchem Punkt des vorangegangenen Forderungsprogramms von 1976 sie übereinstimmen bzw von welchen Bundesländern sie ursprünglich ausgehen.

Festgehalten wurde von den Ländern übrigens auch, daß die noch offenen und im neuen Forderungskatalog von 1985 nicht angeführten Forderungspunkte jedenfalls dem Grund nach weiter aufrechterhalten werden.

Resolutionen über den weiteren Ausbau des Föderalismus und zur Reform des Finanzausgleichs faßten 1985 auch sowohl der Österreichische Städtetag wie der

28 Abgedruckt im 11. Föderalismusbericht.

Österreichische Gemeindetag.²⁹ Am 13.3.1986 faßte ferner der Bundesrat neuerlich eine Entschlieung zur Stärkung des Föderalismus, unmittelbar darauf erklärte der Bund (20.3.1986 Staatssekretär Dr. Loschnak im Kleinen Komitee, später die Bundesregierung in ihrem Bericht an den Bundesrat vom 8.7.1986), daß im Rahmen der Verhandlungen über den Forderungskatalog auf Gegenforderungen verzichtet werde.

6. **Zusammenfassend** kann über die Entwicklung der Forderungsprogramme³⁰ gesagt werden, daß sie – obwohl ursprünglich als einmaliges Programm gedacht und einem konkreten Anlaß entsprungen – ein Eigenleben entwickelt haben, zu einem stndigen Verhandlungsthema zwischen Bund und Ländern und damit überhaupt zu einem Brennpunkt der Fderalismuskussion geworden sind. Gewiß waren die ersten Forderungen anlabezogene Antworten auf bestimmte historische Situationen, aber im Zuge der beharrlichen Verhandlungen und Weiterentwicklungen wurden die Forderungsprogramme zugleich ein Element der "föderalistischen Tendenzwende".

In seiner "praktischen und realitätsbezogenen Art" entsprach es sehr dem Wesen des sterreichischen Bundesstaates oder allgemeiner gesagt: der sterreichischen Verwaltungskultur. Darin sind aber auch seine Schwächen und Grenzen begründet. Man denke nur an die Schwierigkeit der Einigung von neun Bundesländern und aller politischen Kräfte in den Ländern, worauf sich manche Inkonsequenzen des Forderungsprogramms erklären. Das Verhaftetsein im konkreten Detail verstellt zugleich den Blick auf die Möglichkeiten einer grundsatzorientierten Bundesstaatsreform und einer die Kleinheit des sterreichischen Staatsraums wirklich beachtenden durchgreifenden Staatsvereinfachung. Das Forderungsprogramm ist daher auch – nicht unzutreffend – als "theorieneutrales, pragmatisches Minimalprogramm" gekennzeichnet worden, in welchem wichtige Grundsatzforderungen neben weniger bedeutsamen Einzelwnschen stehen.

Zutreffend ist erkannt worden, daß das Forderungsprogramm nur einen, aber keineswegs abschließenden Schritt in einem längerfristigen Prozeß der Erneuerung des Bundesstaates ist und zugleich von verwaltungsreformatischen Gedanken getragen ist. Auf dem Sektor der Kompetenzverteilung fehlen grundsätzliche Vorstellungen über eine Neuordnung an sich und über die Einbeziehung der Privatwirtschaftsverwaltung. Hingegen würden die Wünsche im Bereich der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs gewisse Asymmetrien beseitigen und erst die Voraussetzungen für einen echten Bundesstaat schaffen.³¹

29 Dokumentiert im 10. Föderalismusbericht (1985).

30 Mit Berchtold, Verhandlungen 7.

31 Vgl zu diesen Einschätzungen Berchtold, Verhandlungen, 7, und Pernthaler, Forderungsprogramm, 13, 18, 48 f.

Über den Grad der (teilweisen) Erfüllung der Forderungen informiert die Anlage zu diesem Beitrag.

D) Die Entwicklungen in den letzten Jahren (1986 – 1991)

1. Die Phase von 1986 – 1989

a) Ein "Föderalismusminister"

Der ursprünglich nur für Fragen des Beamtendienstrechts bestellte Staatssekretär³² im Bundeskanzleramt Dr. LÖSCHNAK war im Laufe der Jahre mehr und mehr auch in die Rolle eines Verhandlers der Bundesregierung mit den Ländern hineingewachsen. Dieser Umstand fand schließlich seinen Niederschlag auch darin, daß er gem Art 77 Abs 3 B-VG³³ zum "Bundesminister im Bundeskanzleramt" ernannt und ausdrücklich für Verfassungsfragen insb Föderalismusfragen zuständig erklärt wurde. Er zeigte sich als ein sachlich harter, gleichwohl verhandlungsbereiter Gesprächspartner der Länder.³⁴

Der **Verhandlungsspielraum** wurde zwischen den Gesprächspartnern folgendermaßen abgesteckt: Die Länder erklärten, die Forderungen des Bundes nicht akzeptieren zu wollen; daraufhin vertrat der Bund die Auffassung, daß er nur über solche Anliegen verhandle, die auf einer übereinstimmenden Willensäußerung aus den Länderbereichen beruhe. Damit war zwar eine neuerliche Überlagerung des Bund-Länder-Spannungsverhältnisses gemäß der parteipolitischen Ausrichtung möglich, zugleich war aber die Länderfront der echten gemeinsamen Anliegen der Länder gegenüber dem Bund geschlossen.

Nach den Wahlen vom November 1986 ergaben sich Veränderungen der innenpolitischen Landschaft Österreichs. Österreich hat nach 17-jähriger Unterbrechung seit Jänner 1987 wieder eine **Große Koalition** (diesmal SPÖ/ÖVP) als Bundesregierung. Daraus haben sich auch für die Weiterentwicklung des Föderalismus Akzentverschiebungen ergeben.

32 Diese Funktion hatte – zu seiner Entlastung als Regierungschef – schon Bundeskanzler Dr. Kreisky geschaffen (zunächst Staatssekretär Lausecker, später Dr. Löschnak).

33 Danach kann für einzelne Agenden aus dem Ressortbereich des Bundeskanzleramtes ein eigener Bundesminister ernannt werden, der dann für diese Agenden "zuständiger Bundesminister" ist. Der Bundeskanzler bleibt jedoch oberster Koordinator der Politik der Bundesregierung. Der genaue Aufgabenkreis eines solchen "Kanzleramtsministers" wird – auf Vorschlag des Bundeskanzlers – vom Bundespräsidenten im Ernennungsakt festgelegt. Die Staatspraxis geht – wegen der zuständigkeitsrechtlichen Folgen – zu Recht dahin, den Ernennungsakt des Bundespräsidenten im BGBl kundzumachen.

34 Er ist von Länderseite ausdrücklich als "ehrlicher Makler zwischen den Interessen des Bundes und der Länder" gewürdigt worden (siehe BR 431. Sitzung 27.1.1983, 16532).

aa) In dieser (neuen) Großen Koalition gab es sodann (bis 1989) – vor allem aus Gründen des politischen Equilibriums – zwei Bundesminister im Bundeskanzleramt (gem Art 77 Abs 3 B-VG), denen zugleich auch die politische Rolle von Koordinatoren der Regierungskoalition zugedacht wurde. Der eine³⁵ war für Gesundheit und öffentlichen Dienst zuständig. Zusätzlich ernannt wurde – nun förmlich – ein eigener **Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform**.³⁶ Nach den jüngsten Regierungsumbildungen ist der öffentliche Dienst wieder einem Staatssekretär überantwortet, die Funktion eines Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform (auf der Grundlage des Art 77 Abs 3 B-VG) blieb jedoch unverändert erhalten. Zu Amtsträgern wurden jeweils föderalismuspolitisch profilierte Politiker berufen. Trotz dieser Kompetenzverschiebung können in einer großen Koalition naturgemäß weitere Föderalismusreformen nur in Absprache zwischen den beiden großen politischen Lagern und ihren Exponenten erfolgen. Immerhin gab es im Arbeitsübereinkommen (1987) der Koalitionsparteien eine diesbezügliche Absichtserklärung; sie stand allerdings im Abschnitt "Demokratie" – es existierte nämlich kein eigener Abschnitt "Föderalismus" – und lautete folgendermaßen:

"Der Föderalismus ist ein wesentlicher und unverzichtbarer Bestandteil der staatlichen Ordnung. Die Kompetenzverteilung ist in Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zeitgemäß weiterzuentwickeln. Die Gespräche über den Forderungskatalog der Bundesländer werden fortgesetzt ...".³⁷

bb) Nachdem die schwierige Verhandlungs- und Anlaufphase der neuen Großen Koalition überwunden war, gab der neue "Föderalismusminister" (Dr. NEISSER) im Frühjahr 1987 vor dem Bundesrat eine vielbeachtete **Erklärung zum Föderalismus** ab.^{38 39}

35 Zunächst BM Dr. Löschner, dann BM Ettl (SPÖ).

36 Zunächst BM Dr. Neisser, dann (nach Regierungsumbildung: der neue Vizekanzler) BM Dipl.Ing. Riegler, jetzt BM Weiss.

37 Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, 16.1.1987, Österreich-Dokumentationen, hrsg vom Bundespressedienst (Wien 1987), Beilage 2 "Demokratie" unter Punkt 7.

38 BR 484. Sitzung, 11.3.1987.

39 Weitere bemerkenswerte Aussagen des BM Dr. Neisser betrafen folgende Gesichtspunkte: Er nannte bestimmte Aufgaben, die besser vom Bund zu erfüllen wären. Bei den Kompetenzänderungen sollten an den Bund übertragen werden: (Luftreinhaltung, die Abfallwirtschaft, Erwachsenenbildung, Abwehr und Bekämpfung überregionaler Katastrophen).

In dieser Rede verwies der Bundesminister nicht nur auf den (schon) verbesserten Stellenwert des Föderalismus in Österreich, sondern auch auf den maßgeblichen Anteil der Forderungsprogramme sowie der Föderalismusentschlüssen der Landtage von Vorarlberg (1980), Tirol (1983) und Niederösterreich (1985) und auch auf die teilweise erfolgte Aufwertung des Bundesrates. Als Perspektiven für eine zukunftsorientierte Föderalismuspolitik nannte er

- die Stärkung der bundesstaatlichen Struktur Österreichs und
- eine zeitgemäße Weiterentwicklung der Kompetenzverteilung aufbauend auf dem Forderungskatalog der Länder und in Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.⁴⁰

Zur Fortführung der Verhandlungen wurden baldige Gespräche im "Kleinen Komitee" in Aussicht gestellt, die zu einer weiteren Novellierung der Bundesverfassung führen sollten.

b) Föderalismusreform der kleinen Schritte

Da eine grundlegende Reform des österreichischen Föderalismus in kürzeren, überschaubaren Zeiträumen offenbar nicht zu verwirklichen schien, entschloß man sich zu einer Politik der kleinen Schritte. Die Folge sind zwar gewisse Fortschritte, sie bleiben aber punktuell. Das ist nicht nur politisch, sondern vor allem rechtstechnisch von Nachteil, weil oft Regelungen geschaffen werden, die sehr kasuistisch formuliert und schwer zu durchschauen sind. Diese Entwicklung hat das böse, aber nicht unzu-

Diese Kompetenzwünsche des Bundes sollten aber nicht als Gegenforderungen zum Forderungskatalog der Länder verstanden werden. Das Ziel müsse überhaupt eine Neuordnung der Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie des Finanzausgleichs sein, da die Zeit "reif ist für eine Reform des Föderalismus auch im Bereich der Finanzwirtschaft". In diesem Zusammenhang müßten folgende Probleme gelöst werden: Steuerhoheit der Länder und Gemeinden, Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge, Schaffung einer verfassungsgesetzlichen Schutzklausel bei Einnahmeausfällen der Länder und Gemeinden. Auch eine weitere Stärkung des Bundesrates sei gerade in Zeiten der Großen Koalition unumgänglich.

Das Fortschreiten des Föderalismus in Österreich dürfe nicht das Ergebnis von punktuellen, kurzfristigen, politischen Kompromissen sein, sondern müsse sich an bestimmten Zielen orientieren, deren Erreichung konsequent und systematisch zu verfolgen sei. Der Weg zum kooperativen Bundesstaat müsse weitergegangen werden, denn dies bedeute eine Absage an einen ungerechtfertigten Zentralismus wie auch an einen die Verpflichtung zum Ganzen mißachtenden Partikularismus.

⁴⁰ Dem aufmerksamen Beobachter mußte die Einbeziehung der Gemeinden auffallen, die offenbar eine Konzession an die drängenden Städte- und Gemeindebünde auf dem finanzausgleichsrechtlichen Sektor und auch eine politische Konzession an den Koalitionspartner gewesen sein dürfte.

treffende Wort vom "**Komplikationsföderalismus**" aufkommen lassen. Diese Bemerkung gilt vor allem für die 1987 erfolgte "Verlängerung" der Wohnbauförderung.⁴¹ Damit wurde einem alten Wunsch der Länder entsprochen; zugleich wird der Bund finanziell entlastet und es wird den Ländern ermöglicht, regional differenzierte Förderungspolitiken zu verwirklichen. Die Regelung erfolgte jedoch so, daß bestimmte Teile des Wohnbauförderungsrechts den Ländern zur Neuregelung überlassen wurden, während andere Teile dieser Materie als Bundesrecht weiter bestehen blieben. Hiedurch ist im Wohnbauförderungsrecht eine sehr komplizierte "Gemengelage" entstanden.⁴²

Weiters zu erwähnen sind einige Verbesserungen in der Stellung des **Bundesrates**, die auf seine eigene Initiative zurückgehen und 1988 eingeführt wurden.⁴³ Der Bundesrat kann nun seine Gesetzesanträge an den Nationalrat direkt (ohne Vermittlung der Bundesregierung) einbringen. Hinzu kamen die Einführung der Titel "Präsident" bzw. "Vizepräsident des Bundesrates" und vor allem die Schaffung eines Antragsrechts im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle: 1/3 der Mitglieder des Bundesrates kann die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes durch den Verfassungsgerichtshof verlangen.

c) *Die B-VG-Novelle 1988*⁴⁴

Die bisher letzte größere Verfassungsnovelle hat verschiedene bedeutende Vorhaben zu einem "Paketgesetz" zusammengeschlüsselt. Die meisten Bestimmungen betreffen einen der drei großen Themenkreise: Demokratiereform,⁴⁵ Ausbau und Umgestaltung der Kontroll- und Rechtsschutzeinrichtungen⁴⁶ und vor allem den Föderalismus.

41 BVG 15.12.1987, BGBl 640. Nach der Neufassung ist Bundessache in Gesetzgebung und Landessache in der Vollziehung (Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG) das "Volkswohnungswesen mit Ausnahme der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung", letztere fallen also jetzt in die ausschließliche Kompetenz der Länder.

42 Öhlinger, Die Verlängerung der Wohnbauförderung. Ein Beispiel verfehlter Verfassungslegistik, ÖZW 1988, 33 ff.

43 BVG 23.6.1988, BGBl 341.

44 BVG 29.11.1988, BGBl 685.

45 Volksbegehren jetzt auch ohne ausformulierten Gesetzentwurf; neu eingeführt wurde auf Bundesebene das Rechtsinstitut der Volksbefragung, das in vielen Ländern und Gemeinden schon seit längerem existiert. Bei der Ausweitung der Elemente der direkten Demokratie haben die Länder eine Vorreiterrolle gespielt!

46 Ab 1.1.1991 bestehen "unabhängige Verwaltungssenate" (kollegiale Verwaltungsbehörden), die den Höchstgerichten (Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof) vorgeschaltet sind.

Zu den föderalistisch bedeutsamen Neuerungen ist folgendes zu bemerken:

- * Die Bundesverfassung hält an dem seit 1945 bestehenden Rechtsinstitut der einheitlichen Staatsbürgerschaft fest, auch wenn sie jetzt wieder – wie in der Ersten Republik – von "Landesbürgern" spricht. Dies ist jedoch eher eine Etikettierung. Ein eigenes staatsbürgerschaftliches Statusverhältnis ihrer Bürger dürfen die Länder jedoch auch nach dieser neuen Regelung nicht ausgestalten.
- * Die vielleicht bemerkenswerteste Neuerung besteht darin, daß die Länder – einem alten Wunsch entsprechend – (relative) **Vertragsautonomie zum Abschluß internationaler Verträge** erhalten haben.⁴⁷ Nach dem neugefaßten Art 16 B-VG können die Länder in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches Staatsverträge⁴⁸ mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abschließen. Um die Verantwortlichkeit des Bundes für die gesamtstaatliche Außenpolitik zu wahren, ist vorgesehen, daß die obersten Bundesorgane beim Abschluß von Staatsverträgen der Länder eine Mitwirkungskompetenz haben. Der Landeshauptmann hat die Bundesregierung vor der Aufnahme der Verhandlungen über einen solchen Vertrag zu unterrichten. Zur Aufnahme der Verhandlungen bedarf das Land einer Bevollmächtigung durch den Bundespräsidenten. Vor Abschluß des Vertrages ist vom Landeshauptmann die Zustimmung der Bundesregierung einzuholen (diese Zustimmung gilt übrigens als erteilt, wenn sich die Bundesregierung binnen acht Wochen verschweigt). Das Zustimmungsrecht der Bundesregierung ist eine – rechtlich nicht näher determinierte – politische Befugnis, die es den Bundesorganen ermöglichen soll, die außenpolitische Linie zu bestimmen und allenfalls auch Normenkonflikte zu vermeiden. Auch der Abschluß des Vertrages ist eine – auf Vorschlag der Landesregierung auszuübende – Aufgabe des Bundespräsidenten (Art 16 Abs 2 B-VG). Die Bundesregierung kann auch verlangen, daß das Land derartige Verträge wieder kündigt. Kommt das Land dieser Verpflichtung nicht nach, so geht die Zuständigkeit dazu auf den Bund über (Art 16 Abs 3 B-VG).
- * Einige **Kompetenzerweiterungen zugunsten der Länder** betrafen die beruflichen Vertretungen für Bergführer, Schiführer und auf dem Gebiete des Sportunterrichtswesens sowie das Sammlungs- und Wohnbauförderungsrecht. Im Gegenzug kam es auch zur Zentralisierung einiger wesentlicher **Umwelt-schutzkompetenzen beim Bund**: Luftreinhaltung (ausgenommen Heizungsanlagen) und Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle wurden ausschließliche Bundeskompetenz. Bedarfskompetenzen erhielt der Bund für die sonstige Abfallwirtschaft und für die Erlassung einheitlicher Emissionsgrenzwerte für Luft-

47 Dazu **Thaler**, Die Vertragsabschlußkompetenz der österreichischen Bundesländer (Wien-Köln 1990) und **R.Walter**, Die Vertragsabschlußkompetenz der österreichischen Bundesländer, in: Walter (Hg), Verfassungsänderungen 1988 (Wien 1989), 9 ff.

48 Das sind nach der österreichischen Terminologie völkerrechtliche Verträge.

schadstoffe; diese beiden Bedarfskompetenzen haben zur Voraussetzung, daß "ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist".

- * Verfassungsrechtliche Verankerung erfuhren der Städtebund und der Gemeindebund als Interessenvertretungen der österreichischen Gemeinden.
- * Was die dem Bund obliegende Sicherheitsverwaltung angeht, erhielt die Landesregierung ein Anhörungsrecht vor Bestellung des Sicherheitsdirektors; ferner sind künftig "staatspolitisch wichtige" Weisungen des Innenministers an einen Sicherheitsdirektor auch dem Landeshauptmann des betreffenden Bundeslandes mitzuteilen.
- * Eine (wenn auch geringfügige) Ausweitung und Aufwertung erfuhren die Kompetenzen der Gemeindegewaltkörper.
- * Für die "Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern", welche ab 1991 einzurichten waren, gilt folgendes: Die Mitglieder dieser unabhängigen kollegialen Verwaltungsbehörden werden von der Landesregierung ernannt. Für die Regelung des Organisations- und Dienstrechtes sind die Länder zuständig. (Ob diese Einrichtung wegen des großen Organisations- und Verwaltungsaufwandes nicht ein Danaergeschenk des Bundes an die Länder ist, wird sich erst in der Praxis erweisen. Perspektivisch betrachtet, könnte dies der erste, höchst unvollkommene Schritt in Richtung auf eine föderalistisch organisierte Verwaltungsrechtspflege sein.)

Insgesamt hat die B-VGN 1988 also zum Teil weitreichende Änderungen im föderalistischen Sinne gebracht, aber bei weitem nicht die Vorstellungen und Wünsche der Länder erfüllt. Nach wie vor offen sind insbesondere folgende wesentlichen Forderungen der Länder:

- eine Übertragung auch der Bestimmungen des Mietenrechts, damit die Länder eine selbständige regionale Wohnungspolitik betreiben können;
- eine Vereinfachung der Auftragsverwaltung;
- eine gänzliche Übertragung der Sicherheitsdirektionen in die mittelbare Bundesverwaltung (die Unterstellung unter den Landeshauptmann); und
- in Ergänzung zur Verhandlungspflicht des Bundes im Rahmen des Finanzausgleichs eine verfassungsrechtliche Schutzklausel, insbesondere für die Länderanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.⁴⁹

49 Im Anschluß an die B-VGN 1988 hat das Land Vorarlberg eine neue Föderalismusinitiative gesetzt. Die Landesregierung beschloß am 17.1.1989 einen Katalog von "Vorschlägen für einen Teilschritt zur Föderalismusreform" und legte ihn dem Bund mit der Bitte vor, im Sinne der Stärkung der Bundesstaatlichkeit rasche Schritte zu dessen Verwirklichung zu setzen. Vgl dazu die Ausführungen im 14. Föderalismusbericht, 11 f und den Abdruck unter A/I (117-124).

2. Die Phase 1989 – 1991

a) Ungelöste Grundsatzfragen des Föderalismus und Probleme der Zukunft

In der jüngsten Entwicklungsphase der Föderalismusdiskussion und Föderalismuspolitik sehen wir uns im wesentlichen mit schon länger bekannten, aber immer drängender werdenden Grundsatzfragen konfrontiert.

- aa) Seit Jahrzehnten ungelöst ist das Problem einer **neuen Kompetenzverteilung** zwischen Bund und Ländern. Da die Dinge jetzt in Bewegung geraten sind, muß ganz allgemein über eine zeitgemäße Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nachgedacht werden.

Eine neue Kompetenzverteilung hätte ua den tatsächlich betreuten Aufgaben und dem Leistungsvermögen der Gebietskörperschaften zu entsprechen.

Es ist vor allem in der Lehre immer wieder betont worden, daß es dem Sinn des Bundesstaates widerspricht, wenn im Sektor der nichthoheitlichen Staatstätigkeit Investitionen und Förderungen möglich sind, durch die sich Bund und Länder konkurrenzieren und womöglich konterkarieren. Zu diesem Regelungsbedarf tritt auch die Notwendigkeit, die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern darauf auszurichten, daß sie im Falle einer EG-Mitgliedschaft Österreichs nationale Regelungen erlaubt, die mit den Anforderungen eines gemeinsamen Binnenmarktes in einem integrierten Europa vereinbar sind. Ein weiteres allgemeines Desiderat geht dahin, jene Praxis abzustellen, mit der – insbesondere bei den Wirtschaftslenkungsgesetzen – durch befristete Verfassungsbestimmungen immer wieder Bundeskompetenzen begründet werden. Wenn man meint, daß hier Bundeskompetenzen unbedingt erforderlich sind, so sollte man sie ehrlicherweise in Dauerrecht überführen. Sache der Länder wird es sein, für einen solchen (endgültigen) Kompetenzzuwachs des Bundes Zug um Zug Gegenleistungen zu verlangen, nämlich vor allem Kompetenzen in anderen Bereichen.

- bb) Eine Neuverteilung der Aufgaben müßte zwangsläufig mit einer grundsätzlichen Neuordnung der **Finanzbeziehungen** im Bundesstaat einhergehen.

Eine solche Neuordnung müßte dem Leitgedanken eines **aufgabenorientierten Finanzausgleichs** entsprechen. In die Beurteilung des Finanzbedarfs der Gebietskörperschaften müßten ferner **alle** staatlichen Aktivitäten einbezogen werden, auch die nichthoheitliche Staatstätigkeit (Investitionen und Auftragsvergabe, Förderungen, Betrieb von Unternehmungen) – und bei dieser Beurteilung wären in Hinkunft klar zu definierende Kompetenzgrenzen zu beachten.

Im Rahmen des Finanzausgleichs haben die Länder ein besonderes Schutzbedürfnis gegen einseitige Änderungen durch den Bund während der mehrjährigen Finanzausgleichsperiode. Einige rechtspolitische Vorschläge gehen folglich dahin,

solche Änderungen an die Zustimmung der Landeshauptmännerkonferenz oder des Bundesrates zu binden.

Vom finanzpolitischen Standpunkt sei schließlich angemerkt, daß eine moderne Finanzverfassung auch die gewaltigen Finanzströme und Transferzahlungen des Staates an die Sozialversicherung in die notwendige gesamtstaatliche Koordination einbeziehen sollte; damit wäre sie transparenter als bisher und direkt in mittel- und längerfristigen Finanzierungsüberlegungen einzubeziehen, wie dies der verfassungsmäßige Stabilitätsauftrag (Art 13 Abs 2 B-VG) für alle Gebietskörperschaften gebietet.

- cc) Ein Zukunftsproblem besonderer Tragweite für Österreich resultiert aus dem möglichen **Beitritt zur EG**. Das Problem der sog "Kompetenzverluste" (besser: Kompetenzausübungsschranken) im Rahmen des europäischen Gemeinschaftsrechts wird die Länder wie den Bund im Grunde gleichermaßen treffen. Doch wird man zum Schutze der Länderinteressen trachten müssen, einen Verfahrensmodus zu finden, der den Ländern die Mitwirkung an der innerstaatlichen Willensbildung zu EG-Vorhaben und bei Berührung ihrer Kompetenzen eine Einflußmöglichkeit auf die Entscheidung sichert.⁵⁰
- dd) Daß die Föderalismusdiskussion über Fachkreise hinaus heute ganz allgemein auf breites Interesse stößt, hängt offenbar auch mit den Faktoren der gesellschaftlichen Entwicklung zusammen. Nicht nur gibt es einen traditionellen "Anti-Wien-Affekt" in einigen Bundesländern, sondern – neben dem internationalen Trend zur Regionalisierung – offenbar auch einen Verlust an Gemeinsamkeit in der Einstellung zu Sachproblemen, das heißt eine Art gesellschaftliche Fragmentierung nach Bundesländern. Dies macht die innenpolitische Entwicklung lebendiger und farbiger, aber auch schwieriger.⁵¹

b) *Aktivitäten zur kooperativen Föderalismuspolitik in jüngster Zeit (1989 – 1991)*

Aus den vielfältigen, zum Teil auch kontroversiellen Meinungsäußerungen und Aktivitäten der jüngsten Zeit seien hier nur die wichtigsten herausgehoben.

50 Forderungen hinsichtlich einer umfassenden und rechtzeitigen Einbindung der Länder (und Gemeinden) in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß erhoben schon der stmk Landtag (IX.GP 1988, Einl.Zahl 633), ferner der Bundesrat (515. Sitzung vom 11.5.1989) und jüngst wieder der Salzburger Landtag (3.7.1991, 494 Blg Sten Prot 3. Session der 10. GP); ferner Schambeck, Zur Entwicklung und Gegenwartsituation des Föderalismus in Österreich (Vortragsbericht), JBl 1989, 303 f.

51 Vgl die Analyse von Hannes Schopf, Das Österreich-Puzzle. Föderalismusdiskussion auf breiter Front, Die Furche 14.3.1991.

aa) Bund

Aus der Einsicht in die Notwendigkeit einer zeitgemäßen Weiterentwicklung und grundsätzlichen Neugestaltung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, und zwar einschließlich ihrer finanzverfassungsrechtlichen Auswirkungen hat der Bund 1989 die Initiative ergriffen und beim BKA eine Arbeitsgruppe aus beamteten Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden, sowie unter Beiziehung von wissenschaftlichen Experten (des Verfassungsrechts, der Finanzverfassung und der Finanzwissenschaft) aus dem universitären Bereich eingesetzt, die Überlegungen zur Reform der Struktur der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung anstellen sollte – sie wurde daher alsbald nur mehr "Strukturreformkommission" genannt. Diese Kommission hat in ca 1 1/2 jähriger Arbeit (bis Dezember 1990) ein Gesamtkonzept für eine umfassende Neuordnung der Kompetenzverteilung entworfen, welche sich an strukturellen Überlegungen orientiert, ohne Kompetenzänderungen oder Verschiebungen im einzelnen vorzuschlagen. Die Ergebnisse dieser Kommissionsarbeit sind schließlich im Mai 1991 in Buchform öffentlich präsentiert worden. Im Vorwort der erwähnten Publikation⁵² wird über den Auftrag, die Arbeitsweise und die Grundtendenz der Ergebnisse folgendes berichtet:

"Am 21. Juni 1989 fand unter dem Vorsitz des damaligen Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform, Vizekanzler Dipl.Ing. Josef RIEGLER die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe statt.

In der Folge wurde den wissenschaftlichen Experten der Auftrag erteilt, Gutachten zu den Schwierigkeiten und Problemen der gegenwärtigen Kompetenzverteilung zu erstatten. Dabei sollte ein Gutachten die bestehenden Probleme der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich darstellen, in einem weiteren Gutachten sollten mögliche Lösungen für diese Probleme, vor allem aus rechtsvergleichender Sicht, aufgezeigt werden, ein drittes Gutachten sollte den Aspekt des Finanzverfassungsrechts näher beleuchten und ein viertes Gutachten sollte aus wirtschaftswissenschaftlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht die ökonomischen Bestimmungsgründe angeben, an denen sich eine Neuordnung der Kompetenzverteilung zu orientieren hätte.

Darüber hinaus wurde bei den Bundesministern, bei den Ämtern der Landesregierungen beim Österreichischen Gemeindebund und beim Österreichischen Städtebund, ferner bei den wichtigsten Interessenvertretungen und bei allen rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten eine Umfrage durchgeführt ("Fragebogenaktion"). Auch sie hatte vor allem die Mängel der geltenden bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und die Lösungsmöglichkeiten, die dafür aus der Sicht der befragten

⁵² Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission) (hrsg Republik Österreich, Bundeskanzleramt–Verfassungsdienst), Wien 1991, 14 f (Hervorhebungen von mir).

Stelle bestünden, zum Gegenstand. Die systematische Auswertung der Antworten bildete eine weitere wesentliche Grundlage für die Beratungen der Arbeitsgruppe.

Sowohl im Auftrag für die Gutachten als auch im Fragebogen selbst wurde Wert darauf gelegt, die Frage der Kompetenzverteilung jeweils in Verbindung mit der Frage der Kostentragung für die Aufgabenbesorgung und mit der Frage der Mittelaufbringung durch die Gebietskörperschaften zu sehen. Dementsprechend wurden jeweils auch die Finanzverfassung und der Finanzausgleich in die Betrachtungen einbezogen und mit den Fragen der Kompetenzverteilung als Einheit behandelt.

*In insgesamt 10 Sitzungen, die zwischen dem 21. Juni 1989 und dem 20. Dezember 1990 stattfanden, hat die Arbeitsgruppe zunächst den Inhalt des erwähnten Fragebogens und des Auftrages an die Gutachter erarbeitet. Nach Vorliegen der Gutachten und nach Auswertung des Umfrageergebnisses wurde in intensiven Beratungen ein **Schlußpapier** erstellt. Darin ist ein Gesamtkonzept für eine umfassende Neuregelung der Kompetenzverteilung entworfen, das sich an strukturellen Überlegungen orientiert. Die Notwendigkeit einer derartig umfassenden Reform ist wohl das wesentlichste Ergebnis der von der Arbeitsgruppe vorgenommenen Analyse der Funktionsschwächen der bestehenden Kompetenzordnung. Die vorgeschlagene strukturelle Erneuerung soll Grundlage für eine dem Wesen des Bundesstaates besser entsprechende, ausgewogene Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bilden. Freilich sollten dabei auch Regelungstraditionen, soweit sie sich bewährt haben, berücksichtigt werden. Hervorzuheben ist ferner, daß auch wirtschaftliche Erkenntnisse und Gesichtspunkte der Verwaltungsvereinfachung in die Reformüberlegungen einbezogen wurden.*

Besonderes Augenmerk wurde demgemäß dem Umstand beigemessen, daß eine Kompetenzverteilung im Bundesstaat möglichst einfach und praktikabel sein sollte.

Insgesamt wurde versucht, strukturelle Maximen zu entwickeln, anhand derer eine Fundamentalreform in den Bereichen der Rechtsquellen, der Strukturen, der Auslegungsmaximen und der inhaltlichen Verteilung vorgenommen werden könnte.

Ganz bewußt wurde darauf verzichtet, bloß punktuelle Kompetenzverschiebungen vorzuschlagen, die lediglich graduelle Verbesserungen des bestehenden Systems mit sich bringen, bestehende Schwierigkeiten aber nicht nachhaltig beseitigen würden."

Die Arbeiten und das Ergebnis der Strukturreformkommission wurden übrigens nicht behindert bzw gebremst durch die Nationalratswahl 1990 und die anschließende Neubildung der Bundesregierung, die ja wieder eine Regierung der Großen Koalition zwischen SPÖ und ÖVP ist. Im Arbeitsübereinkommen (zwischen der SPÖ und ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. GP des NR) wurden die Fragen des Föderalismus übrigens in ähnlicher Weise wie im voran-

gegangenen als Untergliederung eines Abschnittes über "Demokratie und Rechtsform" behandelt und eingereiht. Dort heißt es:⁵³

"Ein geeintes Europa wird nur ein solches einander nähergerückter Nationen, sondern auch vor allem ein solches der Regionen sein. In diesem Sinn stellt der Föderalismus nicht nur einen wesentlichen und unverzichtbaren Bestandteil der politischen und gesellschaftlichen Ordnung Österreichs, sondern darüber hinaus auch des künftigen Europas dar. Den österreichischen Ländern und dem Bundesrat ist daher im Integrationsprozeß und insbesondere in den Verhandlungen Österreichs mit der EG ein entsprechendes Informations- und Mitwirkungsrecht einzuräumen. Die Arbeiten zur Umsetzung einer zeitgemäßen Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind zügig fortzusetzen. Ebenso sind die Arbeiten zur Erfüllung des Bundesländer-Forderungskatalogs mit Nachdruck voranzutreiben. Weiters sind die rechtlichen Instrumente zum sorgsamem Umgang mit den Reserven an Grund und Boden unter Berücksichtigung der Interessen der Länder zu verbessern. Schließlich ist die Notwendigkeit der bestehenden Instanzenzüge in der mittelbaren Bundesverwaltung einer Überprüfung zu unterziehen."

Es sind also sowohl die gesamte EG-Problematik als auch das Anliegen einer zeitgemäßen Kompetenzform ausdrücklich angesprochen.

bb) Bundesrat

Auch der Bundesrat setzte weitere Denkanstöße zur kooperativen Bundesstaatsreform. Bereits im Mai 1989 faßte er eine Resolution, die eine umfassende und rechtzeitige Einbindung der Länder und Gemeinden in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß fordert.⁵⁴ Jüngst legte er eine Gesetzesinitiative⁵⁵ vor, die folgende Punkte umfaßt:

- * Gesetzesvorschläge an den Nationalrat sollten künftig nicht nur auf Grund eines Beschlusses des Bundesrates, sondern schon auf Grund des Verlangens eines Drittels der Mitglieder des Bundesrates erfolgen können.

53 Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, Österreich-Dokumentation, hrsg vom Bundespressedienst (Wien 1991), 9. Beilage II Pkt. V).

54 Siehe oben FN 49.

55 Antrag der Bundesräte Dr. Strimitzer, Dr. Schambeck vom 18.1.1991, 63/S-BR/91 betreffend ein BVG vom ..., mit dem das B-VG in der Fassung von 1929 und das F-VG 1948 geändert werden (II-1044 BlgBR).

- * Vom Standpunkt des Föderalismus weniger interessant ist der Vorschlag einer besonderen parlamentarischen Prozedur, die Einsprüche des Bundesrates allein aus dem Grund offensichtlich formeller (gesetzestechnischer) Fehler überflüssig machen soll.
- * Besonders wichtig ist hingegen der Wunsch und der Vorschlag, daß alle Gesetze finanzausgleichsrechtlicher Natur der Zustimmung des Bundesrates bedürftig sein sollen.

cc) Länder

Die Länder haben – unabhängig von der Mitarbeit ihrer beamteten Experten in der Strukturreformkommission – an der Auffassung festgehalten, daß über ihren Forderungskatalog weiter zu verhandeln sei. Tirol und Vorarlberg haben in eigenen Memoranden an die Bundesregierung Vorstöße unternommen, in denen sie ihrerseits auf die Weiterentwicklung des Föderalismus im allgemeinen dringen, aber vor allem auch landesspezifische Probleme vorbringen. Der Bund hat diesbezüglich den Weg bilateraler Verhandlungen angekündigt.⁵⁶

Schon Ende 1990 (23.11.1990) hat sich die LHK mit Fragen der Mitwirkungsrechte der Länder im Falle einer EG-Mitgliedschaft Österreichs beschäftigt. Sie hat – übrigens im Gegensatz zum Bundesrat, der ebenfalls eine Vertretungsbefugnis für die Länder beanspruchte – die Wahrnehmung der gemeinsamen Länderinteressen in Integrationsangelegenheiten für sich in Anspruch genommen und vom Bund eine Regelung des Verfahrens sowie den Abschluß einer Vereinbarung gem Art 15a B-VG gefordert. Gleichzeitig wurde ein **"Ständiger Integrationsausschuß der Länder"** (SIL) eingerichtet, in welchem übrigens die Landtagspräsidentenkonferenz zwei Vertreter und der Bundesrat einen Vertreter mit jeweils **beratender** Stimme entsenden kann.⁵⁷ Gedacht ist SIL als ein Expertengremium auf Beamtenebene (normalerweise auf Sachbearbeiterebene), welches die Landeshauptmänner repräsentiert, zumal das Geschäft der Interessenvertretung als Bestandteil der Regierungsfunktion gesehen wird. Da es sich auch hier um einen konferenzmäßigen Zusammentritt handelt, gilt grundsätzlich das Einstimmigkeitsprinzip. Es ist allerdings durch die Möglichkeit der Stimmenthaltung zum sog "Konsensualprinzip" abgeschwächt, im Rahmen dessen bei Stimmenthaltung

56 Tiroler Memorandum (5.2.1991) und dazu die Anfragebeantwortung 726/AB-BR/91 zu 790/J-BR/91 vom 18.6.1991 (II-1149 BlgNR); Vorarlberger Memorandum "Auf dem Weg nach Europa" vom 4.3.1991 und dazu die Anfragebeantwortung 725/AB-BR/91 zu 788 J-BR/91 vom 18.6.1991.

57 Siehe dazu 15. Föderalismusbericht [1990], 50 ff und A7 (wo auch das Statut abgedruckt ist). Siehe dazu ferner Rack, Landesinterne Interessenvertretung, in: Der Jurist im Steirischen Landesdienst 1991/1/18.

einzelner Länder immer noch den Ländern insgesamt gemeinsam zurechenbare politische Meinungsäußerungen zustandekommen können und sollen.⁵⁸

Die Bildung des SIL steht mit den Überlegungen zur Entwicklung eines **Länder-Beteiligungs-Verfahrens** für den Fall des EG-EWR-Beitritts im Zusammenhang. Die Regelung der Bundesrepublik Deutschland (heutzutage das sog Bundesrat-Modell)⁵⁹ erwies sich als Denkanstoß, aber nicht als ein unmittelbar kopierbares Modell, weil es im österreichischen Bundesrat – im Gegensatz zum deutschen Bundesrat – kein imperatives Mandat und kein länderweises Blockvotum gibt, sodaß eine kompakte Vertretung der Länderinteressen nicht sichergestellt wäre. Die inzwischen vorbereitete Regierungsvorlage einer Bundesverfassungsnovelle sieht nunmehr⁶⁰ folgenden Informations- und Konsultationsmechanismus vor:

- * Umfassende und unverzügliche Informationspflicht des Bundes gegenüber den Ländern und Gemeinden (Gemeindebünden), wenn deren selbständiger Wirkungsbereich oder sonst wichtige Interessen berührt sind.
- * Eine fristgerechte und einheitliche Stellungnahme der Länder zum Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration soll den Bund bei seinen zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abstimmungen binden. Eine Abweichung soll nur aus "zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen" zulässig und jedenfalls begründungspflichtig sein. Der Begriff der "einheitlichen" (nicht notwendigerweise) stimmeneinhelligen) Stellungnahme wird in den Erläuterungen dahingehend interpretiert, daß das Konsensualprinzip und nicht notwendigerweise das Prinzip der Stimmeneinhelligkeit gelten soll. Damit erscheint die Regelung jener des schon existierenden SIL angepaßt.

58 Die Abstimmungsregelung (§ 4) lautet: "Der SIL entscheidet mit Stimmeneinhelligkeit. Stimmenthaltungen sind zulässig. Ein Beschluß kommt aber nur zustande, wenn wenigstens sieben stimmberechtigte Mitglieder ausdrücklich zustimmen und wenn keine Gegenstimme erhoben wird."

59 Vgl zum Verfahren der Mitwirkung der deutschen Bundesländer in Angelegenheiten der europäischen Integration Art 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28.2.1986 (= EEAG vom 19.12.1986), dBGBI II, 1102. Hierzu Ress, EuGRZ 1987, 362 ff und zuletzt Merten, Die Beteiligung der Bundesländer an der Setzung Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften für das deutsche Recht und die deutsche Gerichtsbarkeit. Schriftenreihe zum Öffentlichen Recht, Band 569 (Berlin 1989), 31.

60 RV: 371 Blg NR 18. GP. – Der ursprüngliche Entwurf des BKA-VD vom 24.6.1991, GZ 671.805/39-V/8/91 ging den Ländern zu wenig weit und erfuhr in der Begutachtung Kritik (insbesondere durch eine Entschließung des Salzburger Landtags vom 3.7.1991, auf Grund des Antrags Nr. 494 der Beilagen zum StenProt 3. Session der 10. GP, betreffend die Wahrung der Interessen der Länder und der Gemeinden im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur EG) sowie insbesondere auch auf Grund des Umstandes, daß dieser ursprüngliche Entwurf dem Begehren der Länder nach Kompetenz in Angelegenheiten des Grundverkehrs mit Baugrundstücken nicht Rechnung getragen hatte.

- * Die Frage, welche Organe auf seiten der Länder an der Willensbildung teilnehmen, ist den Ländern zur Regelung überlassen. Dies könnte sowohl durch landesverfassungsrechtliche Vorschriften wie auch durch eine Vereinbarung der Länder untereinander gem Art 15a B-VG erfolgen.⁶¹
- * Zur Sicherung der Ausführungspflicht der Länder wird eine vorübergehende Devolution der Zuständigkeit an den Bund vorgesehen, die entfällt, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

Am 10.3.1992 genehmigte der Ministerrat eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration sowie die Erläuterungen hiezu. Unterzeichnet wurde diese Vereinbarung am 12.3.1992; sie bedarf noch der parlamentarischen Genehmigung.

In der zuvor erwähnten, im Parlament bereits eingebrachten Regierungsvorlage einer B-VG-Novelle ist ja ua eine Ergänzung der Bundesverfassung durch Bestimmungen über die Mitwirkung der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration vorgesehen. Danach sollen die näheren Bestimmungen über das Verfahren (hinsichtlich der vorgesehenen Informations- und Stellungnahmerechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration) in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern festgelegt werden. Diese Bund-Länder-Vereinbarung⁶² gemäß Art 15a B-VG dient daher in erster Linie der Erfüllung des (kommenden) Auftrages der Bundesverfassung. Darüber hinaus enthält die gegenständliche Vereinbarung jedoch auf Wunsch der Länder auch Regelungen, die nicht ausschließlich einer näheren Ausgestaltung der in der genannten B-VG-Novelle vorgesehenen Regelungen dienen, mit dieser jedoch in einem sachlichen Zusammenhang stehen: So insb Regelungen betreffend die Einbindung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen, die Entsendung von Ländervertretern an die österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, die Nominierung der österreichischen Vertreter in den EG-Ausschuß der Regionen, die Erhebung von EG-Klagen in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung.⁶³

61 Nach einem jüngst veröffentlichten Vorschlag von SPÖ-Klubobmann Fuhrmann sollte hingegen ein ständiger Ausschuß des Bundesrates die Länderinteressen im Integrationsprozeß wahrnehmen. Dieser Ausschuß könne die in der geplanten Novelle zum Bundesverfassungsgesetz vorgesehene Stellungnahme der Länder in allen Integrationsfragen, die die Landesgesetzgebung betreffen, ausarbeiten: (Wiener Zeitung vom 25.2.1992).

62 Dokumentiert in Anhang 2.

63 Mitgeteilt aus dem Ministerratskommunique in der Wiener Zeitung vom 11.3.1992.

Außerdem haben der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund verlangt, über die in der geplanten B-VG-Novelle vorgesehenen Regelungen hinaus miteinbezogen zu werden. Auf politischer Ebene war der Bund-Länder-Vereinbarung anlässlich der Sitzung der Landeshauptmännerkonferenz am 2. März 1992 mit Bundesminister Weiss und Staatssekretär Dr. Kostelka, als den bei dieser Sitzung anwesenden Vertretern des Bundes akkordiert worden.

Im folgenden wird ein Überblick über den wesentlichen Inhalt der Bund-Länder-Vereinbarung gegeben:

- * Informationspflicht des Bundes: Die Unterrichtung erfolgt insb durch die Über-sendung verschiedener dem Bund vorliegender Dokumente und Berichte.
- * Übermittlung von Informationen an die Verbindungsstelle der Bundesländer, an den Österreichischen Städtebund und an den Österreichischen Gemeindebund.
- * Gleichzeitig mit der Übermittlung der Information gibt das Bundeskanzleramt den vorgesehenen Zeitplan der Behandlung des jeweiligen Vorhabens bekannt. Das Bundeskanzleramt teilt mit, welche Frist den Ländern und Gemeinden für die Er-stattung einer Stellungnahme zur Verfügung steht. Bei der Festsetzung dieser Frist sind der Koordinationsbedarf der Länder und der Gemeinden und ein angemesse-ner Zeitraum für die Auswertung der Stellungnahmen durch den Bund zu berück-sichtigen.
- * Der Bund hat fristgerechte Stellungnahmen der Länder und Gemeinden "entsprechend zu erwägen".
- * Liegt dem Bund fristgerecht eine einheitliche Stellungnahme der Länder vor, so darf er davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. In welcher Weise die Länder eine einheitliche Stellungnahme herbei-führen, ist ausschließlich Sache der Länder; Insbesondere kommt dafür eine Län-dervereinbarung gemäß Art 15a B-VG in Betracht.

Diese Regelung entspricht inhaltlich dem künftigen Art 10 Abs 5 B-VG (in der Fassung der vorgesehenen B-VG-Novelle). Es muß sich dabei um eine "einheitliche" aber nicht notwendigerweise um eine einstimmige Stellungnahme der Länder handeln. Der Bund muß jedoch die Gewähr haben, daß zumindest eine Mehrheit der Länder die in der "einheitlichen Stellungnahme" vertretene Auffassung unterstützt und daß da-gegen keine (expliziten) Gegenstimmen aus dem Länderbereich vorliegen. Nur ein unzweideutiger Auftrag der Länder kann nämlich auch als Prüfungsmaßstab für die nachträgliche Kontrolle des Bundesverhaltens unter dem Gesichtspunkt der Bin-dungskonformität dienen. Die Formulierung des Art 6 Abs 3 der beschriebenen Ver-einbarung ist übrigens präziser als Art 10 Abs 5, dritter Satz B-VG in der Fassung der vorgesehenen B-VG-Novelle. Insbesondere wird darin klargestellt, daß die Gründe für ein Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder diesen unverzüglich bekanntzugeben sind.

Weiters liegt auch bereits ein Entwurf über eine Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen den Bundesländern über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Integration vor. Diese Länder-Vereinbarung⁶⁴ enthält folgende Bestimmungen:

- * Die Länder richten die "Integrationskonferenz der Länder" ein. Ihre Aufgabe ist, gemeinsame Länderinteressen in Angelegenheiten der Europäischen Integration wahrzunehmen und wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten.
- * Die Integrationskonferenz der Länder (IKL) besteht aus den Landeshauptmännern sowie – mit beratender Stimme – den Landtagspräsidenten und einer Vertretung des Bundesratspräsidiums. Sie trifft ihre Beschlüsse grundsätzlich in Sitzungen, in dringenden Fällen durch Umfrage. Sie ist beschlußfähig, wenn die Einladung ordnungsgemäß versandt wurde und mindestens 5 Länder vertreten sind (Mehrheit der Länder). Jedes Land hat eine Stimme. Sie wird vom Landeshauptmann abgegeben. Stimmenthaltungen sind zulässig. Wenn ein Land bei einer Sitzung nicht vertreten ist, gilt dies als Stimmenthaltung. Ein Beschluß kommt zustande, wenn mindestens 5 Länder zustimmen und kein Land eine Gegenstimme erhebt.
- * Ein – neuer, mit dem bisherigen SIL nicht notwendigerweise deckungsgleicher – ständiger Integrationsausschuß der Länder (SIL) hat in Angelegenheiten der Europäischen Integration
 - a) die Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu beraten,
 - b) Entscheidungen über die Integrationskonferenz der Länder (IKL) vorzubereiten,
 - c) im Rahmen der von der Integrationskonferenz der Länder (IKL) erteilten Ermächtigung zu handeln.

II. ANALYSE DER ENTWICKLUNG

Analysiert man die geschilderte Entwicklung der kooperativen Föderalismusreform, so kann man sich fragen:

- (1) Wer waren die wesentlichen Akteure bzw die treibenden Kräfte?
- (2) Was waren dabei die wesentlichen Ideen und Strategien? Und schließlich:
- (3) Was waren bisher die wesentlichen Ergebnisse?

⁶⁴ Dokumentiert im Anhang 2.

A) Die Akteure der kooperativen Föderalismusreform

Hinsichtlich der Akteure scheint sich zunächst die sehr einfache Feststellung anzubieten, daß einander Bund und Länder gegenüberstanden und miteinander mehr oder weniger gut kooperieren. Dieses einfache Bild hat jedoch im Laufe der letzten Jahre eine Differenzierung erfahren.

Als dritte gebietskörperschaftliche Ebene kamen die **Gemeinden** mit ins Spiel, die ja tatsächlich im Finanzausgleich immer schon Verhandlungspartner des politischen Finanzausgleichs-Pakts waren. Hinzu kam die Neigung des sozialistischen Regierungslagers für die Dezentralisationstheorie des Föderalismus und in jüngster Zeit auch die verfassungsgesetzliche Anerkennung der Gemeindebünde, die ihnen zusätzliche Legitimation verschaffte.

Ab den späten 70er Jahren trat auch der **Bundesrat** auf den Plan der Aktivitäten.⁶⁵ Indem er fast jährlich eine Entschlieung faßte, der Bund möge über das Forderungsprogramm der Länder verhandeln und eine entsprechende Regierungsvorlage vorlegen, unterstützte er die Postulate der Länder. Mit gelegentlichen Grundsatzdebatten und Föderalismus-enqueten trug er zum Problembewußtsein bei und setzte mit beharrlich verfolgten kleinen Reformen schrittweise auch eine gewisse Aufwertung des Bundesrates selbst durch.

Standen einander im übrigen anfangs Bund und Länder gleichsam als kompakte Größen gegenüber, letztere vertreten durch die einheitlich sprechende Landeshauptmänner-Konferenz, so hat sich auch dieses Bild gewandelt. Seit den 80er Jahren sind einzelne Länder im eigenen Interesse mit Memoranden, die spezifische Probleme des betreffenden Landes ansprechen, oder mit föderalistischen Einzelinitiativen vorgeprescht. Im übrigen ziehen die Länder durchaus nicht immer am selben Strang und stehen auch nicht durchwegs zu den von ihnen grundsätzlich vertretenen föderalistischen Positionen. So merkt zB der 14. Föderalismusbericht (Berichtsjahr 1989) durchaus kritisch an, daß von den Ländern zwar einerseits Kompetenzforderungen aufgestellt werden, diese andererseits – offenbar aus fiskalischen Aspekten – oft nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt werden. Ja es ist den Ländern sogar vorgehalten worden – und zwar von einem gewiß unverdächtigen Zeugen, nämlich dem früheren Bundesratsmitglied und nunmehr neuen Föderalismusminister **Jürgen Weiss** –, daß sie nicht frei von der Versuchung sind, unangenehme Dinge auf den Bund abschieben zu wollen. Die viel zitierte schleichende Gesamtänderung der Verfassung zulasten der Länder geschah letztlich im Einverständnis mit den Bundesländern und auch mit Zustimmung des Bundesrates. In der neuesten Entwicklung zeigte sich übrigens auch die Inkonsequenz, daß die Länder zwar grundsätzlich die Abgabenhöhe fordern, einzelne Länder aber eine weitgehende Steuerautonomie offensichtlich wegen der damit ver-

⁶⁵ Allgemein über den Beitrag des Bundesrates zum Föderalismus Kathrein, Der Bundesrat, in: Schambeck (Hg), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System (Berlin 1986), 337 (391 ff).

bundenen Verantwortung gar nicht wünschen.⁶⁶ Außerdem beginnt sich in der LHK das bisher gepflogene Einstimmigkeitsprinzip gelegentlich zum Konsensualprinzip abzuschwächen. Schließlich sind jüngst die Landtagspräsidenten zur Wahrung der Rechte der Landesparlamente – und insofern gegen die Landesexekutive – verstärkt in Erscheinung getreten.

