

Peter Pernthaler

**Das Länderbeteiligungsverfahren
an der
europäischen Integration**



Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 53

WILHELM BRAUMÜLLER

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

ERRATUM

Die Überschrift auf S 93 (ANHANG II) muß richtig lauten:

"Vereinbarung zwischen den Ländern
gemäß Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung
der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration".

Peter Pernthaler

**Das Länderbeteiligungsverfahren an der
europäischen Integration**

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 53

herausgegeben vom

Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

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

Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration

von
Peter PERNTHALER



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

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Pernthaler, Peter: Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration / Peter Pernthaler. -

Wien: Braumüller, 1992

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung; Bd. 53)

ISBN 3-7003-0976-7

NE: Institut für Föderalismusforschung <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: OffsetBuchdruckGassler, 6020 Innsbruck

ISBN 3-7003-0976-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
I. Die Entfaltung der verfassungspolitischen Alternativen	11
1. Das Länderbeteiligungsverfahren in der Regierungsvorlage einer B-VG-Novelle	11
2. Die Konzepte der Landeshauptmännerkonferenz und die Beteiligung der Landtage	12
3. Der Bundesrat als Organ der Länderbeteiligung	14
4. Die Initiativen der Landtagspräsidentenkonferenz	17
5. Die Rahmenbedingungen der verfassungspolitischen Alternativen	18
II. Die Voraussetzungen aus der Systematik und den leitenden Grundsätzen der Bundesverfassung	20
1. Das Grundprinzip der systemkonformen Weiterentwicklung der Bundesverfassung	20
2. Das bundesstaatliche Trennungsprinzip und die verfassungsmäßigen Verknüpfungen	20
a) Das verfassungsrechtliche Trennungsprinzip	20
b) Die verfassungsmäßigen Mitwirkungsbefugnisse	21
c) Der kooperative Föderalismus	22
3. Die verfassungsmäßige Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung	23
a) Die Gewaltenteilung Gesetzgebung – Verwaltung	23
b) Die Gewaltenteilung Parlament – Regierung (Bundespräsident)	25
4. Die parlamentarische Demokratie	27
a) "Reine" und "gemischte" parlamentarische Demokratie	27
b) Parlamentarisches Zweikammer-System	28
c) Probleme des Parlamentarismus im Verhältnis zur "auswärtigen Gewalt"	28
d) Wandel des Parlamentarismus auf Landesebene	29
III. Analyse der "Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration"	32
1. Das Prinzip der zweistufigen "funktionellen Zuordnung"	32
2. Europarechtliche Differenzierung der "Vorhaben"	33
a) Das Prinzip der expansiven Kompetenzauslegung durch die EG	33
b) Rechtswirkungen der Gemeinschaftsakte	36
c) Organisatorische und verfahrensmäßige Qualifikation der "Vorhaben"	37
d) Äußere Form der Vorhaben	38

3.	Innerstaatliche "Transformation" der Vorhaben	38
a)	Bundesstaatliche Transformation	39
b)	Transformation nach der (innerstaatlichen) Rechtsqualität	40
4.	Gegenstandsbereich der bindenden Stellungnahme der Länder	41
a)	"Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist"	41
b)	Maßnahmen und Rechtsakte in diesen "Angelegenheiten"	42
IV.	Konsequenzen für die Organisation der Mitwirkung der Länder	44
1.	Mitwirkung als Funktion der Gebietskörperschaft "Land"	44
a)	Mitwirkung als Kompetenzausgleich	44
b)	Mitwirkung als Partizipationsausgleich	45
c)	Organisation der Mitwirkung als Landeskompetenz	45
d)	Koordination der Länder durch Vereinbarung gemäß Art 15a Abs 2 B-VG	46
e)	"Einheitliche Stellungnahme" und Landesautonomie	46
2.	Die komplexe Natur der "Stellungnahme" als organisatorische Aufgabe	47
a)	Die Stellungnahme als Funktionsbündel von Gesetzgebung und Vollziehung	47
b)	Die Stellungnahme als Akt der Regierungsgewalt	48
c)	Die Mitwirkung parlamentarischer Organe	49
3.	Die Einbindung der Landtage in das Stimmnahmeverfahren	50
a)	Die Vertretung der Landtage	50
b)	Vereinbarkeit mit der Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes (Art 105 B-VG)	51
c)	Durchführung in der Landesverfassung	51
d)	Die Notwendigkeit eines doppelten parlamentarischen Mitwirkungsrechtes	52
V.	Die parlamentarische Genehmigung der Vereinbarungen über das Länderbeteiligungsverfahren	54
1.	Die grundsätzliche Problematik	54
2.	Die Genehmigungspflicht von Vereinbarungen, welche parlamenarische Mitwirkungsbefugnisse der Landtage binden	56
a)	Die unterschiedliche Formulierung der Landesverfassungen	56
b)	Die beiden Wortinterpretationen des Ausdruckes "Landesgesetzgebung"	56
c)	Die baugesetzkonforme Interpretation	58
3.	Die Kriterien einer "Bindung des Landesgesetzgebers" durch staatsrechtliche Vereinbarungen	60
4.	Gibt es ein verfassungsrechtliches Verbot der parlamentarischen Genehmigung staatsrechtlicher Vereinbarungen?	61

5.	Welche Vereinbarungen bewirken eine "Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers?"	63
a)	Verfassungsändernde Vereinbarungen	64
b)	Verfassungsergänzende Vereinbarungen"	64
6.	Beurteilung der Vereinbarung zwischen Bund und Länder über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration	65
a)	Die "Umwegbindung des Landtages" in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung.....	65
b)	Die Genehmigungspflichtigkeit der Kostentragsregelungen.....	66
c)	Datenschutzrechtlicher Gesetzesvorbehalt	67
d)	Die Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers	67
7.	Beurteilung der Vereinbarung der Länder über die gemeinsame Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration	68
a)	Die Vereinbarung als genehmigungspflichtige Organisationsregelung	68
b)	Die Vereinbarung als genehmigungspflichtige Verfassungsregelung	69
VI.	Die Mitwirkung des Bundesrates an Länderbeteiligungsverfahren	71
1.	Der Ausgangspunkt	71
2.	Der Bundesrat als Organ der Bundesgesetzgebung und Bundesvollziehung.....	72
3.	Der Bundesrat als parlamentarisches Organ	74
4.	Der Grundsatz des freien Mandates im Bundesrat	75
5.	Die ungleiche Vertretung der Länder im Bundesrat	76
6.	Die parteipolitischen Querverbindungen des Bundesrates mit dem Nationalrat	77
7.	Zweckmäßigkeit einer Minderheitsbeteiligung des Bundesrates an Länderkoordinationsverfahren	78
Anhang		
I.	Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration	80
II.	Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration	93
	Literaturverzeichnis	97

V o r w o r t

Die österreichischen Länder haben sich sehr früh und sehr deutlich für den Beitritt Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften ausgesprochen. Gleichzeitig haben die Länder aber immer betont, daß ein EG-Beitritt nur unter besonderen Begleitmaßnahmen zur Reform der Bundesstaatlichkeit Österreichs in Betracht käme, weil die Länder sonst durch die Organisationsstruktur der EG weitere schwere Einbußen ihrer Autonomie erleiden würden: Wichtige Landeskompetenzen würden an die EG-Organen abzutreten sein und eine unmittelbare Mitwirkung an der EG-Willensbildung wäre den Ländern – anders als dem Bund – versagt.

Der Bund hat die Mitarbeit der Länder an der Vorbereitung der europäischen Integration im Hinblick auf die schwierige politische Meinungsbildung und die großen rechtstechnischen Probleme, die damit verknüpft sind, von Anfang an sehr gefördert und in kooperativen Verfahren und Organen die Zusammenarbeit in diesen Fragen sehr früh institutionalisiert (*"Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik"*, *"Arbeitsgruppe für Integrationsfragen"*).

Das in dieser Untersuchung behandelte *"Länderbeteiligungsverfahren"* ist – neben Reformen der Kompetenzverteilung – eine Frucht dieser Kooperation von Bund und Ländern im Beitrittsprozeß zu den Europäischen Gemeinschaften: Es soll durch neuartige **Mitwirkungsrechte der Länder** an der Verwaltung des Bundes in Angelegenheiten der europäischen Integration einen *verfahrensmäßigen Ausgleich* für die Mediatisierung und Kompetenzverluste der Länder in den EG (im EWR) bieten. Die österreichische Lösung dieses Länderbeteiligungsverfahrens konnte zwar gewisse Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland mit diesem Problem verwerten, sie mußte aber die verfassungsrechtlichen und staatspolitischen Unterschiede der deutschen und österreichischen Bundesstaatlichkeit beachten.

Im Ergebnis ist die in einem schwierigen kooperativen Willensbildungsprozeß erarbeitete Struktur des österreichischen Länderbeteiligungsverfahrens als ein bedeutender Fortschritt der föderalistischen Verfassungsreform anzusprechen: Das Verfahren beruht – anders als in Deutschland – auf einer eigenen bundesverfassungsrechtlichen Absicherung und nicht nur auf Verwendungszusagen im Rahmen des politischen kooperativen Föderalismus. Andererseits hat der Bundesverfassungsgesetzgeber in der Frage der übereinstimmenden Willensbildung der Länder in besonders weitem Maße die Organisations- und Verfassungsautonomie der Länder respektiert – ein föderalistischer Fortschritt der Bundesverfassungsgesetzgebung, der etwa besonders deutlich von der Bevormundung der Länder in der Bundesverfassung (Viertes Hauptstück) und im BVG betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl 1925/289, absticht.

An die Stelle der bundesverfassungsrechtlichen "Bevormundung" ist ein komplexes System des **staatsrechtlichen** kooperativen Föderalismus getreten, das nicht nur die Beziehungen zwischen Länderbeteiligung und Bundesverpflichtung bindend regeln, sondern auch eigene Organisations- und Verfahrensformen der Koordination der Länder untereinander entwickeln mußte. Daß es bei diesen hochsensiblen politischen Grundsatzfragen einer Weiterentwicklung des bundesstaatlichen Systems, aber auch der – durch die Organisationsstruktur der EG "überschatteten" – parlamentarischen Demokratie in den Ländern zu Auseinandersetzungen und divergierenden Meinungen kam, versteht sich von selbst.

Die vorliegende Untersuchung ist von ihrer Entstehung her mitten in diesen kontroversiellen Meinungsbildungsprozeß gestellt gewesen: Sie sollte einerseits für die Länder verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Rahmenbedingungen der Organisation des Länderbeteiligungsverfahrens aufzeigen, wobei die komplexe Natur der "Vorhaben der europäischen Integration" in Beziehung zur bundesstaatlichen und parlamentarischen Struktur des nationalen Verfassungssystems zu setzen war. Andererseits sollte – nicht ohne Zusammenhang mit diesen Verfassungsfragen – die Notwendigkeit einer parlamentarischen Genehmigung der staatsrechtlichen Vereinbarungen im Landtag gemäß den Bestimmungen der Landesverfassung geklärt werden. Während der Autor in der Behandlung der zuerst genannten Problematik vor allem im Gegensatz zu den Apologeten einer Bundesratslösung (nach deutschem Vorbild) geraten mußte, fand sein Eintreten für die parlamentarische Genehmigungspflicht der staatsrechtlichen Vereinbarungen wenig Zustimmung bei den legislativen Diensten der Landesregierungen. Die hier verfaßten kritischen Stellungnahmen und "Gegengutachten" haben zwar zum Überdenken mancher Positionen und zu vertieften Begründungen, nicht aber zu einer grundlegenden Korrektur der ursprünglichen Rechtsauffassungen geführt. Dem Leser wird freilich nicht verborgen bleiben, daß das geltende Verfassungsrecht der Länder für die ganz neuartigen Rechtsprobleme einer organisatorischen Durchführung des Rechtes der "bindenden Stellungnahme zu Vorhaben der europäischen Integration" auf Länderebene kaum eindeutige Ergebnisse liefern kann. In Wahrheit geht es hier – ebenso wie im Bundesbereich – um die Entwicklung eines neuartigen Kooperationsverhältnisses zwischen Regierung und Parlament zur Bewältigung der "komplexen" Vorhaben der europäischen Integration. Das "Länderbeteiligungsverfahren" steht inmitten dieser neuartigen Herausforderung der parlamentarischen Demokratie durch die Europäische Integration und ist nur von dort her sinnvoll zu interpretieren! Es ist abzusehen, daß die fortschrittlichen Ansätze der österreichischen Lösungen weit über den nationalen Bereich hinaus Beispielwirkung für die europäischen Bundesstaaten, aber auch für die höher entwickelten regionalistischen Systeme im Rahmen der europäischen Integration gewinnen werden. Möge die vorliegende Untersuchung zu diesem wichtigen europäischen Informationsprozeß ihren Beitrag leisten!

I.

Die Entfaltung der verfassungspolitischen Alternativen

1. Das Länderbeteiligungsverfahren in der Regierungsvorlage der B-VG-Novelle 1992

Die Regierungsvorlage, 372 d Blg zu den sten Prot NR XVIII. GP, enthielt den Entwurf einer B-VG-Novelle, durch die ein *Länderbeteiligungsverfahren an Vorhaben der europäischen Integration* neu eingerichtet werden sollte.¹ Dieses Verfahren soll sowohl für eine Teilnahme Österreichs am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) als auch für eine Mitgliedschaft bei den Europäischen Gemeinschaften (EG) in Betracht kommen. Die Regierungsvorlage sah ein Länderbeteiligungsverfahren in zwei verschiedenen Intensitätsstufen vor:

- a) ein reguläres Informations- und Anhörungsverfahren **ohne bindende Wirkung** bei Vorhaben, *"die den Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten"*;
- b) ein Recht zu einer **bindenden Stellungnahme** der Länder bei jedem Vorhaben, *"das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist"*.

Im zweitgenannten Fall tritt eine Bindungswirkung nur ein, wenn es sich um eine *"einheitliche Stellungnahme"* der Länder handelt. Aus den Erläuterungen der Regierungsvorlage ist zu entnehmen, daß der Begriff *"einheitlich"* nicht im Sinne des **Ein stimmigkeitsprinzips** zu verstehen sei, sondern auch eine *"übereinstimmende"* (also mehrheitliche) Willensbildung der Länder nach dem *"Konsensualprinzip"* decke.

Die vorgeschlagene Bundes-Verfassungsnovelle sah also weder ein Organ noch ein Verfahren vor, in dem die Länder diesen *"übereinstimmenden Willen"* zu einer einheitlichen Stellungnahme bilden sollten. Die Erläuterungen verwiesen diesbezüglich auf die *Verfassungsautonomie* der Länder oder die Möglichkeit einer *Vereinbarung der*

1 Neue Absätze 4 – 6 des Art 10 B-VG; die Regelung ist offenkundig dem Verfahren zur Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Integration gemäß Art 2 des deutschen Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986, BGBl II 1986, 1102, nachgebildet. Die Grundgedanken der gegenständlichen Regelung wurden im Rahmen der im Bundeskanzleramt 1988 eingerichteten *Arbeitsgruppe EG-Föderalismus* erarbeitet; den Einwänden der Länder und Gemeinden im *Vorberatungungsverfahren* wurde weitgehend Rechnung getragen. Die B-VG-Novelle 1992, BGBl 1992/276, hat die Bestimmungen der Regierungsvorlage – entsprechend dem Antrag des Verfassungsausschusses, 470 Blg Sten Prot NR, XVIII. GP, – unverändert übernommen.

Länder untereinander gemäß Art 15a B-VG. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß ein wirksames (bindendes) Länderbeteiligungsverfahren im Hinblick auf die erforderliche Verlässlichkeit und Raschheit der Erstellung von einheitlichen Länderstellungen dauernde **organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen** voraussetzen.

Die Beispiele des "*alten Bundesratsverfahrens*" auf Grund des Ratifikationsgesetzes zu den Römer Verträgen von 1957 und des Länderbeteiligungsverfahrens von 1979/80 in Deutschland zeigen, daß die regulären Verfahren des (politischen) *kooperativen Föderalismus* auf jeden Fall untauglich sind, eine wirksame Beteiligung der Länder am Prozeß der europäischen Integration sicherzustellen.² Damit scheidet aber auch eine rein *landesverfassungsrechtliche* Regelung des Beteiligungsverfahrens aus, weil dadurch die erforderliche Koordination und übergreifende Willensbildung nicht hergestellt werden kann.

Der Klarheit halber muß aber betont werden, daß auch die zweifellos erforderliche Regelung der Organisation und des Verfahrens der Länderbeteiligung im Wege einer *Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG* auf der **koordinierten Verfassungsautonomie** der Länder beruhen würde. Im Sinne einer konsequenten Verwirklichung des bundesstaatlichen Prinzips war also der von der Regierungsvorlage gewählte Weg der *Nichtnormierung* des Länderbeteiligungsverfahrens durchaus der richtige, weil er die dem Bundesstaat wesenseigene *Organisationshoheit der Länder* in ihrem autonomen Wirkungsbereich voll respektiert und damit eine bewußte Abkehr von der bundesstaatswidrigen Tradition der Bundesverfassung 1920/1925 vollzieht.

2. Die Konzepte der Landeshauptmännerkonferenz und die Beteiligung der Landtage

Die Länder waren sich ihrer Organisationsverantwortung für das Länderbeteiligungsverfahren von Anfang an bewußt und haben hierfür in einem kooperativen Meinungsbildungsprozeß immer mehr konkretisierte Modellvorstellungen entwickelt.

Folgende Beschlüsse der **Landeshauptmännerkonferenz** waren insbesondere dafür maßgebend:

a) Vom 25.11.1988 (Linz):

"Die Einbindung der Länder in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß müßte über die Landeshauptmänner erfolgen".

2 Vgl. dazu: Schmidt-Meinecke, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft 1988², 11 ff und 20 ff; Burtcher, EG-Beitritt und Föderalismus 1990, 95 ff und 153 ff.

b) Vom 29.6.1989 (Salzburg):

"Die Vertretung der Länder in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsreiches und ihrer Privatwirtschaftsverwaltung erfolgt durch die Landeshauptmännerkonferenz, die für bestimmte Fragen Delegierte nominiert".

c) Vom 8.6.1990 (Innsbruck):

"Die Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen in Integrationsangelegenheiten obliegt der Landeshauptmännerkonferenz. Sie wird für diese Aufgabe einen 'Ständigen Integrationsausschuß der Länder' einrichten. Eine Einbeziehung der Landtage und des Bundesrates in diesen Ausschuß wird zu überlegen sein".

d) Vom 23.11.1990 (Bregenz):

"Die Wahrnehmung der gemeinsamen Länderinteressen in Integrationsangelegenheiten obliegt der Landeshauptmännerkonferenz".

In derselben Sitzung wurde auch ein *"Beschuß über Errichtung und Aufgaben des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL)"* gefaßt. Nach § 1 dieses Beschlusses entsendet jedes Land in den SIL einen Vertreter als Mitglied und ein Ersatzmitglied sowie die *Landtagspräsidentenkonferenz* zwei Vertreter und der *Bundesrat* einen Vertreter jeweils mit beratender Stimme.

In derselben Sitzung ermächtigte die Landeshauptmännerkonferenz den SIL, *"in Angelegenheiten der europäischen Integration selbständig Entscheidungen zu treffen, soweit es sich nicht um Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung handelt oder ein stimmberechtigtes Mitglied die Befassung der Landeshauptmännerkonferenz verlangt"*.

e) Vom 29.5.1991 (Wien):

In dieser Landeshauptmännerkonferenz wurden die Beschlüsse vom 8.6.1990 betreffend die Mitwirkungsrechte der Länder bei der europäischen Integration *"in Erinnerung gerufen"* und beschlossen, daß *"Protokolle und Berichte über die Beratungen des SIL allen Landtagsdirektionen übermittelt werden."*

f) Vom 29.11.1991 (Eisenstadt):

"Bei der Ausarbeitung der Vereinbarung gemäß Art 15 a B-VG über die Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration sind die Landtagspräsidenten einzubinden".