B) Die wesentlichen Ideen und Strategien

Der erste Schritt zur Überwindung der durch strikte Trennung der Kompetenz- und Funktionsbereiche gekennzeichneten Bundesstaatsstruktur Österreichs waren Kooperationseinrichtungen ohne verfassungsrechtliche Grundlage, also gleichsam "parakonstitutionelle Einrichtungen". Sie haben sich so bewährt und gewähren derartige Flexibilität, daß man ihrer auch heute und in Zukunft nicht entbehren kann.

Die öffentlich-rechtlichen Verträge nach Art 15a B-VG, ein Instrument, welches die Föderalismusnovelle 1974 schuf, waren tatsächlich ein Schritt ins Neuland des kooperativen Föderalismus, erlauben aber bei weitem nicht alles, was man sich ursprünglich vorgestellt hatte. Was im Rahmen der gegenwärtig geltenden Rechtslage keinesfalls möglich ist, wäre die Schaffung gemeinsamer Organisationen mit verbundener Aufgabenbesorgung.

Das Konzept des bargaining über Kompetenzen führte nach anfänglichen Erfolgen des Forderungsprogrammes nahezu zwangsläufig zu Gegenforderungen des Bundes. Theoretisch wichtige Desiderate erwiesen sich dabei entweder als weitgehend ineffektive Prestigestandpunkte (so etwa die Vertragskompetenz der Länder, die bisher kein einziges Mal wirklich benutzt wurde) oder als praktisch bisher unerreichbare Wunschvorstellungen (wie etwa das Begehren nach einer verfassungsrechtlichen Verankerung einer Verhandlungsgarantie über Veränderungen des Finanzausgleichs).

C) Ergebnisse

Stellt man die Entwicklung des österreichischen Föderalismus und der Föderalismuspolitik in einen größeren Bezugsrahmen, so ergibt sich folgendes Bild. In der 1. Republik und noch zu Anfang der 2. Republik war die Schwäche des Föderalismus so bekannt und akzeptiert, daß es kaum Raum für Diskussionen gab. Von dieser institutionellen Schwäche führten die ersten Ansätze zu praktischen Wegen des kooperativen Föderalismus. Die Einrichtung parakonstitutioneller Institutionen (Konferenzen, Absprachen) im Rahmen des kooperativen Föderalismus führte erstmals – und zwar besonders wirksam – zur selbständigen Artikulierung und zur Selbstkoordinierung der

⁶⁶ Vgl den Bericht "Bundesländer gegen Steuerautonomie" (Die Presse 27.3.1991).

Länder. Von hier führten drei Entwicklungslinien bzw Entwicklungsstufen zur Gegenwart:

- a) vom aufkeimenden Selbstbewußtsein der Länder zur verfassungsrechtlichen Verankerung des kooperativen Föderalismus mit dem Rechtsinstitut der Gliedstaatsverträge (B-VGN 1974);
- b) von einer sehr unitarischen Staatspraxis zu einem auch praktizierten kooperativen Föderalismus (de facto – Gemeinschaftsfinanzierungen). Es ist dabei allerdings einzuräumen, daß grundsätzlich neue Formen und klar gesteckte Tätigkeitsfelder für eine verbundene Aufgabenerfüllung bisher nicht erreicht worden sind.
- c) Schließlich wird die Entwicklung überlagert durch den Trend vom nationalen Kleinstaat zum europäischen Regionalismus und Föderalismus. Sogar in der EG beginnt die Entdeckung des Subsidiaritätsprinzips,⁶⁷ und es zeigen sich Ansätze zu einer gemeinsamen Föderalstruktur der EG, die sich aus den Einheiten unterhalb der Nationalstaaten (Länder, Regionen) entwickeln könnte.⁶⁸

III. DER ÖSTERREICHISCHE BUNDESSTAAT AM KREUZWEG: WEITERWURSTELN ODER GRUNDSÄTZLICHE REFORM?

A) Die Entwicklung von Grundsatzkonzepten

Die Mängel der föderalistischen Struktur Österreichs und die sogenannten Sachzwänge der Föderalismuspolitik sind nur zu bekannt. Unsere relativ alte Bundesverfassung ist gerade in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung rechtstechnisch zwar präzise, aber hochkompliziert und in vieler Beziehung nicht mehr zur Bewältigung der Probleme der modernen Staatlichkeit geeignet. Die Bevölkerung steht – trotz eines verbreiteten Regionalbewußtseins – dem "**Komplikationsföderalismus**" mit Unverständnis gegenüber. Die allgemein akzeptierte Zielrichtung der Reform muß daher sein,

- einerseits eine Verbesserung der bundesstaatlichen Struktur zu erreichen, daneben aber auch,
- den Gedanken der Effizienz, der Verwaltungsreform und der Staatsvereinfachung Geltung zu verschaffen.

⁶⁷ Wimmer-Mederer, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Entdeckung durch die Europäische Gemeinschaft, ÖJZ 1991, 586 ff.

⁶⁸ Vgl zB Langer, Unitarismus und Föderalismus im künftigen Europa, DVBl 1991, 83 ff.

Die bisherigen Forderungsprogramme und -kataloge sind durchwegs von der Landesverwaltung ausgegangen und auch schwerpunktmäßig auf der Verwaltungsebene verhandelt worden. Das bisherige Ergebnis der Föderalismuspolitik ist – von einer höheren Warte betrachtet – eigentlich nur eine Aneinanderreihung von eher marginalen Kompetenzverschiebungen, hinter denen oft außer dem Grundsatz "do, ut des" kein Prinzip zu erkennen ist. Kompetenzen wurden vielfach geteilt oder so abgegrenzt, daß jedenfalls zusammenhängende Aufgabenbereiche kaum mehr existieren. Nicht zu Unrecht ist daher das Stichwort von der "Kompetenzverteilung in der Krise" geprägt worden.⁶⁹ All dies führte dazu, daß man sich in jüngster Zeit die Frage vorgelegt und auch Bemühungen unternommen hat, ob nicht eine grundsätzliche Neuordnung des Bundesstaates, insb im Bereich der Kompetenzverteilung in Angriff genommen werden sollte. Erstmals ist also das Bestreben bewußt auf eine nicht bloß pragmatische, sondern auf eine system- und strukturorientierte Bundesstaatspolitik gerichtet. Zu berichten ist aus der jüngsten Zeit von der Entwicklung zweier verschiedener Konzepte, die zwar das zuvor erwähnte Grundanliegen teilen, im übrigen aber von unterschiedlichen Verständnissen und Zielsetzungen ausgehen.

1. Das erste der beiden erwähnten Konzepte ist jenes der sog **Strukturreformkommission**. Ohne auf konkrete Kompetenzänderungswünsche einzugehen oder konkrete Veränderungen selbst vorzuschlagen, ist sie von einer Analyse der strukturellen Mängel ausgegangen und hat strukturelle Vorschläge unterbreitet. Sie will das Bundesstaatsmodell der Bundesverfassung im Grund bewahren, aber radikal vereinfachen und modernisieren und solcherart bundesstaatsgerechter ausgestalten.
2. Einen ganz anderen Weg hat eine Arbeitsgruppe in Tirol eingeschlagen, die jüngst das Modell "Vision Tirol"⁷⁰ vorgelegt hat. In diesem Modell wird dem Grunde nach ein ganz anderes Bundesstaatsmodell angestrebt, in dessen Mittelpunkt die besondere Rolle und das besondere Interesse des Landes Tirol steht. Gedacht ist an eine Art Sonderstatut, das vom Bund letzten Endes in einem geordneten Verfahren bundesverfassungsrechtlich zu akzeptieren wäre. Inhaltlich läuft es auf eine massive Verlagerung von Kompetenzen zum Land hin und auf eine Abrundung in sich geschlossener Landesgesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten hinaus. Die sehr konkreten Vorschläge (es liegt ein ausformulierter Entwurf einer neuen Tiroler Landesordnung vor).
Eine gewisse Chance für eine mehr grundsatzorientierte Föderalismusreformpolitik scheint sich gegenwärtig abzuzeichnen. Einerseits haben die Landeshauptmänner gefordert, daß noch vor der Ratifizierung eines EWR-Abkommens die

69 Pernthaler, Kompetenzverteilung in der Krise (Wien 1989).

70 "Vision Tirol. Ein Handlungsanstoß für alle Mitbürgerinnen und Mitbürger Tirols", vorgestellt von einer Arbeitsgruppe der ÖVP-Ideenwerkstatt "Tirol 2000" unter der Leitung von LA Dr. Dietmar Bachmann; Mitarbeiter: Univ. Prof. Dr. Peter Pernthaler, Univ. Prof. Dr. Christian Smekal, HR Dr. Bernd Stampfer, Dir. Hubert Kuprian und Dr. Thomas Hofbauer.

Neuordnung der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung zumindest in einem politischen Paktum fixiert sein müsse. Andererseits erklärte jüngst der neue Föderalismusminister,⁷¹ daß "eine eigentlich unabhängig von der europäischen Integration überfällige Reform der Kompetenzverteilung ..." anzustreben sei, wie dies schon von der Strukturreformkommission empfohlen wurde.

B) Das Konzept der Strukturreformkommission

Im folgenden seien die Ergebnisse der Arbeiten der "Strukturreformkommission" in den wesentlichsten Punkten präsentiert und in einigen Punkten ansatzweise näher erläutert.

1. *Die Notwendigkeit einer Strukturreform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung*

Dem Grunde nach ist die Notwendigkeit von Reformen im Bereich der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung **unbestritten**. Weitgehend herrscht Einigkeit darüber, daß das bestehende System als solches mangelhaft ist.⁷² Dies macht eine Reform der Strukturen erforderlich. Eine bloße Verschiebung von Zuständigkeiten, wie dies seit langem praktiziert wird, wäre keinesfalls ausreichend.

Über den Inhalt und die Reichweite einer solchen Strukturreform gibt es allerdings keinen allgemeinen Konsens, weil offenbar der Ernst der Lage und der Malaise noch nicht voll erkannt worden ist. (Die Ergebnisse der breit angelegten "Fragebogenaktion" im Bereich der Gebietskörperschaften, der Interessenvertretungen und anderer öffentlicher Institutionen lassen nur wenig an übereinstimmenden Auffassungen erkennen – was angesichts der Meinungsäußerungen vom jeweiligen Interessenstandpunkt nicht weiter verwunderlich ist).

Aus der Sicht der Wissenschaft – aber auch der beamteten Vertreter der Gebietskörperschaften in der Strukturreformkommission – wäre einer **Fundamentalreform** in den Bereichen der Rechtsquellen, der Strukturen, der Auslegungsmaximen und der inhaltlichen Verteilung der Vorzug zu geben. Eine solche Reform hätte zweifellos eine tiefgreifende Änderung des gesamten Systems der Kompetenzverteilung zur Folge. Dies sollte auch das Ziel der Reform sein.

71 Weiss, Österreichs Föderalismus in Theorie und Praxis, Österreichische Monatshefte 1991/5, 7 ff (9).

72 Zur Analyse und Begründung im einzelnen zuletzt Funk, in: Neuordnung der Kompetenzverteilung (FN 52), 46 (61 ff). Ähnliche Diagnosen schon früher bei Korinek, ÖZW 1977, 27; Öhlinger, ZVR 1979, 263; Schäffer, ÖJZ 1981, 1 ff und ZfV 1985, 362; Funk, ZfV 1986, 625 ff; Pernthaler, Kompetenzverteilung in der Krise (Wien 1989), 13 f.

Einem solchem Konzept wird von Politikern und Spitzenbeamten häufig die Überlegung einer schrittweisen, die Kontinuität betonenden Reform gegenübergestellt, bei der die erforderlichen Veränderungen nach und nach bewirkt werden. Eine solche Strategie kann allerdings mit Spannungen verbunden sein, die sich als Folge eines Nebeneinander von alten und neuen Systemelementen ergeben.

Die Reform ist jedenfalls eine Aufgabe der Verfassungsgesetzgebung. Zwar ist der Spielraum für Änderungen der Auslegungskonventionen mit entsprechenden reformativen Wirkungen für das System und die Verteilung der Zuständigkeiten beträchtlich, er ist jedoch nicht ausreichend groß, um die Schwächen der bestehenden Kompetenzordnung ausschließlich oder auch nur vorwiegend auf interpretativem Wege auszugleichen.

Für die **Reform** ist, selbst wenn sie nur schrittweise erfolgen sollte, zu fordern, daß sie sich **an einem Gesamtkonzept struktureller Überlegungen orientiert** und nicht – wie das in bisheriger legislativer Praxis vorwiegend geschieht – systemlos und ohne größere verfassungspolitische Perspektive erfolgt.

2. *Verfassungspolitische Grundsätze*

Als verfassungspolitische Grundsätze einer Reform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung wurden vor allem die folgenden formuliert:

- a) Die Reform soll eine dem **Wesen des Bundesstaates entsprechende ausgewogenere Aufgabenverteilung** zwischen Bund und Ländern bringen.
- b) Dem Bund und den Ländern sollen jeweils **sinnvoll abgerundete Staatsaufgaben** und nicht bloß Aufgabenfragmente zugordnet werden.⁷³
- c) Die Neuordnung soll unter Beachtung des **Subsidiaritätsprinzips**, von Erkenntnissen der **ökonomischen Föderalismusforschung** und von Gesichtspunkten der **Verwaltungsvereinfachung** und unter Berücksichtigung von **Regelungstraditionen**, insoweit sie sich bewährt haben, erfolgen.
- d) Das **Bundes-Verfassungsgesetz soll die Regelung der Finanzverfassung integrieren** und insbesondere die **Zusammenhänge zwischen Staatsaufgabenbe-sorgung und Finanzierungsverantwortung beachten**.

In der Wissenschaft erörtert wurde die ursprünglich in der Schweiz entwickelte Idee, die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nicht bloß nach Kompeten-

73 Den Gedanken, Kompetenzen als (abgerundete) Aufgaben und nicht als Aufgabenfragmente zu verstehen, präsentierte schon früher auch als Auslegungsmaxime Schäffer, Verfassungsinterpretation in Österreich (Wien-New York 1971), 95.

zen, sondern nach "Verantwortungen" (Haupt- und Mitverantwortungen) zu konstruieren.⁷⁴ Das Konzept bleibt aber wegen der Eröffnung neuer Konkurrenzen umstritten und wurde daher nicht empfohlen.

Die aus einer grundlegend neugeordneten Kompetenzverteilung hervorleuchtenden verfassungspolitischen Grundsätze werden zweifellos Einfluß auf die künftige Auslegung derselben haben. Will man interpretativen Fehlentwicklungen vorbeugen, so könnte auch die ausdrückliche Festlegung bestimmter Auslegungsgrundsätze erwogen werden.

3. *Allgemeine Regelungsziele einer neuen Kompetenzverteilung*

Für das Verfassungsrecht im allgemeinen und für die Kompetenzverteilung im besonderen ist zu fordern, daß die Regelung inhaltlich möglichst geschlossen und rechtstechnisch möglichst einfach und klar sein soll. Verfassungspolitische Entscheidungen sollen transparent sein. Sie sollen daher an passender Stelle im System der Bundesverfassung verankert und nicht durch versteckte oder bloß scheinbar proviso-
rische Ausnahmeregelungen relativiert werden.

Eine neue bundesstaatliche Kompetenzzuordnung (oder eine Modifikation der bestehenden) soll daher nach den Vorstellungen der Strukturreformkommission insbesondere folgenden Anforderungen entsprechen:

- * Sie sollte im Sinne einer **Arrondierung** der Kompetenzbereiche wesentlich **vereinfacht** werden.
- * Sie soll **vollständig** sein, indem sie **für alle Staatsaufgaben** (ungeachtet der Rechtsform), dh auch **einschließlich der sog Privatwirtschaftsverwaltung, eine klare Verteilung der Verantwortlichkeit** trifft.
- * Sie soll **mehr Flexibilität bei ausreichender Orientierungssicherheit** bringen.

Um die Verantwortlichkeit der Kompetenzträger für die ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche zum Ausdruck zu bringen, müssen die Kompetenztatbestände so gestaltet sein, daß sie – allenfalls zusammen mit anderen Zuständigkeitsfeldern desselben Kompetenzträgers – eine eigenständige, im wesentlichen behinderungsfreie Politik im Sinne einer optimalen Wahrnehmung der Aufgaben ermöglichen. Eine "kleinzellige", mit zahlreichen Kompetenzsplintern durchsetzte Zuständigkeitsordnung, wie sie derzeit besteht, kann dieser Anforderung nicht gerecht werden.

⁷⁴ So das Projekt einer Totalrevision der Schweizer Bundesverfassung mit dem Versuch einer neuartigen Aufgabenverteilung ("Verantwortungen" statt Kompetenzen); dazu näher (mwN), in: Schäffer, in: Neuordnung der Kompetenzverteilung (FN 52), 216 ff. In Österreich plädierte für ein neuzeitiges Verständnis der Kompetenzen als Aufgaben ("Verantwortungen") vor allem Pernthaler, Kompetenzverteilung in der Krise, 69 ff.

4. Zum Problem einer "richtigen" Kompetenzordnung"

Zu dieser Fragestellung wurde von den wissenschaftlichen Experten im Rahmen der Strukturreformkommission ausdrücklich festgehalten:

Die juristischen, ökonomischen, systemtheoretischen, politikwissenschaftlichen und rechtsvergleichenden Überlegungen bilden unverzichtbare Orientierungs- und Entscheidungshilfen für eine zielführende Form der Kompetenzordnung im Bundesstaat. Überall und jederzeit gültige ("objektive") Richtigkeitskriterien lassen sich jedoch daraus nicht gewinnen. Dies auch und insbesondere für ökonomische Bestimmungsgründe⁷⁵ und außerökonomische Gesichtspunkte einer neuen Kompetenzverteilung.

Die wissenschaftliche Analyse kann also keine Theorie anbieten, aus der sich eine "richtige" Kompetenzordnung ableiten ließe.⁷⁶ Sie kann der Verfassungspolitik die Aufgabe der Entscheidung nicht abnehmen. Sie kann aber Voraussetzungen und Konsequenzen aufzeigen und so einen wesentlichen Beitrag zur Rationalisierung von politischen Entscheidungen über die Gestaltung der Kompetenzordnung leisten. Dies entspricht der Einsicht, daß solche Entscheidungen durch wissenschaftliche Analysen zwar nicht ersetzt, aber ohne deren Beachtung nicht optimiert werden können.

5. Kooperation der Gebietskörperschaften

Besonders empfohlen hat die Strukturreformkommission, daß die Kooperation der Gebietskörperschaften in ihren Anwendungsbereichen und in ihren Mechanismen verbessert und erweitert werden soll. Sie hat hierzu folgende Vorschläge unterbreitet:

- a) Im Falle eines EG-Beitritts Österreichs wäre eine institutionalisierte Mitwirkung der Länder (und Gemeinden) am nationalen Willensbildungsprozeß in EG-relevanten Angelegenheiten vorzusehen, weil sich im Rahmen einer supranationalen Gemeinschaft durch deren verbindliches einheitliches Recht für die nationalen Rechtsetzungsautoritäten (Bund und Länder) weitgehende Kompetenzausübungsschranken ergeben werden. Da aber die Repräsentanz Österreichs in den Organen einer supranationalen Gemeinschaft jedenfalls zentralstaatlichen Organen obliegen

75 Siehe zu diesen insb Schönböck, in: Neuordnung der Kompetenzverteilung (FN 52), 393 ff und Schlußbericht, ebenda 526 f.

76 Dies ist übrigens auch die Einsicht aus der Rechtsvergleichung. Dazu schon Frenkel, Föderalismus und Bundesstaat, Band II: Bundesstaat (Bern-Frankfurt/M-New York 1986) RNr 890.

wird, bedarf es für die rechtzeitige und ausreichende Einbindung der Länder eines entsprechend ausgestalteten "**Länder-Beteiligungs-Verfahrens**".⁷⁷

- b) **Vereinbarungen über Inhalt und Art der Ausübung von Kompetenzen** sollten im Wege von Vereinbarungen nach Art 15a B-VG (der entsprechend zu ändern wäre) getroffen werden können: Zur Erweiterung der Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften wird weiters empfohlen:
Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG sollten als rechtsetzende Verträge gestaltet werden können, sodaß man damit unmittelbar anwendbares und derogationsfähiges Verfassungs- und Gesetzesrecht schaffen kann (natürlich unter Parlamentsgenehmigungsvorbehalt).
Durch Art 15a-Verträge sollten ferner gemeinsame organisatorische Einrichtungen der Länder und des Bundes, und zwar auch solche mit behördlichen Funktionen, geschaffen werden können.
- c) Zumindest in bestimmten Fragen (zB Raumordnung, Nahversorgung, Finanzverfassung) sollte auch im Verhältnis zwischen **Staat und Gemeinden** ein institutionalisiertes Zusammenwirken dieser gebietskörperschaftlichen Ebenen in geeigneten **Kooperationsformen** vorgesehen werden. Auch in dieser Relation sollten öffentlich-rechtliche Verträge (über Gegenstände des jeweiligen Wirkungsbereiches) zulässig sein.
- d) In bestimmten **Einzelfällen** käme ausnahmsweise die Institutionalisierung von "**Gemeinschaftsaufgaben**" in Betracht (Näheres unten).

6. *Reform der Kompetenzverteilung (ausgenommen Finanzverfassung)*

Hiezu hat die Strukturreformkommission auf der Basis der wissenschaftlichen Gutachten die folgenden konkreten Vorschläge gemacht.

a) **Inkorporierungsgebot**

Vorschriften zur bundesstaatlichen Kompetenzverteilung müssen in das Stammgesetz (B-VG) eingebaut und dort nach Möglichkeit auf geschlossene Regelungsbe-
reiche konzentriert werden.

Ein solches Gebot bedeutet – nach dem durchaus nachahmenswerten Muster ausländischer Rechtsordnungen – einen inneren Zwang zur gedanklichen und einen äußeren Zwang zur verfassungslegistischen Ordnung. Es bewirkt Transparenz und wäre ein psychologisches Hemmnis gegen Provisorien ("Verfassungsrecht auf Zeit"). Vermieden

⁷⁷ Siehe oben Seite 39

würden damit auch solche über das Ziel schießende verfassungsrechtliche Normen, die eine beabsichtigte oder unbeabsichtigte Immunität einfachgesetzlicher Regelungen gegen eine verfassungsrechtliche Kontrolle bewirken. Dies gilt etwa für Kompetenzdeckungsklauseln für bundesgesetzliche Regelungen, vor allem wenn sie auf Dauer angelegt sind, aber auch für die zeitlich befristeten, in der Praxis jedoch immer wieder erneuerten Kompetenzdeckungsklauseln der Wirtschaftsgesetze. In concreto sollten die Wirtschaftslenkungs Kompetenzen, insbesondere soweit sie die Versorgungssicherung und die Krisenvorsorge betreffen, endgültig als Bundesaufgabe und mit entsprechender Finanzierungsverantwortung verankert werden.

b) Kompetenz-Kompetenz

Bezüglich der Kompetenz-Kompetenz des Bundesverfassungsgesetzgebers wurde erwogen, diese stärker an die Zustimmung der Länder zu binden. Man könnte daran denken, statt der Mitwirkung des Bundesrates die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Länder oder aller neun Bundesländer hierfür vorzusehen.

c) Kompetenzvereinbarungen

Es wurde schon erwähnt, daß zur Flexibilisierung der Kompetenzordnung etwa Vereinbarungen über den Inhalt und über die Art der Ausübung der Kompetenzen vorgesehen werden könnten. Dieses Konzept geht von folgenden Vorstellungen aus:

- * Es soll einerseits ermöglicht werden, daß Kompetenzänderungen im Vereinbarungsweg nach Art 15a B-VG vorgenommen werden können. Dazu wäre Art 15a B-VG entsprechend zu ändern. Solche Vereinbarungen würden parlamentarischer Genehmigung bedürfen und sollen unmittelbar verfassungsändernde Kraft haben, dh keiner weiteren Transformation im Bundes- und Landesverfassungsrecht bedürfen.
- * Zu empfehlen wären auch Übereinkommen zur Kompetenzinterpretation und zur Kompetenzabgrenzung. Eine Verständigung über Randbereiche und Zweifelsfragen in der Abgrenzung von Kompetenztatbeständen sollte in dieser Form freilich nur in Übereinkunft des Bundes mit allen Bundesländern möglich sein. Der Vereinbarungstypus ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß die trennscharfe Kompetenzabgrenzung kein unbedingtes Ziel der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung bilden muß.

d) Zum "inneren System" der Kompetenzzuordnung

Bei den Grundsätzen, die das "innere System" prägen, wird von wissenschaftlicher Seite vorgeschlagen, das Prinzip der speziellen, **trennscharfen und starren Exklusivität der Bereiche aufzugeben** und durch ein System von Verantwortungsbereichen zu ersetzen. Diese Bereiche wären nicht als streng abgegrenzte, starre und exklusive "Besitztümer" der Kompetenzträger zu verstehen, sondern als große, final determinierte **Aufgabenzuteilungen** (zB Vorsorge für innere Sicherheit anstelle von einzelnen Tatbeständen des Sicherheitswesens) und Legitimationsgrundlagen für Maßnahmen der Gesetzgebung und Vollziehung. Das Verfassungsrecht sollte darauf verzichten, für die Lösung von Abgrenzungsproblemen im Detail ein materielles Lösungsmuster anzubieten und sich stattdessen auf die Bereitstellung von Verfahrensweisen und allgemeinen Grundsätzen zur Bewältigung solcher Probleme beschränken. Derartige Verfahrensweisen sollten kooperativ gestaltet sein. Als materielle Regulative für die Lösung von Abgrenzungsproblemen im einzelnen bieten sich vor allem die Grundsätze der Erforderlichkeit, Eignung und Angemessenheit an.

e) Neugestaltung von Kompetenztypen

Hierüber hat die Strukturreformkommission erwogen:

aa) Vom Standpunkt der Bundesstaatstheorie gilt der Kompetenztypus "Grundsatzgesetzgebung/Ausführungsgesetzgebung" als klassisches Modell zur Gewährleistung von Einheit in der Vielfalt. In der österreichischen Staatspraxis hat dieser Kompetenztypus die in ihn gesetzten Erwartungen nicht zu erfüllen vermocht. Um dieses Problem zu lösen, sind verschiedene Wege denkbar.

- * Zunächst könnte man dem **Kompetenztypus der Grundsatzgesetzgebung (Art 12 B-VG) auflösen**. Der Effekt wäre eine Reduzierung der Kompetenzhaupttypen auf jene nach Art 10, 11 und 15 B-VG. Wenn die bisher in Art 12 geregelten Bereiche in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder überstellt werden, könnten Grundsätze für die Landesgesetzgebung in Zukunft etwa auch über Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG geschaffen werden.
- * An die Stelle bundesgesetzlich vorgegebener Grundsätze könnten in bestimmten, durch den Bundesverfassungsgesetzgeber zu bezeichnenden Angelegenheiten der Gesetzgebung der Länder thematisch begrenzte, justiziable Zustimmungsrechte der Bundesregierung zu Gesetzesbeschlüssen der Landtage treten (zB um die Entwicklung der Lebensverhältnisse und insbesondere der Wirtschaft in anderen Ländern oder in Teilen davon nicht in erheblichem Maße zu behindern).

- * In einzelnen Fällen könnte eine ausschließliche Bundeskompetenz mit entsprechend ausgestalteten Zustimmungsrchten der Länder als ein sinnvolles Äquivalent zum bisherigen Art 12 B-VG erscheinen.

- bb) Als Alternative könnte freilich auch erwogen werden, den Kompetenztypus nach Art 12 B-VG beizubehalten, jedoch in seinem Wesen **deutlich zu verändern**. Sinnvoll erschiene es, die Kompetenzen von Bund und Ländern für bestimmte Materien in ein Verhältnis von "Grundlagen- und Entwicklungsgesetzgebung" zu verändern. In diesem Modell hätte der Bund nur die Grundlagen bzw die Ziele vorzugeben, die Art und Weise der Zielverwirklichung (Konkretisierung) sollte den Ländern vorbehalten sein, denen auch die Weiterentwicklung der Materie anvertraut wäre, solange und soweit der Bund die von ihm vorgegebenen Grundlagen bzw Ziele nicht ändert.
- cc) Als Instrument zusätzlicher Flexibilität denkbar ist ferner ein Ausbau der Möglichkeiten zur bundesgesetzlichen Delegation der Länder zur näheren Ausgestaltung (**delegierte Gesetzgebung**) auf weitere, konkret umschriebene Aufgabenbereiche nach dem Muster des derzeit geltenden Art 10 Abs 2 B-VG oder auf alle Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung.
- dd) **Besonders empfohlen wird die Auflfassung der mittelbaren Bundesverwaltung und Überführung der betreffenden Materien in den Kompetenztypus des Art 11 B-VG.** Dieses Konzept würde eine **radikale Vereinfachung** herbeiführen und den **Bundesstaatscharakter Österreichs** stärken. Aus verwaltungspolitischen Gründen sollte jedoch die Möglichkeit von Vollzugszuständigkeiten des zuständigen Bundesministers in jenen Fällen gewahrt bleiben, in denen eine bundesweit zentrale Entscheidung aus sachlichen Erwägungen unerlässlich ist. Wären die Vollziehungsaufgaben sohin in weiteren Bereichen eigene Angelegenheiten der Länder, so müßte dies auch entsprechende **Konsequenzen in der Finanzverfassung** haben: jede bundesgesetzliche Regelung mit Landesvollziehung bedeutet – bei einer auf (Vollziehungs)Aufgaben abstellenden Kostentragungsregel – eine Kostenverursachung für die Länder. Eine entsprechende Finanzausstattung der Länder muß für diesen Fall gesichert sein. Von wissenschaftlicher Seite und aus der Sicht der Länder wurde in diesem Zusammenhang eine – geänderte – Kostentragungsregelung, die an der kostenverursachenden Gesetzgebung anknüpft bzw ein Mischsystem zur Diskussion gestellt. Mit der Neustrukturierung der Verwaltungsorganisation könnten zugleich die in den Ländern bestehenden unabhängigen Verwaltungssenate zu einer echten Landesverwaltungsgerichtsbarkeit mit umfassender Zuständigkeit fortentwickelt werden.

Konkurrierende Kompetenzen?

Von wissenschaftlicher Seite wurde die Auffassung vertreten, daß der Gedanke einer Einführung konkurrierender Kompetenzen als genereller Kompetenztypus nicht von vornherein abgelehnt werden sollte. Zur Begründung wird angeführt, daß eine solche Konstruktion besonders dort geeignet erschiene, wo durch einen Regelungswettbewerb zwischen dem Bund und den Ländern eine verantwortliche Lösung zur Verbesserung der rechtspolitischen Situation erzielt werden könnte (zB für Umweltstandards in einer allgemeinen Immissionsschutzregelung). Auf Seite der Praxis stößt diese Vorstellung überwiegend auf Skepsis.

f) Eine Kompetenzordnung für die Privatwirtschaftsverwaltung!

Die generelle Kompetenzfreistellung der nichthoheitlichen Verwaltung stellt im internationalen Vergleich ein Unikat dar, wie es in dieser allgemeinen Form in keiner anderen bundesstaatlichen Rechtsordnung begegnet. Eine Kompetenzordnung soll ja – ungeachtet der Rechtsform – für alle Staatsaufgaben eine klare Verteilung der Verantwortlichkeiten treffen. Gegenwärtig bewirkt die österreichische Rechtslage, daß Bund und Länder auf denselben Sachgebieten fördernd, wirtschaftend und durch Auftragsvergabe (in den Formen des Privatrechts) tätig sein können. Daraus resultierte weiters die Gefahr einer unkoordinierten und daher ineffizienten transkompetenten Betätigung des Bundes und der Länder als Träger von Privatrechten. Die Kompetenzfreistellung ist daher rechtspolitisch verfehlt. Um einer kompetenzrechtlich bedingten Fehlverwendung öffentlicher Mittel und Ressourcen zu begegnen, wird von wissenschaftlicher Seite die Unterstellung der Privatwirtschaftsverwaltung unter ein angemessenes Kompetenzregime vorgeschlagen.

- * Eine mögliche Lösung könnte in einer generellen Verknüpfung der nichthoheitlichen Aufgaben bestehen (**Annexprinzip**). Dies mag vielleicht nicht immer zu sachgerechten Lösungen führen.
- * Eine tauglichere Lösung könnte folglich darin bestehen, eine **besondere Kompetenzverteilung** für die Privatwirtschaftsverwaltung bzw für Teile davon zu schaffen. Auf alle Fälle müßte bei fördernden und daseinsvorsorgenden Tätigkeiten der öffentlichen Hand eine obligatorische Koordination zur Gewährleistung der gleichen Grundrichtung und zur Vermeidung gegenseitiger Konterkarierung sichergestellt werden.
Ein kompetenzrechtliches Regime für die Privatwirtschaftsverwaltung müßte jedenfalls eine den verschiedenen Bereichen und Zwecken dieser Staatstätigkeit entsprechende Differenzierung aufweisen:

Die **Subventionen** sollten zum Teil in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes und der Länder gestellt werden, daneben sollte es bei bestimmten Subventionen (zB Sport und Fremdenverkehr) eine Kompetenzverteilung nach regionaler und überregionaler Bedeutung (mit entsprechender Möglichkeit einer Parallelförderung) geben; schließlich wäre in bestimmten Materien (zB bei der regionalen Industrieförderung) eine Gemeinschaftskompetenz ("Gemeinschaftsaufgabe") des Bundes und der Länder einzurichten.

Soweit konkurrierende Förderungen zugelassen werden, müßte eine Abstimmung mit der jeweils führenden zuständigen Gebietskörperschaft gewährleistet werden.

Die **Auftragsvergabe** hat dienend-akzessorischen Charakter für andere Verwaltungszwecke, insbesondere für Unternehmenstätigkeiten und für die Bedarfsdeckung des Staates. Die Kompetenzverteilung nach dem Annexprinzip könnte hier zwar aufrechterhalten, zugleich aber durch eine Sicherung einheitlicher Grundsätze ergänzt werden. Letzteres könnte nach dem Muster des Art 12 B-VG (Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung) oder im Wege von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern erreicht werden.

Die bestehende Kompetenzfreistellung (Kompetenzneutralität) der nichthoheitlichen Verwaltung des Bundes und der Länder wäre künftig auf die **Bedarfsdeckung** ("Intendanturverwaltung") sowie auf jene Teile der **erwerbsgerichteten** Wirtschaftsverwaltung ("Fiskalverwaltung") zu beschränken, wo der Bund und die Länder mit Gewinnziel unter marktmäßigen Bedingungen agieren.

g) **Gemeinschaftsaufgaben**

Zweckmäßig erschiene weiters die Verankerung von bestimmten Materien als "Gemeinschaftsaufgaben", dh als ein besonderer, aus der allgemeinen Kompetenzverteilung herausfallender Kompetenztypus. Weil der "Kompetenzverband" jedenfalls eine Abweichung von der Regelstruktur der Kompetenzverteilung und der daran anknüpfenden Verwaltungsorganisation darstellte, wären schon im Verfassungsrecht die Grundzüge der Regelung von **Organisation, Verfahren und Finanzierungen** vorzuzeichnen. Das Minimum an verfassungsrechtlicher Vorgabe wäre die Ermächtigung zur Schaffung einer "Mischverwaltung", sinnvoll wäre darüber hinaus eine detaillierte Vorgabe an den Organisationsgesetzgeber, wie die Willensbildung erfolgen und die Finanzierung sichergestellt werden soll. Nach Ansicht der Lehre und unter Berücksichtigung einzelner ausländischer Vorbilder ist diese Konstruktion besonders für Aufgaben zu erwägen, bei denen die lokale/regionale/nationale Dimension der Aufgabe nicht exakt abgrenzbar und ein Zusammenwirken der verschiedenen territorialen Ebenen besonders wünschenswert ist. Von wissenschaftlicher Seite werden dafür folgende Bereiche als Beispiele angeführt: Raumordnung, Umweltschutz, Katastrophenschutz (Vorsorge für und Bekämpfung von Katastrophen) sowie Zivilschutz, ferner für die Krankenanstaltenfinanzierung sowie für die Vorsorge für Kranken- und Altenpflege.

Von Seite der Praxis wird aufmerksam gemacht, daß derartige Konstruktionen mehr Probleme verursachen als sie lösen könnten. Richtig ist, daß in solchen Kooperationsmodellen letztlich eine Regelung über Einigungszwang oder Letztentscheidung verankert werden müßte.

7. *Reform der Finanzverfassung*⁷⁸

In finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht wird eine Weiterentwicklung des gegenwärtigen Verbundsystems im Sinne verstärkter Betonung der Parität und Autonomie der Finanzausgleichspartner empfohlen. Das zu entwickelnde System sollte durch folgende Elemente gekennzeichnet sein:

- Verfassungsförmliche Verankerung der zentralen finanzverfassungsrechtlichen Weichenstellungen.
- Beibehaltung des Steuerverbundes für die fiskalisch wichtigen Steuern.
- Überantwortung von zusätzlichen Abgabenobjekten und/oder Zuschlagsrechten an die Länder bei gleichzeitiger Beseitigung der Landesumlage.
- Beseitigung der Abgabentypologie des § 6 F-VG.
- Ermächtigung des Bundes zur Bedarfsgesetzgebung auch für allgemeine Regeln des materiellen Abgabenrechts.
- Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden bei für sie kostenverursachendem Bundesrecht.
- Zurückdrängung von Transferzahlungen.
- Beibehaltung und Stärkung des Grundsatzes der eigenen Kostentragung: die Ausnahmen für Kostenabwälzungen wären zu streichen, die für Kostenübernahmen wären wesentlich enger als bisher zu fassen.

C) *Ausblick*

Überblickt man die vielfältigen Initiativen zur kooperativen Föderalismusreform der jüngsten Zeit, so kann festgestellt werden, daß zahlreiche grundsatzorientierte und wohl überlegte Vorschläge auf dem Tisch liegen. Am Wort ist die Föderalismuspolitik. Sie sollte die Chancen für eine grundsätzliche Neuorientierung und für die Schaffung verbesserter kooperativer Strukturen nicht vertun!

⁷⁸ Hierüber vgl. Ruppe, in: Neuordnung der Kompetenzverteilung, 289 ff und das Referat von Ruppe im Rahmen dieses Symposiums, siehe unten, S 105 ff.

ANHANG 1:

Forderungsprogramme der Länder⁷⁹

Forderungsprogramm 1964

"Schutzklausel": Beschränkung der Länderrechte nur mit Zustimmung aller Landtage.

A/1: Die Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namensänderung 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 soll 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.

⁷⁹ Die folgende Gegenüberstellung der Forderungsprogramme wurde von Univ.-Ass. Dr. Dietmar Jahnel bearbeitet.

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 Bund 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.

B: Finanzausgleichsprobleme insbesondere hinsichtlich der Wiederherstellung der Steuerhoheit.

C/1: Kräftigung der mittelbaren Bundesverwaltung.

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/b: Übertragung der Kompetenz zur Erteilung der Nachsicht vom Befähigungsnachweis an den LH.

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

C/1/d: Verleihung der Befugnis nach dem Ziviltechnikergesetz an den LH.

C/1/e: Kompetenz zur Bestellung der Mitglieder von bestimmten Prüfungskommissionen für Krankenpflegeausbildung an den LH.

C/1/f: Entscheidung über Ansprüche an den Bundesschatz nach dem Epidemiegesetz an den LH.

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

C/2: Erweiterte Gebrauchnahme von Art 104 B-VG.

C/2/a: Bundesstraßenerhaltung an Bundesländer gegen Anteil an Mineralölsteuer.

C/2/b: Bundesforstgärtenverwaltung an Bundesländer.

C/2/c: Bestimmte Angelegenheiten nach dem Wasserbautenförderungsgesetz an die Bundesländer.

C/3: Fondswirtschaft.

C/3/a: Umorganisation der Wasserwirtschaftsförderung und des Wasserwirtschaftsfonds.

C/2/b: Auflassung des Fonds für Zwecke des Feuerwehrwesens.

C/4: Neuregelung des finanziellen Förderungswesens des Bundes.

C/4/a: Neuordnung der Förderungstätigkeit zwischen Bund und Ländern.

C/4/b: Aufteilung der Förderungsbeiträge des Bundes.

Davon wurden erfüllt:

A/12 durch BVG vom 10. Juni 1965, BGBl 1965/164.

A/13 teilweise durch BGBl 1965/250 idF BGBl 1966/163.

C/1/b durch Gewerberechts-Novelle 1986, BGBl 1968/305.

C/1/e durch Abänderung des Krankenpflegegesetzes BGBl 1967/257.

C/1/f durch Abänderung des Epidemiegesetzes BGBl 1967/116.

C/2/b

C/2/c teilweise durch das Wasserbautenförderungsgesetz BGBl 1965/170.

Förderungsprogramm 1970

"Schutzklausel": Beschränkung der Länderrechte nur mit Zustimmung von zwei Drittel der Landtage.

A/1: Die Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namensänderung sollen in der Vollziehung Landessache sein.

A/2: Die Schifffahrt mit Ausnahme der auf der Donau und auf Grenzgewässern soll Landessache sein.

A/3: Soweit eine Überstellung des Forstwesens einschließlich des Triftwesens von der ausschließlichen Bundeszuständigkeit in die bloße Grundsatzgesetzgebung nicht in Betracht kommt, soll die Landesgesetzgebung verstärkt ermächtigt werden, zu einzelnen Bestimmungen des Forstrechts Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

A/4: Der Denkmalschutz soll in die mittelbare Bundesverwaltung überstellt werden.

A/5: Die Angelegenheiten der Naturhöhlen soll wieder Landessache werden.

A/6: Die Enteignungen zu Zwecken der Assanierung sollen Landessache werden.

A/7: Das Kurortwesen, mit Ausnahme der Aufsicht, soll Landessache werden.

A/8: Das Dienstrecht der Bediensteten der Länder und Gemeinden einschließlich des Personalvertretungsrechtes soll zur Gänze Landessache werden.

A/9: Die Zuständigkeit des Obersten Agrarsenats soll beschränkt werden.

A/10: Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen hinsichtlich der Berufs- und Fachschulen mit Ausnahme der höheren land- und forstwirtschaftlichen Lehranstalten soll Landessache werden.

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

A/12: Die Verleihung der Staatsbürgerschaft auch auf Grund außerordentlicher Leistungen im Interesse der Republik soll den Landesregierungen übertragen werden.

B: Finanzausgleichsprobleme insbesondere hinsichtlich der Wiederherstellung der Steuerhoheit.

C/1: Kräftigung der mittelbaren Bundesverwaltung.

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/b: Das Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen, das Verkehrswesen und die Bundesstraßen sollen aus dem Katalog zur Führung durch unmittelbare Bundesbehörden gestrichen werden.

C/1/c: Verleihung der Befugnis nach dem Ziviltechnikergesetz an den LH.

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

C/2: In der Auftragsverwaltung des Bundes ist die Entscheidungsbefugnis des Landeshauptmannes in rechtlicher und materieller Hinsicht zu erweitern und sind den Ländern die Kosten voll abzugelten.

C/3: Das finanzielle Förderungswesen des Bundes ist auf eine neue Grundlage zu stellen und in den Finanzausgleich einzubeziehen.

Ergänzungen zum Forderungsprogramm:

I. Forderungen im Rahmen des Verfassungsrechtes

1. Im "bäuerlichen Anerbenrecht" soll der Bund auf die Grundsatzgesetzgebung beschränkt werden.
2. Die Regelung der Angelegenheiten des Fremdenführer-, Bergführer- und Schiführerwesens sowie der Privatzimmervermietung soll den Ländern vorbehalten werden.
3. Im Archiv- und Bibliotheksdienst soll der Bund auf Bundeseinrichtungen beschränkt werden.
4. Statistik in den Ländern (Ausnahme Volkszählung) soll gewahrt werden.
5. Stellungnahmerecht zu Staatsverträgen des Bundes, die den Wirkungsbereich der Länder berühren.
6. Es soll ausgeschlossen werden, daß der Bund in Angelegenheiten des Verwaltungsverfahrens nach dessen einheitlicher Gestaltung in Bundesgesetzen zum Unterschied von den Ländern abweichende Vorschriften erläßt.
7. Klarstellung der Zugehörigkeit von Anstandsverletzung und Lärmerregung zur örtlichen Sicherheitspolizei.
8. Verwaltungsorganisation in den Ländern soll Landessache werden.
9. Die Ausnahme in Bausachen zugunsten des Bundes für Bundesgebäude soll entfallen.
10. Gesetzgeberische Tätigkeit der Länder, wenn Bund von Grundsatzgesetzgebung noch nicht Gebrauch gemacht hat.
11. Straf- und Zivilrechtskompetenz nicht nur bei Unerläßlichkeit, sondern auch bei Zweckmäßigkeit.
12. Verbindliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sollen verfassungsgesetzlich ermöglicht werden.

13. Wenn der Bund zur Durchführung eines Staatsvertrages anstelle eines Landes Maßnahmen getroffen hat, sollen diese außer Kraft treten, wenn das Land die entsprechenden Durchführungsmaßnahmen getroffen hat.
14. Bekanntgabe der Gesetzesbeschlüsse der Landtage ausschließlich an das Bundeskanzleramt.
15. Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse eines LT nur wegen Eingriff in Bundeszuständigkeiten.
16. Im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung eigene Bundesbehörden in I. Instanz nur mit Zustimmung der Länder.
17. Wenn Bundespolizeibehörden Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes besorgen, sollen sie der Landesregierung unterstellt sein.
18. VfGH-Zuständigkeit zur Feststellung der Erfüllung von Art 15a-Vereinbarungen.
19. Sicherung der Länderzuständigkeit hinsichtlich Grundverkehr.
20. Unbefugte Führung von Wappen etc Landessache.

II. Forderungen, die die einfache Bundesgesetzgebung betreffen

1. Doppelsesselliften: Genehmigung durch LH.
2. Konzessionserteilung für Mineralwassergewerbe an LH.
3. Ausnahme vom Verbot des Betretens militärischer Sperrgebiete auch für weitere Organe von Land und Gemeinden.
4. Anhörungsrecht der LReg vor Ernennung des Militärkommandanten.
5. Betrauung der Aufsichtsbehörde über Sozialversicherungsträger: LH
6. Stellungnahmerecht vor Öffnung und Schließung eines Grenzüberganges.
7. Parteistellung im bergbehördlichen Verfahren.

III. Forderungen in Finanzangelegenheiten

1. Steuerhoheit.
2. Ergänzung des F-VG 1948.
3. Schutzklausel nach § 6 FAG.
4. Zweckzuschüsse nach F-VG.
5. Krankenanstalten.
6. Landesstraßen, Gemeindestraßen etc.
7. Schulfinanzierung.
8. Steuerfindungsrecht.
9. Selbstträgerschaft.
10. Flüchtlingsfürsorge.
11. Schulerhaltungsgesetz.
12. Finanzielle Bedeckung.

Davon zur Gänze erfüllt:

A/3: Forstgesetz 1975.

A/5: Naturhöhlen sind Landessache seit B-VGN 74.

A/9: Agrarbehördengesetznovelle 1974.

A/11: Streichung des Art 17 Abs 2 B-VG durch B-VGN 74.

I/4: Statistik (Ergänzung Art 10 Abs 1 Z 13 durch B-VGN 74.

I/5: Durchführungsmaßnahmen zu Staatsverträgen (neuer Art 10 Abs 3 durch B-VGN 74).

I/6: Ergänzung des Art 11 Abs 2 durch B-VGN 74.

I/7: Ergänzung des Art 15 Abs 2 durch B-VGN 74.

I/8: Beseitigung des Grundsatzgesetzgebungsrechts des Bundes in Art 12 Abs 1 B-VG und Neuaufnahme des Abs 10 im Art 15 B-VG durch B-VGN 74.

I/10: Ergänzung des Art 15 Abs 6 B-VG durch B-VGN 74.

I/12: Neuer Art 15a Abs 1 durch B-VGN 74.

I/13: Ergänzung des Art 16 Abs 1 B-VG durch B-VGN 74.

I/14: Änderung der Art 97 Abs 2 und 98 Abs 1 und 2 B-VG durch B-VGN 74.

I/16: Ergänzung des Art 102 Abs 1 B-VG durch B-VGN 74.

I/17: Streichung des letzten Satzes des Art 102 Abs 1 B-VG durch B-VGN 74.

C/1/a: Neufassung des Art 103 Abs 4 B-VG durch B-VGN 74.

C/1/d: Ergänzung des Art 109 B-VG durch B-VGN 74.

I/18: Einfügung des Art 138a B-VG durch B-VGN 74.

I/19: Art VII der B-VGN 74.

I/20: Art VIII der B-VGN 74.

II/2: GewO 1973 und Reisebüroverordnung BGBl 1975/314.

II/5: Änderung des § 448 Abs 3 ASVG durch die Novelle BGBl 1973/31.

Teilweise erfüllt:

A/2: Bezüglich Schifffahrt wurde die Vollziehung den Ländern übertragen (Neufassung des Art 10 Abs 1 Z 9 und Art 11 Abs 1 B-VG durch B-VGN 74).

A/6: Assanierung nur noch hinsichtlich Gesetzgebung Bund, allerdings Bodenbeschaffung in Gesetzgebung des Bundes übertragen (Städterneuerungsgesetz, BGBl 1974/287 und Bodenbeschaffungsgesetz BGBl 1974/288).

A/8: Dienstrecht der Landes- und Gemeindebediensteten mit Einschränkungen (Neufassung des Art 21 Abs 1 und 2 B-VG durch B-VGN 74).

A/10: Einfügung eines Art 14a B-VG durch B-VGN 74.

C/1/b: Mittelbare Bundesverwaltung für das Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen und die Bundesstraßen (Neufassung des Art 102 Abs 2 B-VG durch B-VGN 74).

I/1: Anerbenrecht: Länder können zu Ausführungsbestimmungen ermächtigt werden (Art XIII der B-VGN 74).

I/2: Hinsichtlich Bergführer, Schiführer, Privatzimmervermietung bis zu 10 Zimmern erfüllt (Art III B-VGB 74).

I/3: Hinsichtlich der Angelegenheiten der künstlerischen und wissenschaftlichen Sammlungen und Einrichtungen erfüllt (Neufassung des Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG durch B-VGN 74).

I/9: Parteistellung der Länder im Verfahren der Ministerialinstanz (Ergänzung des Art 131 Abs 1 B-VG durch B-VGN 74).

II/7: Länder erhalten Parteistellung im Verfahren über bergbehördliche Berechtigungen (§ 98 Abs 2 Berggesetz 1975).

Förderungsprogramm 1976

A/1: "Schutzklausel": Beschränkung der Länderrechte nur mit Zustimmung von zwei Drittel der Landtage.

A/2: Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes für das Elektrizitätswesen soll sich auch auf Leitungen beziehen, die sich auf zwei oder mehrere Länder erstrecken.

A/3: Im Archiv- und Bibliotheksdienst soll der Bund auf Bundeseinrichtungen beschränkt werden.

A/4: Alle baubehördlichen Angelegenheiten der Bundestheater sollen in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache werden.

A/5: Abschluß zwischenstaatlicher Verträge mit Nachbarländern in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches.

A/6: Die vorgesehene Einrichtung von Verwaltungsstrafsenaten bei den Ämtern der Landesregierungen soll entfallen.

A/7: Das Kurortewesen, mit Ausnahme der Aufsicht, soll Landessache werden.

A/8: Elektrizitätswesen: Ende des Instanzenzuges bei der Landesregierung.

A/9: Verpflichtung des Bundesgesetzgebers, Grundsatzgesetze und Grundsatzbestimmungen als solche zu bezeichnen.

A/10: Bei Grundsatzgesetzen soll klargestellt werden, daß es eine Aufsichtsbefugnis des Bundes über die Vollziehung der Länder nicht gibt.

A/11: Einschränkung des Mitwirkungsrechtes der Bundespolizeibehörden in Angelegenheiten des Theater- und Kinowesens etc.

A/12: Die Ausnahme in Bausachen zugunsten des Bundes für Bundesgebäude soll entfallen.

A/13: Straf- und Zivilrechtskompetenz nicht nur bei Unerläßlichkeit, sondern auch bei Zweckmäßigkeit.