Außerdem wurde bei dieser Landeshauptmännerkonferenz eine *"Punktation für eine Vereinbarung der Länder über ihre Mitwirkung an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration"* vorgelegt, über deren Inhalt jedoch zunächst keine Übereinstimmung der Länder erzielt werden konnte. Insbesondere war zu dieser Zeit noch umstritten, ob (an Stelle der Landeshauptmännerkonferenz) eine eigene *Integrationskonferenz der Länder* geschaffen werden soll und

ob die **Landtagspräsidenten** in dieses Vertretungsorgan der Länder aufgenommen werden sollen. Auch das Verfahren der Willensbildung in einem solchen Gremium, insbesondere die Frage des **Einstimmigkeitsprinzips** war noch nicht geklärt.³

g) *Vom 2.3.1992 (Klagenfurt):*

Die Landeshauptmännerkonferenz stimmte dem vorliegenden dritten Entwurf einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration zu, wobei gleichzeitig drei Änderungen des Textes der Vereinbarung vorgenommen wurden. Die Landeshauptmänner traten für eine ehestmögliche Unterzeichnung dieser Vereinbarung ein, wobei diese auch vorbehaltlich der Zustimmung der Bundesregierung und vorbehaltlich der Zustimmung der Landesregierungen erfolgen könnte.

Der Text dieser Vereinbarung ist im **Anhang** dieses Buches abgedruckt.

Hinsichtlich des vorgelegten Entwurfes der Länder/Länder Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG faßte die Landeshauptmännerkonferenz folgenden Beschluß:

"Die Landeshauptmännerkonferenz stimmt dem vorliegenden Entwurf einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration mit folgenden Änderungen zu:

- a) Das Präsidium des Bundesrates soll zu den Sitzungen der Integrationskonferenz der Länder (IKL) eingeladen werden.
- b) In dringenden Fällen Möglichkeit einer Beschlußfassung im Wege einer Umfrage.
- c) Beschlußerfordernisse: Zustimmung von mindestens 5 Ländern und keine Gegenstimme."

Gleichzeitig trat die Landeshauptmännerkonferenz für eine ehestmögliche Unterzeichnung dieser Vereinbarung ein, wobei diese auch vorbehaltlich der Zustimmung der Landesregierungen erfolgen könnte.

Der Text dieser Vereinbarung ist im **Anhang** dieses Buches abgedruckt.

3. Der Bundesrat als Organ der Länderbeteiligung

Etwa gleichzeitig mit der Landeshauptmännerkonferenz ergriff auch der **Bundesrat** die Initiative und entwickelte eigenständige Vorstellungen über die Organisation

3 Vgl zu allen diesen Streitpunkten insbesondere die negative Stellungnahme **Wiens** vom 10.1.1992, MD-VIR - 1272/91.

einer Einbindung der Länder in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß. Auf die Bedeutung des *Bundesrates* in diesem Zusammenhang wiesen aber auch andere Zentralstellen des Bundes nachdrücklich hin.

Folgende Entschlüsse und Stellungnahmen sind insbesondere zu beachten:

- a) *EntschlieÙung des Bundesrates vom 11.5.1989:*
Darin wird die Bundesregierung ersucht, *"die Länder und Gemeinden rechtzeitig und umfassend in den integrationspolitischen EntscheidungsprozeÙ einzubinden und darauf zu achten, daÙ auch nach einem möglichen EG-Beitritt Österreichs den Ländern in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches ein umfassendes Mitspracherecht ... gewahrt bleibt."*
- b) *EntschlieÙungsantrag vom 1.10.1991 (II-1200 d Blg)* betreffend Mitwirkungsrechte der Länder und des Bundesrates in Angelegenheiten der europäischen Integration:
Hier wird eine Aufnahme des Bundesrates in die Bestimmungen der geplanten *Regierungsvorlage* über ein Länderbeteiligungsverfahren verlangt. Dieser EntschlieÙungsantrag wurde am 10.10.1991 vom Bundesrat einstimmig angenommen.
- c) *EntschlieÙungsantrag vom 21.11.1991 (II-1213 d Blg)* betreffend Mitwirkungsrechte der Länder und des Bundesrates II:
Hier wird darauf hingewiesen, daÙ die inzwischen beschlossene Regierungsvorlage zur B-VG-Novelle über ein Länderbeteiligungsverfahren *"keinerlei Berücksichtigung des Bundesrates"* enthält, und der *"Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform aufgefordert, hinsichtlich der Regierungsvorlage betreffend ein Länderbeteiligungsverfahren Gespräche mit den Ländern zu führen, um eine Lösung herbeizuführen, welche dem Inhalt des EntschlieÙungsantrages, der vom Bundesrat am 10. Oktober beschlossen wurde, genügt"*. Dieser EntschlieÙungsantrag wurde in der Sitzung vom 12.12.1991 einstimmig vom Bundesrat beschlossen.
- d) Im Sinne dieser EntschlieÙung des Bundesrates kündigte der *Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform* in einer Presseaussendung vom 12.12.1991 an, daÙ er mit den Ländern Gespräche darüber führen werde, wie der Bundesrat *"im Interesse einer wirkungsvollen Koordination auch im Begutachtungsverfahren der Bundesländer bei Integrationsangelegenheiten eingebunden werden soll"*.
- e) Der *Vizepräsident des Bundesrates*, Univ.-Prof. Dr. Herbert Schambeck schlug in diesem Sinne in der Sitzung des Bundesrates vom 12.12.1991 ein *"Integrationsorgan im Länderbeteiligungsverfahren vor, in dem die Landeshauptleute, sowie die Präsidenten des Bundesrates und der Landtage vertreten sind"*.

f) Die sozialdemokratischen Fraktion des Bundesrates legte am selben Tag durch ihren Vorsitzenden Walter **Strutzenberger** folgende "Vorstellungen, wie sie in der Verfassungsnovelle festgeschrieben werden sollten", vor:

- "1. Neben den Ländern und Gemeinden soll auch der *Bundesrat* über EG-Angelegenheiten unterrichtet werden.
2. Die Stellungnahmen der Länder und Gemeinden sind nicht oder nicht nur an das Bundeskanzleramt, sondern auch an den *Bundesrat* zu richten.
3. Der *Bundesrat* beschließt, ob eine einhellige Stellungnahme der Länder vorliegt. Im Falle eines solchen Beschlusses tritt die Bindungswirkung gegenüber der Bundesregierung für ihr weiteres Vorgehen ein.
4. Um die rasche Durchführung dieser legislatischen Aufgabe zu gewährleisten, soll im Bundesrat ein *ständiger Ausschuß* eingerichtet werden, in dem alle Länder und Fraktionen vertreten sind. Dieser könnte ähnlich dem Hauptausschuß des Nationalrates in Permanenz tagen".

Begründet wurde dieses Modell ua mit dem Prinzip der Gewaltenteilung, dem Charakter des Bundesrates als demokratisch legitimiertes Gesetzgebungsorgan und daß daher der *Bundesrat* von den Landeshauptmännern bzw den Landesregierungen in der europäischen Integration nicht umgangen werden dürfe.

g) Staatssekretär Dr. Peter **Kostelka** begründete in einer Presseaussendung vom 11.12.1991 in ähnlicher Weise die "Einbeziehung des Bundesrates in die EG-Integration".

Dafür sprächen nicht nur "verfahrenstechnische Gründe", sondern auch "die Stärkung des Parlamentarismus", während "die Übertragung dieser Aufgabe an die Landeshauptmännerkonferenz einen Fall von Regierungsgesetzgebung" darstelle. Auch "bestünde die Gefahr, daß diese Aufgabe nicht von gewählten Politikern, sondern von der Landesbürokratie übernommen werde".

Daß dieselben Bedenken auch für die Ausübung der EG-Befugnisse durch die Bundesregierung und überhaupt für den gesamten EG-Willensbildungsprozeß durch Regierungsorgane und Bürokratien gelten, ließ Staatssekretär **Kostelka** allerdings unerwähnt.

4. Die Initiativen der Landtagspräsidentenkonferenz

Neben der Landeshauptmännerkonferenz entfaltete sich auch in der **Landtagspräsidentenkonferenz** eine rege Diskussion über die Mitwirkung im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens.⁴

Dabei waren insbesondere folgende *Beschlüsse der Landtagspräsidentenkonferenz* von zentraler Bedeutung:

a) *Vom 22.10.1990 (Meran)*

Auf dieser Landtagspräsidentenkonferenz einigte man sich auf den Vorschlag, daß jeder Landtag in den SIL einen Vertreter mit beratender Stimme entsenden soll.

b) *Vom 11.10.1991 (Wien)*

"Es wird empfohlen, den Landtagen hinreichende direkte Möglichkeiten der Informationsbeschaffung zu eröffnen und die fachliche Betreuung in legislativen Angelegenheiten speziell im Zuge der europäischen Integration und im Rahmen der Strukturreform sicherzustellen."

c) *Vom 22.11.1991 (Wien)*

"Die Landtagspräsidentenkonferenz wiederholt ihren in der Tagung vom 22. Oktober 1990 gefaßten Beschluß, wonach jeder Landtag je einen Vertreter in den SIL zu entsenden hätte.

Die Landtagspräsidentenkonferenz erachtet die Vertretung der Landtage im Hinblick auf die Veränderungen, die auf die Landtage durch die europäische Integration zukommen, für unbedingt notwendig."

"Bei der Ausarbeitung der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration sind die Landtagspräsidenten einzubinden."

d) *Vom 11.5.1992 (Bregenz)*

"Die Landtagspräsidentenkonferenz nimmt die Informationen über den Stand der Befassung der Landtage mit den Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration zur Kenntnis und beauftragt die Landtagsdirektorenkonferenz, die Möglichkeiten zur *Neugestaltung der Mitwirkungsrechte der Landtage* zu prüfen und hierüber einen

4 Vgl dazu besonders instruktiv: **Schreiner**, Der Stellenwert der Landtage: Gestern-Heute-Morgen, in: Salzburg. Geschichte und Politik, Mitteilungen der Dr. Hans-Lechner-Forschungsgesellschaft 1992/1, 91 ff.

Musterentwurf für diesbezügliche allfällige *Landtagsgesetzbeschlüsse* auszuarbeiten und der Landtagspräsidentenkonferenz vorzulegen.

In Angelegenheiten der europäischen Integration, die die Landesgesetzgebung betreffen, ist es unverzichtbar, daß Informationen unmittelbar den Landtagen zugehen, das heißt ohne Übermittlung oder Verteilung im Wege der Landesregierungen.

5. Die Rahmenbedingungen der verfassungspolitischen Alternativen

Aus den zuvor dargestellten Gesetzesvorlagen, Entschliebungen, Beschlüssen und verfassungspolitischen Vorstellungen leitender Staatsorgane des Bundes und der Länder geht hervor, daß über die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und verfassungspolitischen Grundkonzepte für ein Länderbeteiligungsverfahren an EG-Vorhaben am Beginn des Meinungsbildungsprozesses noch sehr unterschiedliche Vorstellungen bestanden. Die vorliegende Untersuchung hatte die Aufgabe, in diesem Meinungsbildungsprozeß objektive Entscheidungsvoraussetzungen für die aufgezeigten Alternativen zu ermitteln. Diese lagen auf zwei Ebenen.

- a) *Bundesverfassungsrechtliche Voraussetzungen* aus der Grundsystematik, dh *den tragenden Baugesetzen*, der Bundesverfassung: Eine Verletzung dieser *bundesverfassungsrechtlichen* Voraussetzungen hätte die geplante Regelung – ohne das Verfahren einer Gesamtänderung der Bundesverfassung nach Art 44 Abs 3 B-VG – verfassungswidrig erscheinen lassen.
- b) *Verfassungspolitische Voraussetzungen*: Sie beschäftigen sich mit der optimalen Verwirklichung der geltenden österreichischen Verfassungsordnung unter den veränderten Bedingungen der europäischen Integration, insbesondere mit einer organisatorischen und funktionellen *Evaluierung* der dafür in Betracht kommenden innerstaatlichen Organe und Verfahrensordnungen.

Unter beiden Gesichtspunkten ging die vorliegende Untersuchung von der organisatorischen und funktionellen Systematik der geltenden Verfassungsordnung aus. Die Einordnung des Länderbeteiligungsverfahrens unter dieser Systematik setzt eine Analyse der "*Vorhaben*", an denen die Länder mitwirken sollen, im Rahmen der europäischen Integration voraus. Erst wenn geklärt ist, um welche (staatsrechtlichen und politischen) *Funktionen* es sich dabei handelt, kann entschieden werden, welches *innerstaatliche Organ* hierfür in Betracht kommt.

Im besonderen kann dann die umstrittene Frage geklärt werden, ob der *Bundesrat* aus verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gründen als Organ der Länderkoordination im *selbständigen Wirkungsbereich der Länder* bundesverfassungsrechtlich eingerichtet werden *darf* bzw *soll* oder in anderen Funktionen und Ver-

fahren die föderalistische Mitwirkung der Länder an der EG-Willensbildung gewährleisten soll.

Ein besonderer Abschnitt der Untersuchung ist schließlich der *landesverfassungsrechtlichen Umsetzung* des Länderbeteiligungsverfahrens gewidmet. Auch hier ist die Entwicklung des verfassungspolitischen Meinungsbildungsprozesses in den Ländern an verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen kritisch zu messen.

II.

Die Voraussetzungen aus der Systematik und den leitenden Grundsätzen der Bundesverfassung

1. Das Grundprinzip der systemkonformen Weiterentwicklung der Bundesverfassung

Das Länderbeteiligungsverfahren gewinnt seinen eigentlichen Sinn nicht aus einer *Überlagerung*, sondern aus einer möglichststen *Bewahrung* und optimalen Anpassung der nationalen Verfassungsstrukturen an die geänderten Wirkungsbedingungen im Rahmen der europäischen Integration. Im gesamten sollen dadurch Einbußen der **verfassungsmäßigen Bundesstaatlichkeit**, insbesondere des selbständigen Wirkungsreiches der Länder, durch neuartige Mitwirkungsrechte ausgeglichen werden.⁵ Eine *Veränderung* des nationalen Verfassungssystems, vor allem des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern, der Gewaltenteilung oder der parlamentarischen Demokratie soll damit nicht herbeigeführt werden.

Allerdings können die darauf gerichteten Tendenzen der *europäischen Integration* weder isoliert durch österreichisches Verfassungsrecht, noch gar auf der Ebene der Länderbeteiligung dem Grunde nach beseitigt werden. Soweit hier nationale Korrekturen – insbesondere des Übergewichtes der Exekutive – überhaupt möglich sind, haben sie im Rahmen einer Anpassung der *parlamentarischen Demokratie* in Bund und Ländern zu erfolgen. Das Länderbeteiligungsverfahren soll hier jedenfalls keine einseitige Systemänderung in der Verfassungsordnung der *Länder* vorwegnehmen.

2. Das bundesstaatliche Trennungsprinzip und die verfassungsmäßigen Verknüpfungen

a) Das verfassungsrechtliche Trennungsprinzip

Der österreichische Bundesstaat (Art 2 B-VG) beruht nach übereinstimmender Auffassung der Lehre und Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes primär auf

⁵ So mit Recht die EB zur Regierungsvorlage, 372 Blg Sten Prot NR, XVIII GP.

einer grundsätzlichen Trennung der Ebenen der Staatlichkeit in jeweils *autonome* Bundes- und Landesstaatsgewalten.⁶

Verfassungsrechtlich wird diese Autonomie der Gebietskörperschaften auf zwei Wegen hergestellt und gewährleistet: Durch die **Kompetenzverteilung** und durch die **organisatorische Selbständigkeit** der Gesetzgebung und Verwaltung von Bund und Ländern. Beide Institutionen hat die Judikatur der Verfassungsgerichtshofes daher mit Recht als unabdingbare *Wesensmerkmale* der österreichischen Bundesstaatlichkeit bezeichnet.⁷

Aus dem *bundesstaatlichen Trennungsprinzip* folgt, daß die gesetzliche Regelung und die Organisation der Verwaltung des "**selbständigen Wirkungsbereiches der Länder**" – einschließlich der Privatwirtschaftsverwaltung und der Budgethoheit der Landtage – prinzipiell der *Landesverfassungsautonomie* und selbständigen *Landesstaatsgewalt* vorbehalten sind. Einwirkungen und Verknüpfungen mit der *Bundesstaatsgewalt* sollen im Bereich dieser Autonomie nur nach Maßgabe der folgenden verfassungsmäßigen Institutionen erfolgen.

b) Die verfassungsmäßigen Mitwirkungsbefugnisse

Nicht nur die Trennung der Ebenen der Staatlichkeit ist wesentlich für das klassische Konzept des "Bundesstaates", sondern auch die **Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes**, die einen Ausgleich für die Kompetenzabtretung an den Bund darstellen soll. In der Regel – so auch in Österreich – erfolgt diese Teilnahme an der Gesetzgebung des Bundes durch ein *Zwei-Kammer-System*. Es sind aber auch andere Modelle – etwa unmittelbare Beteiligung der Landesparlamente oder Landesvölker an der Bundesverfassungsgesetzgebung – denkbar,⁸ sodaß die Aussage des Verfassungsgerichtshofes nicht ganz korrekt ist, die Einrichtung einer Landeskammer gehöre zwingend zum "*Wesen*" der bundesstaatlichen Organisationsform.⁹

Dies gilt in verstärktem Maße für die Aussage des Verfassungsgerichtshofes, auch die "**mittelbare Bundesverwaltung**" sei ein unter dem Schutz der "*Gesamtänderung*"

6 "Oberstaat und Gliedstaaten" entsprechend dem klassischen Konzept des "*dual government*", vgl dazu die Hinweise bei: **Pernthaler**, Allgemeine Staatslehre 1986, 422 ff; **Koja**, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer 1988², 19 ff; **Kelsen/Froehlich/Merkel**, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 1922, 67, 514; VfSlg 935/1928; 2092/1951; 7593/1975 ua.

7 VfSlg 2455/1952; Anh 1/1955; 4413/1963; 4671/1964; 7593/1975 uva; **Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation 1976.

8 Vgl vor allem die Verfahren der *Verfassungsänderung* in den USA, Kanada und der Schweiz; aber auch die Möglichkeit des "**opting out**" von Bestimmungen der Bundesverfassung durch Landesparlamente nach der kanadischen Verfassung (Sect 38, 40, 33 ua des Constitutional Act von 1982).

9 VfSlg 2455/1952; dazu auch **Esterbauer**, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme 1976, 102; **Pernthaler/Esterbauer**, Der Föderalismus, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung 1980, 325 ff (340).

stehendes Wesensmerkmal der österreichischen Bundesstaatlichkeit:¹⁰ Es sind durchaus bundesstaatskonformere Organisationsformen der Verwaltung denkbar, insbesondere die in den Bundesstaaten Deutschland und Schweiz übliche selbständige *Vollziehung der Bundesgesetze durch die Länder*.¹¹

Eine *reguläre Mitwirkung der Bundesstaatsgewalt an der Gesetzgebung oder Vollziehung der Länder* gibt es im Bundesstaat nicht.¹² Wohl aber sind auch im Bundesstaat bestimmte Einrichtungen der (ausnahmsweisen) **Bundesaufsicht** und des **Bundeszwanges** üblich, die in Österreich aber nur in sehr abgeschwächter Weise in die Bundesverfassung aufgenommen wurden.¹³ Ausnahmsweise Verknüpfungen von *Landesverwaltung mit Bundesorganen* gibt es nur auf Grund besonderer verfassungsrechtlicher Ermächtigungen und in der Regel auf kooperativer Grundlage wechselseitiger Zustimmung.¹⁴

c) *Der kooperative Föderalismus*

Eine besondere Verknüpfung zwischen Bundes- und Landesstaatsgewalt, die für den modernen Bundesstaat immer wichtiger wird, ist der **kooperative Föderalismus**. Darunter versteht man eine Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften *auf der Grundlage ihrer selbständigen Wirkungsbereiche* in politischen, administrativen und rechtlichen Organisationsformen und Verfahren.¹⁵

Die Bundesverfassung hat in Art 15a B-VG eine klare *staatsrechtliche Struktur* des kooperativen Föderalismus verankert: Die Gebietskörperschaften Bund und Länder stehen hier in einer, dem Völkerrecht nachgebildeten, **Vertragsrechtsordnung** auf der Grundlage der Selbständigkeit und Gleichordnung der Wirkungsbereiche und Organe einander gegenüber. Sie errichten in dieser Rechtsform eine Vielzahl besonderer

10 VfSlg 11.403/1987; **Weber**, JBl 1988, 30 (Entscheidungsbesprechung); **Jabloner**, Bundesminister und mittelbare Bundesverwaltung, in: FS Walter 1991, 293 ff.