A/14: In außerordentlichen Fällen soll der LReg ein Notverordnungsrecht zustehen.

A/15: Das Dienstrecht der Bediensteten der Länder und Gemeinden einschließlich des Personalvertretungsrechtes soll zur Gänze Landessache werden.

A/16: Das Recht, Gesetzesvorschläge an den Nationalrat zu stellen, soll auch jedem Landtag zustehen.

A/17: Bundesgesetze sollen die ihnen zugrunde liegenden Kompetenzbestimmungen anführen.

A/18: Stellungnahmerecht vor Ernennung der Präsidenten der Gerichtshöfe erster und zweiter Instanz.

A/19: Die Regelung des Art 95 Abs 4 B-VG über die höchstzulässige Zahl der Mitglieder der Landtage soll entfallen.

A/20: Es soll klargestellt werden, daß für die Mitwirkung der richterlichen Mitglieder in Kollegialorganen der Länder und für die Heranziehung von Wachkörpern im Bereich der Landesvollziehung keine Zustimmung der BReg erforderlich ist.

A/21: Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse eines LT nur wegen Eingriff in Bundeszuständigkeiten.

A/22: Die Regelung der Beschlußfähigkeits- und Zustimmungserfordernisse soll weitgehend den Ländern überlassen sein.

A/23: LT-Auflösung durch den Bundespräsidenten nur einmal aus demselben Grund.

A/24: Das Verkehrswesen soll aus dem Katalog zur Führung durch unmittelbare Bundesbehörden gestrichen werden.

A/25: Der Denkmalschutz soll in die mittelbare Bundesverwaltung überführt werden.

A/26: In außerordentlichen Fällen soll dem LH die Führung der unmittelbaren Bundesverwaltung zustehen.

A/27: In den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung soll der Instanzenzug beim Landeshauptmann dann enden, wenn er zumindest in zweiter Instanz entschieden hat.

A/28: Es soll klargestellt werden, daß in den Angelegenheiten der Auftragsverwaltung des Bundes durch den LH auch die Heranziehung sonstiger Regierungsmitglieder durch die LReg möglich ist.

A/29: In der Auftragsverwaltung des Bundes ist die Entscheidungsbefugnis des Landeshauptmannes zu erweitern. Den Ländern sind die Kosten hierfür voll abzugelten.

A/30: Bei der Bestellung der Mitglieder des VfGH soll für ein verstärktes Mitwirkungsrecht der Länder Sorge getragen werden.

A/31: Das Organisationsrecht der Gemeindeverbände soll in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers und nicht in die des Materiengesetzgebers fallen.

A/32: Vom Bericht des RH an den NR sollen die Überprüfungen der Länder und Gemeinden ausgenommen sein; desgleichen soll die Verpflichtung des RH, das Ergebnis seiner Gebarungsprüfung in den Ländern auch der BReg mitzuteilen, entfallen.

A/33: Das Erfordernis der Zustimmung der BReg zur Bestellung des Landesamtsdirektors soll entfallen.

A/34: Die Neuerrichtung von Gemeindewachkörpern und die Änderung ihrer Organisation soll keiner Zustimmung des BMI bedürfen.

A/35: Die Geschäftseinteilungen und die Geschäftsordnungen der Ämter der LReg sollen auch, soweit sie sich auf Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung beziehen, keiner Zustimmung der BReg bedürfen.

A/36: Die Verleihung der Staatsbürgerschaft auch auf Grund außerordentlicher Leistungen im Interesse der Republik soll den LReg übertragen werden.

B: Forderungen zur einfachen Bundesgesetzgebung

B/1: Verleihung der Befugnis nach dem Ziviltechnikergesetz an den LH.

B/2: Doppelsessellifтанlagen: Genehmigung durch LH.

B/3: Ausnahme vom Verbot des Betretens militärischer Sperrgebiete auch für weitere Organe von Land und Gemeinden.

B/4: Anhörungsrecht der LReg vor Ernennung des Militärkommandanten.

B/5: Stellungnahmerecht vor Öffnung und Schließung eines Grenzüberganges. Vorläufige Grenzsperr bei Gefahr im Verzug.

B/6: Äußerungsrecht der LReg vor Ernennung des Sicherheitsdirektors, des Landesgendarmeriekommandos und Leiter der Staatsanwaltschaften.

C: Forderungen in Finanzangelegenheiten.

C/1: Steuerhoheit.

C/2: Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge.

C/3: Schutzklausel.

C/4: Steuererfindungsrecht.

C/5: Gemeinschaftliche Bundesabgaben und ausschließliche Bundesabgaben von demselben Besteuerungsgegenstand.

C/6: Förderungswesen.

C/7: Wichtige finanzpolitische Fragen (Krankenanstalten, Schulfinanzierung, Bundes-Schulerhaltungsgesetz, Flüchtlingsfürsorge, Selbstträgerschaft).

Davon erfüllt:

A/1: Zustimmung des BR durch Einfügen eines neuen Art 44 Abs 2 B-VG durch BGBl 1984/490.

A/4: Neufassung des Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG durch BGBl 1984/490.

A/6: Entfall von Art 11 Abs 5 und Art 110 B-VG durch BGBl 1984/490.

A/7: Neufassung von Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG durch BGBl 1983/175.

A/9: Neuer Art 12 Abs 4 B-VG durch BGBl 1984/490.

A/12: Teilweise Neufassung von Art 15 Abs 5 B-VG durch BGBl 1983/175.

A/14: Art 97 Abs 3 und 4, 102 Abs 8 B-VG durch BGBl 1984/490.

A/15: Teilweise Neufassung von Art 21 Abs 2 B-VG durch BGBl 1981/350.

A/19: Entfall von Art 108 Abs 2 und 4, Art 95 B-VG durch BGBl 1977/531.

A/21: Neufassung von Art 98 Abs 2 B-VG durch BGBl 1983/175.

A/23: Neufassung von Art 100 Abs 1 B-VG durch BGBl 1984/490.

A/26: Neufassung von Art 102 Abs 8 B-VG durch BGBl 1984/490.

A/28: Neufassung von Art 104 Abs 2 B-VG durch BGBl 1984/490.

A/31: Streichung des Art 116 Abs 4 B-VG durch BGBl 1984/490.

B/4: Wehrgesetznovelle 1977.

Forderungskatalog 1985

1. Abschluß zwischenstaatlicher Verträge mit Nachbarländern in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches.
2. Das Volkswohnungswesen soll, zumindest in Teilgebieten, insbesondere in den Angelegenheiten der Wohnbauförderung und Bodenbeschaffung in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache werden.
3. Den Ländern sollen im Bereich des Mietenrechtes Zuständigkeiten eingeräumt werden.
4. Die Assanierung soll in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache werden.
5. Elektrizitätswesen: Starkstromwegerecht, soweit sich die Leitungsanlagen auf zwei oder mehrere Bundesländer beziehen, Grundsatzgesetzgebung des Bundes; Elektrizitätswesen (Art 12 B-VG) Landessache; Art 12 Abs 3 B-VG soll entfallen.
6. Die Regelung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen der in die Zuständigkeit der Länder fallenden Berufe soll den Ländern zukommen.
7. Sammlungswesen Landessache.
8. Straf- und Zivilrechtskompetenz nicht nur bei Unerläßlichkeit, sondern auch bei Zweckmäßigkeit.
9. Angemessener Einfluß auf die Bestellung von gemeinsamen Organen (insb VfGH, VwGH, RH); gleichwertiges Vorschlagsrecht für Länder.
10. Der Denkmalschutz soll in die mittelbare Bundesverwaltung überführt werden.
11. Die Sicherheitsdirektionen sollen dem LH unterstellt werden.
12. Wildbach- und Lawinenverbauung in mittelbarer Bundesverwaltung bzw Auftragsverwaltung.
13. In der Auftragsverwaltung des Bundes ist die Entscheidungsbefugnis des Landeshauptmannes zu erweitern. Den Ländern sind die Kosten hiefür voll abzugelten.

14. Mitwirkung bei Staatsverträgen: bei Länderberührung Zustimmung des BR; Vertretung der Länder in zwischenstaatlichen Einrichtungen.
15. Stellungnahmerecht vor Ernennung der Präsidenten der Gerichtshöfe erster und zweiter Instanz, des Sicherheitsdirektors, Landesgendarmeriekommandanten, Leiter der Staatsanwaltschaften.
16. Stellungnahmerecht vor Öffnung und Schließung eines Grenzüberganges. Vorläufige Grenzsperrung bei Gefahr im Verzug.
17. Dienstnehmerhaftung für Landesbedienstete bei Eigentumsbeschädigung des Bundes an LH.
18. Steuerhoheit.
19. Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge.
20. Schutzklausel.
21. Steuerfindungsrecht.
22. Förderungswesen.
23. Krankenanstalten.
24. Schulfinanzierung.
25. Bundes-Schülerhaltungsgesetz.
26. Flüchtlingswesen: Aufwandersatz.
27. Die Landesbürgerschaft im staatsbürgerschaftsrechtlichen Sinn soll wiederhergestellt werden.
28. Mitwirkung von Bundesorganen: Für Mitwirkung der richterlichen Mitglieder in Kollegialorganen der Länder und Heranziehung von Wachkörpern im Bereich der Landesvollziehung keine Zustimmung der BReg; Mitwirkung der Bundespolizeibehörden im Theater- und Kinowesen nicht zwingend.
29. Instanzenzug in mittelbarer Bundesverwaltung ohne Ausnahmen höchstens zweigliedrig; BM nicht erste und einzige Instanz.
30. Sessellifanlagen: Genehmigung durch LH.

Davon erfüllt:

1. Staatsvertragskompetenz der Länder: Art 16 B-VG durch B-VGN 1988
2. Verlängerung der Wohnbauförderung: Neufassung des Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG durch BGBl 1987/640
6. Neufassung des Art 11 Abs 1 Z 2 B-VG durch B-VGN 1988
7. Art IV B-VGN 1988
11. (teilweise): Informations- und Anhörungsrechte der Länder hinsichtlich der Sicherheitsdirektion durch Novellierung des § 15 BehÜG durch B-VGN 1988.
14. (teilweise): Neufassung des Art 50 Abs 1 B-VGN 1988.
27. Neufassung des Art 6 Abs 2 B-VG durch B-VGN 1988 allerdings ohne staatsbürgerschaftsrechtliche Bedeutung.

ANHANG 2:

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration

Der Bund, vertreten durch die Bundesregierung
und die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg,
Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien,
jeweils vertreten durch den Landeshauptmann – im folgenden Vertragsparteien ge-
nannt –, sind übereingekommen, gemäß Art 15a B-VG die nachstehende Vereinbarung
zu schließen:

Art 1

Informationspflicht des Bundes

(1) Der Bund unterrichtet die Länder unverzüglich im Wege der Verbindungs-
stelle der Bundesländer über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration,
die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von
Interesse sein könnten. Gleiches gilt für die Gemeinden, soweit der eigene Wirkungs-
bereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berührt werden. Die Vertre-
tung der Gemeinden obliegt in diesen Angelegenheiten dem Österreichischen Städte-
bund und dem Österreichischen Gemeindebund.

(2) Die Unterrichtung erfolgt insbesondere durch Übersendung der dem Bund
vorliegenden

- a) Dokumente, Berichte und Mitteilungen von Organen und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,
- b) Dokumente, Berichte und Mitteilungen über informelle Ministertreffen und Gremien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,
- c) Dokumente und Informationen über Verfahren vor Europäischen Gerichten und Streitbeilegungseinrichtungen, an denen die Republik Österreich beteiligt ist, so-
wie
- d) Berichte der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften.

(3) Über Vorhaben des Bundes in Angelegenheiten der europäischen Integration werden die Länder und Gemeinden im Wege der Einrichtungen gemäß dem Bundesgesetz über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik, BGBl Nr 368/1989, und gemäß der Verordnung des Bundeskanzlers über die Einsetzung und die Geschäftsordnung der Arbeitsgruppe für Integrationsfragen, BGBl Nr 574/1989, unterrichtet. Diese Unterrichtung erfolgt insbesondere durch Übermittlung von Dokumenten und Informationen über förmliche Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes.

Art 2 Verfahren

(1) Die Übermittlung von Informationen im Sinne des Art 1 Abs 1 und 2 an die Verbindungsstelle der Bundesländer, an den Österreichischen Städtebund und an den Österreichischen Gemeindebund erfolgt schriftlich.

(2) Das Bundeskanzleramt kann der Verbindungsstelle der Bundesländer, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund Informationen, insbesondere in dringenden Fällen, ausnahmsweise auch mündlich übermitteln.

(3) Der Verbindungsstelle der Bundesländer obliegt die Verteilung und Weitergabe dieser Informationen an die Länder.

(4) Die Übermittlung der Informationen erfolgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Das Bundeskanzleramt übermittelt die Unterlagen der Verbindungsstelle der Bundesländer in zwei Exemplaren, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund in je einem Exemplar.

Art 3 Zugang zu einschlägigen Datenbanken

(1) Soweit dem Bund Zugang zu Datenbanken im Rahmen der europäischen Integration gewährt wird, wird er sich bemühen, diese nach Maßgabe der rechtlichen und technischen Möglichkeiten und gegen Kostenersatz auch den Ländern, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund auf deren Ersuchen zugänglich zu machen.

(2) Soweit dies zur Wahrnehmung integrationspolitischer Belange erforderlich und datenschutzrechtlich zulässig ist, gewährt jede Vertragspartei den übrigen Vertragsparteien auf deren Ersuchen gegen Kostenersatz den Zugang zu ihren eigenen Datenbanken.

Art 4 Fristen

(1) Gleichzeitig mit der Übermittlung der Informationen gemäß Art 1 Abs 1 und 2 gibt das Bundeskanzleramt der Verbindungsstelle der Bundesländer, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund nach Möglichkeit den vorgesehenen Zeitplan der Behandlung des jeweiligen Vorhabens durch die im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organe bekannt.

(2) Das Bundeskanzleramt teilt der Verbindungsstelle der Bundesländer, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund mit, welche Frist den Ländern und Gemeinden für die Erstattung einer Stellungnahme im Hinblick auf den Verfahrensablauf vor den im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organen zur Verfügung steht. Bei der Festsetzung dieser Frist sind der Koordinationsbedarf der Länder und der Gemeinden und ein angemessener Zeitraum für die Auswertung der Stellungnahmen durch den Bund zu berücksichtigen.

Art 5 Allgemeine Stellungnahmen

(1) Der Bund hat fristgerechte Stellungnahmen der Länder und Gemeinden zu Vorhaben im Sinne des Art 1 Abs 1 bei der Festlegung des Standpunktes der Republik Österreich in den zuständigen Organen der europäischen Integration entsprechend zu erwägen.

(2) Stellungnahmen der Länder, des Österreichischen Städtebundes und dem Österreichischen Gemeindebundes sind schriftlich an das Bundeskanzleramt zu richten.

Art 6 Bindende Stellungnahmen der Länder

(1) Liegt dem Bund fristgerecht eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration vor, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, so ist der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen an diese Stellungnahme gebunden. Er darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.

(2) In welcher Weise die Länder eine einheitliche Stellungnahme herbeiführen, ist ausschließlich Sache der Länder. Insbesondere kommt dafür eine Ländervereinbarung gemäß Art 15a B-VG in Betracht.

(3) Das Bundeskanzleramt teilt den Ländern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer die Gründe für ein Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder gemäß Abs 1 unverzüglich, spätestens jedoch binnen acht Wochen nach der amtlichen Kundmachung des betreffenden Rechtsaktes, schriftlich mit.

Art 7

Nachträgliche Abänderung von Stellungnahmen

(1) Wenn Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, von denen die Länder oder Gemeinden gemäß Art 1 Abs 1 und 2 unterrichtet wurden, in weiterer Folge durch die im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organe geändert werden, dann unterrichtet das Bundeskanzleramt davon unverzüglich die Verbindungsstelle der Bundesländer, den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund.

(2) Wenn sich daraus Auswirkungen für die einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art 6 Abs 1 ergeben, dann steht es den Ländern frei, ihre einheitliche Stellungnahme entsprechend anzupassen oder zu ergänzen. Die Organe des Bundes berücksichtigen eine geänderte oder ergänzende einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art 6 Abs 1, wenn diese im Hinblick auf den Stand des Verfahrens vor den im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organen rechtzeitig eintrifft.

Art 8

Einbindung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen

(1) Wenn Verhandlungen oder Beratungen im Rahmen der europäischen Integration Angelegenheiten betreffen, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, dann gibt der Bund dies den Ländern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer bekannt. Das Bundeskanzleramt unterrichtet die Verbindungsstelle der Bundesländer über Zeitpunkt, Ort und Verhandlungs- oder Beratungsgegenstand. Wenn die Länder darum ersuchen und dies integrationsrechtlich und tatsächlich möglich ist, dann werden der österreichischen Delegation Vertreter der Länder auf deren Kosten beigezogen.

(2) Die Vertragsparteien erarbeiten gemeinsam eine Liste jener Strukturen im Rahmen der europäischen Integration, an denen Ländervertreter gemäß Abs 1 teilnehmen können.

(3) Die Vertreter der Länder gemäß Abs 1 werden von den Landeshauptmännern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer namhaft gemacht. Für Wortmeldungen solcher Vertreter im Rahmen der jeweiligen Delegation ist das Einvernehmen mit dem Delegationsleiter erforderlich.

Art 9

Ländervertreter bei der österreichischen Mission

Die Länder sind berechtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten auf ihre Kosten Vertreter und sonstiges Personal an die österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften zu entsenden.

Art 10 Klagserhebung

(1) Wenn im Falle einer EG-Mitgliedschaft Österreichs ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen von Organen der Europäischen Gemeinschaften eine Angelegenheit betrifft, in welcher die Gesetzgebung Landessache ist, dann ergreift der Bund auf Ansuchen eines Landes die nach dem Gemeinschaftsrecht hierfür in Betracht kommenden Rechtsbehelfe vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, sofern kein anderes Land diesem Ansuchen widerspricht und nicht zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dagegen sprechen.

(2) Ansuchen gemäß Abs 1 sind dem Bundeskanzleramt schriftlich zu übermitteln. Solche Ansuchen haben die in den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vorgesehenen wesentlichen Inhalte einer Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, einschließlich der Begründung, zu enthalten.

Art 11 Vertretung der Republik nach außen

Die Befugnisse des Bundespräsidenten zur Vertretung der Republik nach außen werden durch die vorliegende Vereinbarung nicht berührt.

Art 12 Kosten

(1) In den Fällen des Art 10 sind die jeweils betroffenen Länder dem Bund zur ungeteilten Hand zum Ersatz der zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung notwendigen Kosten verpflichtet, die dem Bund im Zusammenhang mit Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften erwachsen.

(2) Darüber hinaus sind die jeweils betroffenen Länder zur Tragung jener Kosten verpflichtet, die der Republik Österreich im Zusammenhang mit Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wegen eines EG-rechtswidrigen Verhaltens der Länder erwachsen.

Art 13 Anpassung

Die Vertragsparteien erklären sich bereit, diese Vereinbarung nach Maßgabe künftiger Entwicklungen im Rahmen der europäischen Integration auf einen allfälligen Anpassungsbedarf hin zu überprüfen.

Art 14 Inkrafttreten

(1) Diese Vereinbarung tritt einen Monat nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem

- 1. die nach den Landesverfassungen erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind und beim Bundeskanzleramt die Mitteilungen der Länder darüber vorliegen, sowie**
- 2. die nach der Bundesverfassung erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind.**

(2) Das Bundeskanzleramt wird den Ländern in Erfüllung der Voraussetzungen nach Abs 1 sowie den Tag des Inkrafttretens der Vereinbarung mitteilen.

Art 15 Hinterlegung

Diese Vereinbarung wird in einer Urschrift ausgefertigt. Die Urschrift wird beim Bundeskanzleramt hinterlegt. Dieses hat allen Vertragsparteien beglaubigte Abschriften der Vereinbarung zu übermitteln.

Diese Vereinbarung tritt gemäß Art 14 mit in Kraft.

Geschehen in ..., am ...

VORBLATT

Problem:

1. Die in der Regierungsvorlage 372 BlgNR XVIII. GP vorgesehene B-VG-Novelle sieht ua Informations- und Stellungnahmerechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration vor, wobei die näheren Bestimmungen über das diesbezügliche Verfahren in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG festzulegen sind.
2. Im Zusammenhang mit der erwähnten Regierungsvorlage haben die Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration überdies verschiedene sonstige Anliegen an den Bund herangetragen, die gleichfalls den Gegenstand einer Art 15a-Vereinbarung bilden könnten.

Lösung:

Abschluß einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration.

Alternative:

Im Fall eines Inkrafttretens der oben erwähnten B-VG-Novelle könnten sich die Länder grundsätzlich auch unmittelbar auf deren Bestimmungen berufen. Die in der vorliegenden Vereinbarung vorgesehene verfahrenstechnische Präzisierung sowie die übrigen Inhalte der vorliegenden Art 15a-Vereinbarung wären dadurch jedoch nicht abgedeckt.

Kosten:

Die für den Bund mit dem hier vorgesehenen Informations- und Konsultationsverfahren entstehenden Kosten können derzeit nicht im Detail abgeschätzt werden (siehe hiezu den Allgemeinen Teil der Erläuterungen). Hinsichtlich der sonstigen Kosten ist eine Bezifferung gleichfalls nicht möglich (diesbezüglich wird auf die Erläuterungen zu Art 12 verwiesen).

EG-Konformität:

Die vorgeschlagenen innerstaatlichen Regelungen sind aus dem Blickfeld des EG-Rechts zulässig, weil sie die Erfüllung der Pflichten eines Mitgliedstaates nicht beeinträchtigen.

ERLÄUTERUNGEN

I. Allgemeiner Teil

A. Allgemeiner Zweck und Regelungsgehalt

1. Die Regierungsvorlage 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP sieht unter anderem eine Ergänzung des Bundes-Verfassungsgesetzes durch Bestimmungen über die Mitwirkung der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration vor. Während Art 10 Abs 4 und 5 in der Fassung der genannten Regierungsvorlage Informations- und Stellungnahmerechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration regeln, bestimmt Abs 6, daß die näheren Bestimmungen über das Verfahren gemäß den Abs 4 und 5 in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG festzulegen sind. Die gegenständliche Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration dient in erster Linie der Erfüllung dieses Auftrages des Bundesverfassungsgesetzgebers.
2. Darüber hinaus enthält die gegenständliche Vereinbarung jedoch auf Wunsch der Länder auch Regelungen, die nicht ausschließlich einer näheren Ausgestaltung der in der genannten B-VG-Novelle vorgesehenen Regelungen dienen, mit diesen jedoch in einem sachlichen Zusammenhang stehen: so insbesondere Regelungen betreffend die Einbindung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen, die Entsendung von Ländervertretern an die Österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, die Nominierung der österreichischen Vertreter in den EG-Ausschuß der Regionen, die Erhebung von EG-Klagen in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung.
3. Da die Gemeinden (vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund) aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht Vertragsparteien einer Art 15a Vereinbarung sein können, bleibt ihre Einbeziehung in die vorliegende Vereinbarung (von der Absichtserklärung des Bundes in Art 3 Abs 1 abgesehen) im wesentlichen auf die in der genannten Regierungsvorlage vorgesehene Informationspflicht des Bundes und das Stellungnahmerecht der Gemeinden beschränkt.
4. Der Umstand, daß das Bundeskanzleramt die zentrale Anlauf- und Verteilungsstelle im Verkehr zwischen dem Bund und den Ländern in Angelegenheiten der europäischen Integration darstellt (vgl Art 2 Abs 2 und 4, Art 4, Art 5 Abs 2, Art 6 Abs 3 und Art 7 Abs 1), bedeutet keineswegs, daß unmittelbare informelle Kontakte zwischen sachlich zuständigen Bundesministerien und den Ländern bzw

Gemeinden dadurch ausgeschlossen werden; solche Kontakte können vielmehr gegebenenfalls durchaus zweckmäßig sein. Wesentlich ist jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit, daß ausschließlich die entsprechend den Bestimmungen der vorliegenden Vereinbarung durch das Bundeskanzleramt an die Länder übermittelten Informationen sowie durch die Länder an das Bundeskanzleramt übermittelten Stellungnahmen, Mitteilungen und Ansuchen Rechtswirkungen auf Grund der gegenständlichen Vereinbarung auslösen: das bedeutet insbesondere, daß lediglich mit der nach dem vorliegenden formalisierten Verfahren erfolgenden Informationsübermittlung vom Bundeskanzleramt und an das Bundeskanzleramt die in dieser Vereinbarung vorgesehenen Stellungnahmefristen der Länder und Handlungspflichten des Bundes verbunden sind. Dementsprechend ist auch der Informationsanspruch der Länder gegenüber dem Bund ungeachtet der bundesinternen Zuständigkeitsregelung nur gegenüber dem Bundeskanzleramt geltend zu machen.

B. Rechtliche Qualifikation der Vereinbarung

1. Die gegenständliche Vereinbarung hat gesetz- und verfassungsändernden Charakter und bedarf daher der Genehmigung des Nationalrates gemäß Art 15a Abs 1 in Verbindung mit Art 50 Abs 3 B-VG.
2. Art 12 der Vereinbarung bedarf zu seiner Umsetzung einer bundesgesetzlichen Regelung und ist daher gesetzändernd.
3. Folgende Bestimmungen sind als verfassungsändernd bzw verfassungsergänzend anzusehen: Art 6 Abs 1 und Art 10 Abs 1.

Art 10 Abs 1 der Vereinbarung bedarf einer bundesverfassungsgesetzlichen Umsetzung und ist daher verfassungsändernd. Wegen des engen Zusammenhangs mit einer österreichischen EG-Mitgliedschaft bleibt eine entsprechende Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes jedoch einem künftigen, im Zusammenhang mit einem österreichischen EG-Beitritt zu erlassenden Bundesverfassungsgesetz vorbehalten.

Solange die in der genannten Regierungsvorlage vorgesehene bundesverfassungsrechtliche Regelung noch nicht in Kraft steht, ist auch Art 6 Abs 1 der Vereinbarung als verfassungsändernd zu behandeln.

C. Kosten

Die für den Bund mit dem hier vorgesehenen Informations- und Konsultationsverfahren entstehenden Kosten können derzeit zwar noch nicht im Detail abgeschätzt werden, es wird jedoch nicht in Aussicht genommen, für diese Aufgaben einen eigenen Verwaltungsapparat aufzubauen. Hinsichtlich der sonstigen Kosten ist eine Bezifferung

gleichfalls nicht möglich (diesbezüglich wird auf die Erläuterungen zu Art 12 verwiesen).

Insbesondere ist auf folgendes hinzuweisen:

- a) Es ist weder zahlen- noch umfangmäßig abzusehen, in welchem Ausmaß künftig mit EG- bzw EWR-Entwürfen in den hier maßgeblichen Angelegenheiten zu rechnen sein wird.
- b) Es gibt nach aktuellem Wissensstand kein verlässliches System der Kostenabschätzung für die hier in Betracht kommenden Fälle.
- c) Im übrigen enthielten auch die seinerzeitigen Entwürfe zu dem deutschen Gesetz über die Einheitlichen Europäischen Akte, mit welchem ein ähnliches Integrationsmitwirkungsverfahren für die deutschen Länder eingeführt wurde, keine exakten Angaben über die Kosten dieses Verfahrens.

II. Besonderer Teil

Zu Art 1:

Die gegenständliche Regelung ist im wesentlichen in Art 10 Abs 4 B-VG in der Fassung der vorgesehenen B-VG-Novelle vorgezeichnet.

"Interessen" der Länder gemäß Art 1 Abs 1 sind entsprechend den Erläuterungen zu der eingangs genannten Regierungsvorlage in einem sehr weiten Sinn zu verstehen (vgl S 8 der Regierungsvorlage 372 BlgNR XVIII. GP).

Zu Art 3 Abs 1:

Die Europäische Gemeinschaft verfügt über zahlreiche, für Mitgliedstaaten nutzbringende Datenbanken. Soweit diese Datenbanken öffentlich zugänglich sind, ist eine Einschaltung des Bundes zugunsten einer Nutzung solcher Datenbanken durch Länder und Gemeinden nicht erforderlich. Soweit jedoch Datenbanken lediglich der Republik Österreich als Vertragspartei im Rahmen der europäischen Integration offenstehen, verpflichtet sich der Bund, sich auf Ersuchen der übrigen Gebietskörperschaften um einen Zugang für die Länder und Gemeinden zu bemühen, soweit dies rechtlich zulässig und technisch möglich ist.

Zu Art 4:

Diese Bestimmung betreffend die Fristen für Stellungnahmen dient der näheren Ausgestaltung der einschlägigen Regelung in Art 10 Abs 4 B-VG in der Fassung der vorgesehenen B-VG-Novelle.

Zu Art 5:

Durch die Formulierung des Art 5 Abs 1 soll deutlich gemacht werden, daß eine inhaltliche Bindung des Bundes – abgesehen von den Fällen des Art 6 – nicht in Betracht kommt.

Hinsichtlich der Zuständigkeit zur Abgabe von Stellungnahmen der Länder ist aus verfassungsrechtlicher Sicht folgendes zu bemerken: Gemäß Art 105 Abs 1 B-VG ist der Landeshauptmann zur Vertretung des Landes berufen. Gemäß Art 10 Abs 4 B-VG in der Fassung der vorgesehenen B-VG-Novelle in Verbindung mit Art 115 Abs 3 B-VG kommt dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund die Funktion einer Vertretung der Gemeinden zu. Stellungnahmen der Landeshauptmänner können – entsprechend den jeweiligen bundes- und landesverfassungsrechtlichen Verhältnissen – von den Landeshauptmännern selbst oder von für diese vertretungsbefugte Organwaltern abgegeben werden, die zu ihrer Vertretung befugt sind.

Zu Art 6:

Insgesamt entspricht Art 6 inhaltlich der in Art 10 Abs 5 B-VG in der Fassung der vorgesehenen B-VG-Novelle enthaltenen Regelung.

Im Sinne des Art 10 Abs 5, erster Satz, der in der genannten Regierungsvorlage vorgesehenen B-VG-Novelle muß eine "einheitliche Stellungnahme der Länder" (Art 6 Abs 1) keine einstimmige Stellungnahme sein. Der Bund muß jedoch die Gewähr haben, daß zumindest eine Mehrheit der Länder die in der "einheitlichen Stellungnahme" vertretene Auffassung unterstützt und dagegen keine Gegenstimmen aus dem Länderbereich vorliegen. Nur ein unzweideutiger Auftrag der Länder kann nämlich auch als Prüfmaßstab für die nachträgliche Kontrolle des Bundesverhaltens unter dem Gesichtspunkt der Bindungskonformität dienen.

Die Formulierung des Art 6 Abs 3 ist präziser als Art 10 Abs 5, dritter Satz B-VG in der Fassung der vorgesehenen B-VG-Novelle.

Insbesondere wird darin klargestellt, daß die Gründe für ein Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder diesen unverzüglich bekannt zu geben sind. Das bedeutet, daß solche Gründe, sobald sie vom Bund erkannt werden, unter Um-

ständen also auch noch vor dem Abschluß der diesbezüglichen Willensbildung auf internationaler Ebene, den Ländern mitzuteilen sind.

Zu Art 7:

Den Ländern und Gemeinden soll Gelegenheit geboten werden, in jeder Phase der integrationspolitischen Willensbildung informiert zu werden und zu allfälligen neuen Entwicklungen Stellung zu nehmen. Gemäß Abs 2 sind rechtzeitig eintreffende einheitliche Stellungnahmen der Länder in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung auch in jeder weiteren Phase des Verfahrens zu berücksichtigen.

Zu Art 8 Abs 2:

Zu Art 8 Abs 2 ist zu bemerken, daß in eine solche Liste beispielsweise auch eine Regelung betreffend die Entsendung von Ländervertretern in den auf Grund des Transitabkommens Österreich-EWG einzurichtenden Transitausschuß aufgenommen werden könnte.

Zu Art 9:

Die nähere Ausgestaltung der Entsendung von Ländervertretern und sonstigem Personal an die Österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel bleibt einer einvernehmlichen Regelung zwischen den Ländern und dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten vorbehalten.

Die Länder kommen für den in diesem Zusammenhang entstehenden Personal- und Sachaufwand auf.

Zu Art 10:

Durch die vorliegende Bestimmung soll sichergestellt werden, daß Interessen von Ländern gegenüber Organen der Europäischen Gemeinschaften erforderlichenfalls auch im Klageweg durch den Bund als Vertreter der Republik Österreich durchgesetzt werden.

Die gemäß Abs 2 vorgesehene Übermittlung von Ansuchen der Länder an das Bundeskanzleramt hat durch die (gemäß Art 105 B-VG zur Vertretung der Länder berufenen) Landeshauptmänner oder durch die in Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften zu ihrer Vertretung berufenen Organwalter zu erfolgen.

Zu Art 11:

Durch diese Bestimmung wird klargestellt, daß keine der in der vorliegenden Vereinbarung enthaltenen Regelungen die dem Bundespräsidenten auf Grund der Bundesverfassung zustehenden Vertretungsbefugnisse tangiert. Diese Vertretungsbefugnisse gemäß Art 65 Abs 1 B-VG werden somit durch die vorliegende Vereinbarung in keiner Weise eingeschränkt.

Zu Art 12:

Aus Zweckmäßigkeitsgründen werden verschiedene Kostenregelungen außerhalb dieses Artikels im Zusammenhang mit den betreffenden Sachregelungen getroffen (vgl Art 3 Abs 1 und 2, Art 8 Abs 1, Art 9). Im übrigen gilt der Grundsatz, daß jede Vertragspartei die bei ihren Organen anfallenden Kosten selbst trägt.

Zu Art 13:

Die Vertragsparteien behalten sich vor, im Lichte der künftigen integrationsrechtlichen Entwicklung die vorliegende Vereinbarung zu überprüfen und allenfalls zu modifizieren.

Die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien schließen folgende

Vereinbarung

gemäß Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration

Artikel 1

Einrichtung und Aufgaben der Integrationskonferenz der Länder

1. Die Länder richten die "Integrationskonferenz der Länder" (IKL) ein.
2. Ihre Aufgabe ist, gemeinsame Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration wahrzunehmen und wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten.

Artikel 2

Mitglieder

In der Integrationskonferenz der Länder (IKL) sind alle Länder durch den Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten vertreten. Das Präsidium des Bundesrates ist zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigt.

Artikel 3

Beschlußfassung

1. Die Integrationskonferenz der Länder (IKL) trifft ihre Beschlüsse grundsätzlich in Sitzungen, in dringenden Fällen durch Umfrage.
2. Sie ist beschlußfähig, wenn die Einladung ordnungsgemäß versendet wurde und mindestens fünf Länder vertreten sind.
3. Jedes Land hat eine Stimme. Sie wird vom Landeshauptmann abgegeben.
4. Stimmenthaltungen sind zulässig. Wenn ein Land bei einer Sitzung nicht vertreten ist, gilt dies als Stimmenthaltung.
5. Ein Beschluß kommt zustande, wenn mindestens fünf Länder zustimmen und kein Land eine Gegenstimme erhebt.

Artikel 4

Einheitliche Stellungnahmen der Länder

Stellungnahmen der Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu Vorhaben der europäischen Integration in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landessache sind, gelten als einheitliche Stellungnahme der Länder im Sinne des Art 10 Abs 5 B-VG, die den Bund bei zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abstimmungen binden.

Artikel 5

Vorsitz

Der Vorsitz in der Integrationskonferenz der Länder (IKL) kommt jenem Landeshauptmann zu, der in der Landeshauptmännerkonferenz den Vorsitz führt.

Artikel 6

Geschäftsgang

1. Der Vorsitzende hat die Integrationskonferenz der Länder (IKL) nach Bedarf durch die Geschäftsstelle zu Sitzungen einzuladen.
Die Einladung ist mindestens 10 Tage vor der Sitzung, ausgestattet mit Tagesordnung, durch die Geschäftsstelle zu versenden. In dringenden Fällen kann die Einladungsfrist mit Zustimmung aller Länder verkürzt werden.
2. Wenn von einem Land begründet eine Sitzung der Integrationskonferenz der Länder (IKL) verlangt wird, hat der Vorsitzende dies unverzüglich durch die Geschäftsstelle zu veranlassen.
3. Von jedem Land kann die Aufnahme eines Gegenstandes in die Tagesordnung verlangt werden. Wenn ein solcher Antrag nach Versendung der Einladung bei der Geschäftsstelle einlangt, kann er nur mit Zustimmung aller Länder behandelt werden.
4. Die Beurkundung und die Bekanntgabe der einheitlichen Stellungnahmen der Länder erfolgt für den Vorsitzenden der Integrationskonferenz der Länder (IKL) durch die Geschäftsstelle.
5. Die Geschäftsstelle der Integrationskonferenz der Länder (IKL) ist die Verbindungsstelle der Bundesländer.

Artikel 7

Ständiger Integrationsausschuß der Länder

Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) hat in Angelegenheiten der europäischen Integration

- a) die Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu beraten,

- b) Entscheidungen für die Integrationskonferenz der Länder (IKL) vorzubereiten,
- c) im Rahmen der von der Integrationskonferenz der Länder (IKL) erteilten Ermächtigung zu handeln.

Artikel 8 Inkrafttreten

Die Vereinbarung tritt einen Monat nach dem Tag in Kraft, an dem bei der Verbindungsstelle der Bundesländer als Depositär die schriftlichen Mitteilungen aller Vertragsparteien eingelangt sind, daß die nach den Landesverfassungen erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten der Vereinbarung erfüllt sind.

Artikel 9 Ausfertigung, Mitteilungen

1. Die Urschrift dieser Vereinbarung wird von der Verbindungsstelle der Bundesländer (Depositär) verwahrt. Der Depositär übermittelt jeder Vertragspartei eine von ihm beglaubigte Abschrift der Vereinbarung.
2. Der Depositär hat die Vereinbarung unverzüglich nach Vorliegen der Mitteilungen gemäß Art 8 der Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen.
3. Alle die Vereinbarung betreffenden rechtserheblichen Mitteilungen sind an den Depositär zu richten. Sie gelten als im Zeitpunkt des Einlangens beim Depositär abgegeben. Der Depositär hat jede Vertragspartei von diesen Mitteilungen zu benachrichtigen.

Artikel 10 Kündigung

1. Diese Vereinbarung kann von jeder Vertragspartei gekündigt werden.
2. Die Kündigung wird zwei Monate nach ihrer schriftlichen Mitteilung an den Depositär wirksam.

Wien, am 12. März 1992

INHALTLICHE NEUKONZEPTION DES KOMPETENZKATALOGES IM LICHT DES EG-BEI- TRITTES¹

I. EINLEITUNG

Die angestrebte umfassende Teilnahme Österreichs am europäischen Integrationsprozeß in Form einer EG-Mitgliedschaft² wird zu erheblichen, in ihrer ganzen Tragweite nicht überschaubaren Folgen für die föderative Staatsstruktur und deren Herzstück, die nationale verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung, führen.³

1 Mit Anmerkungen versehene Fassung eines Kurzreferates, das im Rahmen des vom Institut für Föderalismusforschung veranstalteten wissenschaftlichen Seminars zum Thema "Neue Wege der Föderalismusreform" am 14.11.1991 in Innsbruck/Igls gehalten wurde.

Das Manuskript wurde im November 1991 fertiggestellt; an diesem Termin bemißt sich auch grundsätzlich das verarbeitete Material. Bei Fahrenkorrektur erfolgten noch einige Ergänzungen. Der Autor hat Herrn Univ.Ass Mag Herwig Frej vom Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Universität Innsbruck für Unterstützung herzlich zu danken.

2 S Beitrittsanträge zur EGKS, EAG und EWG v 17.7.1989, WZ 18.7.1989.

3 Vgl Öhlinger, Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG, Wien 1988; Burtscher, Auswirkungen eines EG-Beitritts auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs – materielle und institutionelle Aspekte, in: Pernthaler (Hg), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, 29 ff; derselbe, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, Wien 1990; Esterbauer, Nationaler Freiraum in der europäischen Gemeinschaft – unter besonderer Berücksichtigung Österreichs, Wien 1989; Holzinger, Aktuelle Reformtendenzen im österreichischen Bundesverfassungsrecht, ÖGZ 1991/4, 15 ff; Rack, EWR und EG. Rechtsfragen aus der Sicht der österreichischen Bundesländer, economy 1991, 249 ff und 258 ff; BKA, Föderalismus und EG. Bundesstaatliche Probleme und Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Neugestaltung des Verhältnisses Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, GZ 671.171/123 – V/5/88 und GZ 671.805/10 – V/5/89; Anfragebeantwortung des BM im BKA 2619/AB, II-5823 BlgNR 17. GP.

Das nunmehr zielstrebige Verfolgen der EG-Beitrittsoption⁴ durch die politisch Verantwortlichen – das, soweit ich richtig sehe, am Souverän noch scheitern könnte⁵ – legt es nahe, rechtspolitische⁶ Überlegungen zur inhaltlichen Neukonzeption des dem Grunde nach einhellig als reformierungsbedürftig erkannten Kompetenzkataloges anzustellen.⁷

Zunächst müssen jedoch – um die Vorschläge nicht auf Grund überholter Rahmenbedingungen und damit von falschen Voraussetzungen ausgehend zu entwickeln – die Strukturprinzipien des von Supranationalität geprägten Rechts der Europäischen Gemeinschaften⁸ und dessen Einwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen⁹ – und zwar primär am Beispiel der EWG¹⁰ – stichwortartig in Erinnerung gerufen werden.

II. DIE ZUKÜNFTIGEN, DURCH EINEN BEITRITT ZU DEN EG BEWIRKTEN RAHMENBEDINGUNGEN

Die Gemeinschaftsorgane Rat und Kommission besitzen entsprechend dem Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung¹¹ keine Allzuständigkeit zur Rechtsset-

4 Zur Chronologie der jüngsten österr Integrationsbemühungen s BMAA, Außenpolitischer Bericht 1990, 68 ff.

5 Als einer Generation angehörend, die ein gemeinsames Europa als höchstes politisches Ziel ansieht, stehe ich ratlos vor diesem Faktum; noch ratloser macht mich ein erheblicher Teil der für die Ablehnung genannten "Argumente".

6 Damit ist die grundlegende Ausrichtung der folgenden Ausführungen exponiert; sie können naturgemäß auf rechtsdogmatische Aspekte nicht verzichten.

7 Vgl zuletzt Pernthaler, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, Wien 1989; derselbe, Überlegungen für eine Strukturreform der Kompetenzverteilung, in: FS Loebeinstein, Wien 1991, 133 ff; Funk, Leistungsmängel der bestehenden Kompetenzverteilung, in: Republik Österreich (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), Wien 1991, 47 ff.

8 Vgl Schweitzer – Hummer, Europarecht³, Frankfurt 1990, 239 f.

9 Vgl zuletzt etwa Groß, Einwirkungen des Europäischen Rechtes in den innerstaatlichen Bereich der Mitgliedstaaten, ÖJZ 1990, 707 ff; Ehlers, Die Einwirkungen des Rechts der EG auf das Verwaltungsrecht, DVBl 1991, 605 ff.

10 Aus Sicht der EGKS und der EAG stellen sich die Probleme ganz gleichartig dar.

11 Dieses Prinzip wird überwiegend aus Art 4 Abs 1 EWGV abgeleitet, teilweise auch auf Art 3 EWGV zurückgeführt – vgl Wimmer – Mederer, EG-Recht in Österreich, Wien 1990, 37 f.

zung.¹² Dennoch sind ihre Legislativbefugnisse nicht abschließend aufzählbar¹³; sie erfahren nämlich durch den auf den "Binnenmarkt" ausgerichteten dynamisch-prozeßhaften Charakter des EG-Rechts, der sich in einer erweiternden Auslegung¹⁴ und Nutzung der gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzen niederschlägt, durch die Intensivierung der Rechtsangleichung gemäß Art 100a EWGV¹⁵ sowie das als Ermächtigung zur autonomen Kompetenzerweiterung eingesetzte Vertragslückenschließungsverfahren gemäß Art 235 EWGV¹⁶ eine ständige Ausweitung.¹⁷

Wenngleich der integrationsbedingte "nationalstaatliche Aufgabenschwund" die Bundesebene wegen der überwiegend dort angesiedelten, primär integrationsbetroffenen Kompetenzen in Wirtschaftsangelegenheiten quantitativ stärker treffen dürfte¹⁸, dürfte sich der substantielle Kompetenzverlust auf die Länder insgesamt ganz erheblich auswirken. Denn die Zentralregierung eines Mitgliedstaates kann bei einer "Europäisierung staatlicher Kompetenzen" über ihre Mitwirkungsmöglichkeiten in den EG-Organen sogar in Sachbereichen, die ihrem Zugriff auf innerstaatlicher Ebene kompetenzrechtlich entzogen sind, Einfluß auf das sekundäre Gemeinschaftsrecht nehmen; demgegenüber bleibt der Kompetenzverlust der Länder ohne Kompensation ("doppelter Erosionseffekt"¹⁹). Territoriale Untergliederungen der Mitgliedstaaten

12 Zu den Gemeinschaftskompetenzen und ihren Grenzen vgl. Steindorff, Grenzen der EG-Kompetenzen, Heidelberg 1990.

13 Vgl. Burtscher, EG-Beitritt und Föderalismus, 18.

14 Zu der vom EuGH praktizierten integrationsfreundlichen teleologisch-funktionalen Interpretationsmethode s. Schweitzer-Hummer, Europarecht³, 108.

15 Vgl. Everling, Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts, EuR 1987, 214 ff.

16 Gelegentlich wird darin eine Kompetenz-Kompetenz der Gemeinschaften erblickt; vgl. Schweitzer-Hummer, Europarecht³, 109; Wimmer-Mederer, EG-Recht in Österreich, 39.

17 Im Unterschied zum materienorientierten Ansatz auf nationalstaatlicher Ebene sind die Kompetenzzuweisungen des EWGV zielorientiert; vgl. Bernhardt, Verfassungsprinzipien - Verfassungsgerichtsfunktionen - Verfassungsprozeßrecht im EWG-Vertrag, Berlin 1987, 54, der von "potentieller Totalität" der Gemeinschaftsaufgaben spricht; Oschatz, EG-Rechtsetzung und deutscher Föderalismus. Die Europäisierung des Rechts und ihre Auswirkungen auf das bundesstaatliche und institutionelle Gefüge in der Bundesrepublik Deutschland, in: Merten (Hg), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin 1990, 63 ff (66).

18 Vgl. etwa Rack, Europäische Integrationspolitik - eine neue Querschnittsmaterie und ihr innerstaatliches "handling", in: Pernthaler (Hg), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen, Wien 1991, 33 ff (35 f).

19 Oschatz-Risse, Europäische Integration und deutscher Föderalismus, Europa-Archiv 1988, 9 ff (10); Merten, Die Beteiligung der Bundesländer an der Setzung europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Kloepfer ua, Die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften für das deutsche Recht und die deutsche Gerichtsbarkeit, Berlin 1989, 31 ff (38) meint, "die verfassungsrechtlich den Ländern zugewiesenen Kompetenzen [seien] zwar bundesstaatsfest, nicht aber europafest".

verfügen nämlich im zweidimensional konzipierten Gefüge der EG²⁰ über kein eigenständiges Repräsentationsorgan. Diese "außerstaatliche Kompetenzschwäche der Länder"²¹ gilt es bei einer Neustrukturierung der Aufgabenverteilung besonders zu berücksichtigen.

Auf den Umstand, daß die EWG, wie schon ihr Name sagt, gerade im **Wirtschaftsbereich** einen hohen Zentralisierungsdruck erzeugt, hingegen – jedenfalls bislang – auf dem "**Kultursektor**" eher Zurückhaltung zeigt²², wird im folgenden entsprechend Bedacht zu nehmen sein.

III. STRATEGIEN

Die geplante Neuordnung der Regelung der Kompetenzverteilung²³ sollte aber nicht nur unter dem Blickwinkel der mit einer allfälligen EG-Mitgliedschaft verbundenen weitgehenden Kompetenzausübungsschranken für die nationalen Rechtssetzungsautoritäten erfolgen, sondern sich auch an einem systematisch-strukturellen Gesamtkonzept orientieren.²⁴ Als Leitlinien dafür werden neben ökonomischen Bestimmungsgründen und Gesichtspunkten der Verwaltungsvereinfachung vorrangig das

20 Der EWGV gedenkt nur in Art 68 Abs 3 möglicher staatlicher Untergliederungen; vgl Merten, Die Beteiligung der Bundesländer an der Setzung europäischen Gemeinschaftsrechts, aaO (FN 19), 32.

21 Merten, Die Beteiligung der Bundesländer an der Setzung europäischen Gemeinschaftsrechts, aaO (FN 19), 39.

22 Vgl etwa aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd 1, München 1977, 506; derselbe, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd 3/1, München 1988, 886 f; Maunz, Landesverfassungen und Grundgesetz, in: Merten-Morsey (Hg), 30 Jahre Grundgesetz, Berlin 1979, 87 ff; Häberle, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, Wien 1980; Borchmann, Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer, DÖV 1988, 623 ff (631); Klein – Beckmann, Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, DÖV 1990, 179 ff (187 f); Engler, Die Kulturhoheit der deutschen Länder im System der EG, Politische Studien 1991, 345 ff; zur negativen Abgrenzung vgl Köstlin, Die Kulturhoheit des Bundes. Eine Untersuchung zum Kompetenz- und Organisationsrecht des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989.

23 In Entsprechung der Regierungserklärung v 28.1.1987 wurde am 21.6.1989 beim BKA eine Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission) eingesetzt.

24 Vgl den Schlußbericht der "Strukturreformkommission" v 11.1.1991, abgedruckt in: Republik Österreich (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), Wien 1991, 523 ff (524); Esterbauer, Demokratiereform – Volkswahl der Regierung und Bundesstaatsreform, Wien 1991, 33.

föderalistische und das Subsidiaritätsprinzip²⁵ ins Treffen geführt, zumal letzteres neuerdings – wenngleich "ebenenverschoben" – Eingang in das EG-Recht gefunden hat.²⁶

Die folgenden Reformvorschläge gehen gezielt von der gegenwärtigen, mit "Unsystem" und "Kompetenzwirrwarr" umschriebenen, behauptetermaßen auch "in Krise" befindlichen Kompetenzlage aus und erschöpfen sich deshalb in Zuständigkeitsverschiebungen zulasten des Bundes, weil Österreich durch ein hohes Maß an Zentralisierung gekennzeichnet ist, der Bund ohnehin permanent neue Zuständigkeitswünsche äußert und schließlich das einladende Institut an seriösen Vorschlägen – worum ich mich bemühe – in die genannte Richtung interessiert ist. Auf die Darlegung von Abtauschmaßnahmen zur Arrondierung im einzelnen verzichte ich demgemäß.

Dieses Aufbauen auf dem bisherigen Konzept der Kompetenzverteilung dürfte angesichts des bekannten Trägheitsmoments in der Politik wohl am ehesten Aussicht auf Realisierung haben. Dies zumal dann, wenn durch Vorbereitung und Realisierung des EG-Beitritts alle wesentlichen ökonomischen, insbesondere aber auch politischen, personellen und intellektuellen Ressourcen auf (viele) Jahre gebunden sind.

Darüber hinaus halte ich aber alle Hoffnung darauf, ein Kompetenzverteilungskatalog könnte einfach, klar und übersichtlich sein, aus folgenden Gründen für wenig realistisch: Dessen Komplexität resultiert aus dem Umstand, daß es um Machtverteilung geht und deshalb um – bildlich gesprochen – jeden Quadratmillimeter Boden verbissen gekämpft wird. Jegliche Neuordnung wird also von allem Anfang an genauso "winn" sein wie der status quo. Der Bund, insbesondere aber die Länder wollen jeweils auch in Angelegenheiten mitreden, zu deren Besorgung die jeweils gegenbeteiligte Gebietskörperschaft berufen ist. Nur durch vielseitige Verzahnungen und "Bremsmöglichkeiten" kann das bewerkstelligt werden. An diesen und manch anderen politischen Realitäten, aber auch an dem fundamentalen

25 Wenngleich diese Kategorie wissenschaftlich nur schwer operationalisierbar ist, stellt sie eine realpolitische Komponente dar; vgl. Stadler, Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus. Ein Beitrag zum Schweizerischen Staatsrecht, Freiburg 1951; Herzog, Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, Der Staat 1963, 399 ff; Pernthaler, Überlegungen für eine Strukturreform, aaO (FN 7), 134 f mwH in FN 6.

26 Vgl. Constantinesco, "Subsidiarität": Magisches Wort oder Handlungsprinzip der Europäischen Union, EuZW 1991, 561 ff; Mederer, Das Subsidiaritätsprinzip und die EG, eolex 1991, 513 ff; Pechstein, Subsidiarität der EG-Medienpolitik, DÖV 1991, 535 ff; Wimmer – Mederer, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Entdeckung durch die Europäische Gemeinschaft, ÖJZ 1991, 586 ff; Rede des Kommissionspräsidenten Delors vor dem EP, abgedruckt in "EG-Nachrichten", Nr 2 v 22.1.1990, 23, der im Subsidiaritätsprinzip ein "ständiges Gegengewicht gegen die natürliche Tendenz zur Verstärkung der zentralen Exekutivgewalt" erblickt; EP im EP-Dokument A 3 – 82/89, 8; NZZ 15./16.9.1991 und 29./30.9.1991; TT 2./3.11.1991.