11 Muster ist der Art 11 B-VG; vgl dazu: **Weber**, Kriterien des Bundesstaates 1980; **derselbe**, Die mittelbare Bundesverwaltung 1987; **BKA** (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich" oJ (1991) 531.

12 Vgl dazu den Kampf um die zentralstaatliche Sanktion der Landesgesetzgebung 1918/20 bei **Kelsen/Froehlich/Merkel**, Bundesverfassung, 197 ff, und die Versuche, den "*Landesamtsdirektor*" als Bundesorgan in den Ländern einzuführen, dargestellt bei **Pernthaler**, Der Landesamtsdirektor als "Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 338; **Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. Entstehung und Entwicklung 1978, 22 ff.

13 Vgl dazu **Pernthaler/Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich 1979; **Schäffer**, Die Exekution der Erkenntnisse des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, ÖZÖR 1968, 185 ff

14 Vgl etwa Art 15 Abs 3 u 4, Art 97 Abs 2, Art 102 Abs 1 B-VG ua.

15 Vgl dazu überblickshalber **Pernthaler**, Staatslehre, 443 ff; **derselbe**, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat – Landesbericht Österreich, in: Starck (Hg), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat 1988, 77 ff.

Rechts- und Organisationssysteme der *partnerschaftlichen Zusammenarbeit* auf den verschiedensten Gebieten der Gesetzgebung und Verwaltung, vor allem in Bereichen der selbständigen Landeskompetenzen und in überlappenden und verflochtenen Zuständigkeiten¹⁶ zwischen Bund und Ländern.

Die in der österreichischen Staatspraxis hochentwickelten Formen des *politischen* und *administrativen* kooperativen Föderalismus beruhen im allgemeinen nicht auf Rechtsgrundlagen, sondern auf Absprachen, Verhaltenszusagen und praktisch eingelebten Verfahrens- und Organisationsprinzipien der Zusammenarbeit.¹⁷ Das wichtigste Grundprinzip bei der politischen und administrativen Kooperation ist die völlige *Gleichordnung* und *Selbstbindung* der Gebietskörperschaften. Diese Zusammenarbeit funktioniert daher ausschließlich nach dem **Einstimmigkeitsprinzip**: Ohne absolute *Übereinstimmung* in den behandelten Fragen ist weder eine (wechselseitige) Koordination noch eine (gemeinsame) Kooperation auf dieser Basis denkbar.

Für die *staatsrechtlichen* Formen der Zusammenarbeit ist dagegen dieser strenge Grundsatz der Einstimmigkeit nicht wesensnotwendig. Hier sind auch andere Formen der *Mehrheitsbildung* oder der "*Konsensualdemokratie*" denkbar, wenn alle beteiligten Länder dem zustimmen.

3. Die verfassungsmäßige Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung

Die Bundesverfassung kennt – wie alle freiheitlich demokratischen Grundordnungen – eine ausgeprägte Balance der Gewalten, die im wesentlichen für Bund und Länder ähnlich gestaltet ist und als *leitendes Baugesetz der Bundesverfassung* im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG gilt.¹⁸ Im konkreten Zusammenhang ist die Gewaltenteilung *Gerichtsbarkeit-Verwaltung* (Art 94 B-VG) nicht relevant und wird daher im folgenden nicht weiter behandelt.

a) Die Gewaltenteilung Gesetzgebung – Verwaltung

Die Bundesverfassung unterscheidet die Staatsfunktionen "*Gesetzgebung*" und "*Verwaltung*" und ordnet diese Staatsfunktionen gewissen Organen oder Organkomplexen **ausschließlich** zu (funktionelle und organisatorische Gewaltenteilung). Entsprechend der Begriffsbildung der "Reinen Rechtslehre" werden dabei *Regierungs-*

16 *Querschnittsmaterien*, "Weder-noch-Kompetenzen", "komplexe Materien" uä; vgl dazu **Walter/Mayer**, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts 1992⁷, 119; **Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise 1989, 86 ff.

17 Vgl dazu Überblickshalber **Pernthaler**, Raumordnung und Verfassung III 1990, 256 ff.

18 **Klecatsky/Morscher**, Das österreichische Bundesverfassungsrecht 1982³, 71, mit weiteren Hinweisen.

funktionen der Staatsfunktion und den (obersten) Staatsorganen der *Verwaltung* zugeordnet.¹⁹

Für den Bundesbereich richtet die Bundesverfassung als **gesetzgebenden Organ-komplex** *Nationalrat* und *Bundesrat* (Art 24 B-VG) unter Mitwirkung der *Bundesregierung* und des *Bundesvolkes* (Art 41 – 48 B-VG) ein; für den Landesbereich schreibt die Bundesverfassung als gesetzgebendes Organ den *Landtag* vor (Art 95 B-VG) und überläßt im übrigen die Mitwirkung des *Landesvolkes* und der *Landesregierung* der Verfassungsautonomie der Bundesländer.²⁰

Als Organe der **obersten Bundesverwaltung** (einschließlich der Regierungsfunktionen) sieht die Bundesverfassung den *Bundespräsident*, den *Bundeskanzler*, den *Vizekanzler* und die übrigen *Bundesminister* vor (Art 60 ff, 69 ff B-VG), denen das Bundeskanzleramt und die Bundesministerien als administrative Geschäftsstellen und die Staatssekretäre zugeordnet werden (Art 77, 78 B-VG). Die *Bundesregierung* (unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers) hat bestimmte verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Kollegialzuständigkeiten und ist im übrigen nach dem Ressortsystem der einzelnen Bundesminister organisiert.

Die **Landesvollziehung** (Regierung und Verwaltung) kommt nach der Bundesverfassung der *Landesregierung* unter dem Vorsitz des *Landeshauptmannes* zu;²¹ gemäß Art 19 B-VG gelten die Mitglieder der Landesregierung als oberste Organe der Vollziehung; es kann im Landesbereich auch das Ressortsystem eingeführt werden.²² Als Dienststelle des Landeshauptmannes, der Landesregierung und ihrer Mitglieder ist das *Amt der Landesregierung* vorgesehen.²³

Zum Wesen der Gewaltenteilung nach der österreichischen Bundesverfassung gehört auch die strenge *Bindung der Verwaltung* an die Gesetzgebung²⁴ bzw das Prinzip von *Vorrang und Vorbehalt* des Gesetzes²⁵ sowie das *Verbot der Delegation* ge-

19 Vgl etwa: **Rill**, Zum Verwaltungsbegriff, in: FS Antonioli 1979, 35 ff (37 f).

20 Vgl zu den daraus resultierenden Abgrenzungsproblemen der direkten Demokratie in Bund und Ländern: **Pernthaler**, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 485; **Merli**, Rechtsprobleme des Volksbegehrens in Bundes- und Landesgesetzgebung, JBl 1988, 85 ff.

21 Art 101, Art 105 B-VG; **Brandtner**, Organisation der Verwaltung, in: BKA (Hg), Die öffentliche Verwaltung in Österreich 1992, 99 ff (111 ff).

22 § 3 Abs 1 des BVG BGBl 1925/289.

23 Art 106 B-VG, BVG BGBl 1925/289; **Raschauer**, Die obersten Organe der Landesverwaltung, in: FS Antonioli 1979, 375 ff (379).

24 Art 18 Abs 1 B-VG; **Walter/Mayer**, Bundesverfassungsrecht, 209 ff.

25 Außerhalb des Anwendungsbereiches von Art 18 B-VG, zB im Bereich der *Privatwirtschaftsverwaltung* auf Grund des Art 17 B-VG, möglicherweise auch im Bereich der *Selbstverwaltung*, vgl dazu **Winkler**, Rechtspersönlichkeit und autonomes Satzungsrecht als Wesensmerkmale in der personalen Selbstverwaltung, ÖJZ 1991, 73 ff (80 ff).

setzgeberischer Funktionen auf die *Verwaltung* bzw *Regierung*,²⁶ aber auch das *Verbot der Ausübung von Verwaltungsfunktionen*²⁷ durch *gesetzgebende Organe*.²⁸ Die Regelung des *Aufgabenkreises*, die das B-VG für die höchsten Organe des Bundes und der Länder getroffen hat, gilt als *erschöpfende* Regelung.²⁹

Im Sinne dieser grundlegenden Funktions- und Organisationsgliederung der Bundesverfassung ist der **Bundesrat** ausschließlich zur Mitwirkung an der **Bundesgesetzgebung** berufen; er hat weder Funktionen in der Landesgesetzgebung noch gar in der Landesverwaltung (Regierung). Das Prinzip der Gewaltentrennung würde jedenfalls Funktionen des Bundesrates als **Organ der Landesvollziehung** (Landesregierung oder Landesverwaltung) in mehrfacher Hinsicht unter der Sanktion der *Gesamtänderung der Bundesverfassung* ausschließen.

b) Die Gewaltenteilung Parlament-Regierung (Bundespräsident)

Das Verhältnis zwischen den Organen (Organkomplexen) Parlament und Regierung (Bundespräsident) ist nicht nur von der klassischen Gewaltenteilung Gesetzgebung – Vollziehung geprägt, sondern auch von der im folgenden behandelten *Regierungsform* der **parlamentarischen Demokratie**. Daraus folgt, daß die grundsätzliche organisatorische und funktionelle Trennung zwischen beiden Organtypen überlagert ist durch zahlreiche verfassungsmäßige Querverbindungen und Balancefunktionen der gegenbeteiligten Gewalt!³⁰

Dazu gehören Wahl- und Bestellungsrechte der Parlamente gegenüber den Regierungen (bzw Verwaltungsbehörden), die parlamentarische Verantwortung der Regierungen und des Bundespräsidenten, Auflösungsrechte des Bundespräsidenten gegenüber Nationalrat und Landtagen (in Verbindung mit der Bundesregierung und dem Bundesrat), parlamentarische Kontrollrechte gegenüber der Regierung, Regierungsfunktionen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sowie in sehr beschränktem

26 Art 18 Abs 2 B-VG (Verbot der "*formalgesetzlichen Delegation*"); Aichlreiter, Österreichisches Verordnungsrecht Bd 2, 1988, 961 ff (985 f).