Angesichts des hohen Grades an Zentralisierung und Bürokratisierung der EWG hat in letzter Zeit eine bemerkenswerte Besinnung auf die Bedeutung der Länder, Regionen und Gemeinden stattgefunden. Inwieweit diese verbalen Erklärungen in politische Realität umgesetzt werden, bleibt abzuwarten.

Erfordernis der Gewaltenteilung, welche notwendigerweise auch gewaltenverbindender Elemente bedarf, um machtbegrenkend zu wirken, werden theoretisch auch noch so vollkommene und kunstvolle Konstruktionen und Ideen nicht vorbeikommen.

Ein vergleichender Blick über die Grenzen – nämlich in die Schweiz²⁷, die Bundesrepublik Deutschland und die autonome Provinz Bozen²⁸ – fördert die Kompetenzdefizite der Bundesländer²⁹ schonungslos zutage. Daraus können entsprechende Anregungen für unser Thema entnommen werden. Generell könnten alle Angelegenheiten, die derzeit in mittelbarer Bundesverwaltung besorgt werden, in die Landesvollziehung übertragen werden. Das allein würde aber dem Verdikt des bloßen "Vollzugsföderalismus"³⁰ ausgesetzt sein. Es wären folglich insbesondere auch Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder zu übertragen, darüber hinaus auch die jeweiligen Vollzugskompetenzen unter Zugrundelegung bestimmter allgemein wertender Gesichtspunkte. Solche nenne ich in der Folge und führe die "verlängerungsfähigen" Angelegenheiten an; eine Mehrfachnennung impliziert ein höheres Maß an Eignung in diesem Sinne.

1. Bereiche, die ihrer **unmittelbaren Beziehung auf das Territorium** und ihrer **lebensnahen Durchführung** wegen geeignet sind, in die Länderkompetenz übertragen zu werden:

Hier sind vornehmlich jene in Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG genannten Materien anzuführen, hinsichtlich derer in Art 10 Abs 2 B-VG schon jetzt eine bundesrechtliche Ermächtigung zur landesgesetzlichen Ausführung vorgesehen ist.³¹ Obgleich für diese Angelegenheiten eine Delegation besonders naheliegt, wird von dieser Möglichkeit nur in bescheidenem Maße Gebrauch gemacht. In diesem Rahmen erscheinen einer Zuständigkeitsverlagerung auf die Landesebene besonders zügänglich erhebliche Bereiche des Berg- und Forstwesens³², der Wildbach- und

27 Vgl. Hangartner, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern – Frankfurt 1974; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (Hg), Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, oO 1977/78; Saladin, Bund und Kantone. Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, Basel 1984; Häfelin – Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriß², Zürich 1988.

28 Vgl. Morscher, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer, Wien 1981.

29 Vgl. zu deren historischen Wurzeln etwa Öhlinger, Die Entstehung des Bundesstaates und ihre juristische Bedeutung, in: 60 Jahre Bundesverfassung, Salzburg 1980, 41 ff; derselbe, Begründung und Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, in: FS Hellbling, Berlin 1981, 313 ff.

30 Vgl. zB Novak, Ist ein "Vollzugsföderalismus" noch föderalistisch?, in: Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Wien – Köln – Graz 1977, 27 ff.

31 Bundesrechtliche Ermächtigung und landesgesetzliche Ausführung entsprechen nicht dem Muster des Art 12 B-VG, haben erstere doch den Delegationsbereich abzustecken, ohne inhaltliche Grundsätze aufstellen zu müssen.

32 Vgl. WZ 28.1.1992.

Lawinenverbauung³³, aber auch des Wasserrechts und nicht zuletzt des Starkstromwegerechts.³⁴ Soweit die derart neu begründeten Landesangelegenheiten Auswirkungen auf mehrere Bundesländer entfalten, die eine gleichartige Regelung fordern, wäre vorrangig der Abschluß von Gliedstaatsverträgen nach Art 15a B-VG als eines Elementes kooperativer Bundesstaatlichkeit³⁵ ins Auge zu fassen. Weiters sollten auch das Volkswohnungswesen³⁶ sowie – um im Gleichschritt mit rechtlichen und planerischen Komplementärfunktionen einen aktiven und nicht bloß reaktiv-abwehrenden Denkmalschutz im städtischen Bereich zu gewährleisten³⁷ – die in Wechselbeziehung stehenden Bereiche Bodenbeschaffung und Assanierung³⁸ sowie Denkmalschutz³⁹ in die Kompetenz der Länder überführt werden.

Aus Gründen der territorialen Anknüpfung und der sachlichen Konnexität dürften auch die nach geltender Verfassungslage versprengten, weil nach unterschiedlichen Gesichtspunkten verschiedenen Kompetenztypen zugewiesenen Sachbereiche Kurortewesen und natürliche Heilvorkommen⁴⁰ besser in der Regelungshoheit der Gliedstaaten aufgehoben sein. Hier liegt also eine "Entwirrung" der Kompetenzen und mithin eine klare Grenzziehung nahe.

-
- 33 Vgl Pkt 12. des "Forderungskataloges der Länder für Verhandlungen mit dem Bund über einen weiteren Schritt zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich (Forderungskatalog 1985)", abgedruckt in: Institut für Föderalismusforschung, 10. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1985), Wien 1986, 97 ff.
- 34 Vgl Pkt 5. des "Forderungskataloges 1985" (FN 33), wonach das Starkstromwegerecht, soweit sich die Leitungsanlagen auf zwei oder mehrere Bundesländer erstrecken, nur mehr in der Grundsatzgesetzgebung Bundessache sein soll.
- 35 Vgl Ermacora, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien 1976; Morscher, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer, Wien 1978; Weber, Kriterien des Bundesstaates, Wien 1980, 221 ff.
- 36 Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG; vgl VfSlg 2217/1951, 3378/1958, 3703/1960, 7271/1974; beachte inzwischen aber die Zuständigkeit der Länder für die Regelung der Förderung des Wohnbaues und der Wohnhaussanierung lt BVG BGBl 1987/640 und der dafür notwendigen Bestimmungen auf dem Gebiet des Zivilrechts mit Ausnahme von solchen über die Auflösung von Bestandverhältnissen lt Art VII Abs 1 BVG BGBl 1988/685.
- 37 Vgl Pernthaler, Raumordnung und Verfassung, Bd 1, Wien 1975, 191; Pernthaler – Fend, Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich, Wien 1989, 180.
- 38 Art 11 Abs 1 Z 5 B-VG; vgl Pkt 4. des "Forderungskataloges 1985" (FN 33).
- 39 Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG (hinsichtlich Naturhöhlen: Art IX B-VG–Nov 1974 BGBl 444); vgl Pkt 25. des "Förderungsprogrammes der Bundesländer 1976" und Pkt 10. des "Forderungskataloges 1985" (FN 33), die lediglich die Überführung dieser Materie in die mittelbare Bundesverwaltung fordern.
- 40 Art 10 Abs 1 Z 12 und Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG.

Gleichartige Gründe sprächen überdies dafür, die in die – hinsichtlich ihrer Funktionstüchtigkeit fragwürdige⁴¹ – Grundsatzgesetzgebung des Bundes verwiesene Bodenreform⁴² sowie Teile der mittels verfassungsgesetzlicher Kompetenzdeckungsklauseln⁴³ auf gesamtstaatliche Ebene gehieften Landwirtschaft in die Landeskompetenz rückzuverlagern.⁴⁴ Zu prüfen wäre im einzelnen, um welche Bereiche es sich aus EG-Sicht sinnvoller Weise handeln kann.

Schließlich sind hier noch Teile des Eisenbahnwesens⁴⁵ (Sessellifte, Seilbahnen⁴⁶) und unter selbstverständlicher Wahrung legitimer Bundesinteressen (vor allem aus militärischen Rücksichten) des Bundesstraßenwesens⁴⁷ zu nennen.

2. Angelegenheiten, die aus einem **sachlich unbegründeten Mißtrauen** bzw auf **Grund überholter Frontstellungen** gegenüber den Ländern gegenwärtig vom Bund wahrgenommen werden:

41 Vgl den Schlußbericht der "Arbeitsgruppe" (FN 24), 11, wonach der Kompetenztypus Grundsatzgesetzgebung/Ausführungsgesetzgebung die in ihn gesetzten Erwartungen nicht zu erfüllen vermochte; anders Esterbauer, *Demokratiereform*, 38.

42 Art 12 Abs 1 Z 3 B-VG; vgl VfSlg 1390/1931, 4206/1962, 7974/1977. Zur legistisch nicht umgesetzten Einigung zwischen Bund und Ländern über eine Rückübertragung der Bodenreformkompetenz an die Länder als Ausgleich für die neugeschaffene Bundeskompetenz für land- und forstwirtschaftliche Betriebsmittel (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG) vgl die RV und den AB zu einer B-VG-Nov, 1315 und 1452 BlgNR 17. GP; Informationsblatt des Institutes für Föderalismusforschung, Nr 5/89, 2/90 und 5/90.

43 Art I eines erheblichen Teiles der sogenannten "Wirtschaftslenkungsgesetze", insbes etwa des LandwirtschaftsG 1976, BGBl 299, zuletzt geändert durch BG BGBl 1988/331; s überdies die auf Landesebene ergangenen Landwirtschafts- bzw LandwirtschaftsförderungsG: Bgld LandwirtschaftsförderungsG, LGBl 1987/59; Knt LandwirtschaftsförderungsG, LGBl 1976/72; NÖ LandwirtschaftsG, LGBl 1976/6100-0; OÖ LandwirtschaftsG 1978, LGBl 1978/53; Sbg LandwirtschaftsförderungsG, LGBl 1975/16; Stmk LandwirtschaftsförderungsG, LGBl 1976/37; Tir LandwirtschaftsG, LGBl 1975/3; Vbg LandwirtschaftsförderungsG, LGBl 1974/37, jeweils idgF.

44 Vgl *Pernthaler*, Überlegungen für eine Strukturreform, aaO (FN 7), 136, der im Zuge einer Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung die Landeskultur als zum Kernbereich der Landeszuständigkeit gehörig wissen möchte.

45 Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG ("Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen").

46 Zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Seilbahnen unter den Eisenbahnbegriff des Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG s VfSlg 2556/1953.

47 Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG ("Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge außer der Straßenpolizei"). Bei Redaktion dieses Beitrages hat auch der zuständige BM diesbezügliche Vorschläge erstattet; vgl WZ 22.9.1991; TT 31.10./1.11.1991.

Beispielhaft seien hier die Bereiche Bergwesen, Teile des Eisenbahnwesens und des Wasserrechts, Forstrecht, Denkmalschutz, Allgemeine Sicherheitspolizei⁴⁸ und Wachkörper⁴⁹ angeführt.

3. Angelegenheiten, die im Hinblick auf die Ermöglichung **kultureller Vielfalt** (Kulturstaat) von den Ländern wahrgenommen werden könnten⁵⁰, wobei es sich, wie schon erwähnt, um einen in jeder Beziehung zur "Verländerung" geeigneten Sektor handelt:

Darunter fielen das Rundfunkwesen einschließlich Fernsehen⁵¹, die Erwachsenenbildung⁵², Teilbereiche des Archiv- und Bibliothekswesens⁵³, aber auch erweiterte Befugnisse der Länder im Schulbereich, zumindest ein gewisses Mitspracherecht in dem vom "Schulbegriff" des Art 14 B-VG mitumfaßten Hochschulwesen. Daß eine kompetenzmäßige Bereinigung dieser auffallend bundeslastigen Sachgebiete besonders vordringlich ist, legen einerseits ein kursorischer Vergleich der österreichischen mit der deutschen Zuständigkeitsordnung, andererseits integrationsrechtliche Überlegungen nahe.

So gehören zum einen nach deutschem Verfassungsrecht Kultur⁵⁴ und Bildung zur Gänze oder jedenfalls im Bundesgrundsatzrahmen zur Zuständigkeit der Länder, ja sie haben sich mittlerweile schon zu deren liebstem und wohlbehütetstem

48 Art 10 Abs 1 Z 7 B-VG.

49 Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG-Nov; vgl Pernthaler, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, Wien 1976, 19 ff. Vgl inzwischen allerdings die Nov BVG BGBl 1984/490, welche den Ländern in Art 116a Abs 4 B-VG die Kompetenz zur Regelung der Organisation der Gemeindeverbände eingeräumt hat sowie den durch die Nov BVG BGBl 1991/625 neu eingefügten und mit 1.1.1992 in Kraft getretenen Art 78d Abs 2 B-VG, demzufolge eine Neuerrichtung eines Gemeindewachkörpers oder eine Änderung seiner Organisation der Gemeinde obliegt und der BReg lediglich anzuzeigen ist. Vgl auch Haslauer, Öffentliche Sicherheit, in diesem Band, 155 ff.

50 Vgl Esterbauer, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme, Wien 1976, 79, der für eine "der kulturellen Vielfalt, dem Beispiel- und Wettbewerbseffekt dienende Kulturhoheit der Länder" votiert; Pernthaler (Hg), Föderalistische Kulturpolitik, Wien 1988.

51 Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG ("Fernmeldewesen"); vgl VfSlg 2721/1954, 7593/1975.

52 S Art VIII und X lit a der "Schulverfassungsnovelle" 1962 BGBl 215 sowie hinsichtlich des land- und forstwirtschaftlichen Sektors Art VII lit a BVG BGBl 1975/316; vgl Pernthaler - Weber, Über die Rechtslage auf dem Gebiete der Vollziehung des Volksbildungswesens, ZfV 1979, 458 ff; Brauneder, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiete des Volksbildungswesens, ZfV 1980, 209 ff; Klecatsky - Morscher, Das österreichische Bundesverfassungsrecht³, Wien 1982, 762.

53 Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG.

54 S FN 22.

Kompetenzkind entwickelt.⁵⁵ Zum anderen stellen sich die eingangs erwähnten, potenziert nachteiligen Auswirkungen außerstaatlicher Kompetenzverlagerungen auf föderative Untergliederungen⁵⁶ nicht oder nicht in dem Ausmaß als problematisch dar. Wenngleich kaum ein Sachgebiet denkbar ist, das nicht vom "Sog der wirtschaftlichen Integrationsbestrebung"⁵⁷ erfaßt wird, sind doch Kultur und Bildung von der Vergemeinschaftung weitgehend ausgespart. Von allfälligen punktuellen Einzelzuständigkeiten abgesehen⁵⁸ bestehen in diesem Bereich keine allgemeinen EG-Kompetenzen, was sich besonders augenfällig im Fehlen ihrer Erwähnung in der Präambel und dem – für eine etwaige Aktivierung des Art 235 EWGV unerläßlichen – Ziel-Aufgaben-Katalog des EWGV zeigt.⁵⁹

4. **Angelegenheiten, die derzeit Bundessache sind, jedoch wegen ihres engen sachlichen Zusammenhanges mit Landeskompetenzen von den Ländern wahrgenommen werden könnten:**

-
- 55 Vgl die Antwort der bayerischen StaatsReg v 3.2.1988 auf die Interpellation der Abgeordneten Tandler, Wünsche, Leeb, Dr. Matschl und Fraktion CSU v 28.9.1987 (Drs 11/3443), 77 f; Gallwas, Bildungsföderalismus in der Europäischen Gemeinschaft unter rechtlichen Aspekten, Verantwortung und Leistung 1990/21, 3 ff (5), der das Bildungswesen zum verfassungsrechtlichen "Hausgut der Länder" zählt.
 - 56 Vgl Merten, Die Beteiligung der Bundesländer an der Setzung europäischen Gemeinschaftsrechts, aaO (FN 19), 36, der vom "Gesetz der abnehmenden Kompetenzen bei föderativen, regionalen oder autonomen Untergliederungen" spricht.
 - 57 Öhlinger, Verfassungsrechtliche Aspekte, 59. Zum gegenwärtigen Tauziehen im Rahmen der EWG hinsichtlich des Rundfunkwesens ("Ware" versus "Kultur") vgl etwa Delbrück, Die Rundfunkhoheit der deutschen Bundesländer im Spannungsfeld zwischen Regelungsanspruch der Europäischen Gemeinschaft und nationalem Verfassungsrecht, Frankfurt 1986; derselbe, Europäische Rahmenbedingungen des Rundfunks – EG-Richtlinie und Europaratkonvention, in: Korinek – Holoubek (Hg), Österreich auf dem Weg zum dualen Rundfunksystem, Wien 1991, 1 ff (12 ff); Memminger, Bedeutung des Verfassungsrechtsstreits zur EG-Rundfunkrichtlinie, DÖV 1989, 846 ff; Pechstein, Subsidiarität der EG-Medienpolitik, aaO (FN 26), 539 f.
 - 58 Eigentliche Kompetenzgrundlage für die Bildungspolitik ist Art 128 EWGV.
 - 59 Vgl Schweitzer, EG-Kompetenzen im Bereich von Kultur und Bildung, in: Merten (Hg), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin 1990, 147 ff (147).

Denkmalschutz wegen des engen Konnexes zum Ortsbildschutz und zur Altstadt-erhaltung als Teilgebiet des Baupolizei- bzw Raumplanungsrechts; die sektoralen Befugnisse des Bundes auf dem Gebiet des Baurechts; die Bodenreform⁶⁰ im Hinblick auf ihr Naheverhältnis zu den Angelegenheiten der Landeskultur, insbesondere zu jenen der Raumordnung einschließlich der Baulandumlegung⁶¹; die Regelung des auf Grund verfassungsgerichtlicher Judikatur unter den Bundeskompetenztatbestand "Zivilrechtswesen" subsumierten Verkehrs mit Baugrundstücken⁶², um im Bedarfsfalle spekulativen, den Zielen der Raumplanung, des Natur- und Landschaftsschutzes sowie den Interessen der Landwirtschaft abträglichen Baulandhortungen wirksam begegnen zu können.⁶³

5. **Angelegenheiten, die wegen erheblicher Unterschiede in den tatsächlichen Voraussetzungen** in den einzelnen Ländern von diesen besorgt werden könnten:

Teile der Landwirtschaft⁶⁴;

Volkswohnungswesen⁶⁵, soweit es nicht ohnehin schon Landessache geworden ist;

Bodenbeschaffung und Assanierung⁶⁶;

60 S FN 42.

61 Vgl die EB zur RV zu einer zwischen Bund und Ländern akkordierten, letztlich jedoch nicht realisierten B-VG-Nov, 1315 BlgNR 17. GP, 5.

62 VfSlg 9580/1982; s dazu Pernthaler, Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen, Wien 1987, 31 ff und 50 ff.

63 Vgl Sandholzer, Grundverkehr und Ausländergrunderwerb, Wien 1991, 97 f; EB zur RV zu einer zwischen Bund und Ländern akkordierten, letztlich jedoch nicht realisierten B-VG-Nov, 1315 BlgNR 17. GP, 4; RV zu einer B-VG-Nov, 372 BlgNR 18. GP, die ua die Übertragung der Kompetenz zur Regelung des Verkehrs mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken auf die Länder vorsieht; den Bedenken des BMJ (vgl WZ 4.12.1991) an einer Verländerung des Grundverkehrs wurde insofern Rechnung getragen, als eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern nach Art 15a B-VG eine bundesweit einheitliche Regelung der mit dem Liegenschaftsverkehr zusammenhängenden zivilrechtlichen Fragen sicherstellen soll (vgl WZ 11.12.1991). Zum langen und noch keineswegs abgeschlossenen Tauziehen um den "politischen Sprengstoff" Grundverkehr s weiters Informationsblatt des Institutes für Föderalismusforschung, Nr 6/91; Der Standard 6.11.1991 und 16./17.11.1991; WZ 4.12.1991 und 5.12.1991.

64 S FN 43.

65 S FN 36.

66 S FN 38.

Umweltschutz⁶⁷, um jeweils nicht den niedrigsten, sondern höchsten Standard zu ermöglichen;
Teile des Mietenrechts⁶⁸ und der Sozialversicherung⁶⁹;
Ausländerbeschäftigung.

6. **Angelegenheiten, die im Sinne der Verbesserung der sozialen Komponente von den Ländern besorgt werden könnten⁷⁰:**

Volkswohnungswesen⁷¹;
Teile der Sozialversicherung⁷²;
Teile des Mietenrechts⁷³;
Kinderbeihilfe und Familienlastenausgleich.⁷⁴

67 Die Entwicklung ging und geht in die umgekehrte Richtung; vgl zu dem mit der B-VG-Nov BGBI 1988/685 bewirkten Zugewinn des Bundes an Umweltschutzkompetenzen Funk, Die neuen Umweltschutzkompetenzen des Bundes, in: Walter (Hg), Verfassungsänderungen 1988, Wien 1989, 63 ff; derselbe, Die Luftreinhaltung im Labyrinth der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, *ecolex* 1990, 119 f; Schwarzer, Die neuen Luftreinhaltungskompetenzen des Bundes, *ÖZW* 1989, 47 ff; derselbe, Die Verteilung der Umweltkompetenzen in Österreich – ein Beitrag zur Reform der Kompetenzverteilungsmuster, in: Merten (Hg), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin 1990, 213 ff; derselbe, in: List – Schwarzer – Wischin, Luftreinhalteungsrecht für Betriebsanlagen, Wien 1990, 295 ff.

68 Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG ("Zivilrechtswesen"). Zum Wunsch der Länder nach Zuständigkeit für die Mietzinsfestsetzung für wohnbaufördernde Objekte vgl Institut für Föderalismusforschung, 12. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich, Wien 1988, 30; Informationsblatt des Institutes für Föderalismusforschung, Nr 6/87; zu der darüber hinausgehenden Forderung der Länder nach Zuständigkeiten im Bereich des Mietenrechtes überhaupt (wie etwa Mietzinse und deren Verwendung, Kündigungsgründe wegen Eigenbedarfes, Mietrechte in Altstadtgebieten) vgl Pkt 3. des "Forderungskataloges 1985" (FN 33); Informationsblatt des Institutes für Föderalismusforschung, Nr 1/89; Der Standard 23.8.1991 und 28.1.1992.

69 Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG.

70 Vgl Schnorr, Modellvorstellungen einer Kompetenzneuregelung auf sozialem Gebiet, in: Morscher (Hg), Föderalistische Sozialpolitik, Wien 1983, 57 ff.

71 S FN 36.

72 S FN 69.

73 S FN 68.

74 Art 10 Abs 1 Z 17 B-VG.

Selbstverständlich ist dabei, daß eine "Sozialdemontage" nicht einmal in Ansätzen eintreten darf; es geht vielmehr um eine den konkreten Verhältnissen besonders angepaßte Lösung und um eine Steigerung der Effizienz und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung im Sinne der langfristigen Sicherung sozialer Errungenschaften und des schrittweisen Ausbaues derselben nach den jeweiligen Landesmöglichkeiten.

7. Aus Effizienzerwägungen und Gründen einer klaren Kompetenzabgrenzung ist auch die generelle Kompetenzfreistellung der **nichthoheitlichen Verwaltung**⁷⁵ reformierungsbedürftig. Sollen nämlich in Hinkunft die von einer unkoordinierten und daher verwaltungsökonomisch ineffizienten transkompetenten Betätigung der Gebietskörperschaften bis hin zur gegenseitigen Konterkarierung in der Zielverwirklichung reichenden negativen Ausflüsse⁷⁶ hintangehalten und – auf dem Umweg über finanzielle Dotationen und Förderungsmaßnahmen – eine weitere Zentralisierung der Zuständigkeiten beim finanziell überlegenen Bund⁷⁷ vermieden werden, ist ein Unterstellen der auf die Besorgung öffentlicher Aufgaben mit Mitteln des Privatrechts ausgerichteten Verwaltung unter ein adäquates Kompetenzregime unausbleiblich. Am zweckmäßigsten scheint mir dabei eine gesonderte, am örtlichen Wirkungsbereich des Regelungsgegenstandes (regionale – überregionale Bedeutung) orientierte Kompetenzverteilung zu sein, die erforderlichenfalls (um überregionale Effekte erzielen zu können) bestimmte Koordinationsmechanismen vorsehen könnte.⁷⁸
8. Um zu gewährleisten, daß den Bundesländern auch bei einer Europäisierung der eben skizzierten neuen Zuständigkeiten gestalterische Kraft zukommen kann und sich ihre Funktion nicht auf das unmittelbare mitgliedstaatliche Vollziehen vorgegebenen Gemeinschaftsrechts beschränkt, muß die Neuordnung der Kompetenzverteilung mit (verfassungs)rechtlich institutionalisierten Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder am innerösterreichischen Willensbildungsprozeß in EG-

75 Art 17 B-VG.

76 Vgl den Schlußbericht der "Strukturreformkommission" (FN 24), 532.

77 Vgl Wendl, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920, Wien 1984, 14.

78 Ein zweiter, von der "Strukturreformkommission" vorgeschlagener Lösungsansatz bestünde in einer Verknüpfung der nichthoheitlichen Aktivitäten des Bundes und der Länder mit deren hoheitlichen Aufgaben (Annexprinzip). Vgl den Schlußbericht der "Strukturreformkommission" (FN 24), 532.

Angelegenheiten untrennbar verknüpft werden.⁷⁹ Darüber hinaus hat eine Einbindung der Länder vor Ort derart zu erfolgen, daß eine frühzeitige und effektive Wahrnehmung der Länderinteressen gewährleistet ist. Wie die Erfahrungen zeigen, sind diese Maßnahmen in regelmäßigen, nicht zu lange bemessenen Zeitabständen nachzujustieren. Nur so kann das angestrebte Ziel in einer so raschlebigen Entwicklung realisiert werden.

IV. TAKTIK

Die ins Auge gefaßte Neugestaltung der Kompetenzordnung, deren Maßstab einzig und allein der Mensch als Individuum, keinesfalls jedoch machstrukturelle Aspekte zu sein haben, muß wegen der unauflöslichen Verknüpfung von Sachkompetenz und Finanzhoheit mit einer reformierten, gleichfalls föderalistisch angelegten Finanzverfassung einhergehen.⁸⁰ Aus Gründen größtmöglicher Akzeptanz sollte sie auch medial breitfächrig aufbereitet und die Notwendigkeit ihrer vordringlichen Verwirklichung ständig betont werden. Angesichts der vor 1995 realistischerweise nicht zu erwartenden

79 Vgl. Borchmann, Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer, DÖV 1988, 623 ff; Burtscher, Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden "Außenkompetenzen" anderer Gliedstaaten, ZÖRV 1988, 135 ff (171 ff); Haas, Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben, DÖV 1988, 613 ff; Oschatz - Risse, Europäische Integration, aaO (FN 19), 9 ff; Strohmeier, Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die Deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel, DÖV 1988, 633 ff; Griller-Egger-Huber-Tondl, Binnenmarkteffekte. Stand und Defizite der österreichischen Integrationsforschung, Wien 1991, 12 ff; Holzinger, Aktuelle Reformtendenzen, aaO (FN 3), 18 ff; Rack, Europäische Integrationspolitik - eine neue Querschnittsmaterie und ihr innerstaatliches "handling", aaO (FN 18), 44 ff; Art 2 des G v 5.12.1986 zum G zur EEA, DBGBl 1986 II, S 1102; Bericht der österr Botschaft in Bonn v 3.11.1988, GZ 21.42.00.2/8-A/88 betreffend das Verhältnis EG - Länder in der Bundesrepublik Deutschland; RV zu einer B-VG-Nov, 372 BlgNR 18. GP, sowie die in Erfüllung des darin enthaltenen Auftrages an den Bundesverfassungsgesetzgeber geschlossene Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, Blg zu BKA GZ 671.805/30-V/8/92; WZ 26.6.1991, 17.7.1991 und 13.12.1991; Der Standard 15.7.1991 und 30.11./1.12.1991.

80 Vgl. Pernthaler, Überlegungen für eine Strukturreform, aaO (FN 7), 135 f; Ruppe, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Teilbereich Finanzverfassung, in: Republik Österreich (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Wien 1991, 289 ff.

EG-Mitgliedschaft Österreichs⁸¹ käme deren Junktimierung mit der Kompetenzneueordnung einem mutwilligen Kleinhalten des Föderalismusgedankens gleich. Dies gilt es mit aller Entschiedenheit zu verhindern. Erfreulicherweise bestehen trotz des "inneren Zusammenhanges" zwischen Föderalismusreform und EG-Beitritt⁸² durchaus Anzeichen für die politische Bereitschaft, die Kompetenzreform zeitlich vorzuziehen.⁸³

81 Vgl WZ 31.7.1991.

82 Vgl Der Standard 30.7.1991.

83 Vgl WZ 31.7.1991; Der Standard 5.8.1991.

MODELL EINER FÖDERALISTISCHEN FINANZVERFASSUNG FÜR ÖSTERREICH

Im Rahmen der 1989 vom Bundeskanzleramt eingesetzten Arbeitsgruppe zur Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (sog Strukturreformkommission) hat die Neuordnung der Finanzverfassung einen nicht unwesentlichen Platz eingenommen. Dies entspricht der Einsicht, daß der Finanzverfassung bei der Regelung der Zuständigkeitsverteilung im Bundesstaat eine Schlüsselrolle zukommt, sind doch zugewiesene Kompetenzen immer nur soviel wert, wie die Finanzmittel an Effektivierung zulassen. Die nachfolgenden Bemerkungen versuchen kurz zusammengefaßt die Reformüberlegungen, die dort zur Diskussion gestellt und veröffentlicht wurden,¹ kurz zu rekapitulieren, wobei auch die jüngste finanzausgleichsrechtliche Judikatur des VfGH zur Sprache kommen soll, sowie über die bisherigen Erfahrungen und Reaktionen zu berichten.

1. Bundesstaatliche Anforderungen an eine Finanzverfassung

Ein Modellentwurf für eine künftige Finanzverfassung, die dem bundesstaatlichen Prinzip des österreichischen B-VG gerecht wird, hat auf zwei Grundlagen aufzubauen. Zum einen auf den Leitlinien, die sich aus dem bundesstaatlichen Prinzip selbst für die Ausgestaltung der Finanzverfassung herleiten lassen. Zum anderen auf einer Untersuchung des Ist-Zustandes der Finanzverfassung. Erst durch eine Konfrontation von Soll und Ist läßt sich der konkrete Reformbedarf für den österreichischen Bundesstaat abschätzen.

Wenn hiebei von Bundesstaat die Rede ist, so muß gerade bei der Finanzverfassung stets auch die Gemeindeebene mitgedacht werden. Die österreichische Finanzverfassung geht traditionellerweise von einer Trias der Finanzausgleichspartner aus; sie

1 Ruppe, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Teilbereich Finanzverfassung, in: Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, hrsg von der Republik Österreich, Bundeskanzleramt, Wien (1991) 289 ff.

legt den Gemeinden eine Stellung bei, die den Unterschied zwischen Gliedstaat (= Bundesland) und Selbstverwaltungskörper (= Gemeinde) verschwimmen läßt. Wenn wir diese Facette vorderhand beiseite lassen, so können – auf notwendigerweise relativ hohem Abstraktionsniveau – einige Prinzipien formuliert werden, deren Beachtung für ein bundesstaatlich verfaßtes Gemeinwesen unabdingbar ist, widrigenfalls von einem Bundesstaat nicht mehr ernsthaft gesprochen werden kann. Dazu zählen:

- (1) Dem bundesstaatlichen Prinzip entspricht nur eine Finanzverfassung, die die Finanzhoheit als spezielle Ausprägung der Staatsgewalt auf Bund und Länder verteilt.
- (2) Die Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern sind qualitativ gleichwertig; ein prinzipieller Vorrang einer Ebene ist nicht anzunehmen. (Grundsatz der Parität).
- (3) Zu den Strukturmerkmalen einer föderativen Finanzverfassung gehört ferner die Unabhängigkeit in der Haushaltsführung, die Haushaltsautonomie (vgl. auch Art 109 Abs 1 GG). Damit sind unvereinbar Finanzverfassungssysteme, die die finanzielle Ausstattung einer Ebene vom Ermessen einer anderen Ebene abhängig machen oder die Ausgabenwirtschaft einer heteronomen Kontrolle unterwerfen. Der Autonomiegrundsatz schließt weder die Berücksichtigung von Budgetprinzipien noch die wechselseitige Rücksichtnahme noch die Bedachtnahme auf gesamtwirtschaftliche Gegebenheiten oder die Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben aus. Hingegen stehen mit ihm mE im Widerspruch einseitige Kostenabwälzungen wie auch einseitige Kostenübernahmen. Aus dem Autonomieprinzip folgt somit einerseits der Grundsatz der eigenen Kostentragung (Koppelung der Aufgabenverantwortung und der Finanzierungsverantwortung; Konnexitätsgrundsatz), andererseits der Grundsatz der Subsidiarität von gebundenen Transferzahlungen gegenüber der Ausstattung mit autonom verfügbaren Finanzierungsmitteln.
- (4) Zu den Strukturelementen des modernen, kooperativen Bundesstaates gehört ohne Zweifel auch das Prinzip des Finanzausgleichs im Sinn der Ausgleichung von Finanzkraftunterschieden zwischen verschiedenen Finanzausgleichspartnern derselben Ebene. Ob dieses Ziel durch vertikale oder horizontal wirkende Maßnahmen erreicht wird, ist nicht von entscheidender Bedeutung.

2. "Bedarfsgerechter" Finanzausgleich als Leitlinie?

Gerade im Bundesstaat, bei dem die staatliche Gewalt zwischen Bund und Ländern geteilt ist, hört man häufig die Forderung nach bedarfsgerechtem Finanzausgleich oder bedarfsgerechter Mittelverteilung. Diese Forderung beruht offenbar auf der Vorstellung, aus den staatsrechtlichen Grundlagen, speziell den Kompetenzverteilungsbestimmungen der Bundesverfassung, oder aus der Realität des Ausgabenverhaltens ließen sich unmittelbar Kriterien für den finanziellen Bedarf ableiten, woraus sich dann Aussagen über den absoluten Finanzbedarf, zumindest aber über die relative Finanzausstattung der verschiedenen Gebietskörperschaften ergeben müßten. Finanzbedarf folgt aber nicht aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, sondern ist das Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses, der teils in einfachen Gesetzen teils auch nur im Gesetzesvollzug oder im gesetzefreien Raum seinen Niederschlag findet. Die Realität bietet uns häufig ein Bild, bei dem sich nicht die Finanzausstattung nach der Kompetenzverteilung richtet, sondern die Art und Intensität der Aufgabenwahrnehmung an den verfügbaren Finanzierungsmitteln orientiert. Zumindest aber besteht zwischen Finanzausstattung und Aufgabenwahrnehmung ein Verhältnis wechselseitiger Abhängigkeit, das es verbietet, allgemeine Kriterien für eine bedarfsgerechte Finanzausstattung zu formulieren.

Diese Sicht entspricht wohl auch der des VfGH in der wichtigen Entscheidung vom 12.10.1990, G 66/90. Der Gerichtshof meint dort zwar zunächst, daß die Finanzausgleichsgesetzgebung vom Finanzbedarf der Gebietskörperschaften, der sich aus ihren Pflichtaufgaben und den sonstigen wahrgenommenen Agenden ergibt, auszugehen habe, formuliert aber dann: "Art und Ausmaß der Lasten wie der Einnahmen werden von den einzelnen Gebietskörperschaften teils autonom teils heteronom bestimmt, wobei zahlreiche Wechselbeziehungen und gegenseitige Einwirkungen bestehen, die bei Regelung des Finanzausgleichs Rücksichtnahme auf die Interessen der anderen Gebietskörperschaften erfordern." Bei dieser Situationssicht kann es nicht so sehr darauf ankommen, den Mittelbedarf der einzelnen Gebietskörperschaften zu quantifizieren, sondern es scheint entscheidender, den Rahmen der Erschließung und Verteilung von Finanzierungsmitteln zu fixieren und das Procedere der Mittelverteilung sachgerecht zu regeln.

3. Die bundesstaatlichen Schwachstellen der geltenden Finanzverfassung

Die föderativen Schwachstellen der gegenwärtigen österreichischen Finanzverfassung – im Vergleich zum eben umrissenen Modell – sind schon oft formuliert und hervorgehoben worden.² Es genügen hier Schlagworte:

- (1) Zentrale Fragen der bundesstaatlichen Verfassung im materiellen Sinn werden in Österreich durch einfaches Bundesgesetz geregelt.
- (2) Die Abgabenhöhe ist weitgehend beim Bund zentralisiert.
- (3) Die verbleibende Abgabenhöhe der Länder ist durch zahlreiche Einschränkungen zugunsten des Bundes beschnitten und steht verfassungsrechtlich letztlich überhaupt zur Disposition des Bundes.
- (4) Das Prinzip der eigenen Kostentragung (Konnexitätsgrundsatz) ist zwar leitendes Prinzip der Finanzverfassung, kann aber durch einfaches Gesetz durchbrochen werden.
- (5) Die Abgabebewirtschaftung ist stark vom Verbundsystem geprägt, bei dem politische Verantwortung für Abgabengesetzgebung und Ertragsauswirkungen auseinanderfallen.
- (6) Die Möglichkeit der Transferfinanzierung ist durch die Verfassung, wenn man die Kompetenzlage auf dem Gebiet der Privatwirtschaftsverwaltung mitbedenkt, kaum begrenzt.
- (7) Die Finanzausstattung der Gemeinden kann in weiten Bereichen unter Ausschaltung der Länder vom Bund gesteuert werden.
- (8) Die Vorrangstellung des Bundes in materieller Hinsicht wird nicht durch qualifizierte Mitbestimmungsrechte der anderen Finanzausgleichspartner kompensiert.

Reformmodelle, die den gegenwärtigen Zustand im Sinn der Anforderungen einer bundesstaatlichen Verfassung umgestalten wollen, können zwei grundsätzliche Richtungen einschlagen. Zum einen kann man direkt bei der Einnahmenverteilung ansetzen und das gegenwärtige zentralistische System der Abgabenhöhe dezentralisieren. Dieses Modell kann als inhaltliche Reformvariante bezeichnet werden.³ Zum anderen ist es

² Ruppe, aaO 315 mwN

³ Ruppe, aaO 316

aber auch denkbar, zentralistische Entscheidungen beizubehalten und statt dessen die Mitwirkungsrechte der betroffenen Finanzausgleichspartner zu verstärken; man kann von einer prozeduralen Variante sprechen.

4. Inhaltliche Reformmodelle

Das inhaltliche Reformmodell ist in verschiedenen, unterschiedlich weitgehenden Varianten vorstellbar. Wenn wir das ungebundene Trennsystem beiseite lassen, weil eine unkoordinierte Ausschöpfung von Steuerquellen durch die verschiedenen Ebenen dem bundesstaatlichen Prinzip von vornherein widerspricht, kommen vor allem die Varianten des gebundenen Trennsystems und des Zuschlagssystems in Betracht.

Das **gebundene Trennsystem** besteht in einer koordinierten Aufteilung der verschiedenen Steuerobjekte auf die einzelnen Finanzausgleichspartner und der getrennten Bewirtschaftung dieser Objekte. Das gebundene Trennsystem entspricht der Paritätsforderung und dem Grundsatz der Haushaltsautonomie. Es führt zur Übereinstimmung zwischen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung.

Ungeachtet dieser Vorteile scheidet es als Leitlinie einer Reform mE aus praktisch-technischen Überlegungen aus. Der Anteil der Länder und Gemeinden an den beiden fiskalisch wichtigsten Steuern (USt und ESt) beträgt nach der derzeitigen Situation etwa ein Drittel, das sind zwischen 90 und 100 Milliarden Schilling. Praktisch ist es nicht denkbar, diese Beträge durch alternative Steuern aufzubringen. Eine länderweise verschiedene Besteuerung vor allem der Umsätze ist aus technischen Gründen nicht in Erwägung zu ziehen; sie stünde auch in Widerspruch zu den Bestrebungen Österreichs, der EG beizutreten. Eine Dezentralisierung der ESt erforderte nicht nur eine vollständige Umstellung der Steueradministration, sondern würde die aus dem internationalen Bereich bekannten Doppelbesteuerungsprobleme in den nationalen Bereich verlagern.⁴

Auch bei den anderen Steuern sind vielfältige technische und ökonomische Probleme zu bewältigen, wenn man an ihre Dezentralisierung im Sinne eines gebundenen Trennsystems denkt. Am ehesten kommt diese Dezentralisierung in Betracht, wo es um Kausalabgaben oder zweckgebundene Abgaben geht, dh um Abgaben, bei denen die Abgeltung dezentral erbrachter oder zu erbringender öffentlicher Leistungen im Vordergrund steht. Dazu gehören auch die Umweltabgaben im weiteren Sinn.

Manche Nachteile des gebundenen Trennsystems werden durch das **Zuschlagssystem** vermieden. Hier ist durch die Gesetzgebungshoheit des Bundes eine einheitliche Steuergesetzgebung gesichert. Die Entscheidungsbefugnis der Länder (Gemeinden) bezieht sich auf das "Ob" der Erhebung von Zuschlägen und auf die Festsetzung

4 Ausführlich Ruppe, aaO 318

der Höhe. Das Zuschlagssystem gewährt einen wesentlich höheren Grad von Autonomie als das Verbundsystem, erlaubt jedoch wie dieses eine einheitliche Gesetzgebung. Die Notwendigkeit dezentraler Steuereinhebung ist nicht gegeben; die Zuschläge könnten gemeinsam mit der Stammabgabe eingehoben werden. Die politische Verantwortung läge jedoch anders als beim Verbundsystem beim Ertragsberechtigten.

Im übrigen bleiben jedoch Nachteile, die mit dem Trennsystem verbunden sind, auch beim Zuschlagssystem weitgehend aufrecht: sollen Zuschlagsrechte ein fiskalisches Gewicht haben, haben sie praktisch den gleichen Effekt wie Abgaben, die nach dem Trennsystem erhoben werden. Es müssen dann Vorkehrungen zur Vermeidung von Doppelbelastungen, zur sinnvollen lokalen Radizierung steuerpflichtiger Vorgänge, zur Erfassung grenzüberschreitender Sachverhalte etc getroffen werden.

5. Prozedurale Reformmodelle

Die prozeduralen Reformvarianten stellen die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit zentraler Entscheidungen nicht in Frage, sie versuchen jedoch, den bundesstaatlichen Erfordernissen durch Mitwirkungsrechte der Finanzausgleichspartner Rechnung zu tragen. Folgt man der jüngsten Judikatur des VfGH, so liegt dieses Kooperationsmodell bei der Entscheidungsfindung schon dem gegenwärtigen Finanzverfassungssystem zugrunde. Im erwähnten Erkenntnis vom 12.10.1990 kommt der VfGH zu folgenden bemerkenswerten Feststellungen: "Ein dem Gebot des § 4 F-VG entsprechendes, sachgerechtes System des Finanzausgleiches setzt schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraus, die durch politische Einsicht und gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist... Vor Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes sind also entsprechende Beratungen zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften unabdingbar ... Führen diese Gespräche zumindest in den wesentlichen, grundsätzlichen Belangen zu einem Einvernehmen, so kann in aller Regel davon ausgegangen werden, daß eine dem § 4 F-VG 1948 entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde."

Der Sinn prozeduraler Reformmodelle würde darin liegen, diese Kooperations-elemente zu verstärken und zu verrechtlichen.

Prozedurale Modelle können wieder verschiedenes Aussehen haben:⁵

- a) **Die verfassungsrechtliche Lösung:** Sie besteht darin, daß die zentralen finanzverfassungsrechtlichen Entscheidungen, vor allem die Abgabenverteilung und die Grundsätze der Transferfinanzierung, in die Form eines Bundesverfassungsgeset-

5 Ruppe, aaO 319 ff

zes gekleidet werden. Die Vorteile gegenüber dem gegenwärtigen Zustand bestünden darin,

- daß materiell verfassungsrechtliche Normen auch formell im Verfassungsrang stehen
- daß der politische Entscheidungsprozeß größeres Gewicht erhält und damit vermutlich die Artikulierung und Durchsetzung der Interessen der Finanzausgleichspartner leichter fällt
- daß ein fester Rahmen geschaffen wird, dessen Abänderung nicht nur nach Abstimmungserfordernissen sondern auch politisch schwerer fällt als bei einfachen Gesetzen.

Gegen die verfassungsrechtliche Lösung spricht, daß eine verfassungsrechtliche Detailregelung eines Rechtsgebiets mit hoher Dynamik und erheblichem Anpassungsbedarf von vornherein problematisch ist, weil damit entweder ein Element der Starrheit hineingebracht wird oder laufende Änderungen erforderlich wären. Darüber hinaus mag bezweifelt werden, ob die Form des Verfassungsgesetzes allein genügt, um den Interessenausgleich zwischen Finanzausgleichspartnern zu garantieren.

- b) **Die paktierte Lösung:** Bei der paktierten Lösung werden die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages geregelt werden. Diese Lösung entspricht der Struktur des Problems, vor allem auch dem Paritätsprinzip, aber auch der österreichischen Praxis sowie der jüngsten Judikatur des VfGH, die den Finanzausgleich als Gegenstand und Ergebnis von Verhandlungen sieht. Im Unterschied zur gegenwärtigen Situation müßte das Paktum allerdings den Charakter einer verbindlichen Vereinbarung zwischen gleichberechtigten Partnern annehmen. Ist dies der Fall, dann könnte auch die (von den Ländern gewünschte) Unabänderbarkeit und die (vom Bund gewünschte) Unanfechtbarkeit über die Laufzeit verankert werden.
- c) **Die Zustimmungslösung:** Sie geht von der gegenwärtigen Kompetenzsituation aus (Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers für die Regelung der zentralen finanzverfassungsrechtlichen Fragen), bindet die Wirksamkeit dieser Akte jedoch an die Zustimmung der anderen Finanzausgleichspartner. Diese Lösung entspricht im wesentlichen der des deutschen GG, kann aber auch auf eine österreichische Wurzel zurückgreifen: Bereits im Entwurf des F-VG 1922 war ein Zustimmungsrecht des Bundesrates zu wesentlichen finanzausgleichsrechtlichen Akten der Bundesgesetzgebung vorgesehen. Insbesondere betraf dies Bundesgesetze über gemeinschaftliche Abgaben. – Die Zustimmungslösung ist rechtlich von der paktierten Lösung zu unterscheiden, weil letztere eine öffentlichrechtliche

Vereinbarung betrifft, erstere hingegen einem absoluten Veto gegen ein einfaches Bundesgesetz gleichkommt. Im Ergebnis besteht freilich nicht allzu viel Unterschied.

6. Die Bedeutung der jüngsten finanzausgleichsrechtlichen Judikatur des VfGH

Es ist in diesem Zusammenhang nicht uninteressant, der Frage nachzugehen, ob die jüngste Finanzausgleichsjudikatur des VfGH nicht ohnehin die paktierte oder Zustimmungslösung bereits als geltendes Recht betrachtet. Der VfGH geht ja nunmehr davon aus, daß ein FAG, dem Verhandlungen der Finanzausgleichspartner vorangegangen sind und das diese Verhandlungen in Gesetzesform wiedergibt, grundsätzlich dem finanzausgleichsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot des § 4 F-VG entspricht. Der Gerichtshof schließt daraus, daß ein paktiertes FAG im Hinblick auf § 4 F-VG nur unter bestimmten Voraussetzungen mit Erfolg angefochten werden kann, nämlich wenn einzelne Vorschriften zueinander in sachlich nicht rechtfertigbarem Widerspruch stehen, wenn einzelne Gebietskörperschaften gezielt bevorzugt oder benachteiligt werden oder wenn notwendige Anpassungen an geänderte tatsächliche Verhältnisse nicht vorgenommen werden. Diese Grundsätze sind in der Zwischenzeit bestätigt worden.⁶

Daraus folgt zunächst, daß die Unanfechtbarkeit des FAG nur gilt, wenn und soweit das FAG wirklich dem erzielten Verhandlungsergebnis entspricht.

Nicht akkordierte Regelungen können offenbar diesen Bestandsschutz nicht genießen. Ist dem so, dann folgt aus dieser Judikatur eine wesentliche Verbesserung der Position von Ländern und Gemeinden, weil dann die Erzielung eines einvernehmlichen Ergebnisses in den Finanzausgleichsverhandlungen zu einem verfassungsrechtlich relevanten Faktum wird.

Allerdings: Die Verfehlung dieses Zieles, die Verweigerung der Zustimmung, die in die Verabschiedung eines nicht paktierten FAG mündet, hat nicht automatisch dessen Unwirksamkeit oder Verfassungswidrigkeit zur Folge sondern begründet nach dieser Judikatur lediglich eine Anfechtungsmöglichkeit jenseits der engen Voraussetzungen, die die Judikatur aufgestellt hat. Eine Verfassungswidrigkeit des FAG wäre erst anzunehmen, wenn artikulierten Interessenlagen willkürlich ignoriert oder mißachtet werden. Paktierte Lösung und Zustimmungslösung, wie sie hier zur Diskussion gestellt werden, hätten hingegen die Unwirksamkeit eines nicht akkordierten Finanzausgleichs zur Folge.

Das geltende Finanzausgleichsrecht kennt einen Anklang an die paktierte Lösung noch in der **Verhandlungsklausel des § 5 FAG**. Dieses verpflichtet bekanntlich den

6 E 27.6.1991, G 158-162; vgl ferner 6.3.1991, A 2088/90.

Bund, mit den Finanzausgleichspartnern Verhandlungen zu führen, wenn er steuerpolitische Maßnahmen in Angriff nimmt, die mit einem Ausfall von Steuern, an deren Ertrag sie beteiligt sind, verknüpft sein können. Gleiches gilt für Maßnahmen des Bundes, die zu einer Mehrbelastung am Zweckaufwand führen können. Die Vorschrift nennt kein Verhandlungsziel und kennt auch keine Sanktion für den Fall ihrer Verletzung. Sie ist von vornherein untauglich, wenn es sich um Maßnahmen handelt, die auf parlamentarische Initiativanträge zurückgehen. Besondere rechtliche Bedeutung konnte ihr daher bisher nicht beigemessen werden.

Auch diesbezüglich hat sich die Situation durch die jüngste VfGH-Judikatur etwas geändert. Grundsätzlich hat man nun davon auszugehen, daß nur Änderungen des laufenden Finanzausgleichs, die auf einvernehmlich zu Ende geführten Verhandlungen der Finanzausgleichspartner beruhen, dem Gebot des § 4 F-VG gerecht werden. Einseitige Veränderungen des Finanzausgleichs sind jedenfalls anfechtbar und bedürfen daher einer besonderen sachlichen Rechtfertigung, weil (wenn) sie das paktierte Gleichgewicht verändern. Noch einmal sei der VfGH mit seiner Entscheidung vom 12.10.1991 zitiert: "Die 'Paktierung' des Finanzausgleiches für einen bestimmten künftigen Zeitraum hat sohin zur Folge, daß eine einseitige Änderung während der Laufzeit nicht bloß der politischen Fairness widersprechen kann, sondern auch das eine Einheit bildende Gesamtsystem des Finanzausgleiches schwerwiegend gestört wird und damit der geänderte Finanzausgleich in Widerspruch zu § 4 F-VG 1948 gerät."

Immer wieder taucht der Vorschlag auf, die Verhandlungsklausel des § 5 FAG zu einer **Schutzklausel** weiterzuentwickeln, die den Bund verpflichtet, bei steuergesetzlichen Maßnahmen und wohl auch bei einseitigen Aufgabenverschiebungen den Ländern den finanziellen Nachteil abzugelten.⁷ Persönlich meine ich, daß mit solchen "Schadenersatzregelungen" nicht viel gewonnen ist. Am Beispiel des VfGH-Erk 26.6.1991, A 39/85 betr die Abgeltung des sog "klinischen Mehraufwandes" durch den Bund läßt sich ersehen, wie schwierig bereits die Quantifizierung einer einigermaßen klar umschriebenen Größe ist.

Bei umfassenden steuerpolitischen Maßnahmen bleibt vermutlich nur der Weg des Vergleiches, womit man ohnehin wieder bei der paktierten oder Zustimmungslösung ist. Bei der paktierten Lösung und bei der Zustimmungslösung stellt sich die Frage der legitimen Vertreter der Finanzausgleichspartner. Die Einschaltung des Bundesrates stößt auf Bedenken, die naheliegend sind und hier nicht weiter erörtert werden sollen; die Vertretung der Gemeinden scheint überhaupt ein offenes Problem zu sein. Auch in diesem Punkt gibt die neue Judikatur des VfGH Anhaltspunkte. Der VfGH geht nämlich davon aus, daß die nominierten Vertreter der Gebietskörperschaften – das sind auf Gemeindeebene im Hinblick auf Art 115 Abs 3 B-VG der Städtebund und der Gemeindebund – die sachlich zuständigen Verhandler sind. Dies müßte dann auch bei einer Verrechtlichung der paktierten Lösung oder Zustimmungslösung hinreichen.