27 Wohl auch von *Regierungsaufgaben*, weil diese organisatorisch in Österreich als "*Verwaltung*" gelten (Anm 19); vgl dazu auch VfSlg 1454/1932.

28 VfSlg 2320/1952; 2473/1953; 2632/1954; 3178/1957; 5023/1965 ua.

29 Klecatsky/Morscher, Bundesverfassungsrecht, 313 und die dort angeführte Verfassungsrechtsprechung.

30 Treffend bezeichnet daher Löschnak, Die Regierung und das Parlament, in: Schambeck (Hg), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System 1986, 531 ff, dieses Verhältnis als ein "*System kooperativer Gewaltenbalance*".

Umfang auch Mitwirkungsrechte der Parlamente an der Vollziehung³¹ und Mitwirkungsbefugnisse der Regierung an parlamentarischen Verhandlungen.³²

Im einzelnen ist die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierungsorganen auch unterschiedlich in den Gebietskörperschaften Bund und Ländern ausgestaltet,³³ weil die Regierungssysteme und die Parlamentsorganisation voneinander abweichen. Darauf ist im gegebenen Zusammenhang nicht näher einzugehen, weil die *Grundstrukturen* der parlamentarischen Demokratie und Gewaltenteilung jedenfalls übereinstimmen und auch als Schranken der Verfassungsautonomie der Länder gelten dürften.³⁴

Im Sinne der dargestellten organisatorischen und funktionellen Grundstrukturen erscheinen *besondere organisatorische Verknüpfungen* zwischen Parlament und Regierung der jeweiligen Gebietskörperschaft noch durchaus *systemkonform*. Dies gilt aber nicht für Verknüpfungen mit Organen der *gegenbeteiligten Gebietskörperschaft*,³⁵ da die Regierungssysteme logischerweise nur innerhalb einer Gebietskörperschaft besondere Verknüpfungen der Gewalten begründen können.³⁶

In *politischer Hinsicht* ist zu beachten, daß die von der Verfassung intendierte Gewaltenteilung und Balance zwischen Parlament und Regierung ("*alter Dualismus*") durch die Verknüpfung der Regierungsparteien mit der Parlamentsmehrheit überlagert wird und die Vormachtstellung der Regierung (Exekutive) verstärkt. Durch den im modernen Parlamentarismus üblichen *Klubzwang* werden die Parlamentsfraktionen der Regierungsparteien in der Regel für die Politik der Regierung (zB Regierungsvorlagen) stimmen, und die parlamentarischen Gegengewichts- und Kontrollmechanismen verlieren dadurch an Bedeutung, soweit sie an *Mehrheitsentscheidungen* geknüpft sind. Nur soweit der *parlamentarischen Opposition* Minderheitsrechte eingeräumt sind,³⁷ wirkt das Parlament in Verbindung mit der Öffentlichkeit noch als *Gegengewicht* zur Regierung (Verwaltung). Man spricht insofern vom "*neuen Dualismus*" im parlamentarischen System. Zu beachten ist, daß diese politische Verknüpfung von Parlaments

31 ZB gemäß Art 50, 51b, 54 und 55 B-VG oder Art 18 Abs 3 und 97 Abs 3 B-VG.

32 Art 75 B-VG; Art 36 Abs 4 B-VG.

33 Zum Verhältnis Landesregierung-Landtag vgl *Pernthaler/Weber*, Landesregierung, in: Dachs ua (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs 1991, 755 ff (762 f).

34 *Koja*, Verfassungsrecht, 167 f.

35 ZB Bundesparlament-Landesregierung, Landesparlament-Bundesregierung.

36 Siehe dazu auch die dreifache Bedeutung der Bundesverfassung als Aufteilung der staatlichen Funktionen zwischen Bund und Ländern, als Verfassung der Gebietskörperschaft Bund und als *Rahmen* für die Landesverfassungen, dargestellt in Erk VfSlg 3134/1956; 3314/1958; *Pernthaler*, JBl 1986, 481.

37 ZB Kontroll-, Rede- und Anfragerechte; vgl dazu *Koja*, Die politische Kontrolle der Vollziehung durch das Parlament, in: Khol (Hg), Macht und Kontrolle 1978, 65 f; *Wittmann*, Regierung und Opposition im parlamentarischen Prozeß, in: Jahrbuch für Politik 1979 (1980) 65 ff; *Morscher*, Die parlamentarische Interpellation 1973, 217 ff.

mehrheit und Regierung auch für den **Bundesrat** als zweite parlamentarische Kammer gilt: Im *Koalitionsabkommen* der beiden Regierungsparteien für die 18. Gesetzgebungsperiode vom 17.12.1990 haben sich diese verpflichtet, für ein übereinstimmendes Abstimmungsverhalten beider Parlamentsfraktionen im Nationalrat und Bundesrat zu sorgen.³⁸

4. Die parlamentarische Demokratie

Die parlamentarische Demokratie nach der österreichischen Bundesverfassung ist eine typische Form der **repräsentativen Demokratie**. Ihre organisatorischen und funktionellen Grundzüge stehen daher als Konkretisierung der verfassungsmäßigen Demokratie (Art 1 B-VG) gleichfalls unter dem Schutz der Gesamtänderung der Bundesverfassung.³⁹

a) "Reine" und "gemischte" parlamentarische Demokratie

Die parlamentarische Demokratie ist in Bund und Ländern unterschiedlich ausgeprägt: Im Bundesbereich besteht seit 1929 ein **volksgewählter Bundespräsident**, dem wichtige Funktionen im Regierungssystem zukommen. Da die Bundesregierung zwar vom Bundespräsident ernannt, aber nach wie vor *parlamentarisch verantwortlich* ist (Art 74 B-VG) und die Akte des Bundespräsidenten in der Regel an Vorschlag und Gegenzeichnung parlamentsverantwortlicher *Regierungsorgane* gebunden sind (Art 67 B-VG), spricht man hier mit Recht von einem gemischten Regierungssystem ("*parlamentarische Präsidentschaftsdemokratie*"). In der Praxis überwiegen dabei in Österreich die Elemente der parlamentarischen Demokratie auch im *Bundesbereich* bei weitem.

In den Ländern herrscht dagegen eine rein parlamentarische Regierungsform, die *Landesregierung* und deren Vorsitzender, der *Landeshauptmann*, werden von den Landtagen gewählt und sind diesen nach den Vorschriften der Landesverfassungen verantwortlich. In acht von neun Bundesländern herrscht darüber hinaus ein verfassungsmäßiges *Proporzsystem* in der Landesregierung, das in Wien durch ein politisch begründetes Mehrheitssystem überlagert ist. Das verfassungsmäßige Proporzsystem ist eine Sonderform der parlamentarischen Demokratie, die man als *Ausschußsystem* be-

38 Punkt 4 des Arbeitsübereinkommens zwischen SPÖ und ÖVP, abgedruckt in: **Khol/Ofner/Stirnermann** (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990 (1991) 203 ff.

39 **Rill**, Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaues direkt-demokratischer Elemente in der österreichischen Bundesverfassung 1987, 7 ff; **Adamovich/Funk**, Österreichisches Verfassungsrecht 1985³, 118; **Walter/Mayer**, Bundesverfassungsrecht, 62 f.

zeichnet.⁴⁰ In diesem System sind in der Regel die Bindungen zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung noch enger; die Regierungsfractionen übernehmen zum Teil die Aufgabe der parlamentarischen Opposition (Bereichsopposition).

Der Anteil der **unmittelbaren Demokratie** ist im Bundesbereich außerordentlich schwach, in einzelnen Ländern dagegen stärker ausgebildet; von einem System der "*semi-direkten Demokratie*" wie in der Schweiz kann man aber in Österreich nicht sprechen.⁴¹

b) *Parlamentarisches Zweikammer-System*

Im Bundesbereich ist der Organkomplex "Parlament" in *zwei Kammern* gegliedert (Nationalrat – Bundesrat). Dadurch soll der bundesstaatlichen Organisationsform Rechnung getragen werden, für die eine **Länderkammer** bei der Gesetzgebung als *Wesensmerkmal* angenommen wurde.⁴² Der Bundesrat wird von den *Landtagen* gewählt, ist also als zweite (indirekte) *parlamentarische Vertretung* konstruiert (Art 35 B-VG); seine parlamentarischen Funktionen sind aber gegenüber dem Nationalrat stark abgeschwächt. Er hat im allgemeinen nur ein *suspensives* Vetorecht gegen Gesetzesbeschlüsse.⁴³ Die Bundesregierung ist gegenüber dem Bundesrat parlamentarisch nicht verantwortlich, seine parlamentarischen Kontrollrechte sind gegenüber dem Nationalrat daher wenig wirksam und eingeschränkt. Das Zweikammersystem wird in seinen Funktionen vor allem auch durch die oben angeführten *parteipolitischen Bindungen* der Fraktionen im Nationalrat und Bundesrat stark beeinträchtigt. Auf die organisatorischen und funktionellen Besonderheiten des Bundesrates wird im Zusammenhang mit der geforderten Beteiligung des Bundesrates an *Vorhaben der europäischen Integration* noch konkreter zurückzukommen sein (Abschnitt V.).

c) *Probleme des Parlamentarismus im Verhältnis zur "auswärtigen Gewalt"*

Schon in "regulären" *auswärtigen Beziehungen* ist das Übergewicht der vollziehenden Gewalt (Regierung) gegenüber dem Parlament erdrückend: Der **Bundespräsident** hat das Monopol der Vertretung der Republik nach außen;⁴⁴ die parlamentarische Genehmigung von Staatsverträgen kann im allgemeinen inhaltlich am Vertragstext nichts mehr ändern, sondern nur die Art der innerstaatlichen Geltung und

40 **Pernthaler**, Staatslehre, 256.

41 Vgl. im einzelnen die Hinweise bei **Pernthaler**, Raumordnung III, 341 ff; **Fleiner-Gerster**, Allgemeine Staatslehre 1980, 299 ff.