⁷ Eine derartige Klausel war zeitweise in der Ersten Republik geltendes Recht; heute wird sie ua in dem Konzept "Vision Tirol" vertreten (S 14).

7. Ein "realistisches" Reformmodell

Ein realistisches Reformmodell für die österreichische Finanzverfassung sollte mE eine vernünftige Mischung von materiellen und prozeduralen Instrumenten aufweisen. Seine wesentlichen Elemente könnten etwa in folgendem bestehen:⁸

- a) Verfassungsrechtliche Verankerung der zentralen finanzverfassungsrechtlichen Weichenstellungen, somit – über das geltenden F-VG hinausgehend – verfassungsrechtliche Fixierung eines Kernbereiches der Gesetzgebungs- und Ertrags-hoheit sämtlicher Finanzausgleichspartner
- b) Beibehaltung des Steuerverbundes für die fiskalisch wichtigsten Steuern (USt und ESt)
- c) Überantwortung von zusätzlichen Abgabenobjekten und/oder Zuschlagsrechten an die Länder unter Beseitigung der Landesumlage
- d) Beibehaltung oder sogar Ausbau einer Rahmengesetzgebung des Bundes für bestimmte Landes- und Gemeindeabgaben
- e) Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden bei den befristeten finanzausgleichsrechtlichen Maßnahmen, wobei nach der jüngsten Judikatur des VfGH vor allem die paktierte Lösung, aber auch Zustimmungsrechte in Betracht kommen
- f) Zurückdrängung von Transferzahlungen in den Bereich subsidiärer Ausgleichsmaßnahmen
- g) Beibehaltung und Stärkung des Grundsatzes der eigenen Kostentragung. Dies steht in engem Zusammenhang mit der immer wieder erhobenen Forderung nach Beseitigung der Kompetenzneutralität für das privatrechtsförmliche Handeln der Gebietskörperschaften.

8 Ruppe, aaO 385

8. Erfahrungen in der Arbeitsgruppe

Abschließend soll über einige Erfahrungen berichtet werden, die anlässlich der Diskussion dieser Vorschläge im Rahmen der Arbeitsgruppe und auch außerhalb gemacht wurden.

1. Zunächst ist die – an sich nicht überraschende – Tatsache festzuhalten, daß im Rahmen der Fragebogenaktion der Arbeitsgruppe die Vorstellungen der befragten Institutionen (Gebietskörperschaften, Interessenvertretungen) über die Reformziele im Bereich der Finanzverfassung weitauseinandergingen.⁹
2. Überraschender war die Erfahrung, daß die inhaltliche Reformvariante – dh vor allem der Vorschlag, die Länder mit zusätzlichen Besteuerungsrechten auszustatten – vom Bund im Grunde akzeptiert wird, von den Interessenvertretungen der Wirtschaft im wesentlichen abgelehnt wird, während die Länder in dieser Frage keineswegs eine einheitlich positive Auffassung vertreten. Hier verläuft eine Front quer durch die Länder. Während die westlichen Bundesländer und Wien diesem Gedanken positiv gegenüber stehen, können die restlichen Bundesländer diesem Vorschlag, der ohne Zweifel der föderativen Struktur Österreichs am ehesten gerecht wird, wenig bis gar nichts abgewinnen. Gelegentlich war in diesem Zusammenhang sogar von einem Anschlag auf den Föderalismus die Rede.
3. Umgekehrt verhält es sich mit der prozeduralen Variante der Verstärkung von Mitspracherechten der Finanzausgleichspartner bei bundesgesetzlichen Regelungen. Diese Variante wird vom Bund vehement abgelehnt, der eine Blockierung der Abgabengesetzgebung befürchtet, von den anderen Finanzausgleichspartnern und auch von vielen Interessenvertretungen jedoch offenbar durchwegs befürwortet.
4. Die von den Gutachtern in der Arbeitsgruppe einhellig empfohlene Einbindung der Finanzverfassung in die Bundesverfassung, die den Stellenwert der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen besser hervortreten ließe, stößt auf Kompetenzprobleme, weil für legistische Fragen der Finanzverfassung derzeit das BMF, bei Inkorporierung in das B-VG hingegen das Bundeskanzleramt zuständig wäre.

⁹ Wiedergegeben in dem in FN 1 erwähnten Band, 22 ff

5. Insgesamt besteht eine ausgeprägte Furcht vor radikalen Veränderungen, seien sie auch bloß rechtstechnischer Art. Die Beseitigung des traditionsreichen Abgabekataloges des § 6 F-VG etwa, der in Wahrheit nicht trennscharf ist und infolge der Judikatur des VfGH¹⁰ zu einer problematischen Novellierung des F-VG¹¹ Anlaß gegeben hat, stößt auf erheblichen Widerstand: seitens des Bundes, weil man dort nicht mehr zur Kenntnis nehmen will, daß eine Kompetenzverteilung im Abgabebereich auch ohne diesen Typenkatalog vorgenommen werden kann, von seiten der Länder, weil man sich von diesem Katalog angesichts der vorliegenden VfGH-Judikatur weiterhin eine Zügelung der Bundesabgabengesetzgebung erhofft.

Insgesamt sind diese und andere Erfahrungen nicht geeignet, die Realisierungschancen für eine grundlegende föderalistische Reform des Finanzverfassungsgesetzes hoch einzuschätzen.

10 VfSlg 7995/1977, 11666 und 11667/1988

11 § 6 Abs 2 F-VG, BGBl 686/1988

DAS KONZEPT DES DIFFERENZIIERTEN BUNDESSTAATES – THEORETISCHE GRUNDLAGEN, PRAKTISCHE KONSEQUENZEN UND ANWENDUNGSBEREICHE"*)

EINLEITUNG

Der Ausdruck "*differenzierter Bundesstaat*" drückt an sich eine Selbstverständlichkeit aus: Die Länder in einem Bundesstaat sind **verschieden** und der Bundesstaat lebt von diesem Pluralismus. Ähnlich wie der Begriff "*kooperativer Föderalismus*" soll der Begriff "*differenzierter Bundesstaat*" einen Akzent verstärken: Nach diesem Modell sind die Länder nicht nur in ihrer Rechtsordnung voneinander unterschieden, sondern haben auch eine unterschiedliche Rechtsstellung und einen unterschiedlichen Wirkungsbereich. Insofern ist das hier vorgelegte Konzept ein Gegenmodell zum "*unitarischen Bundesstaat*", es ist ein neuer Reformansatz im Sinne des Pluralismus und der europäischen Integration. Denn das "*Europa der Regionen*" muß auf einem sehr differenzierten Status der Regionen aufbauen und dennoch funktionieren und so weit die österreichischen Länder in dieses System eingebaut werden, können auch sie durchaus differenziert werden.

Jeder Bundesstaat ist zugleich homogen und differenziert; aus diesem Spannungsverhältnis lebt er, ohne diesen Gegensatz gibt es keinen funktionierenden Bundesstaat. Insofern will das hier vorgelegte Modell eine neue **Balance zwischen diesen Baugesetzen des Bundesstaates** herbeiführen.

*) Der vorliegende Beitrag gibt im wesentlichen den Text meines mündlichen Referates wieder. Seine wissenschaftliche Ausarbeitung und Dokumentation bleibt einer besonderen Monographie vorbehalten.

I. BUNDESSTAATSTHEORETISCHE GRUNDLAGEN

Vom Standpunkt der allgemeinen Staatslehre erhebt sich zunächst die grundsätzliche Frage: Ist ein differenzierter Bundesstaat mit dem **Begriff des Bundesstaates** im allgemeinen und mit dem der Bundesverfassung zugrundeliegenden besonderen Begriff des Bundesstaates vereinbar? Diese Frage ist durchaus nicht nur theoretischer Natur: Im Jahre 1980 hat man aus Anlaß der Behandlung der Petition "*Pro Vorarlberg*" sehr intensiv darüber diskutiert, ob die Vorstellung eines "**eigenen Statutes**" für Vorarlberg mit der österreichischen Bundesverfassung prinzipiell vereinbar wäre. Damals ist man zur Überzeugung gekommen, daß dies nicht der Fall sein dürfte und hat schließlich auf die Forderung einer Sonderstellung Vorarlbergs im Rahmen des österreichischen Bundesstaates ausdrücklich verzichtet. Dieselbe Frage ist in jüngster Zeit im Zusammenhang mit dem Konzept "*Vision Tirol*" der Tiroler ÖVP neuerlich aufgetaucht, und hier ohne weitere Prüfung bejaht worden.

Hinter dieser Problematik steckt das Problem der Gleichheit und Selbständigkeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, ein Problem, das von der Staatslehre schon seit langem mit unterschiedlichen Ergebnissen behandelt wird.

1. Die formelle Rechtsgleichheit der Gliedstaaten¹

Die Gleichheit der **Staaten** als Völkerrechtssubjekte ist in ihrer *Souveränität* begriffsmäßig begründet: Die ganze Konstruktion des Völkerrechtes als koordinatives Rechtssystem hängt davon ab, daß alle Staaten, ob groß oder klein, formal in gleicher Weise Rechtssubjekte und völkerrechtlich handlungsfähig sind.

Das Verhältnis der **Gliedstaaten** im Bundesstaat zueinander ist nicht durch ihre Staatsqualität unveränderlich festgelegt, sondern durch die Bundesverfassung gestaltet. Es handelt sich dabei um eine organisatorische Strukturentscheidung, die zunächst nicht unmittelbar in der Rechtsgleichheit begründet ist, sondern eine sogenannte "*verfassungsgestaltende Grundentscheidung*" darstellt. Viel hängt dabei von der jeweils besonderen Geschichte des bundesstaatlichen Einigungsprozesses ab: Sind die Gliedstaaten hier politisch eigenständige, **historische Individualitäten**, so werden sie diese Qualität in der Bundesverfassung zu verankern wissen. Ist dagegen ein Gliedstaat oder eine Gruppe von Gliedstaaten schon im Einigungsprozeß so mächtig, daß sie sich "*Reservatrechte*" sichern können, so wird sich dies gleichfalls in der Bundesverfassung ausdrücken. Es sind aber auch Verhältnisse denkbar, wo Glieder eines föderalistischen Systems noch nicht den vollen Status eines Gliedstaates erreichen (zB *autonome*

1 Vgl dazu Huber, Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, ÖZÖR 18 (1968) 247 ff.

Territorien) oder neben "Vollstaaten" auch "Teilstaaten" in die Bundesverfassung aufgenommen werden (zB "Halbkantone" der Schweiz).

Die Staatslehre hat diese unterschiedlichen Rechtsverhältnisse der Gliedstaaten sogar in zwei verschiedene Arten der Gleichheit von Gliedstaaten im Bundesstaat theoretisch überhöht. Man spricht von einer sogenannten "*arithmetischen Gleichheit*", wo die Länder, unabhängig von ihrer Größe, alle die gleiche Rechtsstellung haben (Modell: $a_1 + a_2 + a_3 + a_n$). Die "*geometrische Gleichheit*" bedeutet dagegen nur eine proportionale Gleichheit der Länder entsprechend ihrer Größe und Leistungsfähigkeit.

Wie die österreichische Bundesverfassung sich in diesem Theorienstreit um die Gleichheit der Länder entschieden hat, läßt sich nicht aus einer einzelnen Bestimmung, sondern nur aus einer Interpretation vieler Bestimmungen der Bundesverfassung ableiten. Aus dieser Zusammenschau ergeben sich folgende "*verfassungsgestaltende Grundentscheidungen*" für den österreichischen Bundesstaat:

- a) Die Bundesverfassung baut auf der "**historischen Individualität**" der Länder als selbständige Träger der Staatlichkeit auf. Sie sind im Sinne der angelsächsischen Föderalismustheorie "*indestructable states*", weil sie nicht ohne ihre Zustimmung verändert oder gar beseitigt werden können.² Dies ergibt sich aus der Formulierung der Art 2 Abs 2 und Art 3 Abs 2 B-VG, wo einerseits die "selbständigen Länder" Burgenland, Kärnten usw. **individuell** aufgezählt werden und andererseits ihr Staatsgebiet vor Veränderungen durch das Erfordernis **übereinstimmender Verfassungsgesetze** des Bundes und des Landes geschützt wird. Diese Konstruktion ist im Sinne ihrer historischen Bedeutung und der dahinterstehenden theoretischen Konzeption ein starkes Indiz für die *Rechtsgleichheit der Länder*: Es gibt danach keine prinzipiellen Abstufungen der Selbstbestimmung und der formellen Stellung als Bundesland innerhalb der in Art 2 Abs 2 B-VG aufgezählten Länder.
- b) Auch die **Kompetenzverteilung** bezüglich der Hoheitsaufgaben und die **Privatrechtssubjektivität** der Länder sind grundsätzlich *einheitlich* und *gleich* konstruiert. Diese Kompetenzkataloge entsprechen in etwa dem theoretischen Modell der "Einheitsgemeinde" in der Gemeindeverfassung. Wenngleich die Bundesverfassung keine *prinzipiellen* Unterschiede in den Zuständigkeiten der Länder kennt, gibt es doch eine ganze Reihe von verfassungsrechtlichen Ansätzen verschiedener Differenzierungen zwischen den Ländern, die noch ausführlich dargestellt werden.

2 Daher ist der Bundesstaat legitimer Weise auch nicht durch eine "*Gesamtänderung der Bundesverfassung*" (Art 44 Abs 3 B-VG) zu beseitigen; Pernthaler/Esterbauer, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als qualifizierter Vorgang und staatstheoretisches Problem, Montfort 1973, 128 ff (149).

- c) Einen besonderen Anwendungsfall der Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat stellt das sogenannte "*Berücksichtigungsprinzip*" dar: Hier wird die Bedachtnahme auf die Gegenkompetenzen der Gebietskörperschaften nach dem **Gleichheitsprinzip** abgewogen, wobei als "gleich" nicht nur die Gliedstaaten untereinander, sondern auch im Verhältnis zum Bund betrachtet werden.³ In ähnlicher Weise ist auch der *Rechtsschutz* aus dem bundesstaatlichen Verhältnis entsprechend dem Gleichheitsprinzip konstruiert: Bund und Länder treten einander vor dem Verfassungsgerichtshof als Parteien ebenso gleichberechtigt gegenüber wie die Gliedstaaten untereinander.
- d) Gewisse Ansätze der **Differenzierung** der österreichischen Länder finden sich dagegen in der Zusammensetzung des *Bundesrates* (Art 34 B-VG) und im Rahmen der *Finanzverfassung*. Im zuletzt genannten Bereich nimmt etwa Wien als Land und Gemeinde eine Sonderstellung ein und stellt § 4 F-VG ausdrücklich auf die unterschiedliche "*Leistungsfähigkeit*" der Gebietskörperschaften (also auch der Länder untereinander) ab.

2. Die Selbständigkeit der Länder als Grundlage der Differenzierung

Die Bundesverfassung geht davon aus, daß den Ländern in ihrer Eigenschaft als Gliedstaaten "*Selbständigkeit*" zukommen soll. Im Sinne der historischen politischen Begriffsbildung und Bundesstaatstheorie ist damit gemeint, daß die Staatlichkeit der Länder nicht vom Bund bestimmt wird, sondern aus dem politischen Prozeß in den Ländern selbst gestaltet und gesteuert werden soll. Je nach theoretischer Konzeption kann man dies als "*Selbstregierung*" oder (interne) *Selbstbestimmung* qualifizieren.⁴

Die Selbständigkeit der Länder drückt sich rechtlich auf zwei unterschiedlichen Ebenen aus: Sie ist einmal auf **verfassungsrechtlicher Ebene** die Fähigkeit, eine eigene Staatsverfassung in den Schranken der Bundesverfassung zu gestalten (*Verfassungsautonomie*). Zum anderen ist auf der Ebene der **einfachen Gesetzgebung und Vollziehung** das Landesrecht inhaltlich völlig eigenständig und dem Bundesrecht gleichgeordnet. Zwischen beiden Rechtsordnungen herrscht nach verschiedener Auffassung entweder völlige Unabhängigkeit oder ein inhaltliches Derogationsverhältnis.⁵

3 VfSlg 10.292/1984; Schäffer, Kompetenzverteilung und Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat, *ZfV* 1975, 357 ff.

4 Zu dem hier zugrundeliegenden Theorienstreit um den "richtigen" Begriff des Bundesstaates vgl. überblickshalber Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre 1986, 422 ff sowie neuerdings die pointierte Gegenposition von Thiene, Ein "komplexer" oder ein normativer Bundesstaatsbegriff?, *Austrian J. Publ. Intl. Law* 42 (1991) 215 ff.

5 Vgl. dazu die ausgezeichnete Zusammenfassung bei: U. Davy, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, *ÖJZ* 1986, 225 ff und 298 ff.

Nach beiden Auffassungen gilt aber in Österreich: "*Bundesrecht bricht Landesrecht nicht*".

Die "Staatlichkeit" der Länder entspricht auch darin dem Konzept der Souveränität, daß sie inhaltlich und umfangmäßig offen ist: Was und wieviel die Länder an Staatlichkeit (in ihrem Zuständigkeitsbereich) entwickeln, hängt allein von ihrer eigenen demokratischen Aufgabenformulierung ab!

Aus dieser Eigenschaft der Landesstaatsgewalt als "*selbständige Gewalt*" ergeben sich im Verhältnis zu den anderen Ländern und zur Staatsgewalt des Bundes Koordinations- und Berücksichtigungspflichten, die inhaltlich ähnlich wie im Völkerrecht gestaltet sind. Im Bundesstaatsrecht werden sie noch verstärkt durch besondere bundesverfassungsrechtliche Verpflichtungen zur Rücksichtnahme ("**Bundestreue**") auf die im nächsten Punkt zurückzukommen ist.

Die Selbständigkeit der Länder ist neben ihrer (formalen) Rechtsgleichheit das wichtigste Grundprinzip im Bundesstaat: Die Selbständigkeit soll den *Pluralismus* der Länder erzeugen, dh es soll im Bundesstaat möglich sein, daß die Länder sich nicht nur politisch und rechtlich, sondern auch kulturell und wirtschaftlich in gewisser Weise unabhängig und unterschiedlich entwickeln können.

3. Bundesstaatliche Ausgleichs- und Koordinationsvorgänge

Der Bundesstaat setzt zwar die Verschiedenheit der Länder voraus; er ist aber gleichzeitig ein verfassungsrechtliches **Ausgleichssystem**, das zur *Solidarität*, zum *Schutz* und zur *Koordination* der Länder führen soll. Die wichtigsten verfassungsrechtlichen Prinzipien, die diese Wirkung erzeugen sollen, sind die Bundestreue, die bundesstaatliche Homogenität, die Bundesaufsicht, die ökonomische Freiheit innerhalb des Staatsgebietes und die soziale Gleichheit im Hinblick auf die "*Lebensverhältnisse*" der Bürger. Insofern ist der Bundesstaat über der primären Struktur der Differenzierung ein Instrument der engeren Kooperation und Koordination, der Einigungszwänge und übereinstimmenden Regelungen.

Die Bundesverfassung enthält zur Bewältigung dieser Dimension der Bundesstaatlichkeit viele Einrichtungen und Verfahren aber auch ungeschriebene Grundsätze wie zB das *Berücksichtigungsprinzip* oder die *bundesstaatliche Homogenität*. Zu den wichtigsten Einrichtungen des Ausgleiches von Unterschieden unter den Ländern gehören:

- o der Finanzausgleich
- o die Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes
- o die Verpflichtung auf das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht"
- o die Bundesaufsicht und den Bundeszwang
- o das gesamte IV. Hauptstück des B-VG
- o die "gemeinsamen Einrichtungen"

- o das System der Bundessubventionen
- o die staatsrechtlichen Vereinbarungen.

Die politische Praxis hat aus diesen Ansätzen ein ganzes System des **"kooperativen Föderalismus"** der Länder untereinander und zwischen Bund und Länder entwickelt. Im Ergebnis bewirken die verfassungsrechtlichen und politischen Ausgleichs- und Einigungsverfahren eine starke Tendenz zur Vereinheitlichung und Zentralisierung und damit zur Aushöhlung des bundesstaatlichen Pluralismus.

4. Das Subsidiaritätsprinzip als Ansatz des funktionalen Föderalismus

Das *Subsidiaritätsprinzip* ist in der österreichischen Bundesverfassung nicht ausdrücklich verankert; es gilt aber als ungeschriebener Grundsatz der Bundesstaatlichkeit und Selbstverwaltung. Hier wird das Subsidiaritätsprinzip nicht als ein ideologisches Konzept einer bestimmten Gesellschaftsphilosophie verstanden, sondern als ein (verfassungsrechtliches) stufenweises **Optimierungsgebot der Aufgabenerfüllung** in Selbstverantwortung und Solidarität. Das heißt, daß die Bundesverfassung davon ausgeht, daß es *regional gegliederte* Abstufungen der Träger von Staatsaufgaben gibt, die jeweils in Eigenverantwortung gerade jene Aufgaben erfüllen sollen, die auf der betreffenden Stufe **am besten** erfüllt werden können.

Das primäre Kriterium des Subsidiaritätsprinzips ist also die *Aufgabenstruktur*. Man muß zunächst die betreffende *Staatsaufgabe* nach bestimmten Kriterien der Allokation, Effizienz, Landschaftsgebundenheit, Bürgernähe oder ähnliche daraufhin untersuchen, ob sie lokal – regional – national – international erfüllt werden soll.

Das sekundäre Kriterium ist die *Eignung* und das *"Interesse"* (dh die politische Selbstbestimmung) der verschiedenen Ebenen, also der Gebietskörperschaften oder internationalen Organisationen. Das ausschlaggebende Problem des Subsidiaritätsprinzips, das zum sogenannten *"Zirkelschluß des Föderalismus"* führt,⁶ ist die Frage: *Wer formuliert* die Eignung und das Interesse (die Aufgabenverantwortung) einer Gebietskörperschaft zur Aufgabenerfüllung? In der Regel ist dafür die **übergeordnete** Gebietskörperschaft zuständig, die durch diese Formulierung aber die Eigenverantwortung der "subsidiären" Aufgabenträger ausschaltet, weil sie eigentlich die Aufgabe formuliert. Dieses Föderalismusdilemma kann man nur dadurch ausschalten, daß die Aufgabenformulierung und die Zuordnung einer Staatsaufgabe zu den Ebenen in einem **gemeinsamen politischen Prozeß** erfolgt.

Der Begriff *"funktionaler Föderalismus"* bedeutet nun, daß dieser **Prozeß der Aufgabenerfüllung** im Vordergrund steht und nicht zu sehr die starre Trennung zwischen "exklusiven" Souveränitätsbereichen (Kompetenzen). Die Kompetenzverteilung wird im "funktionalen Föderalismus" daher zu einem **kombinierten System** von

6 Siehe dazu die Nachweise bei Pernthaler, Raumordnung und Verfassung III (1990) 182 f.

eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung und Mitwirkung an übergeordneten Planungs- und Entscheidungsprozessen.

Versteht man das Subsidiaritätsprinzip und damit den Bundesstaat als System der *Aufgabenoptimierung*, so bedeutet dies eine Absage an die Vorstellung, daß die Gebietskörperschaften einen schematisch gleichförmigen Wirkungsbereich haben sollen. Subsidiarität heißt vielmehr: *Differenzierung* der Aufgabenerfüllung nach Leistungsfähigkeit und eigenverantwortlicher Aufgabenformulierung (Selbstbestimmung) *im Ausgleich* mit anderen Aufgabenträgern (*Aufgabenverbund*).⁷

Wie ein solches System im Bundesstaat konkret verwirklicht werden kann, soll zunächst anhand eines geschlossenen Modelles aufgezeigt werden, ehe konkrete bundesverfassungsrechtliche Ansätze zur Verwirklichung und Umsetzung dieses Prinzipes dargestellt werden.

II. Modell eines differenzierten Bundesstaates

Der differenzierte Bundesstaat baut auf *vier Säulen* auf: der Kompetenzverteilung, Institutionen und Verfahren der Differenzierung, der Finanzverfassung und besonderer auswärtiger Beziehungen der Länder.

1. Die Erneuerung der Kompetenzverteilung

- a) Ein "*funktionaler Föderalismus*" braucht neue Systemgesichtspunkte der Kompetenzverteilung: Es sollen nicht länger **historische** Verwaltungszuständigkeiten (nach dem Katalog der Ministerialkompetenzen) für die Aufgabenbemessung herangezogen werden. Maßgeblich müssen vielmehr die Prinzipien der **Aufgabenoptimierung** und selbständigen Aufgabenverantwortung in einem territorial gegliederten Aufgabenverbund werden.
- b) Ein praktischer Ansatz zur Verwirklichung dieser neuen Systemgesichtspunkte wäre der Grundsatz der **regionalen Allzuständigkeit** der Gliedstaaten (Modell des "*Regionalstaates*") im Ausgleich mit überregionalen (nationalen oder internationalen) Planungs- und Ordnungsaufgaben. Dieser Ansatz ist keinesfalls ein weltfremdes theoretisches Konzept, sondern bereits weitgehend in der Abgrenzung in der Förderungsverwaltung (Art 17 B-VG), aber auch in der Abgrenzung der Zu-

⁷ Pernthaler, Föderalismus als moderner Weg interregionaler Aufgabenteilung, in: Esterbauer/ Kalkbrenner/Mattmüller/Roemheld (Hg), Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa, FS für Adolf Gasser, 1983, 505 ff.

ständigkeiten zwischen Nationalstaaten und europäischen Gemeinschaften verwirklicht. Auch für die Neuordnung der *Raumordnung* werden ähnliche Ansätze in verschiedenen Reformkonzepten angeboten.⁸

- c) Nach der Grundstruktur der österreichischen Bundesverfassung könnte ein differenzierter Bundesstaat in der Kompetenzverteilung nur auf einer *Kombination von Homogenität und Differenzierung* aufbauen: Es müßte also einen gleichen Grundraster von Zuständigkeiten für **alle Länder** geben; aber die Kompetenzverteilung müßte gleichzeitig offener für Sonderkompetenzen einzelner Länder werden. Vor allen Dingen sollten die Möglichkeiten der *Delegation* "nach oben" und "nach unten" viel stärker entwickelt werden. Die Differenzierung müßte aber auch viel mehr Alternativen in der Art der *Aufgabenerfüllung* zulassen.
- d) In den Bereichen eines "*Aufgabenverbundes*" (**Gemeinschaftsaufgaben**) sollte es, wie schon bisher, eine noch stärkere Hinordnung auf besondere Kriterien der *Leistungsfähigkeit* und *Eigenverantwortung* der Länder, aber auch auf die Notwendigkeit der *Solidarität* mit weniger leistungsfähigen Ländern geben. Auf diese Weise müßten eine ganze Reihe von modernen Staatsaufgaben föderalistisch nach dem Schema eines Aufgabenverbundes organisiert werden, wie z.B. die Gesundheits- und Sozialpolitik, das Einwanderungs- und Flüchtlingswesen, Schule und Universität, Verwaltungsorganisation und viele andere.

2. Institutionen der Differenzierung

Der differenzierte Bundesstaat ist dadurch gekennzeichnet, daß auf einer homogenen Bundesstaatsorganisation, die alle Länder gleichmäßig erfaßt, besondere Institutionen der *regionalen Differenzierung* aufbauen. Solche Institutionen sind teilweise schon jetzt rechtlich verankert, teilweise beruhen sie nur auf politischen Übereinkünften und zum Teil müßten sie erst neu entwickelt werden. Wichtigste Beispiele solcher Institutionen föderalistischer Differenzierung sind:

- a) Institutionen der *regionalen Zusammenarbeit* – dazu gehören Einrichtungen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung mehrerer Länder in hoheitlicher oder privatrechtlicher Form
- b) *Gemeinschaftseinrichtungen zwischen Bund und Ländern*

⁸ Pernthaler, Raumordnung III, 334 ff; Rill/Schindegger, Vorschlag für ein Bundesraumordnungsgesetz, Schriften zur Regionalpolitik und Raumplanung, Bd 19 (1991), 59 ff.

- c) *Transnationale Institutionen* der regionalen Zusammenarbeit – diese sind bis jetzt ausschließlich politische "**Arbeitsgemeinschaften**"; im Zuge der verstärkten Integration in den europäischen Gemeinschaften könnten sich hier aber auch *rechtliche* Formen der Zusammenarbeit (vor allem zwischen Grenzregionen) entwickeln.
- d) Flexiblere *Verwaltungsorganisation in den Ländern* – die gegenwärtige enge Bindung der Länder in diesem Bereich ist bundesstaatswidrig; stattdessen sollten weitgehende Möglichkeiten alternativer Organisationsformen eröffnet werden. Neben **Selbstverwaltung** und **Entstaatlichung** könnten für einzelne Länder auch Bundesbeauftragung oder besondere Zusammenarbeitsformen mit ausländischen Verwaltungen (*Modell "Euregio"*) vorgesehen werden.

3. Kombinierte Bund–Land–Verfahren

Der differenzierte Bundesstaat sollte auch spezielle *verfahrensmäßige* Verknüpfungen zwischen einzelnen Gebietskörperschaften ermöglichen. Folgende Möglichkeiten sind ansatzweise in der Rechtsordnung schon verwirklicht oder müßten neu eingeführt werden:

- a) Einschaltung einzelner Länder in die **Rechtsetzung des Bundes**. Diese Verknüpfung kommt etwa in Betracht:
 - o zur Konkretisierung von *Zielvorgaben ("Rahmen")* des Bundes
 - o *Zustimmungsgesetze* oder *Zustimmungsverordnungen* des Landes ("**paktierte Gesetzgebung**")
 - o Übertragung von Kompetenzen auf den Bund auf *Antrag der Länder* oder auf die Länder mit *Zustimmung der Länder*.
- b) Kooperation zwischen Bund und Ländern in *nationalen Planungen* und *Umsetzung* von nationalen Planungen (zB **Bundesraumordnung**) durch die Landesplanung und die Landesverwaltung. Auf diese Weise könnten aber auch *regionale Entwicklungsprogramme* in kooperativer Weise durch Bund und Land erstellt und vollzogen werden.
- c) Integrierte *Bund–Land–Verwaltungsverfahren*. Hier kommen insbesondere Verfahren zur Prüfung der Umwelt- und Raumordnungsverträglichkeit in Betracht.

4. Finanzverfassung des differenzierten Bundesstaates

a) *Die zunehmende Komplexität*

Mit der zunehmenden Aufgabendifferenzierung wächst auch die *Differenzierung* und damit die *Komplexität* des Finanzausgleiches: Jede **Delegation** (Kompetenzänderung), jede **Kompetenzverflechtung** führt zu finanziellen Konsequenzen bei der Aufgabenfinanzierung. Entweder tritt dadurch Finanzentlastung bei einer Gebietskörperschaft ein oder es müssen spezielle Ausgleichs der zusätzlichen finanziellen Belastungen (durch Transfers oä) gefunden werden.

Im Ergebnis führt so das Modell des differenzierten Bundesstaates zu einer *Kombination vielfältiger Finanzierungssysteme* und Sonderfinanzausgleiche wie sie zum Teil schon gegenwärtig in der Bundesstaatspraxis bestehen (zB Krankenanstaltenfinanzierung, Hochschulfonds uä). In diesem Zusammenhang müßten aber auch finanzielle Entlastungen der Gebietskörperschaften durch die Erbringung besonderer Eigenleistungen möglich sein, zB Einrichtung alternativer Gesundheitsdienste zur Entlastung der Spitalsfinanzierung, Verwaltungsreformen, Erbringung von öffentlichen Aufgaben durch gesellschaftliche Selbstorganisation uä.

b) *Basisfinanzierung gleichförmig und in der Verfassung geregelt*

Die hier aufgezeigte Differenzierung der Finanzierungssysteme, die der Differenzierung der Aufgabenerfüllung folgt, kann nur *kooperativ* festgelegt werden. Praktisch bedeutet dies, daß ein solches gegliedertes und komplexes Finanzausgleichssystem auf einer stabilen und gleichförmigen **Basisfinanzierung** der Gebietskörperschaften aufbauen muß, da sonst die Verteilungskämpfe überhand nehmen und unlösbar werden.

c) *Finanzverantwortung und Solidaritätsfonds*

Mit der Zunahme der Differenzierung und selbständigen Aufgabenerfüllung wächst auch die *Finanzverantwortung* der Länder. Damit folgt aber auch die Notwendigkeit eines Ausgleiches der Leistungsfähigkeit der Länder untereinander in einem eigenen ("autonomen") **Solidaritätsfonds** der Länder. Die Frage ist, ob dies politisch für die Landespolitiker überhaupt zu bewältigen wäre. Wenn man das Beispiel der Finanzverfassung der Schweiz betrachtet, so kann diese Frage unter der Voraussetzung bejaht werden, daß dadurch die Leistungen der Länder für ihre Bürger stärker sichtbar werden.

5. Differenzierung der "auswärtigen Beziehungen"

Prinzipiell soll auch der differenzierte Bundesstaat eine einheitliche "*nationale*" Außenpolitik führen, da dies von der internationalen Staatenwelt her als Grundprinzip der Völkerrechtsgemeinschaft erwartet wird. Auf dieser Basis sind aber dennoch folgende **Differenzierungen** im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten möglich.

a) Regionale Verflechtungen besonderer Art

Die schon jetzt bestehende, teilweise sehr intensive "**transnationale Zusammenarbeit**" der Gebietskörperschaften wird sich bei zunehmender europäischer Integration und Funktionsverlust der Grenzen noch weiter steigern. Einzelne Länder haben schon jetzt besonders intensive Nahebeziehungen zu Nachbarregionen,⁹ die bis zu gemeinsamen, grenzüberschreitenden Organisationen nach dem Modell der "*Euroregionen*" ausgebaut werden sollen.

b) Regionale Vertretung (Politik) in den Europäischen Gemeinschaften

Die Normen der Europäischen Gemeinschaften müssen – entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung – teilweise von den **Ländern** regional durchgeführt werden. Daraus ergibt sich ein besonderes Naheverhältnis zwischen Landesrechtsordnung und den europäischen Rechtsnormen; in weiterer Folge werden die Regionen aber auch bestrebt sein, auf die Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften insofern Einfluß zu nehmen, als ihre Zuständigkeitsbereiche und Interessen davon betroffen sind. Dies kann zu regionalen Differenzierungen führen, weil nicht alle Regionen an den gleichen "europäischen" Rechtsproblemen und Politikbereichen in gleicher Weise interessiert sind.

c) Völkerrechtliche und politische Beziehungen mit dem Ausland

Die Bundesverfassung kann Länder auch zu selbständigen völkerrechtlichen und politischen Beziehungen mit dem Ausland ermächtigen (vgl. Art 16 B-VG). Darunter fallen primär Beziehungen zu *benachbarten Regionen*; es sind aber auch Beziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten (Staaten, internationale Organisationen oa) denkbar. Gegenstände solcher regionaler Außenpolitik ("*small diplomacy*") oder besonderer Rechtsbeziehungen mit dem Ausland können kulturelle oder wirtschaftliche Zusam-

9 Vgl. etwa das "*Accordino*" zwischen Nordtirol, Vorarlberg, Südtirol, Trentino, BGBl 1957/125; Morscher, Das *Accordino*, ÖZÖR u VR, Suppl 10 (1988), 45 ff.

menarbeit, aber auch Entwicklungshilfe, gemeinsame Politik in internationalen Organisationen uä sein.

III. VERFASSUNGSRECHTLICHE ANSÄTZE EINER DIFFERENZIERUNG DER LÄNDER IM B-VG

Das B-VG betont an sich sehr die Elemente der Vereinheitlichung und Homogenität der Länder. Dennoch gibt es eine Fülle bundesverfassungsrechtlicher Ansätze der *Differenzierung* unter den Ländern, die dogmatisch aufbereitet und praktisch stärker gehandhabt werden müßten, um ein Gegengewicht gegen die Vereinheitlichungstendenzen zu schaffen. Gewisse Ansätze lassen aber auch schon auf der Basis der geltenden Bundesverfassung in ihrer herrschenden Auslegung wirksame Reformmaßnahmen im Sinne des hier vorgestellten Modelles zu. Von den über 20 verschiedenen *verfassungsrechtlichen Ansätzen einer Differenzierung der Länder*¹⁰ sollen hier nur einige wichtigere Beispiele dargestellt werden.

a) *Die Privatwirtschaftsverwaltung (Art 17 B-VG)*

Die Länder können hier unbeschränkt Zuständigkeiten in Anspruch nehmen (*Quasi-Bedarfskompetenz*); die Erfüllung von Staatsaufgaben in dieser Rechtsform ist nur abhängig von der Finanzkraft und der politischen Entscheidung der Länder. Praktisch liegt darin ein außerordentlich wichtiger Ausgleich für die Kompetenzschwäche der Länder und die praktische Verwirklichung einer regionalen Allzuständigkeit.

10 Neben den im Text hervorgehobenen Beispielen sind dafür noch insbesondere folgende Verfassungsnormen heranzuziehen: Art 104 Abs 2 und Art 102 Abs 3 B-VG; Art 15 Abs 9 B-VG; Art 102 Abs 4 und 102 Abs 6, zweiter Satz B-VG; Art I Minderheiten-Schulgesetz, BGBl 1959/101; Art 15 Abs 6 und 16 Abs 4 B-VG; Art 148i B-VG; § 3 Abs 1 BVG 1925 über die Einrichtung der Ämter der Landesregierungen; Art 101 Abs 1 B-VG (Mehrheitswahl-Verhältnisswahl); Art 26 Abs 1 B-VG (Wahlpflicht); § 2 ÜG 1920 und Art VIII B-VG-Novelle 1988 (partikuläres Bundesrecht); § 4 Abs 2 ÜG 1920 (Änderung des früheren Bundesrechts durch Landesrecht; zB Aufhebung der §§ 27 und 867 ABGB in Vorarlberg).

b) *Staatsrechtliche Vereinbarungen (Art 15a B-VG)*

Auf dieser Grundlage sind nicht nur alle regionalen Differenzierungen der Länder untereinander (zB gemeinsame Einrichtungen) möglich, sondern auch besondere Bund-Land-Beziehungen, die sich aus der Sonderstellung des betreffenden Landes ergeben.

c) *Ermächtigung für Ausführungsgesetze in Bundesgesetzen (Art 10 Abs 2 B-VG)*

Auf dieser Grundlage ist die Entwicklung regionaler Besonderheiten in bestimmten Verwaltungsbereichen möglich, wie die Beispiele des **Forstgesetzes** oder des **An-erbenrechtes** (Höfegesetz) zeigen.

d) *Minderheitenschutz*

Nach Art 7 des Staatsvertrages von 1955 sind die Rechte der slowenischen und kroatischen Minderheiten ausdrücklich *in bestimmten Ländern* gewährleistet; das bedeutet, daß Minderheitenschutzbestimmungen regional differenziert werden müssen und so als partikuläres Bundesrecht oder (entgegen Art 8 B-VG) als Landesrecht für Kärnten oder Burgenland erlassen werden müssen.

e) *Sonderstellung Wiens als Land*

Diese Sonderstellung ist teilweise in der Bundesverfassung ausdrücklich verankert (Art 108 bis 112 B-VG), teilweise ergibt sie sich aus Sonderbestimmungen im Finanzausgleich und teilweise aus der Unanwendbarkeit des BVG 1925 über die Einrichtung der Ämter der Landesregierungen. Die zuletzt genannte Verfassungsnorm wirkt gleichzeitig als Diskriminierung der übrigen Bundesländer im Verhältnis zu Wien, wo derartige Einschränkungen nicht gelten.

f) *Bestimmungen über den Bundesrat (Art 34 B-VG) und den Landesschulrat (Art 81a B-VG)*

In diesen Verfassungsnormen wird – im Gegensatz zur historischen Individualität und prinzipiellen Rechtsgleichheit der Länder im selbständigen Wirkungsbereich – vom Prinzip der "arithmetischen Gleichheit" der Länder abgegangen und die politischen Rechte der Länder werden nach ihrer Größe differenziert ("geometrische Gleichheit").

g) *Die Verfassungsautonomie der Länder*

Trotz der Beschränkungen des IV. Hauptstückes im B-VG ist den Ländern eine *"relative Verfassungshoheit"* eingeräumt worden, wodurch Differenzierungen im politischen Prozeß möglich werden (zB Mehrheitsregierung oder Proporzionalregierung) und die Verfassungen doch sehr erheblich in Stil und Inhalt voneinander abweichen können.

h) *Finanzausgleichsgerechtigkeit (§ 4 F-VG)*

Dieses Prinzip stellt ausdrücklich auf die *"Leistungsfähigkeit"* der Gebietskörperschaften ab, und erhebt damit das Modell des differenzierten Bundesstaates zum Systemprinzip des Finanzausgleiches überhaupt.

IV. STRATEGIEN DER UMSETZUNG

Das Modell des differenzierten Bundesstaates ist ein visionäres Reformziel, das durch verschiedene Maßnahmen der Verfassungsreform, aber auch der Politik und einfachen Gesetzgebung, schrittweise in die Realität umgesetzt werden sollte.

1. Herausforderung an die "Strukturreform der Kompetenzverteilung"

a) *Neues Ordnungsprinzip*

Die Kompetenzverteilung müßte einerseits vom Grundsatz der *"regionalen Allzuständigkeit"* der Länder und andererseits von einem *"europäischen Standard"* regionaler Aufgaben ausgehen, der aus einem Inhaltsvergleich verschiedener europäischer Regionen gewonnen werden müßte.

b) *Neues Gesamtsystem*

Die Kompetenzverteilung müßte entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip zu einer *stufenweisen Aufgabenoptimierung* im Wege der eigenen Aufgabenverantwortung aber auch der Mitwirkung am Aufgabenverbund führen.

c) *Praktische Konsequenzen*

Die Kompetenzverteilung müßte auf einer Basis von gleichförmigen Zuständigkeiten aller Länder eine stärkere **Differenzierung** nach Leistungsfähigkeit und Selbstbestimmung durch *flexiblere Kompetenzschränken* ermöglichen. Zu diesem Zweck wären vor allem die Instrumente der Delegation und Devolution von Kompetenzen auszubauen, Wahlmöglichkeiten zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenerfüllung zu eröffnen und die Mischung beider Organisationsformen in den einzelnen Zuständigkeitsbereichen zuzulassen. Praktisch bedeutet dies, daß den Ländern auf breiter Basis die Wahlmöglichkeit zwischen eigener Aufgabenerfüllung oder Beteiligung an zentraler Aufgabenerfüllung durch den Bund verfassungsrechtlich eröffnet werden müßte.

2. Reform der Finanzverfassung

Der differenzierte Bundesstaat soll grundsätzlich die *autonome Steuerhoheit* der Länder stärken. Gleichzeitig müssen aber auch Instrumente der *Ländersolidarität* entwickelt werden, insgesamt ist eine stärkere **Differenzierung des Finanzausgleiches** in eine gleichförmige *Basisfinanzierung* und eine Mehrzahl von *speziellen Finanzierungssystemen* anzustreben, die auf die Leistungsfähigkeit der Länder abgestellt sind.

3. Entwicklung koordinierter Gemeinschaftsprogramme

Noch stärker als bisher sind Gemeinschaftsprogramme auf der Basis staatsrechtlicher Vereinbarungen oder des Art 17 B-VG entsprechend den Besonderheiten der Länder zu entwickeln. In Betracht kommen hier entweder Gemeinschaftsprogramme zwischen dem Bund und einem Land (zB auch Test- oder Entwicklungsprogramme) oder Programme, die alle Länder, aber differenziert nach ihrer Leistungsfähigkeit beteiligen. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere auch Koordinationsformen der Planung und der Gesetzgebung im Bereich der "*komplexen Zuständigkeiten*" ("*Querschnittsmaterien*") systematisch ausgebaut werden.

4. Ausbau des europäischen Regionalismus

Der differenzierte Bundesstaat sollte im Gleichklang mit ähnlichen Entwicklungstendenzen der *europäischen Regionen* koordiniert werden. Einerseits müßten die Kompetenzen – besonders benachbarter Regionen, aber auch auf der Ebene der europäischen Organisationen – einander angeglichen werden. Andererseits sind die *politischen Verfahren* der demokratischen Selbstbestimmung der Regionen und der trans-

nationalen Zusammenarbeit nach dem Standard der Gliedstaaten in bundesstaatlichen Systemen auszubauen. Auf diese Weise müßte schließlich eine effiziente Zusammenarbeit der Regionen untereinander und in den europäischen Instanzen entwickelt werden. Der differenzierte Bundesstaat führt auf dieser Ebene zu einer Homogenisierung auf höherer Stufe: In einer Art europäischen "*föderalistischen Standard*"¹¹ müßten Regionen verschiedener staatsrechtlicher Struktur fähig werden, unmittelbar und wirksam miteinander zu kooperieren.

11 Pernthaler/Kathrein/Weber, Der Föderalismus im Alpenraum 1982, 33 ff; Pernthaler, Föderalismus und Regionalismus: Ein Ansatz zur Überwindung ihrer Gegensätze, in: Tirol im 20. Jahrhundert – FS Viktoria Stadelmayer 1989, 159 ff.

DISKUSSION

Univ.Prof.Dr. Siegbert MORSCHER, Innsbruck:

Ich möchte mich nicht vordrängen, da ich ja schon die Ehre hatte, das Wort ergreifen zu dürfen, aber weil wir Herrn Professor Ruppe hier haben, darf ich vielleicht drei Fragen stellen, die anknüpfen an seine Ausführungen.

Habe ich das richtig verstanden, daß Du, Professor Ruppe, auch der Meinung bist, daß dann, wenn eine Gebietskörperschaft das fremde Geld ausgibt, ein bißchen großzügiger ist, als wenn es das eigene ist? Als Beispiel, und vielleicht hier das einzig kritische. Wenn also im Land für den Bund eine Straße gebaut wird, sind die Ablösen möglicherweise höher, als wenn man es für eine Landesstraße ausgibt. Ist das damit gemeint, daß die Verantwortung gesteigert werden soll?

Zweite Frage: Das Finanzausgleichsgesetz ist sicher das wichtigste Instrument auf einfachgesetzlicher Ebene zur Verteilung des Geldes, aber es gibt daneben zahlreiche Gesetze, die das zusätzlich machen, teilweise jedenfalls ohne Paktum. Kannst Du uns ungefähr sagen, wie groß diese Finanzmasse ist, wie vielfältig das ist und was man hier alles übersehen kann.

Und drittens: Ein Hauptproblem scheint mir zu sein – überhaupt im Finanzverfassungswesen – daß wir die letzten Jahre zwar über die Verteilung sprechen, daß aber eigentlich ein sehr wesentlicher Ansatzpunkt die Zuteilung des Aufkommens ist. Und ich meine, daß in diesem Punkt das System ein sehr grobschlächtiges ist, wenn man in Salzburg Mercedes importiert oder eine Bausparkasse hat, fallen dort die Einnahmen an und wenn man nach dem Aufkommensprinzip verteilt, dann gibt es hier ganz wesentliche Verzerrungen, teilweise ist das abgebaut, aber wenn ich das richtig sehe, ist hier eigentlich noch Mittelalter vorhanden oder täusche ich mich?

Univ.Prof.DDr. Hans-Georg RUPPE, Graz:

Ich bin wahrscheinlich nicht in der Lage, alle Fragen befriedigend zu beantworten. Was die erste Frage betrifft, so ist das ja eigentlich eine sehr naheliegende Schlußfolgerung, daß man sich leichter tut, vor allem das fremde Geld auszugeben, als jenes, das im eigenen Verantwortungsbereich erwirtschaftet wurde. Also ich glaube, diese Frage kann man bejahen, und die Forderung nach einer stärkeren Koppelung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung deckt natürlich auch diesen Fall ab. Es ist ja an

sich ein Wahnsinn, eine Regelung zu treffen, bei der man die Verantwortung für den Ausgabenumfang, für die Quantität der Ausgaben der einen Gebietskörperschaft überläßt und die Finanzierung einer anderen Gebietskörperschaft.

Die zweite Frage, die Verteilung außerhalb des Finanzausgleiches, der sogenannte graue Finanzausgleich, oder wie immer er auch genannt wird, ist ein Phänomen, das in der Tat natürlich außerordentlich schwierig bewältigbar ist. Über Quantitäten kann ich diesbezüglich sicher keine Auskünfte geben. Es geht aus meiner Sicht nur um die Frage, wie kann man das in den Finanzausgleich einbinden. Und ich meine aber doch, daß hier – ich habe versucht das anzudeuten – die jüngste Judikatur des Verfassungsgerichtshofes gewisse Anhaltspunkte gibt, weil das sind einseitige Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes, die hier in verschiedenster Form stattfinden. Nicht nur auf Gesetzebene, sondern natürlich auch außerhalb der Gesetze im Vollziehungsbereich. Und ich meine, daß hier doch eine Verstärkung der Position der Finanzausgleichspartner gefunden wurde, die es immerhin erlaubt, das Ganze anzubinden an den § 4 F-VG und daß hier also Anfechtungsmöglichkeiten bestehen würden bzw. daß sich daraus dann implizit eigentlich die Verpflichtung ergibt, über solche Dinge zu verhandeln und nicht einseitig derartige Verschiebungen herbeizuführen. Es wäre sicher wünschenswert, wenn man versuchen würde, diese ganzen Dinge geschlossen im Finanzausgleichsgesetz zu regeln und dann die Änderungen als Reform des Finanzausgleichsgesetzes zu formulieren. Aber das wird, glaube ich, praktisch nicht möglich sein, auch in der Zukunft nicht. Da gibt es zu differenzierte Komplexe in diesem Bereich.

Was die dritte Frage betrifft, die Aufteilungsmodalitäten, darüber kann man natürlich immer lange streiten, nach welchen Grundsätzen Steuern verteilt werden sollten. Und es kommt da immer der Interessengegensatz zwischen dem Aufkommensprinzip und dem Bedarfsprinzip. Das ist völlig klar. Die stärkeren Finanzausgleichspartner werden natürlich die Position des Aufkommensprinzips vertreten, die schwächeren werden das Bedarfsprinzip vertreten. Das sind sehr primitive Aufteilungsschlüssel, entweder örtliches Aufkommen oder etwa Bevölkerungszahl, einfache oder veredelte Bevölkerungszahl. Wenn man sich das Finanzausgleichsgesetz heute anschaut, dann ist man als Nichtfachmann, zu denen ich mich unbedingt auch zähle, verblüfft über diese Modalitäten der Aufteilung, die dort verankert sind. Das ist überhaupt nicht mehr nachvollziehbar, was dort gemacht wird, warum also die Biersteuer nach einem dreifach überlagerten Schlüssel verteilt wird udgl. Man stellt sich dann als interessierter Laie die Frage, ob man nicht zu genau demselben Ergebnis käme, wenn man das Ganze in einem Block zusammenfaßt und sagt, so, nun verteilen wir das nach Prozentsätzen. Bisher gibt es komplizierte Modalitäten, ein Drittel nach der Landeskilometeranzahl, und was weiß ich was alles, und bitte im Biersteuerbereich, was das alles für Konsequenzen hat. Da müssen also Aufzeichnungen geführt werden wegen des Exportes von Bier und derartiger Dinge. Das wäre doch völlig überflüssig, wenn man dieses Aufkommen an Biersteuer – das glaube ich 600 Mio. Schillinge in ganz Österreich ausmacht – also wirklich vernachlässigbar ist, wenn man das nach einem einfacheren Schlüssel aufteilt. Es gibt also sicher zwei Aspekte, das eine ist die Frage des In-

haltlichen, wo soll dieses Aufkommen hin. Darüber kann man natürlich lange streiten und das kann nur im Wege eines Interessenausgleiches nach den Maßstäben, die Kollege Pernthaler gerade angeschnitten hat erfolgen. Das zweite ist, daß ich aber schon glaube, daß im rechtstechnischen Bereich eine ganz große Vereinfachungsmasse gegeben wäre, wenn man das wesentlich einfacher gestalten würde, womit das ganze dann für die Zukunft auch rechenbar wäre und man Veränderungen dann viel leichter durchrechnen könnte. Danke.