42 VfSlg 2455/1952; **Pernthaler**, Staatslehre, 241.

43 Art 42 B-VG; Ausnahmen gemäß Art 35 Abs 4 und 44 Abs 2 B-VG.

44 Art 65 B-VG, auch in Angelegenheiten der Landesstaatsverträge gemäß Art 16 B-VG!

Durchführung modifizieren. Die Führung der "**Außenpolitik**" – einschließlich der Vorbereitung der Staatsverträge – obliegt der *Bundesregierung* bzw dem zuständigen *Bundesminister*, in sehr beschränktem Ausmaß auch der *Landesregierung* bzw dem *Landeshauptmann*. Das Parlament hat hier wohl die üblichen Resolutions- und Kontrollrechte, kaum aber einen Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung der Politik. Diese Struktur der auswärtigen Beziehungen als Exekutivfunktion wird nicht zuletzt auch durch die Regeln des Völkerrechts begünstigt, das nur *Regierungsmitglieder oder Regierungsvertreter* als die normalen handlungsbefugten Staatsorgane vorsieht.⁴⁵

Ungemein verstärkt wird diese Vorherrschaft der Regierungs(verwaltungs)funktionen im Bereich der europäischen Integration, weil hier die zwischenstaatlichen Organe in breitem Maße zu unmittelbar verbindlichen Akten der Rechtsetzung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit ermächtigt werden. An diesen zwischenstaatlichen Organen sind zwar nationale *Regierungsvertreter*, nicht aber nationale Parlamente beteiligt. Das "*Europäische Parlament*" hat bis jetzt keine, dem parlamentarischen Regierungssystem vergleichbare politische oder rechtliche Funktionen, sodaß als Ausweg nur ein neuer Einfluß-, Bindungs- und Kontrollmechanismus der nationalen Parlamente gegenüber den *nationalen Regierungsvertretern* in den EG-Organen bleibt. Ein solcher Mechanismus müßte bundesverfassungsrechtlich neu verankert werden, weil er eine Modifizierung des parlamentarischen Systems bedeutet.⁴⁶

Auf **Landesebene** verschärft sich dieses Strukturproblem in gewisser Weise, weil Landesorgane in der Regel nicht an EG-Entscheidungen unmittelbar mitwirken, sodaß die Landesparlamente noch weiter mediatisiert werden. Der Ausweg kann in diesem Fall nur dann in einer verstärkten parlamentarischen *Kontrolle der Landesorgane* bei der Mitwirkung an EG-Vorhaben sein. Dies gilt nicht nur für das geplante Länderbeteiligungungsverfahren, sondern vor allem auch dann, wenn der Bund von der geplanten Ermächtigung der EG-Verträge Gebrauch macht und in Landesangelegenheiten gemeinsame *Landesorgane* an der Vertretung Österreichs mitwirken läßt.

d) *Wandel des Parlamentarismus auf Landesebene*

Die Landesparlamente haben erst durch die Revolutionen von 1918 (auf Landesebene!) den Charakter echter *staatlicher* Parlamente errungen, während sie bis dahin den Charakter von ständischen Selbstverwaltungseinrichtungen hatten. Die dafür typische Verknüpfung von Exekutive und (unselbständiger) Gesetzgebung haftete dem

45 **Neuhold/Hummer/Schreuer**, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd 1, 1991², 271 ff; kritisch: **Esterbauer**, Außenpolitik in Demokratie und Rechtsstaat, JBl 1972, 33 ff; **derselbe**, Außenpolitische Willensbildung in der konstitutionellen Demokratie, JBl 1973, 243 ff.

46 Den Entwurf einer solchen Bundesverfassungs-Novelle hat der Präsident des Nationalrates Dr. H. **Fischer** in der Parlamentarischen Enquete des Bundesrates vom 20.5.1992 "Österreichische Bundesstaatlichkeit und EG" vorgestellt (Sten Prot 7 f).

Parlamentarismus auf Landesebene lange an.⁴⁷ Dazu kommt eine Kompetenzverteilung, welche die Gesetzgebungsbefugnisse der Landtage von Anfang an sehr bescheiden dimensionierte und ständig weiter einschränkte. Die Folge davon war, daß sich die Tätigkeit der Landesparlamente immer mehr auf *Kontrollfunktionen* der Verwaltung und *Resolutionen* gegenüber der Bundesstaatsgewalt verlagerte.

Ein gewisser Ausgleich dieser Tendenz liegt in der Regelung und finanziellen Beherrschung der **Privatwirtschaftsverwaltung** einschließlich der Förderungstätigkeit: Hier bietet sich den österreichischen Landesparlamenten ohne Begrenzung durch Kompetenzschränken ein weites Feld der Entwicklung und Steuerung der regionalen Wirtschafts- und Sozialordnung, des Umweltschutzes, der Kulturpolitik, der Familien- und Jugendfürsorge, autonomer Gesundheits- und Behindertenpolitik uva.

Es läßt sich unschwer absehen, daß die Besorgung derartiger öffentlicher Aufgaben der Daseinsvorsorge auf regionaler Ebene trotz der fortschreitenden europäischen Integration den Ländern verbleiben oder noch in verstärktem Maße zuwachsen werden. Neben speziellen wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben werden Versorgungs- und Entsorgungsaufgaben im Umweltbereich, Verkehrssysteme, Energieversorgung, Kulturaufgaben sicher in steigendem Maße regional zu bewältigen sein.⁴⁸ In allen diesen Bereichen wird es europäische Richtlinien, möglicherweise auch Bundesgesetze geben, und trotzdem werden für die Landtage Normsetzungsaufgaben, parlamentarische Mitwirkungsrechte und finanzielle Steuerungsmöglichkeiten bleiben. Die Landtage müssen darüber hinaus im regionalen Bereich neben den Landesregierungen auf Grund ihres *Resolutionsrechtes* und der damit verbundenen Öffentlichkeitswirkung auch immer mehr als Anlaufstellen für politische Initiativen aus der Bevölkerung – ohne Rücksicht auf die Kompetenzverteilung – dienen.

47 Siehe dazu Weber, Landesgesetzgeber und Landesregierung. Eine Untersuchung zur verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Gewaltenteilung in den österreichischen Bundesländern, in: Schambeck (Hg), Parlamentarismus und Föderalismus in Österreich (im Druck).

48 Treffend formuliert Firlel in der zuvor angeführten *Bundesratsenquête* vom 20.5.1992: "Wachstumskonflikte, die Probleme ökonomischer und ökologischer Standortqualitäten und die Folgen steigender Risiken im Sozialbereich verschärfen sich durch die Perfektionierung des marktwirtschaftlichen Systems in der EG. Gerade diese Probleme lassen sich aber nicht mehr zureichend durch generelle zentrale Regelungen und Planungen lösen, sondern kommen in verstärktem Maß auf Länder und Gemeinden zu; sie können nur durch konkrete Maßnahmen auf dieser Ebene entschärft werden. Das ist der neue Regionalisierungsdruck, der ein neues System der Organisation, Kommunikation, Vernetzung, Akzeptanzschaffung und Planung auf Landes(Gemeinde)ebene voraussetzt. Neben einer Aufwertung der Steuer(Budget)hoheit der Landtage müssen diesen auch neuartige Funktionen der Programmierung der Politik, dh der Erstellung von Leitlinien und Richtlinien für die Politik, zuwachsen."

Der Landesparlamentarismus wird daher – unter Bedachtnahme auf diese gewandelte Aufgabenstruktur – auch im Rahmen der europäischen Integration eine wichtige Funktion der demokratischen Steuerung und Kontrolle erfüllen können. Die verfassungsrechtliche Einbindung der Länder in den europäischen Integrationsprozeß wird dies in der institutionellen Durchführung sorgfältig zu berücksichtigen haben.

III.

Analyse der "Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration"

1. Das Prinzip der zweistufigen "funktionellen Zuordnung"

Es bedarf keiner weiteren Erörterung, daß die Organisation des Mitwirkungsverfahrens der Länder an "Vorhaben der europäischen Integration" prinzipiell von der **Rechtsqualität** derartiger "Vorhaben" im Lichte der innerstaatlichen Kompetenzverteilung und Gewaltengliederung abhängig ist. Die Schwierigkeit einer derartigen funktionell-organisatorischen Zuordnung⁴⁹ liegt aber darin, daß die Europäischen Gemeinschaften ein grundlegend anderes Organisations- und Funktionsschema aufweisen als die nationale Verfassungsordnung. Im besonderen sind den EG die österreichischen Systeme der Kompetenzverteilung, der Gewaltentrennung und der parlamentarischen Demokratie, wie sie oben dargestellt wurden, fremd.⁵⁰

Akte und Funktionen der EG müssen daher erst in das österreichische Verfassungssystem "**transformiert**" werden, um hier überhaupt zugeordnet werden zu können. Dabei muß klargestellt werden, daß es sich bei einer solchen "*Transformation*" nicht um eine "Transformation" von *Völkerrecht in Landesrecht* handelt, weil die europäischen Akte in aller Regel keiner solchen "Transformation" bedürfen, um innerstaatlich wirksam zu werden.

Unter dieser Voraussetzung können aber doch die für die *Rechtsüberleitung* aus anderen Verfassungsordnungen sehr pragmatisch entwickelten Regeln und Gesichtspunkte analog auf die innerstaatliche Einordnungsproblematik von Vorhaben der europäischen Integration angewendet werden.

Im Lichte einer reichhaltigen Kasuistik der Überleitungspraxis und ihrer theoretischen Begleitung wird man auch hier von einer Art "*formeller*" und "*materieller*" *Transformation* der europäischen Akte im Lichte der innerstaatlichen Verfassungsordnung sprechen können.⁵¹ Die "*materielle Transformation*" bezieht sich auf die

49 Über den untrennbaren Zusammenhang zwischen "*Organisation*" und "*Funktion*" siehe VfSlg 8466/1978 und dazu Matzka, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl 1980, 505 ff.

50 So tritt etwa in der EWG an die Stelle des *Gewaltenteilungsprinzips* das sogenannte "*Gemeinschaftsprinzip*"; zur Organisationsstruktur der EWG vgl ua Grabitz, in: derselbe (Hg), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art 4, RZ 6 ff.

51 Vgl dazu die bei Klecatsky/Morscher, Bundesverfassungsrecht, 35 ff, angeführten Literaturhinweise und VfGH-Erkenntnisse; Ermacora, Der Verfassungsgerichtshof 1956, 173 ff.