Landtagsdirektor HR Dr. Heinz ANDERWALD, Graz:

Ich möchte gerne eine Frage an Herrn Prof. Schäffer richten. Mir geht es bei meiner Wortmeldung um die Stellung der Landtage im Gefüge der Strukturreform und der Neugestaltung des Föderalismus. Mir scheint, daß das gerade in den Ausführungen von Prof. Schäffer nur am Rande gestreift wurde. Die Erfahrungen, die die deutschen Landtage im Zusammenhang mit der europäischen Integration gemacht haben, sind nicht besonders ermutigend. Es ist auch dort zu einem wesentlichen Bedeutungsschwund der Landesparlamente gekommen. Dies muß betont werden, gerade in Anbetracht der unterschiedlichen Position der Landesparlamente in der Bundesrepublik und in Österreich. Die deutschen Landtage sind im Vergleich zu den österreichischen Landtagen noch mit einer großen Zahl von Kompetenzen ausgestattet. Ich erwähne nur etwa auf dem Gebiet der Kultur das Rundfunkwesen. Es wurde in den deutschen Landtagen ein Modell entwickelt, das sich Gesetzgebungsbeteiligungsverfahren nennt und dieses Gesetzgebungsbeteiligungsverfahren bedeutet, daß die Landesregierungen, die in Deutschland via Bundesrat, bedingt durch das imperative Mandat, eine Stellungnahme zu Rechtsnormen auf europäischer Ebene abgeben, vorher eine Stellungnahme der Landtage einholen müssen. Es gilt hier zu überlegen, ob nicht ein gleiches Länderbeteiligungsverfahren in Österreich eingeführt wird, ich könnte mir hier einerseits als Rechtsform Landesverfassungsgesetze, andererseits eine Art 15a B-VG Vereinbarung vorstellen. Wichtig erscheint mir, daß die Landesparlamente in ihrer jetzigen Bedeutung, die ja bei Gott keine sehr großartige ist, zumindest in der bestehenden Bedeutung weiter erhalten bleiben. Gerade unlängst wurde ausgeführt, daß ca. 210 Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit dem EWR geändert werden müssen, davon 70 im Landesbereich. Ich nehme an, daß hier auch bei einem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften die meisten Vorschriften der EG in Form von Richtlinien und nicht in Form von Verordnungen erfolgen, sodaß zwar formell die Kompetenz noch bei den Landtagen bleibt, aber die vorherbestimmt sind durch die Vorschriften aus Brüssel. Ich wäre sehr interessiert daran, ihre Meinung, Herr Professor Schäffer, zu dieser Frage zu erfahren. Am Rande möchte ich erwähnen, daß die Landtagspräsidentenkonferenz, die sie erwähnt haben, schon seit den 50er Jahren besteht. In der 1. Republik hat es noch keine gegeben, aber in der 2. Republik gibt es das schon fast 40 Jahre.

Univ.Prof.Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg:

Ja, besten Dank für die Ergänzung. Ich konnte natürlich nicht so tief in das Thema einsteigen. Ich wollte nur dem Grunde nach in meinem Referat zeigen, daß das deutsche Modell nicht unmittelbar für uns anwendbar ist, und zwar wegen der unterschiedlichen Bundesratskonstruktion. Wie nun die Beteiligung der Länder innerösterreichisch organisiert wird, ist eine Frage, in der natürlich die Rolle der Landtage, also der Landesparlamente, im politischen Willensbildungsprozeß und vor allem als Rechtssetzer adäquat angesetzt wird. Hier hat ja der Entwurf des Bundeskanzleramtes in der Tat – man kann sagen vielleicht aus Respekt vor der Verfassungsautonomie der Länder – bewußt alles offengelassen und die sehr lapidaren – in diesem Punkt lapidaren – Erläuterungen sagen, die Länder haben eben diese zwei Wege, die sie selbst auch wieder angedeutet haben. Entweder landesverfassungsgesetzliche Regelungen oder sie können sich auch auf ein einheitliches Modell einigen, im Rahmen einer Artikel 15a-Vereinbarung. Es könnten etwa im Sinne des differenzierten Bundesstaates, der uns heute von Kollegen Pernthaler ausdrücklich nahegelegt wurde, auch ganz unterschiedliche Wege in den einzelnen Ländern beschritten werden. Da wird man ins Reine kommen müssen. Ich glaube nur, daß langfristig ohnedies der Trend leider schon dahin gegangen ist, daß die Rolle der Landtage als Rechtsetzer in Folge der in Österreich ohnehin reduzierten Kompetenzen zurückgegangen ist. Sie haben nur die einzige Chance, daß sie ihre Kontrollfunktion als Parlament, in einem parlamentarischen Regierungssystem, bewußter wahrnehmen. Und dafür würde sich natürlich eine Beteiligung auf alle Fälle anbieten. Ich würde noch einen zweiten Gesichtspunkt, der mit dem Problem Regierung – Parlament, mit dem Gewaltenteilungsproblem auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften zu tun hat, beantworten. Denn das Grundproblem der Rechtsetzung im Europäischen Gemeinschaftsrecht ist doch, daß dort im Grunde eine gouvernementale Rechtsetzung verankert ist, mit einer nahezu nicht vorhandenen parlamentarischen Kontrolle oder Parlamentsbeteiligung. Das wesentliche wird also in der Zukunft der Entwicklung des Europarechts sein müssen, daß organisatorische Reformen dort einsetzen, die einen echten Parlamentarismus, eine Kontrolle der Zentralbürokratie in Brüssel bringen, und dieser Parlamentarismus seinerseits – wie es unseren Intentionen entspricht – auch die entsprechenden föderalen Strukturen aufweist. Das wäre also mein Plädoyer, und das ist das, wofür sich sowohl die Mitgliedsstaaten interessieren müssen, also auch natürlich die Beitrittswerber – Österreich allen voran, als hoffentlich der nächste – und die Interessen der Regionen, die sich deutlich artikuliert haben und die immerhin jetzt schon Gehör gefunden haben. Es gibt also Überlegungen, die noch in einem etwas embryonalen Zustand sind, das will ich gerne einräumen, aber immerhin Überlegungen für eine solche Strukturreform innerhalb der Gemeinschaften. Danke.

HR Dr. Werner BRANDTNER, Bregenz:

Geschätzte Damen und Herren! Ich möchte einen kleinen Beitrag zu einem Thema leisten, das jedenfalls für die Entwicklung des Föderalismus in der Situation, in der wir heute stehen, von doch erheblicher Bedeutung ist. Es wurde heute auch schon mehrfach diese Frage zumindest angetönt, ich will sehr deutlich versuchen sie anzusprechen. Die Länder legen nun seit Jahrzehnten Forderungsprogramme vor, gemeinsame Forderungsprogramme, einerseits die Forderungsprogramme 1964 und 1970, 1985 usw. Daneben gibt es Forderungskataloge einzelner Länder, Vorarlberg wurde schon mit der Volksabstimmung erwähnt, Niederösterreich hat eine EntschlieÙung gefaÙt, das Neueste ist die Tiroler Vision. Wenn man sich diese Programme ansieht, dann entdeckt man unschwer eine starke Unterscheidung zwischen diesen beiden Kategorien, der gemeinsamen einerseits und der Programme der einzelnen Länder andererseits. Die gemeinsamen Programme sind – wie man sagt – pragmatisch, manche nennen sie realistisch, viel ist noch nicht realisiert, und die anderen sind gekennzeichnet durch eine doch beachtliche Grundsätzlichkeit der Themenstellung, die da geboten wird. Ich sehe das immer als Gradmesser des oft zitierten föderalistischen Gefälles. Man kann das sehr schön ablesen und hin und wieder die Frage stellen, ob das Wort Gefälle noch richtig ist, zum Teil sind es doch qualitative Unterschiede, die hier zutage treten. Es ist nämlich nach meiner Auffassung feststellbar, daß es jedenfalls den Anschein erweckt, als ob manche Länder in der heutigen Situation gar nicht mehr willens wären, neue Aufgaben zu übernehmen, nämlich neue Aufgaben, durch die diese Länder gefordert sind, auch wirklich Verantwortung zu tragen. Man ist lieber bereit, irgendwelche Vollzugsaufgaben zu übernehmen, vor allem dann, wenn die Mittel reibungslos in die Kassa fließen und dann wieder ausgegeben werden können. Ich meine, es wird hier ein gewisses Fehlen an einem Willen zur Selbstregierung sichtbar. Und ich frage mich dann hin und wieder, ob das eigentlich noch die selbständigen Länder sind, die in der Bundesverfassung angesprochen sind. Jetzt komme ich zum Thema des Herrn Kollegen Anderwald. Auch die Landtage scheinen mir zum Teil der Versuchung zu unterliegen, nicht mehr Zuständigkeiten zu fordern, die wirklich autonomes Gestalten ermöglichen, sondern Mitsprachemöglichkeiten zu fordern, sei es in Form von Kontrollrechten, das bedeutet ja nur Mitsprache an den Regierungsgeschäften in Form der Kontrolle, auch Mitsprache in EG-Integrationsangelegenheiten. Auch das wird den Landtagen jedenfalls für die für sie notwendige Autonomie – nach meiner Auffassung – sehr wenig bringen. Ich kenne jetzt in der gegenwärtigen Diskussion im Zusammenhang mit der europäischen Integration eigentlich nur einen Landtag, der Forderungen nach neuen Gesetzgebungsrechten aufgestellt hätte, so wie sie uns heute auch im Referat von Prof. Morscher nahegelegt wurden. Beide Tendenzen – also der Regierungen ebenso wie der Landtage – führen – nach meiner Auffassung – irgendwo in ein staatsrechtliches Stadium der konstitutionellen Monarchie zurück. Es ist die Frage, ob diese Länder, ob die Länder überhaupt noch die selbständigen Länder der Bundesverfassung sind, wenn sie sich so verhalten. Eine zeitlang wird die Etikette der Bundesstaatlichkeit das sicherlich

überdecken, aber es wird sich mit der Zeit – wenn die Entwicklung wirklich so weitergeht – unweigerlich die Frage stellen, ob wir denn noch diese Landtage brauchen, ob wir in der Folge dann auch den Bundesrat brauchen, die Frage wurde ja schon gestellt. Solange eine solche Entwicklung dem Willen aller Länder entspricht, macht das vielleicht wenig Probleme. Sie entwickeln sich eben in diese Richtung, der ganze Staat entwickelt sich in diese Richtung. Was macht man aber in einer Situation, in der es noch Länder gibt, die deutlicher jedenfalls die Meinung vertreten, sie wären imstande, für ihre Bürger Angelegenheiten selbständig und selbstverantwortlich in die Hand zu nehmen. Ich meine, die Länder werden vor die Notwendigkeit gestellt sein, sich verstärkt als Einzelne zu verstehen und zu präsentieren. Sie werden sich zu überlegen haben, ob es einen Sinn hat, unbegrenzt gemeinsame Nenner zu suchen, die dann winzig sind; sie werden, glaube ich, auch dem Bund entgegentreten müssen, mit der auch heute schon erwähnten Argumentation, die Länder sollen sich zuerst einmal untereinander einigen. Ich glaube, daß diese Argumentation oder dieser Hinweis an sich eine echte Bundesstaatlichkeit nicht trifft, also sie verfehlt. Die Länder müßten diese Argumentationen eher zurückweisen. Es versteht sich von selbst, daß diese länderweise unterschiedliche Position auch zu den föderalistischen Grundsätzen sehr leicht zu einer gewissen Desintegration der Länder untereinander führen kann, und wenn man will, kann man diese Anzeichen für diese Desintegration auch feststellen, vor allem im finanziellen Bereich. Da sind Auseinanderentwicklungen der Länder feststellbar, ich sehe gewisse Anzeichen auch für Absatzbewegungen einzelner Länder von schon einmal erreichten gemeinsamen Positionen der Länder. Ich kann vielleicht die Stichworte Sicherheitswesen, Förderungsverwaltung, auch die Abgabenhöhe erwähnen; alle diese Absatzbewegungen haben eine Richtung, sie gehen Richtung Verzicht auf föderalistische Forderungen. Und man fragt sich dann natürlich schlußendlich, welche Auswege gibt es. Ich glaube es gibt zwei Möglichkeiten. Die eine ist die, daß sich alle Länder bemühen, größere gemeinsame Nenner zu finden; oder man versucht, das Modell, das uns Herr Prof. Pernthaler vorgestellt hat, zu verwirklichen. Wenn eine Desintegration, die man heute sicher nicht dramatisieren darf, sich weiter entwickeln würde, dann habe ich schlußendlich schon Zweifel, ob zentralistische Lösungen noch im Stande wären, dieses Auseinanderstreben zu kitten. Danke.

Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER, Innsbruck:

Danke Herr Dr. Brandtner für diese an sich sehr sorgenvollen Feststellungen, die vielleicht nicht ganz in das Bild des Optimismus passen, die die Föderalismusreform in letzter Zeit zu verbreiten bemüht ist. Ich habe nur den Eindruck, daß das Bewegungen sind, die doppeldeutig sind. Wenn ich vielleicht nur einen Satz sagen darf. Sie sprechen selber von Desintegration, allerdings in negativer Hinsicht. Sie meinen, daß die einheitliche Länderfront immer mehr zerbricht. Ich halte das eben für eine doppeldeutige Entwicklung, weil die Länder – wie sie richtig sagen – auch aufgerufen werden, sich selber stärker zu besinnen. Die Frage ist nur – das ist für mich eine nicht ganz leicht lösbare Frage – wie man eine solche Selbständigkeit der einzelnen Länder politisch im Bundesstaat durchsetzen kann. Bis jetzt ist die praktische Erfahrung immer die gewesen, die Herr Prof. Schäffer dargestellt hat, daß der Föderalismusreformprozeß sehr stark kooperativ getragen wurde und in dieser Kooperation bis jetzt das Geheimnis des Erfolges gelegen ist. Die andere Erfahrung hat man noch nicht gemacht, Herr Dr. Brandtner. Wie einzelne Länder ihre Selbständigkeit gegen den Bund durchsetzen können, das ist erst ansatzweise sichtbar geworden, aber ich meine, daß es sicherlich keine Alternative dazu gibt. Etwas anderes ist von mir nicht zu erwarten.

Univ.Prof. Dr. Siegbert MORSCHER, Innsbruck:

Ich wollte nur einen Satz sagen zum Vorredner Herrn Dr. Brandtner. Da ging es um die Bedeutung der Landtage, die auch dann Hofrat Brandtner angesprochen hatte und ich möchte sozusagen etwas Galgenhumor hier hereinbringen. Die österreichischen Landtage gehen im Verhältnis zu den mächtigen bundesdeutschen Landtagen von einem viel viel niedrigerem Status aus, von viel weniger Macht und ich würde hinzufügen, Gott sei Dank, kann den österreichischen Landtagen viel weniger genommen werden. Und man muß auch diesen Aspekt sehen, daß man das was man hat mit Zähnen und Klauen verteidigen sollte.

Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER, Innsbruck:

Herr Dr. Brandtner hat ja als eine negative Entwicklung der Landtage auch angedeutet, daß sie sich immer weniger um die Gesetzgebung kümmern und andere Aufgaben auch über die Landeskompetenzen hinweg immer stärker in Anspruch nehmen. Die Landtage beschäftigen sich ja sehr intensiv mit Bundeskompetenzen. Weil das den Bürgern einfach unter den Nägeln brennt und weil die Landtagsabgeordneten einfach keine andere Alternative als Politiker haben, als sich damit zu beschäftigen. Besonders

in Tirol mit den Transitproblemen und mit allen möglichen Problemen. Jetzt weiß ich nicht, ob man diese Entwicklung eben rein negativ sehen kann. Ich glaube, sie ist auch wieder doppeldeutig, daß man hierin eine gewisse politische Renaissance der Landtage sehen kann. Daß sie einfach versuchen, in die politisch aktuellen Themen hineinzukommen, ob sie dafür zuständig sind oder nicht. Das ist das positive. Das negative ist, daß sie natürlich gewisse Schwächen doch übertünchen, weil sie in ihrem eigentlichen Gesetzgebungsbereich eben keine politischen Lorbeeren mehr ernten können. Wenn man das so formulieren darf.

Landtagsdirektor HR Dr. Heinz ANDERWALD, Graz:

Weil ich gerade vom Kollegen Brandtner angesprochen wurde. Zunächst einmal zu der Frage der Beanspruchung von Gesetzgebungskompetenzen. Das ist nicht ganz so richtig. Man muß das in zweifacher Hinsicht sehen. Natürlich haben die Landtage eine Ausweitung der Gesetzgebungskompetenz beansprucht. Ich darf in diesem Zusammenhang etwa daran erinnern, daß gerade die Herbstkonferenz der Landtagspräsidenten im Oktober ausdrücklich die Ausweitung auf dem Gebiete des Bodenrechtes verlangt hat. Das zweite ist, eine Renaissance der Landtage kann nicht allein durch eine Vermehrung der Gesetzgebungskompetenzen herbeigeführt werden. Es ist ja so, daß ungefähr 90% aller Gesetze auf Regierungsvorlagen beruhen. Und historisch war die Bedeutung der Parlamente als Gesetzgeber die primäre. Darum spricht man auch von einem Gesetzgebungsorgan, das war im 19. Jahrhundert, während heute die Bedeutung der Landtage als Kontrollorgane im Steigen ist. Und da möchte ich noch zwei Dinge anfügen. Das erste, was ich überaus begrüße und auch in dem Sinne liegt, was Prof. Pernthaler eben gesagt hat, durch die vorgesehene Strukturreform der Bundesverfassung soll ja die mittelbare Bundesverwaltung abgeschafft werden, und damit kommt es zu einer Ausweitung der Kompetenz der Landtage auf dem Gebiet der Kontrolle. Denn derzeit können sie es zumindest legitim nicht, obwohl es, wenn sie die letzten Gesetzblätter durchgesehen haben, einen Landtag gibt, der in der Geschäftsordnung diese Kontrolle ermöglicht. Und das zweite ist, daß die Ausstattung der Landtage im Vergleich zu den deutschen Landtagen eine ganz minimale ist, so daß auch die Parlamente ihrer Aufgabe als Kontrollorgane gar nicht voll nachkommen können. Es gibt in Deutschland etwa eine Diskussion über Parlamentsinformationsrechte, es gibt so etwas in der Verfassung von Schleswig-Holstein, gerade eine Folge der damaligen Barschel-Affaire. Genau das ist auch notwendig, damit der Landtag, damit die Landesparlamente, ihrer Funktion als Kontrollorgane ausreichend nachkommen können.

NEUE WEGE DER FÖDERALISMUSREFORM

amtsführender Präsident des Landesschulrates, Landeshauptmann-Stellvertreter
a.D. Dr. Fritz PRIOR, Tirol

SCHULE UND ERZIEHUNG

Mehr Föderalismus in allen gesellschaftlichen Bereichen gehört seit Jahren zu den Schlagworten politischer Forderungskataloge. Das Abtreten von Verantwortlichkeiten an untere Ebenen im Sinne einer richtig verstandenen Subsidiarität stößt immer wieder aus verschiedensten Gründen auf Schwierigkeiten. In einzelnen Sachbereichen liegt der Grund dafür sicherlich im bürokratischen Beharrungsvermögen, das es nun in Österreich zu überwinden gilt.

Die Schulverwaltung ist in Österreich zwischen Bund und den Ländern geteilt. Trotz bundesstaatlicher Organisation ist ein beträchtlicher Grad an Zentralismus festzustellen. Die Alternative eines "föderalistischen" Schulwesens zeigen unsere Nachbarn Schweiz und Deutschland.

So ist es nicht einzusehen, daß von Vorarlberg bis zum Burgenland in den einzelnen Klassen der verschiedensten Schultypen genau derselbe Lehrstoff gelten soll. Gewisse Kernbereiche sind für den Übertritt von Schülern gewiß konform zu gestalten, aber sicher nicht das gesamte Bildungsgut. Oder ist es notwendig, bei der Nachbesetzung eines in den Ruhestand getretenen Lehrers zB an der HAK in Imst schließlich die Genehmigung des Ministeriums zu erhalten.

Zwischen dem Föderalismusprinzip, das heißt der Respektierung einer weitgehenden regionalen Gestaltungsfreiheit, und der Forderung nach einheitlichen Regelungen im Schul- und Bildungswesen besteht ein Spannungsverhältnis, dem sicherlich durch eine differenzierte Sicht Rechnung zu tragen ist. Es wird notwendig sein, die der Schulverwaltung und der Schulaufsicht zugeordneten Aufgaben neu zu beurteilen.

Das Arbeitsübereinkommen über die Bildung der Bundesregierung sieht eine Dezentralisation, Autonomie und Mitbestimmungsmöglichkeiten an den Schulen vor. Dabei geht es meiner Meinung nach nicht nur um bürokratische Entlastungen oder freiere Verfügbarkeiten über Budgetmittel, sondern vor allem um ein bestimmtes Maß an pädagogischer Autonomie, wie zB eigene Schwerpunktsetzung in der Fächerwahl, Flexibilisierung im Lehrplan zugunsten regionaler Anliegen usw.

Wichtig wäre eine länderspezifische Kontingentierung der Lehrerwochenstunden sowie eine länderspezifische Verfügbarkeit im Rahmen eines Gesamtbudgets.

Der Regionalismus ist ein Ausdruck der Vielfalt, er drückt die Eigenständigkeit aus, er ist ein Beitrag zu mehr Demokratie, zu mehr Mitbestimmung und mehr Mitverantwortung im Schulwesen.

Vor mehr als 10 Jahren habe ich ein Tiroler Schulversuchsmodell initiiert, das unter dem Namen "Landhauptschule" an verschiedenen Standorten Tirols und in Abwandlung in mehreren Orten Österreichs durchgeführt wird.

Dieses Hauptschulmodell versteht sich wesentlich als Beitrag, der Schule wieder mehr Autonomie zurückzugeben, sodaß Schule als Ort von Erziehung und Bildung für den Heranwachsenden wieder besser gerecht werden kann.

Wird Autonomie ernst genommen, müssen folgende Bereiche berücksichtigt werden:

- * die regionalen Gegebenheiten des Schulsprengels,
- * die Interessenslage, die Neigungen und Fähigkeiten unterschiedlicher Schülergruppen,
- * die Interessenschwerpunkte, Neigungen und Fähigkeiten der Lehrer, die Belastbarkeit der Schüler,
- * die Möglichkeit, Schüler und Eltern in der Planung und Realisierung von Lernprozessen mitzubeteiligen.

Dadurch wird die Möglichkeit geboten,

- * dem Schüler mehr Verantwortung für seine Bildung zu übertragen,
- * eine größtmögliche Verbindung zwischen dem Lebensraum der Kinder und den Lerninhalten herzustellen,
- * aktuelle Anlässe im Umfeld der Schule aufzugreifen, zu bearbeiten und wirksam werden zu lassen,
- * optimale Bedingungen für Lernprozesse zu schaffen,
- * die Lehrerfortbildung gezielter einsetzen zu können.

Wenn Schule auf diese Weise wirksam werden kann, stellt sie einerseits einen Ort dar, an dem Erziehungs- und Bildungsziele im Sinne von Schulautonomie aber auch im Sinne von autonomem Lernen angemessen erreicht werden können und andererseits für alle Schüler und Lehrer im Sinne eines praktizierten Föderalismus humanere Lebens-, Lern- und Arbeitsbedingungen möglich sind.

Im Sinne einer verstärkten Autonomie sollen der einzelnen Schule mehr Möglichkeiten geboten werden, ein Bildungsangebot zu gestalten und anzubieten, das ihren regionalen, ausstattungsmäßigen und personellen Gegebenheiten entspricht. Dadurch soll auch die regionale Struktur des jeweiligen Hauptschulsprengels stärker berücksichtigt werden. Die Schule kann sich ihr eigenes Profil formen.

Beim Modell Tiroler Landhauptschule werden die Pflichtwochenstunden gekürzt. "Weniger Schule – mehr lernen" ist eine Zielsetzung. Die Pflichtstunden sind nur am Vormittag angesiedelt und zwar für alle Klassen gleichzeitig. Möglichst viele und vielartige Aktivitäten der Schule (zB Projekte, Kurse, Stoffvertiefungen usw) werden nicht zentral am Standort der Spegelhauptschule durchgeführt, sondern in den einzelnen Dörfern, in denen die Schüler leben. Somit können auch regionalspezifische Bildungsangebote in den Dörfern der Kinder gemacht und von denen freiwillig besucht werden. Alles, was über die gekürzten Pflichtstunden hinaus an Unterricht angeboten wird, ist schulautonomer Freiraum. Nur einige Beispiele dieses schulautonomen Angebotes von der Landhauptschule Gries am Brenner mögen die Vielfalt unterstreichen:

Es handelt sich um das Projekt- und Kursprogramm 1990 von Schuljahresbeginn bis Weihnachten:

Englisch mit dem Computer	Sicherheit in den Bergen
Gemeinsam musizieren	Die Golfkrise
Modellflugzeuge aus Karton	Weihnachtskrippe
Die Sahara	Schach
Weihnachtsspiel	Wasseruntersuchung
Die Obernberger Mühle	Theater.

Ein weiteres Merkmal des Tiroler Modells ist, daß nicht nur die Bereiche der Lehr- und Lernorganisation berücksichtigt werden, sondern im Sinne von mehr Autonomie für den Schüler das innere soziale Klima der Schule weiter verbessert wird. Hier sind Maßnahmen zu verstehen, die geeignet sind, das Verhältnis zwischen den Schülern, Lehrern und Eltern in Richtung von mehr Eigenverantwortung zu verbessern.

Somit in aller Kürze ein seit 10 Jahren in Tirol erprobter Beitrag zur Regionalisierung und Schulautonomie. Natürlich kann das Grundkonzept dieses Hauptschulversuches in entsprechender Abwandlung auch an anderen Schultypen angewendet werden.

Ein weiteres Beispiel von Tiroler Bemühungen zur Föderalisierung im Schulwesen ist die Lehrerfort- und -weiterbildung.

Im Rahmen der Neuordnung der Pädagogischen Institute zur Lehrerfortbildung habe ich dafür gesorgt, daß in Tirol das Pädagogische Institut als Privatschule des Landes eingerichtet wurde. Das Tiroler Pädagogische Institut ist das einzige in Österreich, das alle vier Abteilungen als Landesinstitut umfaßt.

Regionalisierte Lerninhalte im Sinne des vorhin gesagten erfordern entsprechende Planungen bei der Lehrerfortbildung. Hier sind Probleme der Landesgeschichte, des spezifischen Lebensraumes und gesellschaftlicher Bereiche genauso einzubauen wie die kulturelle Identität der einzelnen Regionen.

In der im Gang befindlichen Diskussion zum EG-Beitritt werden auch Fragen der Schule und Erziehung angeschnitten. Obwohl keine klaren Konzepte ersichtlich sind, redet man immer wieder von notwendigen Anpassungen der Strukturen und Inhalte. Ein Beispiel dafür ist im Rahmen der Berufsausbildung die Einrichtung von Fachhochschulen. Im Zusammenhang damit wird auch die Strukturänderung des berufsbildenden Schulwesens vorgeschlagen, obwohl gerade dieser Bereich der Österreichischen Schule bisher internationale Anerkennung bekam. Es ist nur zu hoffen, daß die Gründung von Fachhochschulen aus regionaler Sicht heraus erfolgt und als ergänzende Berufsausbildung zwischen dem bestehenden höheren Schulwesen und den Universitäten angesiedelt wird.

Abschließend möchte ich versuchen, zum Thema Föderalismusreform im Schulwesen einige konkrete Punkte zusammenzufassen:

1. Die Zuständigkeit der Landesschulräte im Bereich der Personalentscheidungen soll wesentlich gestärkt werden. Das sehr häufige Befassen des Bundesministeriums führt zu vermehrtem Verwaltungsaufwand und zu Verlängerungen bei der Entscheidung.
2. Es ist zwar grundsätzlich richtig, wenn die Zuteilung der vorhandenen Lehrerwochenstunden nach dem Bundesfinanzgesetz auf die einzelnen Landesschulratsbereiche erfolgt. In weiterer Folge soll es jedoch der Zuständigkeit der Landesschulräte überantwortet werden, wie diese Lehrerwochenstunden auf die einzelnen Schularten, Schulformen und Schulstandorte verteilt werden. Damit kann auch auf neue Entwicklungen rascher reagiert werden.
3. Im Rahmen der Ansätze des Bundesfinanzgesetzes sollte den Landesschulräten die volle Budgethoheit übertragen werden, wobei sinnvollerweise auch die einzelnen Schulen eine entsprechende Selbständigkeit haben sollen. Dadurch könnte wesentlich schneller und effizienter entschieden werden. Dabei sollten die einzelnen Ansätze im Bundesfinanzgesetz zumindest bis zu einem gewissen Grade virementfähig sein, um die vorhandenen Mittel zielführend und ohne unnötige Komplikation im Rahmen der Abwicklung des Bundeshaushaltes einsetzen zu können.
4. Die Entscheidung über die Durchführung von Schulversuchen jeder Art – soweit im Gesetz vorgesehen – sollte in letzter Verantwortung bei den Landesschulräten liegen.
5. Im Sinne früherer Ausführungen sollte die pädagogische Autonomie der Schulen durch gesetzliche Grundlagen gestärkt werden.

6. Es sollten für die Landesschulräte mehr Zuständigkeiten in Bauverfahren und deren Finanzierung eingeräumt werden, wobei gerade im Bereich der Instandhaltung von Bundesgebäuden im wesentlichen auch die Zuständigkeit der Schulen gegeben sein könnte, um den regionalen Bedürfnissen entsprechend möglichst rasch und zielführend das Notwendige veranlassen zu können.

Natürlich soll die grundlegende Frage einer Verländerung des gesamten Schulwesens in diesem Zusammenhang in den Raum gestellt werden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wir befinden uns mitten in einer epochalen Zeitenwende. Sie wirkt sich im Kleinen wie im Großen aus. Ausgelöst wurde sie wohl etwa durch eine geänderte Einstellung des Menschen zu Machtstrukturen. Der Mensch befreit sich immer mehr von Fremdbestimmung, er will mehr "Glasnost", dh Durchblick durch die ihn beeinflussenden Kräfte und der Mensch will mehr Selbstbestimmung und Mitbestimmung, er will mehr Freiheit und Demokratie. Er will überschaubare und beeinflussbare Strukturen in föderalistischem Sinne. Daß der Mensch diese geänderte Einstellung natürlich auch im Bereiche der Schule und Erziehung verwirklicht sehen will, ist selbstverständlich. Lösen wir also das Spannungsfeld zwischen sicherlich notwendigen zentralistischen Maßnahmen und den regionalen und autonomen Bedürfnissen im Bildungswesen im Sinne dieser Zeitenwende. Bildung ist personale Entwicklung des einzelnen, ihr muß das Optimum unserer Bestrebungen gelten.

SOZIALPOLITIK UND GESUNDHEIT

Meine Damen und Herren!

Leopold Kunschak sagte in einer Rede vor der konstituierenden Nationalversammlung am 30.9.1920: *"Die Kraft der Republik Österreich wird so stark sein, als die politische und wirtschaftliche Gesundheit der einzelnen Gliedstaaten, der einzelnen Länder"*.

In der 2. Republik gab es keine Bundesregierung, die in der Regierungserklärung nicht ein Bekenntnis zum Föderalismus ablegte. In der Verfassungswirklichkeit blieb der Gesamtstaat allerdings vieles von dem schuldig, was an sich einen Bundesstaat auszeichnen sollte. Im natürlichen Spannungsfeld zwischen Föderalismus und Zentralismus gingen föderalistische Initiativen vor allem von den Ländern aus. Die Vorarlberger Landesregierung etwa übergab dem Herrn Bundeskanzler im Jänner 1989 einen 8-Punkte-Katalog zur Föderalismusreform, dessen Erfüllung noch aussteht.

Die Bemühungen um die europäische Integration haben dem Föderalismus in Österreich auch eine internationale Dimension gegeben.

In Zeiten, in denen weitreichende Entscheidungen getroffen werden, die sich auch auf föderalistische Strukturen auswirken können, sind wissenschaftliche Diskussionen über Föderalismus-Reform, aber auch die Präsentation von praktischen Anwendungsbereichen besonders aktuell.

Meine Aufgabe ist es heute, zum Anwendungsbereich Sozialpolitik und Gesundheit zu referieren. Gestatten Sie zunächst eine Übersicht:

- Im ersten Teil werde ich die rechtlichen Rahmenbedingungen erläutern,
- im zweiten Teil werde ich schwerpunktmäßig die Ziele und Grundsätze der Sozialpolitik sowie die Bausteine unseres Sozial- und Gesundheitssystems darlegen,
- im dritten Teil werde ich einzelne spezifische Modelle präsentieren und schließlich
- abschließend einige Zukunftsaspekte aufzeigen.

I. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Zunächst also zu den rechtlichen Rahmenbedingungen. An dieser Stelle möchte ich darauf hinweisen, daß dieser Punkt, also die rechtlichen Rahmenbedingungen, in einer umfassenden rechtswissenschaftlichen Dissertation von Evelyn Stefani und in einer wissenschaftlichen Arbeit von Pernthaler-Stefani mit dem Thema: "Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg" empirisch und rechtswissenschaftlich untersucht wurde. Ich werde mich daher auf die Wiedergabe von Schwerpunkten beschränken:

- o **Die Kompetenzverteilung Sozial- und Gesundheitsbereich** ist sehr bundeslastig. Wir haben daher versucht, jede Nische des den Ländern verbliebenen Spielraumes auszunützen einschließlich der Privat-Rechtsverwaltung.
- o **Die Vorarlberger Landesverfassung** enthält Bestimmungen über Staatsziele und Grundsätze staatlichen Handelns, darunter das Subsidiaritäts- und Partizipationsprinzip, den Grundsatz des Sozialstaates und den Schutz der Familie und sichert relativ große Freiräume für die Gestaltung einer föderalistischen Politik.
- o **Auf der einfach gesetzlichen Ebene** sichern das Sozialhilfe-, Behinderten- und Jugendwohlfahrtsgesetz neben den gesetzlichen Leistungen die Mitwirkung privater Initiativen.
- o **Im Bereich der Vollziehung**, im besonderen der Landes-Sozialverwaltung, möchte ich an rechtlichen Instrumenten hervorheben:
 - verschiedene Sozial- und Gesundheitsprogramme, welche Steuerungselemente, Aufgabenteilungen und sozial- und gesundheitspolitische Zielvorgaben enthalten,
 - die Rehabilitationsvereinbarung 1976, womit bei der Durchführung von Rehabilitationsmaßnahmen für Behinderte 11 gesetzliche Rehabilitationsträger des Landes, des Bundes und der Sozialversicherung koordiniert werden,
 - der Vorarlberg-Vertrag mit der Weltgesundheitsorganisation aus dem Jahre 1985, worin sich das Land privatrechtlich verpflichtet, das Programm der WHO "Gesundheit 2000" zu realisieren und umgekehrt die WHO die wissenschaftliche Bewertung zusichert,
 - die besondere Praxis der Leistungsgewährung nach den Sozialgesetzen, besonders hinsichtlich der ambulanten Dienste,
 - schließlich eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen staatlichen und privaten Institutionen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen, meine Damen und Herren, legen einen verfassungsrechtlichen Bezugsrahmen fest, ohne die Gestaltungsmöglichkeiten der Sozial- und Gesundheitspolitik zu sehr einzuschränken. Sie geben eine Selbstbeschränkung des Staates vor und ermöglichen so eine eigenständige Sozialordnung, die weitgehend von der Selbstordnungskraft der Bürger und der selbstorganisierten Gemeinschaft geprägt ist, eine Politik, die auch zu besonders positiven Ergebnissen führte, wenn ich etwa an die gesundheitliche Situation, an die Krankheits- und Sterberaten im Lande und im gesamtösterreichischen Vergleich denke.

II. ZIELE UND GRUNDSÄTZE, BAUSTEINE DER VORARLBERGER SOZIAL- UND GESUNDHEITSPOLITIK

Im Rahmen dieses rechtlichen Handlungsspielraumes, und damit bin ich beim zweiten Teil, geben wir

- Ziele und Grundsätze vor und
- sichern im Rahmen einer Partnerschaft zwischen staatlichen Einrichtungen, Gemeinden, Sozialversicherungen und Einrichtungen der Selbstorganisation ein umfassendes Gesundheits- und Sozialsystem.

1. *Zunächst zu den sozial- und gesundheitspolitischen Zielen und Grundsätzen:*

- **Der Begriff der Gesundheit** bedeutet für uns nicht etwa, wie in der Sozialversicherung, das Fehlen von Krankheiten, sondern bedeutet Harmonie von Körper, Seele und Geist, eingebettet in ein soziales Umfeld insbesondere in der Familie, in die Vereine, in die Dorfgemeinschaft, wobei auch äußere Lebensbedingungen zu beachten sind.
- **Dieser ökosoziale Begriff der Gesundheit setzt eine integrierte Sozial- und Gesundheitspolitik voraus**, also eine Politik, die im Sinne der Ganzheitlichkeit die verschiedenen sozialen, gesundheitlichen und ökologischen Belange berücksichtigt.
- **Unser Ziel ist es weiters, Alternativen zu herkömmlichen Modellen und Praktiken zu schaffen**, etwa private Einrichtungen anstelle staatlicher Versorgung, ambulante Regelungen anstatt stationärer Behandlung, kleine überschaubare Einheiten anstelle großer anonymer Strukturen. Sie finden derartige Alternativen realisiert in mehr als 100 privaten Einrichtungen im Lande.

2. *Die Bausteine des Gesundheits- und Sozialsystems sind vor allem*

- **die Familie** als erste und wichtigste soziale Stütze. Sie wird durch das in Vorarlberg initiierte Modell der Familienzuschüsse besonders gefördert.
- **Der Hausarzt bzw Familienarzt** ist die erste Anlaufstelle bei Krankheit und in Gesundheitsfragen, er hat eine Schlüsselstelle in der Gesundheitsversorgung und Rehabilitation.
- **Weiters besteht ein dichtes Netz an ambulanten Gesundheits- und Sozialdiensten**, wie Hauskrankenpflege, Familienhilfe, Rehabilitationsdienste, aber auch Spitäler, Alters- und Pflegeheime.
- **Sozialsprengel ua Nahrauminitiativen** dienen als Anlauf und Koordinationsstellen. Rund 1/3 aller Gemeinden ist durch derartige Initiativen erfaßt.
- **Die umfassende Gesundheitsvorsorge** ist nicht nur auf die Vorsorgemedizin konzentriert, sondern bindet auch die Ortsvereine, die außerschulische Jugendarbeit, den Breitensport, spontane und ehrenamtliche Aktivitäten zweckdienlich ein.
- **Schließlich noch die äußeren Lebensbedingungen**, welche ebenfalls großen Einfluß auf die Gesundheit haben, wie Lärmschutz, Luftreinhaltung, Landschaftsschutz etc.

3. *Besondere Bedingungen*

Zwei besondere Bedingungen haben den Aufbau dieses Netzes an gesundheitlichen und sozialen Einrichtungen besonders begünstigt:

Auf der einen Seite die Geschäftsverteilung der Vorarlberger Landesregierung, die Gesundheit, Soziales und Sport in einem Ressort vereinigte und dadurch ganzheitliche Sicht vorprogrammierte.

Auf der anderen Seite ist es auch die solide finanzielle Situation und Finanzpolitik des Landes, durch die föderalistische Initiativen und Modelle nicht nur auf Papier gebracht, sondern auch umgesetzt werden können.

III. EINZELNE MODELLE FÖDERALISTISCHER SOZIAL- UND GESUNDHEITSPOLITIK

Einige dieser Modelle will ich kurz aufzeigen:

1. *Institut für Sozialdienste und Arbeitskreis für Vorsorge und Sozialmedizin:*

Das Institut für Sozialdienste und der Arbeitskreis für Vorsorge- und Sozialmedizin sind private gemeinnützige Vereine, die seit mehr als 25 Jahren professionelle Hilfe im medizinischen, psychologischen und sozialen Bereich anbieten. Beiden Institutionen ist gemeinsam, daß sie ambulant, dezentralisiert und flächendeckend arbeiten und so die Errichtung staatlicher Stellen nicht notwendig ist.

Durch Verträge auf partnerschaftlicher Grundlage werden sozial- und gesundheitspolitische Ziele und Grundsätze, Finanzierung, Kontrolle und Verfahren für die Leistungsgewährung vereinbart.

2. *Hauskrankenpflege*

97% der Landesbevölkerung sind durch die mehr als 60 privaten Krankenpflegevereine erfaßt. Es ist dies ein hervorragendes Beispiel einer Eigenvorsorge der Bürger.

3. *Krankenhaus-Betriebsgesellschaft*

Durch die Gründung einer Krankenhaus-Betriebsgesellschaft haben wir die zersplitterten personellen organisatorischen und finanziellen Kompetenzen aus dem Bereich der Landesverwaltung ausgelagert und einen eigenen Rechtsträger geschaffen.

4. *Pflegezuschuß des Landes und der Gemeinden Vorarlbergs*

Das Land und die Gemeinden Vorarlbergs gewähren seit 1. Jänner 1990 den Pflegezuschuß in 7 Stufen je nach Ausmaß der Pflegebedürftigkeit zwischen 2.230 und 15.440 Schilling monatlich. Durch die Einbindung gleichartiger Leistungen der Sozialversicherung und anderer Leistungsträger, durch den Ausbau flankierender Maßnahmen wie Hauskrankenpflege ist es gelungen, im Lande ein umfassendes Pflegesicherungssystem zu schaffen. Dieses Modell soll bundesweit ausgebaut werden, und zwar auf der Grundlage dieser föderalistischen Regelung im Rahmen von Vereinbarungen nach 15a B-VG.

5. *Sozialpsychiatrische Praxisgruppen*

Ein Kooperationsmodell für die Zusammenarbeit von Arzt, Psychologe und Sozialarbeiter stellen die sozialpsychiatrischen Praxisgruppen dar, ebenfalls auf privater Basis.

IV. ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN

Meine Damen und Herren, die Herausforderungen, die in den nächsten Jahrzehnten auf uns zukommen werden, sind groß: Bevölkerungsentwicklung, Europa im Umbruch, Wertewandel.

Einige Zukunftsaspekte möchte ich noch in den Raum stellen:

1. **Wir brauchen eine Stärkung des Föderalismus** nicht im Sinne eines rein staatsbezogenen, sondern im Sinne des integralen Föderalismus, der als rechtliches Prinzip den inneren Aufbau und die Wertvorstellungen der Gesellschaft durchdringt. Das bedeutet aber auch, daß Föderalismus nicht bei den Ländern endet, sondern auch etwa in der Abgabe von Entscheidungskompetenzen an Selbstorganisationen zum Ausdruck kommen kann. Keine Frage, das können schmerzhaft Ablöseprozesse sein.
2. **Wir müssen die integrierte Sozial- und Gesundheitspolitik fördern**, dh auf der Entscheidungs- und Vollzugsebene ganzheitliche Aspekte berücksichtigen und das sogenannte vernetzte Denken praktizieren.
3. **Wir müssen im Sozial- und Gesundheitsbereich einen Kostenverbund anstreben**, dh bei Mehrfach-Zuständigkeiten eine gemeinsame Finanzierung und damit Synergieeffekte zu erreichen, wie etwa in der beruflichen Rehabilitation.
4. **Wir müssen den Prozess der europäischen Integration mitgestalten**, der Weg nach Europa ist mit Chancen aber auch mit Gefahren für den Föderalismus verbunden. Wir müssen realistisch und kritisch die Entwicklung beobachten und die Vision des Europas der Regionen anstreben. Die Länder dürfen nicht auf das Niveau von Regionen einheitsstaatlicher Systeme reduziert werden. Die europäische Integration darf nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Marktwirtschaft und der Wirtschaft gesehen werden. Gerade föderalistische Strukturen sind ein wichtiger Garant in wirtschaftlichen Krisenzeiten. Europa darf kein kultureller Eintopf werden, sondern muß die föderalistische Vielfalt behalten.

5. **Der Mensch hat eine Schlüsselstellung.** Schließlich, meine Damen und Herren, muß uns klar sein, daß die Verwirklichung des Föderalismus, aber auch die Verwirklichung der Europa-Idee letztlich nicht vom Staat allein bewerkstelligt werden kann. Vom Menschen hängt es letztlich ab, ob die mühsam geschaffenen Strukturen rechtliche Formalismen und organisatorische Fassaden bleiben, oder ob sie mit Leben erfüllt werden. Pernthaler stellt dazu treffend fest: *"Föderalismus muß auf einer neuen menschlichen Qualität als Grundlage der Politik und öffentlichen Ordnung aufbauen, auf der Grundlage der Solidarität des Menschen mit dem Anderen und mit der Natur"*. Nur in dieser Wertvorstellung wird sich der Mensch auch verantwortlich für das Ganze, für Europa fühlen.

Von Arnold Toynbee stammen die Worte: *"Das Überleben von Kulturen hängt davon ab, ob auf neue Herausforderungen neue Antworten gefunden werden"*. Ich bin optimistisch, daß wir in einem konsequenten Föderalismus richtige Antworten finden werden.

Ich fasse zusammen:

- Die rechtlichen Rahmenbedingungen in Vorarlberg bieten gute Voraussetzungen für die Entwicklung einer eigenständigen föderalistischen Gesundheits- und Sozialpolitik.
- Mit der Vorgabe von Zielen und Grundsätzen konnten wir ein umfassendes Sozial- und Gesundheitssystem aufbauen, das auch Alternativen zu herkömmlichen Regelungen und neue Modelle enthält.
- Die Antwort auf die großen Herausforderungen der Zukunft liegen vor allem in einem konsequenten Föderalismus.

SICHERHEIT OHNE SICHERHEIT SELBSTÄNDIGE LANDESPOLITIK AUF DEM GEBIETE DER ÖFFENTLICHEN SICHERHEIT

I. DIE EREIGNISSE EINER JULI-WOCHE DES JAHRES 1978

1. Das öffentliche Sicherheitswesen

Bekanntlich wurde mit dem Behörden-Überleitungsgesetz 1945¹ der weite Bereich des öffentlichen Sicherheitswesens der Monopol-Kompetenz² des Bundes mit eigenem Behördenapparat übertragen. Dagegen wurde aus den Ländern immer wieder Sturm gelaufen,³ aber bisher stets vergeblich.

Nie wurde ich in meiner 16-jährigen Zugehörigkeit zur Salzburger Landesregierung drastischer von der Untauglichkeit dieses zwar als Provisorium⁴ gedachten, aber als Verfassungsnorm⁵ geltenden Regelung überzeugt als in einer Juli-Woche des Jahres 1978.

2. Die Vorgeschichte⁶

Schon Mitte September des Jahres 1976 kündigte der damalige Verkehrsminister Erwin Lanc die Einführung einer Sondersteuer für in- und ausländische Lastkraftwagen mit einem Gesamtgewicht von mehr als 7,5 t an. Gegen diese Pläne wurden sehr bald die schwersten Bedenken der Wirtschaft erhoben. Man rechnete aus, daß danach ein LKW-Zug mit 20 Tonnen Nutzlast mit einer zusätzlichen Steuer zwischen S 300.000 bis S 400.000 jährlich belastet würde, was eine Verteuerung der LKW-

1 § 15 StGBI 1945/94

2 Antoniolli-Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht, Manz-Verlag, 1986, S 585

3 ZB Th. Veiter, in "Berichte und Informationen", Jg 7, H 314; Jg 8, H 339; Jg 18, H 899

4 Erkenntnis des VfGH v. 17.12.1951, Sammlung Nr B 159/51

5 Bundesverfassungsgesetz, BGBl 1946/142

6 Präzise Chronologie der Abläufe in "Salzburger Wirtschaft" vom 13.7.1978

Transporte um 50% nach sich ziehen würde.⁷ Auch der damalige Landeshauptmann von Salzburg, Dipl.Ing. DDr. Hans Lechner, ersuchte die Mitglieder Bundesregierung, Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky, Vizekanzler Dkfm. Dr. Hannes Androsch und Bundesminister für Verkehr Erwin Lanc eindringlich,⁸ angesichts der mit dieser Sondersteuer zu befürchtenden schweren wirtschaftlichen Auswirkungen von diesem Vorhaben Abstand zu nehmen.

Unter dem Eindruck österreichweiter Proteste sah sich dann der Finanzminister gezwungen, am 30. Dezember des Jahres 1976 im Fernsehen zu erklären, daß technische Schwierigkeiten und internationale Probleme die Einführung dieser Sondersteuer derzeit nicht ermöglichen würden. Aber schon im Laufe des Jahres 1977 lebte – inzwischen war Karl Lausecker zum Verkehrsminister berufen worden und Lanc ins Innenressort gewechselt – die Absicht auf Einführung dieser Sondersteuer mit allerdings viermal so hohen Ansätzen wie im seinerzeitigen Lanc-Vorschlag wieder auf. Pro Nutzlast und Tonnenkilometer wurde ein Steuersatz von S 1,00 für beladene LKW und ein solcher von 60 Groschen für Leerfahrten vorgesehen. Daraus sollten bereits für die zweite Jahreshälfte 1978 Einnahmen von S 2 Mrd erzielt werden. Schon Ende Oktober 1977 kündigte Bundeskanzler Kreisky an, daß diese offiziell als "Straßenverkehrsbeitrag" bezeichnete Sondersteuer am 1. Juli 1978 in Kraft treten soll.

Das Bekanntwerden dieser neuerlichen Pläne entfachte eine große Protestwelle, die alle Bundesländer erfaßte. In Verhandlungen der Bundeswirtschaftskammer mit dem Finanzminister wurde zwar für Ausländer eine Reduzierung des Steuersatzes und für Inländer eine Pauschalierung erreicht, aber die Empörung der Wirtschaft, die aus dieser LKW-Sondersteuer eine Auswirkung auf alle Zweige befürchtete, wurde damit nicht mehr gelöscht. Am 11. April des Jahres 1978 kommt es in allen Bundesländern zu großen Protestkundgebungen, in denen an die Bundesregierung appelliert wird, diesen wirtschaftsfeindlichen Gesetzesentwurf zurückzuziehen. Unbeeindruckt davon beschließt einen Tag später, am 12. April, im Nationalrat die SPÖ-Mehrheit gegen die Stimmen der Abgeordneten von ÖVP und FPÖ das "Straßenverkehrsbeitragsgesetz" mit der Einführung dieser LKW-Steuer. Der Bundesrat hat dann zwar am 27. April 1978 mit der ÖVP-Mehrheit gegen dieses Gesetz Einspruch erhoben, aber die SPÖ-Abgeordneten faßten am 29. Juni im Nationalrat einen Beharrungsbeschluß, der dem Einspruch des Bundesrates den Boden entzog.

Mit einer Arroganz sondergleichen, in einer Gedankenlosigkeit ohne jede Verantwortung und unter Mißachtung aller administrativen Erfordernisse wurde dabei verfahren: am 29. Juni wurde der Beharrungsbeschluß gefaßt und der Wirksamkeitsbeginn bereits für 1. Juli verfügt,⁹ ohne daß die rechtzeitige Verlautbarung im Bundesgesetzblatt erfolgen konnte und ohne daß die notwendigen Durchführungsbestimmungen zeitgerecht erlassen wurden. Mit gleichem Wirksamkeitsbeginn wurde eine Novelle

7 "Salzburger Wirtschaft" vom 2.12.1976

8 Schreiben des Landeshauptmannes vom 2.12.1976, Zl. 0.90-939/6-76

9 BGBI 1978/302

zum Zollgesetz in Kraft gesetzt, mit der Treibstoffmengen über 30 Liter Diesel im LKW verzollt werden müssen. Eine neue Verordnung über die Überprüfung von Warenkennzeichnungen bei Importen brachte überdies zusätzliche Erschwernisse bei der Grenzabfertigung. Komplizierte Formulare für die LKW-Steuer und für die Dieselverzollung wurden aufgelegt, die aber anfänglich bei den Zollämtern gar nicht erhältlich waren. Sie waren auch nur in deutscher Sprache abgefaßt, was wiederum die ausländischen LKW-Fahrer, vor allem aus Italien, vor unlösbare Schwierigkeiten stellte. Und zu all dem begann zur gleichen Zeit die große Sommer-Reisewelle zu rollen, weil nicht nur in den östlichen Bundesländern Österreichs, sondern auch in Nordrhein-Westfalen, in Holland, Belgien und Frankreich die Ferien begannen.

Das totale Verkehrschaos war damit vorprogrammiert. Nur das anhaltende Schlechtwetter und das LKW-Wochenendfahrverbot auf den wichtigsten deutschen Autobahnen verhinderten zunächst den vollen Ausbruch des Chaos an unseren Grenzen.

3. Die LKW-Blockade

Diese erfolgte dann allerdings am Montag, den 3. Juli, in vollem Ausmaß.

Die Fahrer der LKW kamen nach vielstündigen Nachtfahrten an die Grenze, wo sie plötzlich mit Stauungen in der Länge bis zu 5 km und mit Wartezeiten von acht und mehr Stunden konfrontiert wurden. Die Einforderung der neuen LKW-Steuer und der Diesel-Verzollung hat sie völlig überrascht. Ausländische Fahrer hatten meistens gar nicht das erforderliche Geld bei sich, um die verlangten Abgaben zu begleichen. Dazu kam noch, daß die Fahrer ihre Fahrzeuge nicht verlassen konnten, weil sie in den Kolonnen immer wieder eine Wagenlänge vorgezogen wurden.

Sehr bald begann sich ein Spannungsverhältnis zwischen den Fahrern und den Zollbeamten aufzubauen, das dann zur Mittagszeit explodierte. Um 13.15 Uhr begann am Grenzübergang Saalbrücke in Salzburg ein steirischer LKW-Fahrer aus Protest gegen die untragbaren Zustände seinen Zug querzustellen und jede Durchfahrt zu blockieren. Sofort schlossen sich eine große Anzahl anderer Fahrer an. Wie ein Lauffeuer verbreitete sich die Nachricht darüber zum Grenzübergang Walserberg-Autobahn und zu den anderen Salzburger Grenzstellen. Bis zum Abend wurden sie alle durch aufgebrachte Fahrer mit ihren Lastzügen hermetisch gesperrt. Sehr rasch griff die Welle der Empörung und Erbitterung auf alle anderen Bundesländer über. Die Transportunternehmer erklärten sich mit ihren Fahrern solidarisch und begannen die spontan begonnenen Sperrmaßnahmen mit ihren Mitarbeitern systematisch auszubauen. Binnen kurzer Zeit waren die meisten österreichischen Grenzstellen, so zB in Niederösterreich die Grenzübergänge Drasendorf, Kleinhaußsdorf, Berg, Gmünd, Gramelten und Neunagelberg durch abgestellte LKW-Züge völlig gesperrt.

Die aufgebrachte Stimmung bei Unternehmern und Fahrern wurde noch durch die im weiteren Verlauf des Montages bekannt gewordene Nachricht erheblich angeheizt,

daß die Tschechoslowakei und Ungarn bereits Retorsionsmaßnahmen ergriffen hätten und in Holland, Belgien und Italien an österreichischen LKW-Fahrern Vergeltung geübt wurde wie Verhinderung der Einreise oder Behinderung bei der Beladung. Darauf begannen sich die Ereignisse zu überschlagen, LKW-Fahrer fingen zB in Salzburg an, auch innerhalb des Landes Straßensperren zu errichten und die Landeshauptstadt mit einem Blockadering zu umgeben. Gewaltsame Ausschreitungen gegen Zollwache, Polizei und Gendarmerie standen unmittelbar bevor, schwerste innenpolitische Unruhen und lange nachwirkender wirtschaftlicher Schaden waren zu befürchten und eine Polarisierung zwischen Sympathisanten und Gegnern der Blockaden vor allem in der Arbeiterschaft, bahnte sich an.

4. Die Krisenintervention

Die Rekonstruktion der damaligen Ereignisse und meiner Aktivitäten vor 13 Jahren danke ich neben dem vorhandenen Aktenmaterial und den damaligen Pressemeldungen vor allem einem präzisen Ablauf- und Zeitprotokoll eines meiner damaligen Sekretäre.

Daß es nicht schon am ersten Tag des Ausbruches der LKW-Blockade am Montag, den 3. Juli, über verbale Auseinandersetzungen hinaus zu Gewalt und Ausschreitungen gekommen war, ist der Besonnenheit und der verantwortungsbewußten Zurückhaltung der Organe der Zollverwaltung und der Gendarmerie zu danken. Aber im übrigen – ich meine damit die Leitungsebenen – herrschte ziemliche Überraschung, Verwirrung und Ratlosigkeit. Sicherheitsdirektion, Bezirkshauptmannschaft Salzburg-Umgebung, Finanzlandesdirektion, Landesgendarmeriekommando, Polizeikommando und auch die zuständige Verkehrsabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung erhielten zunächst nur spärliche und zum Teil kontroverse Informationen über das Ausmaß und die Bereiche der begonnenen Blockaden und fanden in dieser ersten Phase auch noch keine Koordinations- und Leitungsinstanz, die einen Überblick über die gesamte Lage im Land Salzburg besessen hätte und die über einheitliche und abgestimmte Reaktionen hätte entscheiden können.

Mit dieser Situation wurde ich zunächst von der Kammer der gewerblichen Wirtschaft und vom eigenen Amt befaßt. Ich wurde dabei in einen mehrfachen Zwiespalt versetzt: Ich selbst habe die Einführung dieser LKW-Sondersteuer auf das Schärfste verurteilt und brachte daher den Protesten der Transportunternehmer und deren Fahrern große Sympathie entgegen. Auf der anderen Seite hielt ich es für meine Pflicht dafür Sorge zu tragen, daß die Sicherheit, Freiheit und Ordnung des Verkehrs nicht durch gewaltsame Demonstrationen behindert werden dürfen. Und schließlich fühlte ich mich dafür verantwortlich, die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die von der Zulieferung und von dem Abtransport von Gütern, Vormaterialien und Fertigprodukten durch LKW abhängigen Betriebe abzuwehren und schwere Einbußen für den heimischen Frem-

denverkehr zu vermeiden. Zu recht haben dann verschiedene Zeitungen¹⁰ auf meine damalige schwierige persönliche Lage hingewiesen, weil ich die überstürzte Einführung dieser LKW-Steuer wirtschaftlich, verkehrspolitisch und vom Standpunkt der internationalen Verpflichtungen Österreichs für völlig verkehrt gehalten, aber dennoch mit den Streikenden um die Aufgabe ihrer Blockade gerungen hatte.

Der Bund, das heißt die Bundesregierung, erwies sich in dieser für Salzburg seit dem Jahre 1945 sicherlich kritischsten Situation¹¹ nicht nur nicht hilfreich, sondern, das muß ich im Rückblick auf die damaligen Ereignisse betonen, sehr hinderlich. Nicht nur das unüberlegte und überhebliche Vorgehen bei der Einführung dieser Sondersteuer und der Treibstoffverzollung, sondern auch die zynischen und provozierenden Aussagen von Mitgliedern der Bundesregierung in der Öffentlichkeit haben die damalige ohnedies schon angespannte Situation noch zusätzlich verschärft. Auf der anderen Seite taten widersprüchliche Weisungen der verschiedenen Ministerien (Finanz-, Innen- und Verkehrsministerium) an ihre nachgeordneten Dienststellen ein übriges dazu, die Verwirrung und Unsicherheit über die einzuschlagende Vorgangsweise noch zu erhöhen.

Am Dienstag, den 4. Juli, nahm ich in den Morgenstunden Kontakt mit Innenminister Lanc und am Vormittag mit Finanzminister Androsch auf,¹² um sie über die Situation an den Grenzübergängen in unserem Bundesland zu informieren und ihnen deutlich zu machen, daß mit straßenpolizeilichen Maßnahmen die Öffnung der Grenzen auch nur für den einspurigen PKW-Verkehr nicht bewerkstelligt werden könne. Ich erklärte dazu noch beiden Ministern, daß ich aber den Einsatz von Gewalt entschieden ablehne, damit nicht die schon angespannte Lage noch weiter verschärft werde. Um sicher zu gehen, daß diese meine Haltung auch von den Sicherheits- und Zollwache-Organen, bei denen sich schon zunehmende Nervosität breit machte, entsprechende Beachtung findet, berief ich für die Mittagsstunden den Präsidenten der Finanzlandesdirektion, den Sicherheitsdirektor, den Landesgendarmierikommandanten, den Bezirkshauptmann für den Bezirk Salzburg-Umgebung und den Polizeidirektor mit dem Landesamtsdirektor und den zuständigen Beamten des Amtes der Salzburger Landesregierung zu einer Lagebesprechung zu mir, um sie über meine Kontakte mit den Ministern zu informieren und sie von meiner Haltung in Kenntnis zu setzen, daß in der aufgebrachten Situation die Sicherheitsorgane Ruhe und Besonnenheit zu bewahren und vom Einsatz polizeilicher Gewalt abzusehen hätten. Dieser mein Standpunkt wurde auch widerstandslos akzeptiert, wie ich überhaupt feststellen mußte, daß die für ihre Dienstbereiche verantwortlichen Herren schon in dieser ersten Lagebesprechung und dann in den Sitzungen der folgenden Tage und Nächte geradezu erleichtert meine Leitungs- und Koordinationskompetenz anerkannten und jede erdenkliche Bereitschaft zur Einordnung und zur Kooperation bewiesen. In der Folge berief ich diese Herren in einen Krisenstab (kleiner Krisenstab) unter meinen Vorsitz, den ich zur permanenten

¹⁰ ZB "Salzburger Volkszeitung" vom 10.7.1978

¹¹ "Salzburger Nachrichten" vom 10.7.1978

¹² Landeskorespondenz Nr 127 vom 4.7.1978

Tagung verpflichtete und der erweitert um den Militärkommandanten, um die Bezirkshauptleute der anderen Bezirke, um das Landesrettungskommando, um den Kommandanten der Berufsfeuerwehr, um den Bürgermeister und den Magistratsdirektor der Landeshauptstadt und um die Präsidenten der Kammer der gewerblichen Wirtschaft und der Kammer für Arbeiter und Angestellte sowie den Vertreter der Sektion Verkehr der Handelskammer zu fallweisen Sitzungen zusammentraf (großer Krisenstab).

Aber um noch beim Tagesablauf des Dienstages, des 4. Juli, zu bleiben: Über ausdrückliche Bitte der streikenden Transportunternehmer und deren Fernfahrer nahm ich mit dem für das Verkehrsressort zuständigen Regierungsmitglied um 17 Uhr an einer Diskussion mit den Streikenden teil. In einem überfüllten Saal eines Gasthofes am Rande der Stadt richtete ich an die hunderten Anwesenden, bei allem Verständnis für ihre Sorgen, die Aufforderung,¹³ auf jede Ausweitung der Blockade zu verzichten und eine Erleichterung an den Grenzstellen zu ermöglichen, damit der PKW-Verkehr wenigstens einspurig wieder aufgenommen und die Güterversorgung für die Bevölkerung und für die heimischen Betriebe sichergestellt werden könne. Dafür sagte ich ihnen zu, eine Aussprache mit Vizekanzler Androsch zu ermöglichen. Meine Appelle wurden zunächst niedergeschrien und ausgepiffen. Ich spürte sehr deutlich die Existenzangst, die damit zum Ausbruch kam. Nach einem weiteren, sehr stürmischen Verlauf dieser Aussprache wurde meine Forderung auf Lockerung der Blockade abgelehnt. Aber ich konnte dann schließlich wenigstens ein "Stillhalteabkommen" bis zum nächsten Tag 10 Uhr erreichen, demzufolge von einer Ausweitung der Blockade zunächst Abstand genommen und das Ergebnis meiner Intervention beim Vizekanzler abgewartet wird. Ich forderte dann noch die Streikenden auf, auch ihrerseits Ruhe zu bewahren und keinen Anlaß für ein Einschreiten der Sicherheitsorgane zu bieten. Für weitere Gespräche verlangte ich die Nominierung einer bevollmächtigten Delegation, weil ich mich außerstande sah, mit einer unüberschaubaren Anzahl von Betroffenen zu verhandeln. Um 18.30 Uhr ließ ich mich – zurückgekehrt an meinen Amtssitz – über den letzten Stand der Lage an den Grenzstellen informieren und setzte die Teilnehmer des kleinen Krisenstabes vom Ergebnis meiner Diskussion mit den Protestierenden in Kenntnis. Um 20 Uhr informierte ich telefonisch den Finanzminister über die Lage und über meine Eindrücke von der Diskussion und den Demonstranten und machte ihm meine Vorschläge zur Entschärfung der bedrohlichen Situation. Meine Forderung auf direkte Verhandlungen lehnte er brüsk ab, weil er nicht bereit wäre, unter dem Druck der Straße zu verhandeln und ohnedies bereits Gespräche mit den gesetzlichen Interessensvertretungen aufgenommen worden wären. Kurze Zeit später änderte er seine Auffassung, denn gegen 20.40 Uhr rief er mich an und teilte mir mit, daß er doch bereit sei, meinem Vorschlag zu entsprechen und mit einer Salzburger Delegation zu verhandeln. Ich erwiderte ihm, daß ich die Streikenden am nächsten Tag, Mittwoch, den 5.

¹³ Landeskorespondenz Nr 128 vom 5.7.1978

Juli, zu dem ohnehin vereinbarten Termin um 10 Uhr vormittags über dieses Telefongespräch informieren werde.

Aber die tatsächlich am Dienstag, den 4. Juli, vom Finanzministerium in den Verhandlungen mit der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft gemachten Zusagen waren so vage und so unbefriedigend, daß sie die Demonstranten ablehnten und die Blockademaßnahmen fortsetzten. Dementsprechend führte meine Aussprache mit einer Delegation der Streikenden am Mittwoch, den 5. Juli, abgesehen von einem kleinen Zugeständnis zu keinem entscheidenden Erfolg.

5. Die nächsten Tage

Es wäre zu ermüdend und auch für die Schlußfolgerungen aus diesen Ereignissen nicht erheblich, den Zeitablauf von Mittwoch, den 5. Juli, bis Freitag, den 7. Juli, mit der gleichen Akribie zu schildern wie den vorangegangenen Tag. Nur die Lage am Mittwoch ist für das Ausmaß und die Tragweite der Blockaden noch zu erwähnen: 1.741 LKW blockierten auf unserer Seite und 700 Fernlastzüge auf deutscher Seite die österreichischen Grenzen. Zwischen Kufstein und dem Brenner standen an die 1.000 ausländische Lastwagenzüge, die die italienische Grenze nicht passieren konnten.¹⁴ In der Nacht von Mittwoch auf Donnerstag, den 6. Juli, verhandelte ich bis in die frühen Morgenstunden¹⁵ mit Abordnungen der Streikenden – es war seit Streikbeginn bereits zum 4. Male –, um sie von ihren Drohungen abzubringen, nunmehr auch Hauptverkehrsverbindungen innerhalb unseres Bundeslandes abzuriegeln und den Lungau überhaupt von der Außenwelt abzusperren. Telefonate zwischen Finanz- und Innenminister mit mir gingen hin und her, aber die Lage verhärtete sich weiter, weil seitens der Bundesregierung nach wie vor keine ernstliche Bereitschaft zum Einlenken zu erkennen war. Immer mehr zeigte sich auch, daß Salzburg zum Zentrum der gesamtösterreichischen Blockade-Aktionen geworden war, mit seiner verkehrsgeographischen Position am Schnittpunkt der wichtigsten innerösterreichischen und internationalen Verkehrswege.

Meine Aktivitäten in dieser spannungsgeladenen Zeit verliefen auf mehreren Ebenen:

1. Im kleinen Krisenstab hatte ich dafür zu sorgen, daß nicht einzelne Bundesbehörden oder Bundesdienststellen bzw deren Vertreter und Organe "vor Ort" in ihrer zunehmenden Nervosität und auf Grund vereinzelter lokaler Provokationen aus ihrer aufgetragenen Reserve herausbrechen.

¹⁴ "Salzburger Volksblatt" vom 14.7.1978

¹⁵ Landeskorespondenz Nr 129 vom 6.7.1978

2. Die Blockade-Betreiber versuchte ich in direkten Kontakten und in Verhandlungen mit ihren Vertretern von Aggressionen gegenüber den Sicherheitsorganen abzuhalten.
3. Dazu mußte nunmehr die Verpflegung der Streikenden und ihre medizinische Betreuung organisiert werden, die in mustergültiger Weise das Rote Kreuz übernahm.
4. Unerwartete Schwierigkeiten waren zu überwinden, als plötzlich vor allem am Grenzübergang Autobahn-Walserberg Prostituierte aus Wien auftauchten, die bei den nun schon Tage ausharrenden Fernfahrern neue Geschäftsmöglichkeiten erhofften.
5. Und schriftliche und mündliche Demonstrationen aus der Bevölkerung, aus den Betriebsräten und aus der Wirtschaft forderten von mir in zunehmender Intensität auf der einen Seite die uneingeschränkte Verteidigung der Streikenden und auf der anderen Seite den unverzüglichen Abbruch der Blockade unter Einsatz aller notwendigen Gewalt.

Einen zusätzlichen sehr bedenklichen Akzent erfuhr die Lage, als in den Nachtstunden von Mittwoch auf Donnerstag in den Lokalen der Landeshauptstadt und an den Grenzen Flugblätter des "Kommunistischen Bundes Österreichs" auftauchten, in denen versucht wurde, die Situation noch mehr anzuheizen.

Am Donnerstag, den 6. Juli, waren die Verhältnisse bereits derart angespannt, daß sie jeden Augenblick seitens der streikenden Fernfahrer explodieren und schwerste innenpolitische Unruhen zwischen den Streik-Sympathisanten und den streikenden Gegnern auslösen hätten können. LKW-Fahrer begannen bereits Ausfallstraßen der Stadt zu blockieren. Um 23.30 Uhr sah ich mich daher gezwungen, über das Staatstelefon Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky aus dem Schlaf zu reißen und ihm die dramatische Lage darzustellen. Er willigte schließlich in meinen Vorschlag ein, Vertreter der Demonstranten gemeinsam mit dem Präsidenten der Bundeskammer zu neuen Verhandlungen zu empfangen. Um 0.30 Uhr informierte ich dann den Innenminister über mein Gespräch mit dem Bundeskanzler. Nachdem ich schon vorher meine Vermittlungsmission angesichts der unbeugsamen Haltung der Demonstranten für gescheitert erklärt hatte, schöpfte ich nach dem Gespräch mit dem Bundeskanzler neue Hoffnung auf eine baldige Beendigung der Blockade, weil ich den Eindruck gewinnen konnte, daß die Bundesregierung nunmehr zum Einlenken bereit sei.

Unabhängig davon befaßte ich den kleinen Krisenstab schon in den Abendstunden dieses Donnerstages vorsorglich mit Überlegungen über einen geordneten Verkehrsablauf für den zeitlich zwar noch nicht absehbaren Fall eines Abbruches der Blockade.¹⁶ Auf Grund der Beratungen setzte ich eine "technische Kommission" unter Vorsitz des Leiters der Verkehrsabteilung des Amtes ein, der Vertreter der Finanzlandesdirektion, der Sicherheitsdirektion, der Polizeidirektion, des Landesgendarmeriekommandos, der Bezirkshauptmannschaft Salzburg-Umgebung, der Berufsfeuerwehr der Landeshauptstadt und des Roten Kreuzes angehörten. Diese Kommission erhielt einen dreifachen Auftrag für den Fall des Blockade-Abbruches:

1. Abbau der LKW-Stauungen
2. Bewältigung der zu erwartenden Reisewelle und
3. Sicherstellung der Nahversorgung, insbesondere mit Treibstoff, Lebensmittel und dergleichen, vor allem auch für das bevorstehende Wochenende.

Mit dem mit mir persönlich befreundeten damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Alfons Goppel konnte ich überdies vorsorglich telefonisch vereinbaren, daß für diesen Fall zur schnelleren Auflösung des LKW-Staus die Zollabfertigung rasch und unbürokratisch erfolgen und daß allenfalls das Sonntagsfahrverbot für LKW auf der Autobahn in Bayern aufgehoben wird.

Am Freitag, den 7. Juli vormittags, wurden im Sinne der mir in der vergangenen Nacht vom Bundeskanzler gemachten Zusage im Finanzministerium neuerliche Verhandlungen mit der Bundeskammer und Vertretern der Demonstranten aufgenommen. Sie verliefen zumindest in den Ansätzen so konstruktiv, daß unser Optimismus stieg, ein Ende der Blockade wäre nunmehr bereits abzusehen. Bestärkt wurde ich darin noch von Meldungen, daß sich bei den Betreibern der Blockaden bereits sichtliche Ermüdungserscheinungen bemerkbar machen.

Von der Einsetzung des Krisenstabes unter meinem Vorsitz hatte ich die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung unverzüglich in Kenntnis gesetzt gehabt, weil ich die Vertreter der Bundesbehörden vor allfälligen Kollisionen mit ihren vorgesetzten Stellen in den Ministerien bewahren wollte und weil ich auch meine Leitungs- und Koordinationskompetenz faktisch absichern wollte. Mein Vorgehen fand Zustimmung und dankbare Anerkennung. Laufende gegenseitige Information wurde dabei vereinbart. Umso empörter war ich, als am Freitag Nachmittag die Meldung hereinplatzte, daß sich sieben Militärmaschinen mit Mannschaften der Sondereinheit "Kobra", der Bundes-Terror-Bekämpfungstruppe, auf dem Anflug auf den Salzburger Flughafen befinden, um gewaltsam die Blockaden aufzubrechen.¹⁷ Die Demonstranten fühlten

¹⁶ Bericht der Abteilung IX des Amtes vom 10.7.1978, Zl. 9.00-12.816/10-1978

¹⁷ "Salzburger Volksblatt" und "Salzburger Volkszeitung" vom 10.7.1978

sich dadurch von mir hintergangen. Sie beschuldigten mich, ich hätte mit ihnen nur verhandelt, um sie hinzuhalten und Zeit für die Vorbereitung des Einsatzes der Kobra-Truppen zu gewinnen. Die Stimmung unter den Streikenden, die wir bereits spürbar aufgelockert hatten und die bereits einige Zugeständnisse wie die teilweise Öffnung der Grenzen zur Durchfahrt von PKW bewirkt hatte, schlug schlagartig um. Die Situation spitzte sich neuerdings dramatisch zu. Aufgebrachte und gereizte Fernfahrer drohten, mit Wagenhebern gewaltsam gegen die Kobra-Truppen vorzugehen. Das Vertrauen, das ich bei den Streikenden als "redlicher Makler" zwischen den Fronten gewonnen hatte, war wie weggeblasen. Unverhohlenes Mißtrauen schlug mir entgegen. In der Entwicklung wurden wir um Stunden zurückgeworfen.

Dem Innenminister, der zunächst in der Öffentlichkeit wahrheitswidrig behauptete, ich selbst hätte die Kobra-Truppen angefordert, was er dann widerrief, machte ich die bittersten Vorwürfe und verlangte dezitiert, daß die Kobratruppen auf dem Salzburger Flughafen zu verbleiben hätten und nur mit meiner ausdrücklichen Genehmigung zum Einsatz gelangen dürften. Das sagte er mir dann, sichtlich durch meine Drohung eingeschüchtert, ich werde mich sofort beim Bundeskanzler über seine ausgesprochene Ungeschicklichkeit und über den Bruch der vereinbarten wechselseitigen Informationspflicht beschweren, zu. Das wollte ich mit dem Titel meines Referates "Sicherheit ohne Sicherheit" zum Ausdruck bringen: ich hatte für meine Sicherheitsbemühungen keine Gewähr, daß sie nicht plötzlich, wie dieser Vorfall mit der Kobra bewies, unterlaufen oder kontakariert werden würden.

Nach dieser Zusage versuchte ich wieder Verhandlungen mit den Streikenden aufzunehmen und sie zu beruhigen. Im weiteren Verlauf des Tages wechselten Beratungen im Krisenstab mit Diskussionen mit Vertretern der Streikenden und mit Aussprachen mit Fernfahrern am Stadtrand. Inzwischen waren auch die Ergebnisse der Verhandlungen in Wien mit konkreten Zusagen der Bundesregierung bekannt geworden. In einer letzten Nachtsitzung mit allen Beteiligten konnte schließlich die Aufgabe der Grenzsperrern erreicht werden. Kurz nach Mitternacht von Freitag, den 7. Juli, auf Samstag, den 8. Juli, konnte ich über Presse und Rundfunk das Ende des Streikes bekanntgeben. Die von mir eingesetzte technische Kommission nahm sofort die Arbeit zur raschen Bewältigung der Auflösung der Grenzblockaden auf. Damit ging eine der kritischsten Situationen, der sich das Bundesland Salzburg seit 1945 gegenüber sah, ohne Ausbrüche von Gewalt, ohne Gefährdung von Menschenleben und ohne Erschütterungen des sozialen Friedens glücklich zu Ende.¹⁸

¹⁸ "Salzburger Nachrichten" vom 10.7.1978

II. DIE SCHWÄCHEN DES SYSTEMS

Die Ereignisse in diesen 5 Tagen und 4 Nächten sind längst in Vergessenheit geraten. Aber sie in Erinnerung zu rufen, liegt im Interesse einer aktiven Föderalismuspolitik. Dafür danke ich dem Direktor des Institutes für Föderalismusforschung, Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler, sehr herzlich. Denn bis heute, 13 Jahre danach, sind daraus keine Lehren gezogen worden und niemand weiß, ob sich solche oder ähnliche schwere Erschütterungen der innenpolitischen Ordnung, der sozialen Ruhe und des freien Wirtschaftsverkehrs nicht wieder ereignen können.

Die damaligen zum Teil wirklich dramatischen Ereignisse konnten schließlich nur deshalb friedlich, ohne Ausschreitungen und ohne Gewalt bewältigt werden, weil die Leiter der Bundesbehörden ein hohes Maß an Verantwortungsbewußtsein bewiesen, sich der faktischen Koordinierungs- und Leitungskompetenz des Landeshauptmannes untergeordnet hatten und die Sicherheitsorgane "vor Ort" trotz tage- und nächtelangen Einsatzes ihre Besonnenheit und Zurückhaltung nie verloren hatten. Aber trotzdem wurden aus meiner Sicht gerade damals die schweren Mängel am gegenwärtigen System der öffentlichen Sicherheit in Österreich sehr deutlich:

1. Die Bundesbehörden in einem Bundesland sind untereinander unabhängig. Keiner steht über einer anderen eine Führungskompetenz zu, wenn sie nicht nachgeordnet ist. Die Verpflichtung nach Art 22 B-VG zur wechselseitigen Hilfeleistung aller Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches, trägt nicht in außerordentlichen Krisen- oder Katastrophensituationen.
2. Bundesbehörden können in solchen Situationen nicht andere Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Hand, wie zB das Rote Kreuz oder die Freiwillige Feuerwehr, zu bestimmten Leistungen verpflichten.
3. Leiter von Bundesbehörden in den Ländern müssen immer den Instanzenweg einhalten. Sie haben nicht die Möglichkeit, von sich aus zu jeder Tages- und Nachtzeit unmittelbar den Kontakt mit einem Bundeskanzler oder einem Mitglied der Bundesregierung aufzunehmen.
4. Diese Behördenleiter können nicht "Partei" im wohlverstandenen Sinn ergreifen. Sie können nicht gegenüber der Bundesregierung etwa Anliegen von Streikenden vertreten. Sie können keine außerhalb der Rechtsordnung stehende Empfehlungen zur Konfliktlösung geben.

5. Sie haben keine Möglichkeit, auf die Sozialpartner, auf die gesetzlichen Interessensvertretungen und auf die politisch Zuständigen unmittelbar Einfluß zu nehmen.
6. Sie können auch nicht ein Mitglied der Bundesregierung wegen einer unüberlegten, eine Krisensituation noch verschärfenden statt beruhigenden Entscheidung beanstanden und ihre Ausführung verweigern (siehe "Kobra"-Einsatz).
7. Ihnen steht keine Autorität zu, alle zu Gebote stehenden, außerrechtlichen Möglichkeiten zur Konfliktbewältigung zu nützen. "Schlichtendes" Verwaltungshandeln reicht dazu bei weitem nicht aus.
8. Die "normative Kraft des Faktischen" kann von ihnen nicht in Anspruch genommen werden, weil dies dem Legalitätsprinzip widersprechen würde und weil dies über den behördlichen Bereich hinaus in den politischen Gestaltungsbereich hineinreicht.

Bei den notwendigerweise den Verwaltungsbehörden gesetzten rechtlichen, administrativen und organisatorischen Grenzen bedarf es in außerordentlichen Krisen und Katastrophensituationen auf Landesebene einer Instanz mit rechtlich abgesicherter umfassender Autorität auch gegenüber den Bundesbehörden. Dazu ist in einem Bundesland niemand anderer berufen als der Landeshauptmann als "oberstes Landesorgan",¹⁹ der von der Bundes- und Landesverfassung mit einer Reihe von Kompetenzen ausgestattet ist, die ihn von allen anderen Mitgliedern einer Landesregierung aber auch vom Bundeskanzler oder von Mitgliedern der Bundesregierung abhebt wie zB Oberhaupt des Landes, oberster Repräsentant der mittelbaren Bundesverwaltung im Land, Vorsitzender der Landesregierung, Vorstand des gesamten Amtes der Landesregierung mit individuellen und generellen Befugnissen gegenüber den Bezirkshauptmannschaften. Es wäre daher naheliegend, dem Landeshauptmann für außerordentliche Situationen eine Generalkompetenz zur Krisenbewältigung einzuräumen. Dazu wäre zweierlei erforderlich:

1. Eine geeignete Verankerung in der Bundesverfassung mit näherer Determinierung einer "außerordentlichen Situation" verbunden mit einer selbstverständlichen Informationspflicht an die Bundesregierung.
2. Die endliche Erfüllung der Forderung der Landeshauptmännerkonferenzen auf Übertragung der Sicherheitsdirektionen in die mittelbare Bundesverwaltung und damit ihre Unterstellung unter die Landeshauptleute.

¹⁹ Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Auflage, Springer-Verlag, 1988, S 350

Beides habe ich damals auf Grund der aus der LKW-Blockade und des Aufstandes der Fernfahrer gewonnenen Erfahrung gefordert, aber leider vergeblich.

III. KOMPETENZ ZUR KRISENBEWÄLTIGUNG

1. Das Notstandsrecht der Länder

Das Notstandsrecht der Länder, wie es der mit einer Verfassungsgesetznovelle erweiterte Art 97 Abs 3 B-VG²⁰ und die einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassung vorsehen, ist dafür nicht geeignet. Geht es doch dabei einerseits um die Ermächtigung, den Landtag auf die Dauer außerordentlicher Verhältnisse von der Landeshauptstadt an einen anderen Ort zu verlegen und andererseits um das der Kompetenz des Bundespräsidenten nachgebildete Notverordnungsrecht der Landesregierung. Letzteres ermächtigt die Landesregierung im Einvernehmen mit einem nach dem Grundsatz der Verhältniswahl bestellten Ausschuß des Landtages zu vorläufigen gesetzesändernden Verordnungen dann, "wenn die sofortige Erlassung von Maßnahmen, die verfassungsgemäß einer Beschlußfassung des Landtages bedürfen, zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig wird, in der der Landtag nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist" (Art. 97 Abs 3 B-VG).

Aber auch die mit der Verfassungsgesetznovelle geschaffene Ermächtigung reicht dazu nicht aus. Denn der damit dem Art 102 B-VG neu angefügte Abs 8 gestattet dem Landeshauptmann nur dann Maßnahmen in Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung zu treffen, wenn dies zu bestimmten Zwecken in einer Zeit notwendig wird, zu der die obersten Organe der Verwaltung des Bundes wegen höherer Gewalt dazu nicht in der Lage sind.

Aber darum geht es in außerordentlichen Situationen wie der geschilderten überhaupt nicht. Eine Generalkompetenz des Landeshauptmannes zur Krisenbewältigung soll sich nicht auf die normative Ebene beziehen, dafür dürfte das Notverordnungsrecht ausreichen, und auch nicht nur auf Situationen der Handlungsunfähigkeit der obersten Bundesorgane, sondern auf den weiten Bereich des Verwaltungshandelns hoheitlicher, schlichtender und nichthoheitlicher Natur und dabei insbesondere auf die Gestaltungs- und Handlungsmittel der praktisch-politischen Intervention. Die Kategorienlehre nennt

²⁰ BGBl 1984/490

das heute die "Leistende Verwaltung".²¹ Damit verbunden müßte eine Sistierung der Organbindung auf die Dauer des Ausnahmefalles werden. Konflikte mit dem Legalitätsprinzip nach Art 18 B-VG oder mit dem Recht nach Art 83 Abs 2 B-VG auf den gesetzlichen Richter wären mit einem solchen vorübergehenden Zuständigkeitsübergang auf den Landeshauptmann bei hinreichend bestimmter Ermächtigung nicht zu besorgen.²²

2. Die Entwicklung des Polizeiwesens

Für unser Thema ist aber auch eine kurze Reminiszenz an die Entwicklung des Polizeiwesens²³ von Bedeutung weil sie einen föderativen Bezug zeigt, den wir wenigstens annähernd wieder anzustreben hätten.

Mit a.h. Entschließung vom 10. Juli 1850, für die einzelnen Kronländer durch eigene Landesgesetze in Kraft gesetzt, wurden die Grundzüge für die Organisation der Polizeibehörden geschaffen und mit Entschließung vom 10. Dezember 1850 die Grundzüge über den Wirkungskreis der Polizeibehörden festgelegt. Mit Ministerialverordnung vom 19. Jänner 1853, RGBI Nr 10, wurden die Landesstatthalter bzw die Landespräsidenten mit der obersten Leitung des Polizeiwesens betraut. Das waren nicht die Landeschefs der autonomen Landesbehörden, sondern die Repräsentanten der staatlichen Hoheitsverwaltung. Sie wären heute zu vergleichen mit der Funktion des Landeshauptmannes als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung. Damit wurden in den österreichischen Städten die Polizeidirektionen und Polizeikommissariate eingerichtet. Die Bezirkshauptmannschaften blieben in ihrer organisatorischen Unterordnung unter die Landesinstanz im übertragenen Wirkungskreis Polizeibehörden I. Instanz.²⁴ Aber das entscheidende für uns heute ist die Tatsache, daß die staatlichen Polizeibehörden damals dem Landesstatthalter unterstellt waren und daß es daher keine bundsunmittelbare Einrichtung im heutigen Sinn gegeben hat.

In den revolutionären Ereignissen des Jahres 1918 erwiesen sich die Länder als bedeutsamer politischer Faktor. Sie hatten auch am Zustandekommen des Verfassungswerkes 1920 vor allem im Ausweis der Republik als Bundesstaat gegenüber dem Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918, der noch

²¹ Pernthaler, JBl 1965, S 67; Novak, in "Allgemeines Verwaltungsrecht", Orac-Verlag, 1979; Koja, "Allgemeines Verwaltungsrecht", Manz-Verlag, 1986, S 25

²² Wenger, in "Allgemeines Verwaltungsrecht", Orac-Verlag 1979, S 352

²³ Im einzelnen: Veiter, in "Berichte und Informationen", 8. Jg, 1959, H 338, S 3 f

²⁴ Haslauer, "100 Jahre 'Bezirksverwaltung' der Stadt" im Amtsblatt der Landeshauptstadt Salzburg, Jg 19, Nr 25, 1968, S 7 f

einen zentralistischen Einheitsstaat begründet hatte, einen erheblichen Anteil.²⁵ Aber damit schien offenbar ihre Kraft erschöpft. Der föderalistische Gedanke brach zusammen. Ermacora ging den Gründen nach.²⁶ Denn Bestand und Ausmaß des bundesstaatlichen Ordnungsprinzips ist vor allem an der Aufteilung der Gesetzgebungshoheit zwischen Bund und Ländern und dabei insbesondere am Umfang der den Ländern zugeordneten Zuständigkeit zur Gesetzgebung zu messen.²⁷ Aber gerade die Kompetenzausstattung der Länder auf dem Gebiet der Gesetzgebung war schon seit der Bundesverfassung 1920 ausgesprochen dürftig. Und die Verfassungsnovellen der Jahre 1925 und 1929 entzogen den Ländern noch weitere Gesetzgebungskompetenzen und höhlichten damit das ohnedies nur schwach ausgebildete föderative Baugesetz unserer Verfassungsordnung noch weiter aus.²⁸

Das wird am Polizei- und Sicherheitswesen besonders deutlich. Auf die unterschiedlichen verfassungs- und innerpolitischen Beweggründe ist hier nicht näher einzugehen. So wurde jedenfalls mit der Verfassungsnovelle 1925 unter anderem die Fremdenpolizei, das Meldewesen und das Waffenwesen der ausschließlichen Bundeskompetenz zugeordnet und auf dem Gebiete der Straßenpolizei die Länder auf die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung beschränkt. Und mit der Novelle 1929 wurde so gut wie die gesamte Sicherheitspolizei den Ländern entzogen und der Zuständigkeit des Bundes unterstellt. Die Polizeigewalt wurde zugunsten des Zentralismus monopolisiert.²⁹ Die Vollziehung der Angelegenheiten der Straßenpolizei wurde den Ländern erheblich erschwert.

Im weiteren Abbau der Zuständigkeit der Landeshauptmänner auf dem Gebiete der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit und in der Einrichtung von dem Bund unmittelbar unterstellten Sicherheitsdirektionen im Jahre 1933 sieht Ermacora³⁰ mit vollem Recht nur die Folge der im Jahre 1929 eingeleiteten Zentralisierungstendenz.

²⁵ Haslauer, Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, Schriftenreihe des Landespressebüros Salzburg, 1980, S 11; derselbe in Parlamentarischer Enquete vom 22.1.1980, XV GP, Sten Prot NR, S 35

²⁶ Ermacora, Österreichischer Föderalismus, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 3, 1976, S 65

²⁷ Werndl, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 32, 1984, S 8

²⁸ Altenstetter, Der Föderalismus in Österreich, Quelle und Meyer, Heidelberg, 1969, S 18

²⁹ Werndl, a.a.O., S 37

³⁰ Ermacora, a.a.O., S 73

3. Die Sicherheitsdirektionen

Auf Grund des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes vom 24. Juli 1917³¹ hat die Bundesregierung mit Verordnung vom 13. Juni 1933³² den Bundeskanzler beauftragt, in den Bundesländern Sicherheitsdirektoren zu bestellen, die unmittelbar dem Bundeskanzleramt unterstehen und bestimmte, bisher den Landeshauptmännern obliegende Aufgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu übernehmen haben. Dieser Verordnung wird mehrfache Verfassungswidrigkeit vorgeworfen.³³ Sie wurde eineinhalb Jahre später – nach Inkrafttreten der ständischen Verfassung 1934 – durch das Bundesgesetz über die Bestellung von Sicherheitsdirektionen vom 28. Dezember 1934³⁴ ersetzt. Die Bestellung der einzelnen Sicherheitsdirektoren erfolgte dann durch verschiedene Kundmachungen des Bundeskanzleramtes. Zur Oberbehörde der Sicherheitsdirektionen wurde die ebenfalls im Jahre 1933 neu organisierte Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit beim Bundeskanzleramt erklärt.

In den Bundesländern regte sich Widerstand. Vor allem der damalige Salzburger Landeshauptmann Dr. Franz Rehr (Landeshauptmann von 1922 – 1938), der schon im Bundesrat gegen die Bundesverfassungsgesetznovelle 1925 schwere Bedenken wegen ihres zentralistischen Gehaltes erhoben hatte und der in der Folge immer wieder Konflikte mit dem jeweiligen Bundeskanzler und Innenminister in Fragen des Polizeiwesens und über die Bundespolizeidirektion Salzburg auszutragen hatte, geriet mit Bundeskanzler Dollfuß über die Einführung von Sicherheitsdirektionen in schwere Auseinandersetzungen, die bis zur Drohung seines Rücktrittes führten.³⁵ In einer persönlichen Aussprache mit Dollfuß und den Ministern Vaugoin und Fey wurden Rehr am 21. Juni 1933 zwar verschiedene Zugeständnisse gemacht, so zB daß durch die Bestellung eines Sicherheitsdirektors kein Präjudiz für eine allfällige verfassungsrechtliche Änderung der Stellung des Landeshauptmannes geschaffen und daß die Bestellung vorläufig auf den Rest des Jahres 1933 beschränkt werde. Aber schon wenige Tage später mußte Rehr erkennen, daß manche Zusagen nicht gehalten und verschiedene Zugeständnisse wieder einseitig revidiert wurden.³⁶ Auch dieser großartige, streitbare und mutige Mann konnte letztlich die Bestellung eines Sicherheitsdirektors in seinem Bundesland nicht verhindern. Damit wurde ein weiteres Stück aus den Kompetenzen des Landeshauptmannes herausgebrochen.³⁷

³¹ RGBl 1917/307

³² BGBl 1933/226

³³ Veiter, "Berichte und Informationen", Jg 18, H 899

³⁴ BGBl II, Nr 437/1934

³⁵ Hanisch, in "Franz Rehr", SN-Verlag, 1975, S 26

³⁶ Dachs, in "Franz Rehr", SN-Verlag, 1975, S 238 und 239

³⁷ Emacora, a.a.O., S 74

Dem nationalsozialistischen Staat kamen die Sicherheitsdirektionen, insbesondere deren staatspolizeilicher Nachrichtendienst, zunächst sehr gelegen. Sie wurden daher als Einrichtung übernommen und erst im Rahmen des Umbaus der Verwaltung durch entsprechende Reichsbehörden ersetzt. Die Aufgaben der Sicherheitsdirektionen wurden dabei von den Reichsstatthaltern wahrgenommen.

Die zweite Republik beeilte sich, mit dem eingangs erwähnten Behörden-Überleitungsgesetz die Sicherheitsdirektionen wieder einzuführen. Und seit den fünfziger Jahren wird aus den Bundesländern immer wieder ihre Auflösung und die Rückkehr in die Kompetenz der allgemeinen Sicherheitspolizei auf den Verfassungsstand des Jahres 1929 gefordert. Sowohl im Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 als auch im Forderungskatalog der Länder 1985 ist diese Forderung enthalten. Die Landeshauptmännerkonferenz hat sich daher auch immer wieder damit befaßt, wobei allerdings bei den sozialistischen Mitgliedern eine bewußte Zurückhaltung zu beobachten war. Bei mir wuchs allerdings die Hoffnung, als in der Landeshauptmännerkonferenz am 22. Jänner 1987 in Wien Landeshauptmann Dr. Helmut Zilk selbst den von meinem Kollegen Dr. Herbert Kessler (Vorarlberg) und mir lebhaft unterstützten Vorschlag machte, das seit 1945 bestehende verfassungsgesetzliche Provisorium aufzuheben und die Aufgaben der Sicherheitsdirektionen wieder dem Landeshauptmann zuzuordnen.³⁸ Aber auch dieser von sozialistischer Seite gekommene Vorstoß erlitt das Schicksal aller vorangegangenen Initiativen dieser Richtung. Der damalige Bundesminister Dr. Heinrich Neisser stellte lediglich den Entwurf einer Verfassungsnovelle vor (vom 20. Juli 1987), der am Bestand der Sicherheitsdirektionen festgehalten und durch Ergänzungen des § 15 des Behörden-Überleitungsgesetzes den Landesregierungen vor der Bestellung eines Sicherheitsdirektors die Gelegenheit zur Äußerung eingeräumt und den Innenminister zu gewissen Informationen an die Landeshauptmänner verpflichtet hätte. Eine solche Reaktion auf eine jahrzehntelange, mit dem Bundesstaatsprinzip eng verbundene Forderung mutet wie ein bewußt oder unbewußt demonstrierter Hohn an!

Nur ein einziges Mal wurde von einer Bundesregierung ein ernstlicher Versuch unternommen, diesem verfassungspolitischen Anliegen der Länder Rechnung zu tragen. Das war im Jahre 1966, als unter Bundeskanzler Dr. Josef Klaus eine Regierungsvorlage³⁹ für ein "Bundesgesetz, mit dem die Zuständigkeit des Landeshauptmannes auf dem Gebiet des öffentlichen Sicherheitwesens wiederhergestellt wird" vorgelegt wurde. Dieser Vorlage wurde nach ausführlicher Debatte, in der die unüberbrückbaren Gegensätze zwischen der SPÖ auf der einen und der ÖVP und der FPÖ auf der anderen Seite sehr deutlich zum Ausdruck kamen, in der Sitzung des Nationalrates

³⁸ Verbindungsstelle der Bundesländer, Gedächtnisprotokoll vom 27.1.1987, Beilage zu VST-1/384, S 6 und 7

³⁹ Nr 17 der Beilagen zu den Sten Prot NR, XI GP, vom 5.5.1966

vom 28. Juni 1968⁴⁰ die für ein Verfassungsgesetz erforderliche Zweidrittelmehrheit versagt.

Aber auch die zahlreichen verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Bedenken wegen der Verletzung des im Art 102 Abs 2 B-VG verfassungsgesetzlich garantierten Anspruches des Landeshauptmannes auf Führung der allgemeinen Sicherheitspolizei, wie sie von namhaften Vertretern der Rechtswissenschaft immer wieder geäußert wurden, blieben aus machtpolitischen Gründen bei den Zentralisten aller Parteien unbeachtet. In einer sehr beachtenswerten Darstellung⁴¹ kommen Schönegger und Wresounig zu dem Schluß, daß eine Anfechtungsmöglichkeit beim Verfassungsgerichtshof entgegen anderer Rechtsmeinung doch gegeben sei. Ich habe im Juni 1988 der Salzburger Landesamtsdirektion den Auftrag erteilt, die Rechtsgrundlagen auf eine Anfechtung der Einrichtung der Sicherheitsdirektion wegen Verletzung des Grundsatzes der mittelbaren Bundesverwaltung hin beim Verfassungsgerichtshof zu prüfen. Das mir daraufhin ausführlich berichtete Ergebnis⁴² gab meinem beabsichtigten Vorhaben keinerlei rechtliche Chance. Vielleicht wäre es eine Aufgabe des Föderalismusinstitutes, diese Frage – sofern es nicht ohnedies schon geschehen ist – einmal auf breiter Basis zu diskutieren.

4. Das neue Sicherheitspolizeigesetz

Der Nationalrat hat am 3. Oktober 1991 zwei für die Aufgaben, die Kompetenz und die Organisation des öffentlichen Sicherheitswesens außerordentlich bedeutsame Gesetzesbeschlüsse gefaßt, die im 205. Stück des Bundesgesetzblattes, ausgegeben am 31. Oktober, veröffentlicht wurden: eine grundlegende Verfassungsgesetznovelle (BGBl Nr 565) und auf deren Grundlage das "Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz – SPG)" (BGBl Nr 566). Dieses Gesetz tritt mit einer Ausnahme am 1. Mai 1993 in Kraft, damit, wie es in einer Presseaussendung heißt,⁴³ die Exekutivbeamten über das neue Gesetz optimal informiert und intensiv geschult werden.

Mit der Verfassungsänderung werden ua mit Ausnahme der örtlichen Sicherheitspolizei die gesamten Agenden der Sicherheitspolizei dem Bund unmittelbar übertragen und die Sicherheitsdirektionen endgültig installiert. In den 98 Paragraphen umfassenden Gesetzeswerk werden die Ausübung der Sicherheitspolizei und die Organisation der Sicherheitsverwaltung einer umfassenden Neuordnung unterzogen und gleichzeitig alle die Organisation der Polizei- und Sicherheitsbehörden und der Bun-

⁴⁰ 107. Sitzung, Sten Prot NR, XI GP, S 8660 – 8674

⁴¹ Schönegger/Wresounig, "Die Sicherheitsdirektionen im Lichte der Bundesverfassung", Österreichisches Verwaltungsarchiv, Nr 2/3, Mai 1968, S 29–50

⁴² Bericht der Landesamtsdirektion Salzburg vom 5.7.1988, Zl. 0/1–942/95–1988

⁴³ ÖVP-Pressedienst vom 25.9.1991

desgendarmarie betreffenden, zum Teil in die Mitte des vorigen Jahrhunderts zurückreichenden Rechtsvorschriften außer Kraft gesetzt. Darauf im einzelnen einzugehen, ist nicht Aufgabe dieses Referates. Aber die beachtliche legislative Leistung, die diese grundsätzliche und umfassende Neuregelung zum Ausdruck bringt, darf nicht verschwiegen werden; auch nicht die wesentlichen Verbesserungen und Klarstellungen für die Vollmachten der Exekutivbeamten in der Ausübung ihres schweren und meist unbedankten Dienstes; ebensowenig die Verbesserung der Rechtsstellung der von Amtshandlungen betroffenen Bürgern; und auch nicht die erstmalige verfassungsrechtliche Einführung einer parlamentarischen Kontrolle.⁴⁴

Aber der "Niedergang des Föderalismus seit 1945", den Werndl schlüssig und eindrucksvoll nachweist,⁴⁵ erfährt mit diesem Gesetz einen Tiefpunkt historischer Dimension. Der Landeshauptmann hat damit auf dem Gebiete des allgemeinen Sicherheitswesens endgültig und unwiderruflich abgedankt. Ein erhebliches Element des Bundesstaatsprinzips wurde zerstört, der Zentralismus in Österreich erfuhr eine weitere dauerhafte Kräftigung und im Zeichen eines "Europa der Regionen" erlitten die Länder eine nie wiedergutzumachende Schwächung in ihrer an sich schon sehr dürftigen Position.

Dieses Sicherheitspolizeigesetz demonstriert den totalen Machtverlust der Bundesländer in der Beteiligung an der verfassungspolitischen Gestaltung Österreichs. Aus Unvermögen, diese Hintergründe zu erkennen, aus Unkenntnis über die föderalismuspolitischen Auswirkungen, aus Desinteresse an den grundsätzlichen, über das Tagesgeschehen hinauswirkenden Anliegen für die Gliederung unseres Staates hat man offenbar diesen Anschlag auf die Bundesstaatlichkeit widerstandslos hingenommen oder im Drange des Alltags einfach übersehen.

Seit dem Februar des Jahres 1990 stand ein Entwurf des Innenministeriums für dieses Gesetz zur allgemeinen Diskussion. Aber schon auf dem SPÖ-Parteitag des Jahres 1989 legte Minister Löschnak einen ersten Entwurf für ein Sicherheitspolizeigesetz vor. Im offiziellen Begutachtungsverfahren haben sicherlich die Ämter der Landesregierungen unter Berufung auf Punkt 11 des Forderungskataloges der Länder 1985 (Unterstellung der Sicherheitsdirektionen unter den Landeshauptmann) die schon im vorjährigen Entwurf vorgesehene endgültige Installierung der Sicherheitsdirektionen entschieden abgelehnt.⁴⁶ Aber auf der letztlich durchschlagskräftigen politischen Ebene kam es zu keinem allgemeinen Widerstand der Bundesländer. Meines Wissens war es vor allem der Präsident des Salzburger Landtages, Univ.Prof. Dr. Helmut Schreiner, der schon – alarmiert über die diesbezüglichen Berichte aus dem SPÖ-Parteitag 1989 – seit November 1989 in eindringlichen Vorstellungen bei den verschiedenen politischen Instanzen in Wien diesen Teil des vorgesehenen Sicherheitspolizei-

⁴⁴ Lenhardt, "Zwischen Freiheit und Polizei", Die Presse, vom 2.10.1991, S 1

⁴⁵ Werndl, a.a.O., S 45 ff

⁴⁶ So das Amt der Salzburger Landesregierung in einer umfangreichen Stellungnahme an das Bundesministerium für Inneres vom 2.5.1990, Zl 0/1-946/21-1990

gesetzes abgelehnt und auf dem Gebiete des allgemeinen Sicherheitswesens die Rückkehr zur Verfassungslage des Jahres 1929 gefordert hatte.⁴⁷ Aber er fand dafür letztlich kein Verständnis. Die Zentralisten in den Parteien und in den Ministerien erwiesen sich wieder einmal als die Stärkeren. Man überließ ihnen auch das Feld allzu leicht dafür.

"Die Idee des Bundesstaates ist es, die den Geist unserer Verfassung bestimmt" hat das Verfassungsgericht im Jahre 1928 erklärt.⁴⁸ Aber dieser Geist ist weithin schon längst erloschen. Und die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Gesetzgebung und Vollziehung als "Lebenselement"⁴⁹ eines Bundesstaates ist auf vielen Gebieten eingegangen.

Das neue Sicherheitspolizeigesetz liefert in den zu beanstandeten Teilen den neuesten traurigen Beweis. Damit hat sich mein Referat von Anbeginn an eigentlich erübrigt!

⁴⁷ ZB Schreiben an NR Paul Burgstaller vom 6.11., 9.11.1989 und vom 24.1.1990; an BM Dr. Franz Löschnak vom 6.3.1990; an NR Dr. Wendelin Eitmayer vom 13.3.1990; an NR Dr. Andreas Khol vom 26.4.1990; an Vizekanzler Dipl.Ing. Josef Riegler vom 11.5.1990; an NR Dr. Hubert Pirker vom 25.2.1991 und NR Dr. Heinrich Neisser vom 8.5.1991

⁴⁸ Slg 1030/1928

⁴⁹ Klecatsky, Die föderalistischen Strukturelemente der österreichischen Gerichtsbarkeit, in "Föderalismus in Österreich", Universitätsverlag Anton Pustet, 1970, S 224

REGIONALE ASPEKTE DER VERKEHRSPOLITIK

Mittlerweile ist es in ganz Europa bekannt, daß die Verkehrspolitik im Bundesland Tirol eine besondere herausragende Rolle spielt. Es freut mich, an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit hinweisen zu können, daß Tirol in den letzten Jahren eine Verkehrspolitik betrieben hat, die einerseits von größtmöglicher Selbständigkeit geprägt ist, die die jeweiligen Gesetze noch zulassen. Andererseits wage ich die Behauptung, daß die verkehrspolitischen Aktionen Tirols sowohl die Bundespolitik als auch die Einstellung der europäischen Länder massiv beeinflußt haben. Die Tiroler Verkehrspolitik ist, wenn Sie so wollen, ein Paradebeispiel dafür, wie föderalistische Entscheidungen der niedrigeren Ebene Einfluß auf übergeordnete Systeme nehmen können.

Die rechtlichen Grundlagen für eine regionale Verkehrspolitik finden sich einerseits in der Straßenverkehrsordnung und andererseits im Kraftfahrzeuggesetz, beides bundesrechtliche Vorschriften. Die Zuständigkeiten der Behörden sind in den §§ 94 ff der Straßenverkehrsordnung geregelt. Die materiellen Inhalte für verkehrspolitische Maßnahmen regeln die §§ 43 bis 45 der Straßenverkehrsordnung und der § 123 des Kraftfahrzeuggesetzes.

Die Verkehrsentwicklung in Tirol hat in den letzten Jahren einen dramatischen Verlauf genommen. Von dieser Entwicklung war am stärksten die Transitader über die Inntal- und Brennerautobahn betroffen. Aber auch alle übrigen grenzüberschreitenden Straßen in Tirol drohten unter dem ständig steigenden Schwerlasttransit zusammenzubrechen. An dieser Stelle ist auch darauf zu verweisen, daß die Verkehrspolitik der Sechziger und Siebziger Jahre ausschließlich nachfrageorientiert ausgerichtet war. Man glaubte dabei, mit Umfahrungsstraßen und Tunnels die künftigen Verkehrslawinen in den Griff bekommen zu können.

Von dieser sich abzeichnenden Entwicklung hat der Widerstand der Bevölkerung zu einer deutlichen Wende in der Verkehrspolitik Tirols geführt. Die Aspekte des Schutzes der Bevölkerung und jener der Umwelt bekamen bei den verkehrspolitischen Überlegungen Priorität. Die Freiheit der Wahl der Verkehrsmittel wurde von vielen Menschen und in weiterer Folge davon von den politischen Parteien nachhaltig in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der regionalen Verkehrspolitik in Tirol zu sehen.

Bei einer der letzten Novellierungen der Straßenverkehrsordnung wurde zum ersten Mal ermöglicht, daß die politische Zielsetzung des "Fernhaltens von Gefahren oder Belästigungen, insbesondere Belästigungen durch Lärm, Geruch oder

Schadstoffe" in das Verkehrsrecht des Bundes Eingang gefunden hat. Auf dieser bundesgesetzlichen Rechtsgrundlage konnten die regionalen Tiroler Zielsetzungen wie

- o keine weiteren Transitrouten durch Tirol
- o keine Öffnung von Ausweichrouten
- o Schutz der betroffenen Bevölkerung vor Lärm und Abgasbelästigungen
- o Schutz des Lebensraumes in den ländlichen und Fremdenverkehrsregionen

formuliert werden. Das ergibt als Ziel eine ökologisch ausgerichtete Verkehrspolitik, die sich zudem jeweils des neuesten Standes der Technik bedient und darüber hinaus die Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene vorantreibt.

Um diese verkehrspolitischen Zielsetzungen zu erreichen, wurde eine Reihe von Maßnahmen angestrebt, die – zumindest am Beginn – politisch nicht unumstritten waren. Allen Maßnahmen gemeinsam war aber, daß man in Tirol alle rechtlichen und sonstigen Kompetenzen voll ausschöpfen wollte und auch ausgeschöpft hat.

Stellvertretend für die vom Land Tirol erlassenen straßenpolizeilichen Beschränkungen sollen nachfolgend drei wichtige Bereiche kurz erläutert werden:

Auf der Fernpaßstraße (B 314) wurde ein Fahrverbot für LKW mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht von über 7,5 to erlassen. Dabei wurden nach dem Prinzip des kürzesten Verkehrsweges angrenzende Regionen vom Verbot ausgenommen. Zusätzlich wurde auf der B 314 ein Nachtfahrverbot für LKW über 7,5 to Gesamtgewicht ausgesprochen, von dem lediglich lärmarme Fahrzeuge aus den angrenzenden Regionen eine Ausnahmeregelung eingeräumt erhielten.

Hinter diesen Maßnahmen standen die Überlegungen, den Transitverkehr von der Fernpaßroute fernzuhalten. Insbesondere wollte man jene Fahrten unterbinden, die als sogenannte "Mautflüchtlinge" die Fernpaß- der Brennerroute vorgezogen haben. Ein weiterer Grund war das überproportionale Anwachsen des Verkehrsaufkommens auf der Fernpaßstraße, das bei Fertigstellung der deutschen Autobahn A7 bis Füssen zu befürchten war. Selbstverständlich standen bei allen Maßnahmen und Überlegungen der Schutz der betroffenen Bevölkerung und der berührten Umwelt im Mittelpunkt.

Die vom Land Tirol angestrebten Zielsetzungen wurden in zweifacher Hinsicht erreicht: Einerseits kam es auf der Fernpaßroute zu einem Rückgang des Transitverkehrs, zum anderen wurde der Transportwirtschaft eindeutig signalisiert, daß die Fernpaßstraße als Transitroute nicht zur Verfügung stehen würde.

Das zweite Beispiel betrifft die Reschenstraße (B 315). Für diese Straße wurden die gleichen Verbote wie auf der Fernpaßstraße erlassen. Es galten nämlich ähnliche Überlegungen wie im Außerfern. Hinzu kommt allerdings, daß die B 315 zusätzlichen Ausweichverkehr aus der Schweiz und ständig wachsenden LKW-Verkehr vom Allgäu nach Oberitalien aufnehmen mußte. Der schlechte Ausbauzustand der Straßen südlich

des Reschenpasses hat die getroffene Entscheidung zusätzlich beeinflusst. Auch die auf der Reschenstraße verordneten Maßnahmen waren von Erfolg gekrönt.

Das dritte und letzte Beispiel betrifft die Loferer Straße (B 312). Diese Straße nimmt insofern eine Sonderstellung ein, weil sie einerseits ein besonders hohes Verkehrsaufkommen zu verzeichnen hat, zum anderen aber nahezu ausschließlich dem innerösterreichischen Beförderungswesen dient. Lediglich 3% des Schwerlastverkehrs auf der B 312 sind als echter Transitverkehr zu bezeichnen. Entlang der Loferer Bundesstraße leben rund 34.000 Menschen und werden in diesem Gebiet pro Jahr rund 3,5 Millionen Nächtigungen gezählt.

Im April 1986 wurde auf der B 312 ein LKW-Nachtfahrverbot verhängt, von dem es zunächst zahlreiche Ausnahmeregelungen gab. Der LKW-Verkehr reduzierte sich zwischen 22.00 Uhr und 5.00 Uhr von ursprünglich 270 auf 150 Fahrzeuge. Mit 1. Jänner 1991 wurde ein verschärftes LKW-Nachtfahrverbot eingeführt, sodaß nur noch die Beförderung leicht verderblicher Güter ermöglicht wurde. Durch diese Verschärfung reduzierte sich der LKW-Verkehr auf durchschnittlich 75 Fahrzeuge pro Nacht.

Mit den gleichen Zielsetzungen, nämlich der Reduktion des LKW-Verkehrs, wurden auch auf den übrigen grenzüberschreitenden Straßen Maßnahmen und Verkehrsverbote gesetzt. Auf der Achseneestraße (B 181) zB gilt ein Fahrverbot für Fahrzeuge mit gefährlichen Gütern und zudem ein befristetes Fahrverbot für Fahrzeuge mit Anhängern und Sattelschleppfahrzeuge. Auf der Brennerstraße (B 182), auf der Seefelder Straße (B 177), auf der Walchseestraße (B 172) und auf der Wildbichler Straße (B 175) wurden ebenfalls LKW-Nachtfahrverbote bzw Fahrverbote mit besonderen regionalen Ausnahmeregelungen erlassen.

Allen verkehrspolitischen Maßnahmen gemeinsam ist die Tatsache, daß die Regelungen vollkommen wettbewerbsneutral sind, das heißt, daß es weder zu Bevorzugungen noch zu Diskriminierungen von in- oder ausländischen Unternehmen kommt. Ein Umstand, der für die Erlassung aller Verbotsvorschriften auch international von größter Wichtigkeit und Bedeutung war.

Zu den in Tirol geltenden Gewichtsbeschränkungen wäre noch festzuhalten, daß das international geringe Limit von 38 to bis zu einer Überschreitung von 2% grundsätzlich toleriert wird. Bis zu einer Überschreitung des Tonnagegewichtes um 5% ist eine Durchfahrt durch Tirol gegen Bezahlung eines Betrages von 500 Schilling möglich. Wenn das Gewichtslimit von 38 to um mehr als 5% überschritten wird, wird die Ein- bzw Durchfahrt untersagt.

Als regionale Entscheidung möchte ich letztlich auch noch die auf Tirols Bundes- und Landesstraßen, ausgenommen die Autobahnen, verfügte Geschwindigkeitsbeschränkung von 80 km/h erwähnen. Von dieser Maßnahme sind rund 2.200 Straßen-

kilometer betroffen, wobei lediglich auf rund 100 km mit Tempo 100 gefahren werden darf. Auch diese Maßnahmen lagen umweltpolitische Überlegungen und Ziele sowie eine Verbesserung der Verkehrssicherheit zugrunde.

Allein die aufgezeigten Beispiele zeigen, daß die Tiroler Verkehrspolitik ihre föderalistischen Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft hat. Das Bekenntnis zum Föderalismus blieb im Verkehrsbereich keine leere Ankündigung, sondern wurde – häufig gegen den Widerstand einflußreicher gesellschaftlicher Gruppierungen – Schritt für Schritt umgesetzt. Der von mir beispielhaft aufgezählte Anwendungsbereich einer selbständigen Landespolitik stellt nur einen Teil der getroffenen Maßnahmen dar und erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Es erscheint mir die Verkehrspolitik ein Idealbeispiel für richtig verstandenen Föderalismus zu sein: Nützen aller Kompetenzen im Sinne und zum Schutz der betroffenen Bevölkerung und der berührten Umwelt.

GRUNDSÄTZE DER RAUMORDNUNG IN SÜDTIROL

Die Raumordnung in Südtirol war schon von Anfang an mit der Frage der Knappheit des zur Bebauung geeigneten Grundes konfrontiert. Bei einer Gesamtfläche von 7.400 km² bedecken die Talböden gerade 45.200 ha, das sind rund 6%. Dieser knappe Raum ist den konkurrierenden Nutzungsansprüchen der Landwirtschaft, der gewerblichen Wirtschaft, des Fremdenverkehrs, der Wohnbautätigkeit und allen wichtigen Infrastrukturen des Landes ausgesetzt.

Die Raumordnungspolitik in Südtirol mußte daher Wege suchen, die es erlaubten, für die einheimische Bevölkerung die bestmöglichen Wohn-, Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen, und gleichzeitig dem Grundsatz des sparsamen Umganges mit Grund und Boden verpflichtet waren. Unter dieser Zielvorgabe wurden folgende, die Südtiroler Raumordnung kennzeichnende Bestimmungen erarbeitet:

1. Alle Gemeinden des Landes sind verpflichtet, Bauleitpläne, zu denen als wesentlicher Bestandteil der Flächenwidmungsplan gehört, zu erstellen. Die Bestimmung gilt seit 1970.
2. Bei Ausweisung der Baugebiete dürfen neben den Ortskernen und Auffüllzonen neue Erweiterungszonen nur im Verhältnis zum Wohnungsbedarf der einheimischen Bevölkerung für die nächsten 10 Jahre ausgewiesen werden (Artikel 16 des Landesgesetzes vom 20. August 1972, Nr. 15). Die Bestimmung, daß Erweiterungszonen für den Wohnbau nur im Verhältnis zum Wohnungsbedarf der einheimischen Bevölkerung ausgewiesen werden dürfen, stammt aus dem Jahr 1972 (Landesgesetz Nr 15/72). Bis 1978 (Landesgesetz Nr 23/78) konnte allerdings auch auf die Erfordernisse des Fremdenverkehrs Rücksicht genommen werden. Mit einer Gesetzesänderung aus dem Jahr 1978 (Artikel 10 des Landesgesetzes vom 22. Mai 1978, Nr 23) wurde der Baulandbedarf des Fremdenverkehrs aus den Kriterien für die Bedarfsberechnung von neuem Bauland gestrichen. Der Bedarf an neuem Bauland für den Wohnbau wird derzeit auf Grund der voraussichtlichen Zunahme der Haushalte in den auf die Plangenehmigung folgenden 10 Jahren ermittelt. Für jede zusätzliche Familie werden im Schnitt 500m³ umbauten Raumes gerechnet; das ergibt bei einer Bebauungsdichte von 1,8 m³/m² ca 280 m² Bau-

grund für jede neue Wohnung. Ohne begründeten Bedarfsnachweis werden keine Bauzonen ausgewiesen.

3. Damit das ausgewiesene Bauland auch tatsächlich der Verbauung zugeführt wird, müssen die Gemeinden ein mehrjähriges Durchführungsprogramm beschließen (Artikel 19 des Landesgesetzes vom 20. August 1972, Nr 15). In diesem mehrjährigen Durchführungsprogramm sind die Termine für die Vorlage des Durchführungsplanes (Bebauungsplanes) durch die Grundeigentümer vorzusehen; ebenso ist der Zeitraum für die Verbauung der Zone festzusetzen. Es müssen mindestens drei Jahre und es dürfen maximal neun Jahre für die Verbauung einer Zone vorgesehen werden. Ist der Termin für die Planvorlage durch die Privaten verstrichen, erstellt die Gemeinde den Durchführungsplan von Amts wegen.
4. Die Durchführungspläne (Bebauungspläne) für die im Bauleitplan der Gemeinde vorgesehenen Erweiterungszonen müssen vorsehen, daß 50% der zulässigen Baumasse dem geförderten Wohnbau zugeführt werden. Im Falle der Planerstellung durch die privaten Grundeigentümer reduziert sich dieser Anteil auf 45%. Nach Abzug der Flächen für die Erschließung der Zone (Straßen, gemeinschaftliche Grünflächen, Parkflächen) muß auch die Aufteilung der Baugrundstücke das Verhältnis 50:50 oder 45:55 einhalten. Geringfügige Abweichungen sind zulässig. Damit alle Grundeigentümer einer Erweiterungszone gleich behandelt werden, wird über die gesamte unverbauete Fläche der Erweiterungszone mit einem Dekret des Landeshauptmanns die Miteigentumsgemeinschaft bestellt. Von dieser Miteigentumsgemeinschaft erwirbt die Gemeinde die Flächen für den geförderten Wohnbau und jene für die Erschließungsanlagen (Pflichtenteignung). Die Flächen für den freien Wohnbau können auf Antrag oder von Amts wegen mit einem weiteren Dekret des Landeshauptmanns unter den Miteigentümern aufgeteilt werden. Dieses System bewirkt, daß jeder Grundeigentümer in einer Erweiterungszone nach Durchführung der Grundumlegung ca 40% bis 45% der ursprünglichen Eigentumsfläche als freies Bauland zurückerhält.
5. Die dem geförderten Wohnbau vorbehaltenen Flächen dürfen nur für den Bau von Wohnungen für Familien verwendet werden, die in der Gemeinde ihren Wohnsitz oder ständigen Arbeitsplatz haben (Artikel 26 des Landesgesetzes Nr 15/72).
6. Da man auf Grund der baulichen Entwicklung in den Siebziger Jahren feststellen mußte, daß ein erheblicher Teil der Flächen für den freien Wohnbau für den Fremdenverkehr, an dessen weiterer Expansion man nicht mehr interessiert sein konnte, und für Wohnungen für Nichteinheimische verwendet wurde, hat man mit dem Landesgesetz vom 24. November 1980, Nr 34, die Bestimmung eingeführt, daß in allen freien Bauflächen von der neuen Baumasse 60% für Wohnungen für in der Provinz ansässige Familien verwendet werden müssen. Diese Wohnungen

dürfen nur an Familien verkauft oder vermietet werden, die im Umkreis von 30 km über keine dem Bedarf der Familie angemessene Wohnung verfügen. Angemessen ist eine Wohnung, die für eine Person mindestens 28 m² Nutzfläche, für zwei Personen mindestens 38 m² Nutzfläche und für jede weitere Person zusätzliche 15 m² Nutzfläche hat.

Von der Verpflichtung, Wohnungen zu bauen, wird in einigen Ausnahmen abgesehen, so zB im Falle der rationellen Erweiterung bestehender Betriebe.

Mit der Bestimmung über die Teilung zur Hälfte und mit der Vorschrift, daß 60% der freien Baumasse für einheimische Familien verwendet werden müssen, hat man erreicht, daß in den Erweiterungszonen insgesamt 80% der Baumasse für den Wohnungsbedarf der einheimischen Bevölkerung vorbehalten werden.

7. Wie schon gesagt, werden die neuen Bauzonen im Verhältnis zum Wohnungsbedarf der in der Gemeinde ansässigen Bevölkerung ausgewiesen. Um sicherzustellen, daß der ausgewiesene Baugrund auch tatsächlich genutzt wird, schreibt das Gesetz (Artikel 16 des Landesgesetzes Nr 15/72) vor, daß in den Erweiterungszonen 80% der zulässigen Baumasse auch tatsächlich verbaut werden müssen. Wer also in einer Erweiterungszone ein Baugrundstück von 1000 m² besitzt, auf dem 2.000 m³ Baumasse zulässig sind, muß mindestens 1.600 m³ verbauen. Wenn das Projekt einen geringeren Ausnutzungsgrad vorsieht, kann es nicht genehmigt werden.

Die Vorschrift der 80%igen Ausnutzung der zulässigen Baumasse gilt nicht für die sogenannten Auffüllzonen.

8. Parallel zu den verschiedenen Bestimmungen über die Nutzung der im Bauleitplan ausgewiesenen Bauzonen ging die immer restriktivere Regelung über die im Außenbereich zulässige Bautätigkeit.

Bis zum September 1967 war jeder Grund Baugrund. Auf Grund des Staatsgesetzes vom 6. August 1967, Nr 765 (Überbrückungsgesetz), das von der Provinz Bozen im März 1970 übernommen wurde, mußten die Gemeinden, in Erwartung der Erstellung der Flächenwidmungspläne, die sogenannte geschlossene Ortschaft abgrenzen. Innerhalb der geschlossenen Ortschaft konnte mit der Dichte 1,5 m³/m² gebaut werden, außerhalb nur mit einer Dichte von 0,1 m³/m². Mit dem Landesgesetz vom 26. März 1970, Nr 6, wurde die Baudichte im landwirtschaftlichen Grün auf 0,04 m³/m² reduziert, was 400 m³ pro ha entspricht. Der Rest des Gemeindegebietes (Wald, alpines Grün, Ödland) wurde mit Bauverbot belegt. Bis zum konkreten Anlaufen des Wohnbaureformgesetzes (Landesgesetz Nr 15/72) und bis zur Neuregelung der Bautätigkeit im landwirtschaftlichen Grün mit dem Landesgesetz vom 20. September 1973, Nr 38, war das landwirtschaftliche Grün das beliebteste Baugebiet.

Erst mit dem Landesgesetz Nr 38/73 wurde die generelle Baumöglichkeit im landwirtschaftlichen Grün aufgehoben und das Baurecht für neue Wohnbauten an

den geschlossenen Hof gebunden. Zunächst betrug das Baurecht für geschlossene Höfe 2500 m³ bei Einhaltung der Baudichte von 0,04 m³/m². 1980 (Landesgesetz Nr 34/80) wurde das Baurecht auf 1.500 m³ und schließlich 1987 (Landesgesetz Nr 4/87) auf 1.000 m³ Wohnkubatur an der Hofstelle reduziert. Neue Wohnbauten im landwirtschaftlichen Grün sind also ausschließlich für die Gründung neuer Hofstellen für geschlossene Höfe zulässig. Auch landwirtschaftliche Betriebsgebäude sind nur in dem Ausmaß zulässig, als sie für die Bewirtschaftung des eigenen landwirtschaftlichen Grundes notwendig sind. Man rechnet derzeit pro ha Grünland 3 Großvieheinheiten. Ein Bauer, der 10 ha Grünland besitzt, kann also nicht einen Maststall für 100 GVE bauen.

Für bestehende Gebäude im landwirtschaftlichen Grün, die nicht der Landwirtschaft dienen, sind geringfügige Erweiterungsmöglichkeiten vorgesehen (gastgewerbliche Betriebe 10%, Produktionsbetriebe 50%, einzelne Wohnhäuser bis max 700 m³). Diese restriktive urbanistische Regelung des Außenbereiches schützt die Landschaft zT besser als die Landschaftsschutzbestimmungen selbst, zumal diese nur in wenigen Fällen ein absolutes Bauverbot vorsehen.

9. Eine weitere wichtige Maßnahme, um den Verbrauch von Kulturgrund zu Bauzwecken einzuschränken, ist die Förderung der Wiedergewinnung alter Bausubstanz. Dieser Bereich wurde mit dem Landesgesetz vom 25. November 1978, Nr 52, neu geregelt. Nach einigen Verbesserungen am Gesetz läuft die Wiedergewinnung von Wohnungen derzeit sehr gut. Dabei sind zwei Formen der Förderung der Wiedergewinnung zu unterscheiden:

- a) die Wiedergewinnung der eigenen Wohnung; in den letzten 10 Jahren wurden im Schnitt 300 Wohnungen pro Jahr gefördert;
- b) die sogenannte Objektförderung, die jeder Wohnungseigentümer erhält, der sich verpflichtet, Wohnungen zu sanieren und sie an einheimische Familien zu verkaufen oder zu vermieten. Diese Art der Förderung stieg von 49 finanzierten Wohnungen im Jahr 1981 auf 1254 finanzierte Wohnungen 1989.

Das Wiedergewinnungsgesetz verfolgt den Zweck, den in den Ortszentren vorhandenen Wohnungsbestand zu erhalten, und daher bestimmt Artikel 10 des Gesetzes, daß der Anteil an Wohnungen nicht unter 60% der Baumasse eines bestehenden Wohngebäudes abgesenkt werden darf.

10. Ein nächster Schritt zur Sicherung des Wohnungsbestandes und zur Vermeidung des derzeit in bestimmten Gemeinden immer häufiger auftretenden Phänomens, daß Hotels in Zweitwohnungen zu Ferienzwecken umgebaut werden können, ist ein Gesetzentwurf, der vorsieht:

- a) daß bestehende Wohngebäude im Ausmaß von 60% der Baumasse für Wohnungen zweckbestimmt bleiben müssen, womit die Zweckentfremdung bestehenden Wohnraumes eingeschränkt werden soll;
 - b) daß bestehende Beherbergungsbetriebe ihre Zweckbestimmung beibehalten müssen oder nur in Wohnungen für Einheimische umgebaut bzw für Dienstleistungsbetriebe verwendet werden dürfen, wobei der Umbau in Zweitwohnungen zu Ferienzwecken ausgeschlossen bleibt.
11. Südtirol hat auf Grund seiner autonomen Gesetzgebungsbefugnis keine Möglichkeit, unmittelbar den Kauf von Liegenschaften durch Ausländer zu unterbinden. Nur eine gezielte Raumordnungsgesetzgebung kann als Instrument zur Lenkung der wirtschaftlichen Tätigkeit und damit auch des Immobilienmarktes eingesetzt werden.

In einer Zeit, in der die Notwendigkeit der Erhaltung der Kulturlandschaft immer mehr anerkannt wird, dürfte eine Raumordnungsgesetzgebung, die darauf abzielt, mit dem vorhandenen Grund sparsam umzugehen und daher das ausgewiesene Bauland vorrangig der einheimischen Bevölkerung vorzubehalten, kaum auf glaubwürdig zu begründende Widerstände stoßen.

Dem Südtiroler Landtag liegt derzeit ein Gesetzentwurf vor, der darauf abzielt, den Umbau von Hotels in Zweitwohnungen zu Ferienzwecken zu verhindern. Bestehende gastgewerbliche Beherbergungsbetriebe müssen ihre Zweckbestimmung beibehalten. Eine Änderung der Zweckbestimmung ist nur zulässig, wenn die entsprechenden Gebäude zu Wohnungen für Einheimische umgebaut werden oder für Dienstleistungsbetriebe verwendet werden. Wenn ein gastgewerblicher Beherbergungsbetrieb im Außenbereich besteht, darf er nicht für die Errichtung eines Großverteilungsbetriebes oder eines Einkaufszentrums verwendet werden.

Der Gesetzentwurf sieht außerdem vor, daß bestehende Wohngebäude nur zu höchstens vierzig Prozent für gewerbliche Zwecke verwendet werden dürfen; sechzig Prozent der Baumasse des Gebäudes müssen für Wohnungen verwendet werden.

Verschärft werden auch die Sanktionen bei Zuwiderhandlung gegen die Bindungen aus der Konventionierung von Wohnungen.

DISKUSSION

LAbg. Dr. Walter EBENBERGER, Innsbruck:

Ich möchte noch auf den Vormittag zurückkommen und habe den Eindruck, daß diese Föderalismusdiskussion unter Umständen zwei Defizite hervorrufen könnte. Das eine ist ein Defizit an demokratischer Legitimation, wenn ich den Lösungsvorschlag, daß die Landeshauptmännerkonferenz, d.h. also die Landeshauptleute praktisch im eigenen Wirkungsbereich als Vertreter der Länder an dieser Integration teilnehmen sollen, dann fehlt mir das Gegengewicht dazu. Man müßte überlegen, ob man nicht den Landeshauptmann an einen Beschluß des Landtages bzw. eines Landtagsgremiums – vielleicht eines Ausschusses, eines Exekutivausschusses – binden muß. Denn der Landeshauptmann, der in die Landeshauptmännerkonferenz hineingeht und dort bindend Erklärungen für das Land abgibt, der ist ja an nichts mehr gebunden. Ich glaube also, daß hier ein Demokratiedefizit vorbereitet wird, wenn man dem nicht gegensteuert.

Das zweite ist ein rechtsstaatliches Problem, das mir bei der Vision 2000 der österreichischen Volkspartei erst richtig bewußt wird. Es ist die Frage des individuellen Rechtsschutzes des Einzelnen. Ich habe ein bißchen den Eindruck, daß das Individuum, das im 19. Jahrhundert in der liberalen Ära letztlich geschützt wurde, in den Hintergrund tritt. Gerade im gerichtlichen Bereich, wenn ich mir vorstelle, daß es ernst gemeint wäre, daß der Tiroler Landtag die Richter auf zehn Jahre wählt, dann wird mir ein bißchen bange bei der ganzen Angelegenheit. Denn der Grundsatz, daß die Verwaltung und die Politik möglichst bürgernah sein muß, daß aber die Gerichtsbarkeit möglichst bürgerweit entfernt sein muß von der Einflußmöglichkeit durch den Unterworfenen, gilt auch für einen föderalistisch aufgebauten Staat. Es ist nichts schlimmer als das, wenn sich der Unterworfene seine eigenen Richter wählen kann, die ihm auch noch auf die nächste Zeit unterstehen, und er sie dann noch einmal wählen kann. Ich meine, das sind Entwicklungen, Rückschritte, und nach meinem Dafürhalten Übersteigerungen in der Diskussion, die man auch berücksichtigen müßte. Also die Rechtssicherheit und den Schutz des Individuums in diesem föderalen Staat, sollte man – glaube ich – doch etwas überföderal ausrichten.

Landesgrundverkehrsreferent Dr. Josef GUGGENBERGER, Innsbruck:

Herr Dr. Spitaler hat uns das Südtiroler Raumordnungsmodell dargestellt und hat im wesentlichen darauf hingewiesen, wie eine Lösung ausschauen könnte bei der Planung auf der grünen Wiese, wenn ich das so sagen darf. Nur meine ich, daß angesichts unserer Entwicklung in den letzten drei Jahrzehnten wir nicht mehr viele grüne Wiesen haben, wo in der Form geplant werden könnte. Es ist bei uns ein besonderes Problem auch vorzusorgen, daß der vorhandene hohe Gebäudebestand nicht in eine unerwünschte Richtung geht. Wenn Häuser, unbebaute Grundstücke oder Wohnungen zum Verkauf freistehen, daß sie nicht in die Hand derer kommen, die zahlungskräftig sind, aber nur ein Interesse an der Gründung eines Zweitwohnsitzes haben. Und bei uns im Land gibt es sehr wenige Flächen, die von Auswärtigen nicht nachgefragt werden, nachgefragt werden zu jedem Preis. Warum ich so gegen, oder in die Richtung des Baubestandes spreche und das Problem bewußtmachen möchte, liegt auch darin, daß in den letzten zwei Jahrzehnten bei uns in den Bezirken so durchschnittlich 12 bis 15 % zusätzlich gebaut wurde, in Kitzbühel – einem typischen Fremdenverkehrsbezirk – der Baubestand aber um 30% zugenommen hat. Die Frage an Herrn Dr. Spitaler ist daher, ob in Südtirol bei Auslaufen der Konventionierung bzw dann, wenn Wohnungen gewechselt werden, die Frage des Zweitwohnsitzes abschließend geregelt ist, weil ich mir vorstellen kann, daß der Nachfragedruck in Südtirol wohl recht stark ist. Uns hat man immer gesagt, die Südtiroler Raumordnung und die straffe Eigentumseinschränkung sind deswegen akzeptiert worden, weil es mehr ein ethnologisches Modell war. Man wollte vornehmlich den Zuzug der Italiener etwas bremsen. Man sagt auch weiters, daß der einfache Mann in Südtirol eine Wohnung bekommt, aber der Durchschnittsbürger so seine Sorgen hat, daß er nicht in die Förderungsrichtlinien hineinkommt und sein Wohnbedarf sehr schwer zu decken ist. Dasjenige, das am freien Markt ist, wird nur von den Finanzstarken aufgegriffen. Dankeschön.

Dr. Adolf SPITALER, Bozen:

Das mit der ethnischen Komponente, die sicher auch vorhanden ist, wird meistens als Ausrede genommen, daß die Südtiroler dieses Modell nur deswegen erfunden haben und es aus diesem Grund andersorts nicht brauchbar wäre. Es trifft schon zu, daß auch volkstumspolitische Überlegungen dahinter waren, aber die sind eigentlich unabhängig davon. Man kann es auch anders darstellen: Das staatliche Wohnbaureformgesetz hat gesagt, Gemeinden ab einer gewissen Größe sind verpflichtet, 40 bis 70% des gewidmeten Baulandes für den geförderten Wohnbau zu verwenden. In Südtirol haben wir wenig solche Gemeinden, aber die Wohnbaubeiträge zahlen ja alle Arbeiter, auch die in einer Gemeinde mit 800 oder 1000 Einwohnern wohnen. Es war damals die Grundsatzzbestimmung, daß die Gelder aus diesen Beiträgen nur für den geförderten Wohnbau

auf diesen Vorbehaltsflächen eingesetzt werden dürfen. Abgesehen von der ethnischen Komponente hätte eine Übernahme des staatlichen Gesetzes nur für bestimmte Gemeinden dazu geführt, daß in Südtirol die Mittel nur in der Gemeinde Bozen, die über 50.000 Einwohner hat, zum Einsatz gekommen wären. Alle übrigen sollten brav in diesem Topf, den die Bozner ausschöpfen, einzahlen. Das wäre auch schon einmal von substantiellen Überlegungen her ungerecht gewesen. Es war damals schon das Konzept der Landesentwicklung, die schon in früheren Dokumenten nachzulesen ist, der dezentralen Entwicklung. Wir wollten zum Unterschied zu den staatlichen Bestrebungen, die ja die Konzentrierung der Bevölkerung in großen Ballungsräumen und daher die Verwendung der Mittel nur in größeren Gemeinden vorsahen, die dezentrale Entwicklung, also hinaus mit den Arbeitsplätzen in die Täler, folglich auch hinaus mit den Wohnungen in die einzelnen Land- und Berggemeinden. Da ist dann ein entwicklungspolitisches Konzept dahinter. Sicher, das sparsame Ausweisen von Bauland führt natürlich dazu, daß nicht viel Bauland auf dem Markt ist und wir haben derzeit eine Diskussion. Das Problem wird bei uns besonders dadurch schwierig, daß Bozen – wo fast ein Viertel der Landesbevölkerung wohnt – seit über fünf Jahren ohne Bebauungsplan ist. Dies muß negative Folgen auf den Wohnungsmarkt mit sich bringen. Es funktioniert bei uns, weil die Grundzuweisung an keine Einkommensgrenze gebunden ist. Für die Gewährung von Wohnbauförderungsmittel liegt heute die Einkommensgrenze (die laufend der Inflation angepaßt wird) z.B. bei einem verheirateten Paar bei 56 Millionen Lire, sodaß also schon der Großteil der Südtiroler Bevölkerung in den Genuß von Wohnungen kommen kann.

Es dürfte zutreffen, daß man vielleicht ein bißchen mehr Bauland in den nächsten Jahren ausweisen muß, weil effektiv der Bedarf an Wohnungen sehr groß ist. Eine andere Frage noch. Die Bindung wenn ohne Förderung gebaut wurde dauert zehn Jahre, mit Förderung, z.B. Objektsanierung, dauert diese 20 Jahre. Aber wir gehen davon aus, daß die Leute, wenn sie sich die Wohnungen gekauft haben, diese nicht nach zehn Jahren verkaufen, um dann auf der Straße zu sitzen. Ich glaube nicht, daß jemand das eigene Dach über dem Kopf verkauft und dann eine Mietwohnung sucht, die knapp zur Verfügung stehen, besonders wegen der italienischen Mietengesetzgebung überhaupt nicht zu haben sind oder nur unter schikanösen Bedingungen.

Es ist in Italien wegen des Mietengesetzes so, daß man kaum die Möglichkeiten hat, einen Mieter wegzubringen. Dadurch wird die Anzahl der Eigentumswohnungen immer höher. Wir können auch feststellen, daß besonders in Bozen, wo ja wenig neu gebaut wird, aber trotzdem die Wohnbaumittel fließen, diese eingesetzt werden, um das Wohnungseigentum sozusagen umzustrukturieren. Der Mieter wird Eigentümer. Der Hauseigentümer hat keine Freude, länger Eigentümer der Wohnung zu sein, daraus nichts zu verdienen und daher verkauft er lieber zu einem angemessenen Preis seine Wohnung dem Mieter, stößt also das Wohnungseigentum ab.

Ich darf meine Wortmeldung dadurch rechtfertigen, daß ich vor einem Jahr an einer kleinen Fibel mit dem Titel "Ausverkauf Österreichs, Grundverkehr in Ausrichtung auf die Europäischen Gemeinschaften" mitgearbeitet habe und will hier bloß in Anknüpfung an das Referat von Herrn Dr. Spitaler einige ganz kurze Strukturierungen zur europarechtlichen Lage, zur EWG-vertragsrechtlichen Lage geben. Und zwar unter der Vision des Schreckgespenstes "förderative Bodenordnung, Durchlöcherung, Aushöhlung der Kompetenzhoheit der österreichischen Bundesländer durch eine weitestgehend gewährleistete EG-Kapitalverkehrsfreiheit". Zunächst sind unter dem Begriff der Kapitalverkehrsfreiheit zwei unterschiedliche Dimensionen aufzufassen; zum einen die sogenannte akzessorische Kapitalverkehrsfreiheit, die in engem Zusammenhang mit dem sektorellen Marktverhalten des EWG-Vertrages steht, und zum anderen die originäre, eigenständige Kapitalverkehrsfreiheit, wie sie ihren Niederschlag in der Kapitalverkehrsrichtlinie des Rates aus dem Jahre 1990 gefunden hat.

Zunächst zur Extensität des Grunderwerbs, sozusagen des Mindeststandards nach den EG-rechtlichen Bestimmungen, die gleichzeitig der Höchststand dessen sind, was die entsprechenden Landesgrundverkehrsgesetze zu gewährleisten haben. Die akzessorische Kapitalsverkehrsfreiheit knüpft also an die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit und die Sicherung des freien Dienstleistungsverkehrs an. Im Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eine Ausführungsbestimmung in Form der Freizügigkeitsrichtlinie 1618 aus dem Jahre 1968 erlassen worden. Deren Artikel neun räumt nur eine Gewährleistung des Erstwohnsitzerwerbes von Arbeitnehmern ein, sichert nicht oder macht nicht die Einräumung der Ermöglichung des Erwerbs eines Zweitwohnsitzes durch die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen notwendig. Akzessorisch zur Niederlassungsfreiheit kann Kapitalinvestition nur einerseits in Bezug auf Grunderwerb in Zusammenhang mit einer betrieblichen oder gewerblichen Niederlassung erfolgen. Daneben auch nur in Bezug auf den Grunderwerb zuzüglich des Erstwohnsitzes, der Erstwohnsitzbegründung des unternehmerisch Tätigen, und im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit besteht im Grunde kein denkbarer Fall der Notwendigkeit der Eigentumsbegründung an Grund und Boden, weil sie ihrem Wesen nach der Gewährleistung des EWG-Rechts nur interimistisch zu verstehen ist und damit in allen denkbaren Fällen ein nur Anmieten oder Pachten von Grund und Boden zu dieser vorübergehenden Verrichtung von Dienstleistungen über die Grenze eines in den anderen EG-Staat hinaus ausreicht. Problematischer wird es bei der sogenannten originären Kapitalverkehrsfreiheit, die institutionell gewährleisten soll, daß Kapital ohne Konnex zu diesen anderen singulären Marktfreiheiten frei über die Grenzen zwischen den EG-Staaten transferiert werden kann. Hier ist es jedoch so, daß z.B. das dänische Modell strukturell eine kapitalverkehrsfreiheitskompatible Regelung entwickelt hat, und zwar durch folgenden Trick: Sie unterscheidet institutionell zwischen der Kapitalverkehrsfreiheit und der Kapitalnutzungsfreiheit und geht davon aus, daß der EWG-Vertrag nur die Kapitalverkehrs-

freiheit und nicht die Nutzungsfreiheit regelt. Damit scheidet die Gewährleistung eines Zweitwohnsitzerwerbs dadurch aus, daß es möglich ist, einerseits den Grunderwerb generell an eine Aufenthaltsdauer von mindestens fünf Jahren zu knüpfen, wodurch ausscheidet, daß etwa nur Feriengrundstücke erworben werden, auf die dann Häuser erstellt werden und an denen zunächst keiner einen Wohnsitz begründet und zum anderen auf die Limitierung auf nahe Verwandte. Gekoppelt bedeutet nun eben dieses Modell, daß in keinem der denkbaren Fälle gewährleistet wird, daß ein spekulativer Ankauf von Grund und Boden zulasten des Mitgliedstaates erfolgt, weil eben eine Verpachtung oder Vermietung von sogenannten Wohnburgen durch dieses Modell nicht gewährleistet wird. Man argumentiert, daß es sich da um eine Nutzung des Kapitals im Inland handelt, der mitgliedstaatsübergreifende Bezug fehlt. Gewährleistet wird eben nur die singuläre Kapitalinvestition in Bezug auf ein Grundstück, das definitiv vom Kapitalinvestor selbst genutzt wird. Sozusagen die Fremdverwertung, die Verwertung des über die Grenze transferierten Kapitals wird nicht mehr durch die EG-rechtliche Kapitalverkehrsfreiheit gedeckt. Bestimmungen etwa wie das gegenwärtig schon eingerichtete Grundverkehrsgesetz von Kärnten koppeln den Erwerb von Eigentum durch Ausländer an eine mehr oder minder lange Aufenthaltsdauer, d.h. in Form der Begründung des ordentlichen Wohnsitzes. Soweit es sich also um die Gewährleistung des Ausländergrundverkehrs im Rahmen der originären Kapitalverkehrsfreiheit handelt, wäre diese Regelung durchaus in dieser Form EG-rechtsverträglich. Ich will noch einmal betonen, Sinn kann einerseits bei der derivativen akzessorischen Kapitalverkehrsfreiheit nur die Knüpfung an eine Gewährleistung singulärer Marktfreiheit sein, hier ist in keinem denkbaren Fall die Begründung eines bloßen Zweitwohnsitzes durch die Landesrechtsordnungen zu gewährleisten, und im Rahmen der originären eigenständigen Kapitalverkehrsfreiheit ist lediglich der Transfer, der einmalige singuläre Transfer von Kapitalien zum Erwerb eines Grundes zur eigenen Wohnsitzbegründung erfaßt. Nicht aber im Rahmen der EG-Verkehrsfreiheiten gesichert ist die spekulative Investierung von Kapital, wobei die Erträge dann, da sie keinen EG-mitgliedstaatsübergreifenden Bezug mehr haben, ebenfalls durch die landesgrundverkehrsrechtlichen Regelungen rechtlich limitiert werden können.

Bundesrat Mag. Georg LAKNER, Salzburg:

Nur zwei kurze Anmerkungen, Herr Landeshauptmann. Ich hatte, um auf ihr Sicherheitspolizeigesetz zurückzukommen, wirklich ein schlechtes Gewissen, als ich keinen Einspruch dagegen erhob, eben auf Grund des Schreibens von Präsident Schreiner, aber auch eines Vorarlberger Schreibens. Zu meiner Entschuldigung zwei Gründe. Einerseits war niemand bereit mit mir mitzugehen, auch die Vorarlberger nicht, weil es angeblich doch ein Fortschritt war, und andererseits sind wir für die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung, und da gerade fordern wir sie ein. Meine

zweite Anmerkung wäre eher zum Länderbeteiligungsverfahren. Ich bin mir da nicht klar, was halten Sie, Herr Prof. Pernthaler, da für zielführend? Wir haben ja einen Arbeitskreis im Bundesrat. Soll es beim SIL bleiben – es geht ja darum, daß irgendwer die einheitliche Stellungnahme der Länder feststellen muß. Oder, ein Schritt weiter, daß es ein Koordinierungsinstrument geben sollte. Daß auch wenn einer eine andere Meinung hatte, vielleicht doch noch dazu bewogen werden könnte, sich als einheitlich zu erklären. Wer soll diese Aufgabe übernehmen. Erstens SIL, zweitens Bundesrat oder drittens eine Mischung aus SIL, also Landeshauptleuten, Bundesrat und Landtagen?

Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER, Innsbruck:

Sie bringen mich da in eine schwierige Lage, weil das letztlich eine politische Entscheidung ist. Ich glaube jedenfalls, daß die Landeshauptmänner ein Mandat zur Vertretung der Länder haben, wobei ich schon die parlamentarischen Rücksichten irgendwie einbinden würde. Ich glaube, man wird den Landeshauptmännern die Vertretungsbefugnis ebenso wenig nehmen können wie man sie der Bundesregierung nehmen kann. Das ist einfach ein strukturelles Merkmal der gegenwärtigen internationalen Beziehungen, daß sie exekutivlastig sind. Und solange im europäischen Raum keine ernsthafte Demokratisierung in Richtung Parlament usw. stattfindet, kann man das auch nicht von Österreich einseitig erwarten. Die deutschen Beteiligungsverfahren haben ergeben, daß das Schwergewicht nach wie vor bei der Regierung bleiben muß. Ich würde jedenfalls dafür plädieren, daß man den SIL in irgendeiner Form beibehält, allerdings unter Koordinierung der Landesparlamente. Das Anliegen, das Klubobmann Dr. Ebenberger formuliert hat, daß in irgendeiner Weise ein wirksames Beteiligungsverfahren der Landesparlamente sichergestellt wird. Wobei es wiederum nur – und das zeigen die deutschen Vorbilder – ein Ausschuß sein kann. Es kann niemals das Parlament als Ganzes zeitgerecht eine Stellungnahme abgeben oder zeitgerecht eingebunden werden in ein an sich sehr schnelles Verfahren; aber ohne eine Einbindung der Landesparlamente hielte ich das Verfahren schon für bedenklich und ich glaube, das wollen die Landeshauptmänner auch letztlich selber nicht. Nur wird den Landtagen eine bloß beratende Mitgliedschaft nicht genügen. Das gegenwärtige Modell des SIL wird die Landtage nicht dazu bewegen, hier mitzuwirken.

Labg. Mag. Ewald STADLER, Vorarlberg:

Da wir nicht nur eine geballte Ladung Wissenschaftler hier haben, sondern auch eine geballte Ladung Politiker am Podium haben und ich selber dieser Kaste angehöre, möchte ich schon ein paar Dinge zur politischen Umsetzung von mehr Föderalismus sagen. So ein Symposium hat ja nur dann einen Sinn, wenn irgendwann auch eine politische Umsetzung dem Ganzen folgt. Gegenwärtig ist ja sehr viel Rede davon, und es gibt jetzt auch schon den zweiten Minister, Gott sei Dank, diesmal ein Vorarlberger, der eine Totalreform der Bundesverfassung versprochen hat. Diese Totalreform der Bundesverfassung schaue ich mir als Ländervertreter an. Ich habe ein bißchen ein beklemmendes Gefühl, wenn der Bund eine Totalreform der Bundesverfassung verspricht, wenn letztlich die Kompetenzen im Bundesstaat neu verteilt werden sollen. Das heißt, daß hier allein schon bei der Vorgangsweise durch ein Organ des Bundes, mir eine Bundesverfassung vorzuschlagen, schon Vorsicht angebracht ist. Und hier bin ich schon beim ersten Punkt dessen, was ich eben den Ländern vorwerfen muß. Zunächst ist den Ländern vorzuwerfen, daß sie selbständig offenkundig nicht in der Lage sind, eigene Verfassungstexte dem Bund vorzuschlagen und immer darauf warten, bis der Bund ihnen etwas vorschlägt und sie dann sagen – wie beim Christkind – ob sie mit dem Christkind zufrieden oder nicht zufrieden sind. Das ist also das erste. Eines der Probleme, das dahintersteckt, ist meiner Ansicht nach, daß sich zwar die Landtage immer wieder beklagen, daß ihre Stellung in den Ländern immer schwächer wird und im Zuge der europäischen Integration wahrscheinlich noch schwächer werden wird, aber andererseits sie nichts dazu tun, diese Stellung auch tatsächlich zu stärken. Ich bitte hier wirklich einmal insbesondere die Landtagsmehrheiten, daß sie etwas mehr Augenmerk darauf richten, daß die legislativen Abteilungen den Landesregierungen zugeordnet sind und diese legislativen Abteilungen vorrangig damit beschäftigt sind, Regierungsvorlagen vorzubereiten, aber natürlich sehr wenig Zeit dafür haben, den Landtag aufzuwerten und daraus die Landtage auch nicht in die Lage versetzt werden, eigene Verfassungstexte auszuarbeiten und dem Bund vorzuschlagen. Hier ist heute schon sehr viel von Koordination und Differenzierung die Rede gewesen, allerdings bedarf es eben entsprechender Vorschläge, und die liegen bis heute nicht auf dem Tisch und die hat auch die Verbindungsstelle der Bundesländer bisher nicht zustande gebracht. Das ist das eine.

Und das zweite ist, daß ich bei allem Respekt vor den Landeshauptleuten – insbesondere vor unserem eigenen Landeshauptmann, von dessen föderalistischer Gesinnung ich sicherlich überzeugt bin – nicht glaube, daß die Landeshauptleutekonferenz die Länderrechte in ausreichendem Maße wahrnimmt. Die Landeshauptleutekonferenz droht immer mehr zu einer Landesamtsdirektorenkonferenz zu werden, das heißt, es wird auf die Ebene der Beamtenschaft verlagert, und die Geschichten rund um das Sicherheitspolizeigesetz beweisen ja letztlich, daß es hier zwar einzelne Landeshauptleute gab, die zwar nicht aufgeschrien haben, so wie das jetzt der Ex-Landeshauptmann Dr. Haslauer gemacht hat, aber zumindest aufgepiepst haben, aber nicht laut

genug. Es wäre also hier ein Aufschrei quer durch alle Bundesländer notwendig gewesen, das ist die letzte Chance, um diesen aus ständestaatlicher Zeit stammenden Mißstand zu beseitigen; was den Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg versprochen wurde, hätte endlich saniert werden können. Meine Herren! Deren Beispiele gäbe es natürlich noch viele. Ich denke da noch an ganz andere Bereiche. Aber das wäre jetzt ein Kernbereich, und stattdessen wird Parteiräson im Sinne der Großen Koalition geübt, und es haben auch die Landeshauptleute geschwiegen. Das muß man einfach den Ländern selber vorwerfen. Das heißt, es ist nicht immer der Bund schuld, wenn es zu einer Aushöhlung der Länderrechte oder nicht zum gewünschten Kompetenzabtausch im Sinne des Föderalismus kommt, sondern es sind ein Gutteil dessen auch die Länder selber schuld.

HR Dr. Anton GSTÖTTNER, Innsbruck:

Ich möchte nicht unbedingt auf die letzte Wortmeldung eingehen, sondern noch einmal das Interesse auf die B-VG-Novelle über die Mitwirkung der Länder an der europäischen Integration lenken. Wir haben erfahren, daß der Bund vorsieht sich daran zu binden, wenn die Länder eine einheitliche Stellungnahme abgeben. Und er läßt offen, welches Organ der Länder diese Stellungnahme erarbeiten wird und in welchem Verfahren diese zustandekommen wird. Heute wurden dem Bund edle Motive unterstellt, daß er mit dieser Lösung die Verfassungsautonomie der Länder respektiert. Ich möchte ihm nicht nur edle Motive unterstellen, sondern ich glaube, daß dem Bund die Diskussion der letzten Zeit nicht entgangen ist, wo sozusagen auf drei Ebenen die Länderinteressen in dieser Frage betrieben werden. Die Landeshauptmännerkonferenz kämpft sozusagen um die Führung, die Landtagspräsidentenkonferenz befaßt sich damit, und auch der Bundesrat. Und ich glaube, daß der Bund das ganze mit einem gewissen Zynismus beobachten wird und man sollte wirklich daran appellieren, daß sich diese drei Interessenvertretungen der Länder sehr rasch auf eine zweckmäßige Lösung einigen, denn nichts ist in dieser Sache schädlicher als wenn die Länder nicht rasch zu einer einheitlichen Stellungnahme kommen. Wir wissen ja aus der Entwicklung der letzten Jahre, daß hier Entscheidungen rasch zu fällen sind und daß man nicht durch irgendwelche organisatorischen Erschwerungen die Meinungsbildung innerhalb der Länder verhindern soll. Und wenn man sagt, die Exekutive allein kann das nicht machen, da müssen wir die Legislative einbinden, dann bin ich eigentlich eher gegen-teiliger Meinung. Ich glaube, die EG-Integration soll kein Anlaß sein, unser Verfassungssystem grundlegend zu ändern. Wir haben eine Exekutive, die hat den Apparat zur Verfügung, sie kann rasch und verantwortlich handeln und sie ist der Legislative verantwortlich. Nur ist, da diese Verantwortlichkeit in der letzten Zeit eigentlich nur relativ schwach praktiziert und kaum mehr wahrgenommen wurde, und der Landtag eine ureigene Aufgabe immer mehr vernachlässigt, das Bewußtsein ein bißchen ab-

handen gekommen. Ich glaube, es ist viel sinnvoller, wenn ein Landeshauptmann, der dem Landtag voll politisch verantwortlich ist, die Entscheidung rasch trifft, und er kann dann für den Fall, daß der Landtag diese Entscheidung nicht genehmigt, politisch zur Verantwortung gezogen werden. Es ist ja selbstverständlich, daß sich auch die Exekutive bei relevanten Entscheidungen vorher politisch absichert.

Und auf etwas möchte ich auch noch hinweisen. Wir haben mit dieser Mitwirkungs- und Informationspflichten des Bundes, wir werden vorher informiert. Der Bund hat aber die Ermächtigung, aus außen- oder integrationspolitischen Gründen davon abzuweichen und das den Ländern in einem begründeten Schreiben mitzuteilen. Ich glaube, damit sollte man sich nicht zufrieden geben. Wenn man sieht, wie die Verhandlungen gerade in heikelsten Situationen in der letzten Phase auf europäischer Ebene verlaufen, dann werden da Kompromisse geschlossen, Kompromisse nicht nur in der betreffenden Sache, die in Verhandlung steht, sondern da werden andere Bereiche hereingezogen. Man hat das jetzt typisch gesehen, bei dem Verhältnis Transitabkommen – EWR-Vertrag, wie sich Griechenland durchsetzen konnte. In einem Vertrag, wo ein Mehrheitsprinzip anzuwenden war, sind sie nicht durchgedrungen, haben das aber dann junktimiert mit dem EWR-Vertrag. Und so läuft es in vielen Bereichen. Und da müßten die Länder die viel weitergehende Forderung erheben, daß die obersten Bundesorgane nicht nur dem Bund, also dem Nationalrat verantwortlich sein müssen, sondern auch einem legislativen Organ der Länder. Und in der Beziehung sollte man überlegen, ob man nicht den Bundesrat umgestaltet, und man in diesen speziellen Fragen auch eine Verantwortlichkeit der Bundesminister gegenüber einem solchen Bundesrat verlangt. Denn immer diese Verantwortung kommt zum Tragen, und ich glaube, die Länder können sich nicht damit trösten, daß sie irgendwann ein Schreiben bekommen, wo drinnen steht, warum der Bund dem nicht gefolgt ist. Also ich glaube, man müßte für eine stärkere Verantwortlichkeit sorgen. Und das wäre sicher ein tragender Teil der neuen Strukturreform. Danke.

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 und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 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 Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. (S 820,-)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,-)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken, 1988. (S 280,-)
- Bd. 44 **Stefan Huber, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,-)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik, 1988. (S 250,-)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, 1989. (S 340,-)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989. (S 290,-)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG- Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, 1990. (S 290,-)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt – Bilanz und Ausblick, 1991. (S 330,-)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen, 1991. (S 320,-)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform, 1992

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I, Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. (S 360,-)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II, Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. (S 280,-)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler – Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. (S 270,-)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992.

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. Otmar MÜLLER, Vorarlberg

Landesamtsdirektor Dr. Meinhard GSTREIN, Tirol

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Hofrat Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg

Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Hofrat Dr. Ferdinand FABER, 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.