Frage der Geltung und Gültigkeit europäischer Akte im Rahmen der innerstaatlichen Ordnung – sie soll hier nicht weiter verfolgt werden. Die "*formelle Transformation*" bezieht sich auf die Frage der **Einordnung** europäischer Rechtsakte und Funktionen in die innerstaatliche Verfassungsordnung. Dabei steht im konkreten Fall nicht die *Abänderbarkeit* dieser Rechtsakte zur Debatte, sondern die Zuordnung der nationalen Mitwirkungs- und Umsetzungsrechte zu den verfassungsmäßigen Organen des Bundes und der Länder.

Die Verfassungsrechtsprechung ging ursprünglich sehr streng vom Maßstab der *geltenden* (hier also: der **nationalen**) Verfassungsordnung aus, welcher allein für die Qualität des "transformierten" Rechtsaktes maßgeblich sein sollte.⁵² Später modifizierte der Verfassungsgerichtshof diese Auffassung aber dahingehend, daß in jedem Einzelfall nach "*Inhalt und Autorschaft*" des betreffenden Rechtsaktes im Lichte der **fremden** Rechtsordnung ebenfalls zu prüfen ist, ob überhaupt ein Gesetz (oder eine Verordnung) vorliege, sodaß die "formelle Transformation" eine **doppelte Prüfung der Rechtssatzqualität** des fremden Rechtsaktes voraussetzte.⁵³

Eben diese Kriterien sind auch bei der Einordnung *europäischer Rechtsakte* in die innerstaatliche Verfassungsordnung zu beachten: Es kommt sowohl auf die funktionelle Einordnung dieser Akte nach dem Rechts- und Organisationsschema (der "Verfassung") der *Europäischen Gemeinschaften* an als auch auf die Zuordnung der so als europäische Rechtsakte qualifizierten Maßnahmen nach der *österreichischen Verfassungsordnung*, insbesondere im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und der Gewaltengliederung Parlament – Regierung (Verwaltung).

2. Europarechtliche Differenzierung der "Vorhaben"

a) Das Prinzip der expansiven Kompetenzauslegung durch die EG

Da die Europäischen Gemeinschaften kein souveräner Staat sind und ihnen daher auch keine originäre Hoheitsgewalt zukommt, erfolgt die Kompetenzzuweisung nach dem sog. "*Prinzip der begrenzten (Einzel)Ermächtigung*".⁵⁴ Im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) findet dieses Prinzip im Art 189 Abs 1 EWGV seinen positivrechtlichen Niederschlag.⁵⁵ Durchbrochen wird das Prinzip der begrenzten Ermächtigung durch die Bestimmungen über die "*autonome Vertragsergänzung*"

⁵² VfSlg 1695/1948; 1765/1949; 2854/1955 ua.

⁵³ VfSlg 4620/1963; 5120/1965 ua.

⁵⁴ Vgl statt vieler *Schweitzer/Hummer*, Europarecht 1990³, 108; *Grabitz*, in: derselbe (Hg), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art 189 Rz 4 mit weiteren Literaturhinweisen.

⁵⁵ Vgl weiters auch Art 3, Art 145 und Art 155 EWGV.

im EWGV, insbesondere Art 165 Abs 4, 166 Abs 3 und 235 EWGV, sowie durch jene Normen, in denen der EWGV ausdrücklich die *Wahl der Rechtshandlungen* zuläßt.⁵⁶

Der Natur der Gemeinschaft als "*Zweckverband – funktionaler Integration*"⁵⁷ entsprechend sind allerdings die im EWGV zugewiesenen Kompetenzen keineswegs eng und klar umschrieben,⁵⁸ wie es an sich dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung entsprechen würde.⁵⁹ Dies gilt etwa für die Bestimmungen über die *Zölle* (Art 28 EWGV) und die *Beihilfen* (Art 92 ff EWGV). Im besonderen trifft die erwähnte Unbestimmtheit der Kompetenztatbestände aber auf jene Kompetenzzuweisungsnormen zu, die ganze **Sachbereiche** übertragen. Beispiele hierfür sind der Art 43 (*Agrarpolitik*), der Art 75 (*Verkehrspolitik*) sowie die Art 100, 100a, b, 101 und 102 EWGV (*Rechtsangleichung*).

Gerade bei den Rechtsangleichungsnormen und der umfassenden *Vertragsergänzungsklausel* des Art 235 EWGV handelt es sich um funktionale Ergänzungen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, bei denen nur schwer rechtliche Grenzen gezogen werden können. Weitere Relativierungen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung bewirken die sog "*implied powers-Theorie*", dh die Annahme stillschweigender Hilfs- bzw Annexkompetenzen, die zur Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben notwendig sind,⁶⁰ und die Lehre von den "*resulting powers*" – wonach sich eine Zuständigkeit nicht nur aus einer einzigen Kompetenznorm, sondern auch aus mehreren bzw allen Kompetenznormen zusammen oder aus den Grundgedanken hinter den Normen ergeben kann. All das deutet auf ein allgemeines Vordringen des Prinzips der **inneren Souveränität**⁶¹ in der EWG hin:

Die theoretische und praktische Fülle an Hoheitsgewalt wird noch

- a) durch die mit der Kompetenzwahrnehmung verbundene "*Veränderungssperre*"⁶² für das nationale Recht

56 Vgl zB Art 9 Abs 2 EWGV.

57 Vgl Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht 1972, 156 ff.

58 Grundlegende **Einzelkompetenzen** der EG finden sich in den Gründungsverträgen (vgl zB Art 9–102 EWGV), in der Einheitlichen Europäischen Akte (vgl insb Art 102a, 130f – q, 130r – t, 100a, 99 und 8a EWGV) und in der geplanten Europäischen Union (Verträge von Maastricht).

59 Kritisch dazu Everling, Vom Zweckverband zur Europäischen Union – Überlegungen zur Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: FS Ipsen 1977, 600 f.

60 Vgl etwa EuGH RS 8/55, Slg Bd 2, 297 ff, 312.

61 Zum Verhältnis zwischen innerer und äußerer Souveränität in der EWG vgl Bleckmann, Nationales und europäisches Souveränitätsverständnis, in: Ress (Hg), Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften 1980, 33 ff.

62 Vgl statt vieler Kötz, Rechtsvereinheitlichung – Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele, RabelsZ 1986, 11; Langeheine, in: Grabitz (Hg), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art 100, RZ 69.

- b) durch den "*Vorrang des Gemeinschaftsrechts*"⁶³
- c) durch die *expansive Kompetenzinterpretation* seitens der EWG-Organen und zT auch der europarechtlichen Literatur abgerundet.

Die *Sperrwirkung der Kompetenzwahrnehmung* durch die EWG bedeutet den (jedenfalls vorübergehenden) Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten in dem geregelten Bereich, was insbesondere bei den *Rechtsangleichungskompetenzen* ins Gewicht fällt.⁶⁴ Da die gesamte Fortentwicklung der erfaßten Rechtsgebiete bei der EWG liegt, kommt es in vielen Bereichen zur **ständigen Ausweitung der EWG-Kompetenzen**.

Die *expansive Kompetenzinterpretation* besteht ua darin, daß der Art 2 EWGV iVm Art 235 EWGV als **Kompetenznorm** verwendet wird, obwohl der Art 2 EWGV nach herrschender Lehre⁶⁵ und nach der Rechtsprechung des EuGH⁶⁶ nur als Auslegungshilfe fungieren darf. Dadurch wurden über Art 235 EWGV (seit 1972) die Aufgaben der Gemeinschaft auch auf neue, im Gemeinschaftsvertrag nicht vorgesehene Politikbereiche ausgeweitet.⁶⁷ In diesem Zusammenhang sind insb die – seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte mittlerweile kodifizierte – **Forschungspolitik** außerhalb des Anwendungsbereiches der Europäischen Atomgemeinschaft (mit 88 Rechtsakten von 1973–1988), die **Umweltpolitik** (mit 77 Rechtsakten von 1974–1988) und das **Europäische Währungssystem** (mit 13 Rechtsakten von 1978–1988) zu erwähnen. Hätte die Praxis unter die Ziele des Vertrages iSd Art 235 stets nur die in Art 2 genannten *Aufgaben* und nicht auch die *Ziele* des Art 2 subsumiert, so wäre der faktische Übergang der Kompetenz-Kompetenz auf die EWG⁶⁸ niemals möglich gewesen.

Nach dem bisher Ausgeführten kann es daher nicht verwundern, daß auf dieser Grundlage EG-Organen außerhalb der eigentlichen Vertragsziele nicht nur Umweltschutzvorschriften erlassen haben, sondern auch so entfernte Ziele wie Qualität von Süßwasser, Erhaltung von Vogelarten, Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Verhütung von Krebs, Aids-Bekämpfung ua verfolgten.

Es wurden schon bis jetzt durch EG-Vorschriften weit über die Wirtschaftspolitik hinaus auch die Innen- und Kulturpolitik der Mitgliedsstaaten, der Verbraucherschutz, die regionale Strukturpolitik, das Schul- und Hochschulwesen, die Lehrerbildung, das

63 Vgl dazu **Schweitzer/Hummer**, Europarecht, 231 ff.

64 Vgl etwa **Gutknecht**, Instrumente und Programmatik der Rechtsangleichung, in: Korinek/Rill (Hg), Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG 1990, 263 ff; kritisch: **Mittendorfer**, Währungsunion und Föderalismus 1992.

65 Vgl statt vieler **Grabitz**, in: derselbe (Hg) Kommentar zum EWG-Vertrag, Art 2, RZ 1 mit weiteren Nachweisen.

66 Vgl insb das Urteil **Giménez Zaera**, RS 126/86, Slg 3697.

67 Vgl ua **Grabitz**, in: derselbe (Hg), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art 235, RZ 10.

68 Vgl ua **Steindorff**, Grenzen der EG-Kompetenzen 1990, 114.

Rundfunkwesen und die Gesundheitspolitik erfaßt. Von der Einheitlichen Europäischen Akte konnte daher kaum mehr eine sachgebietsmäßige Erweiterung, wohl aber "*eine Steigerung der Agressivität der Gemeinschaftsbetätigung*" erwartet werden.⁶⁹ Die geplante "Europäische Union" (Verträge von Maastricht) werden diese Trends noch weiter verstärken.

b) Rechtswirkungen der Gemeinschaftsakte

Während Akte des klassischen Völkerrechts in der Regel zunächst die Staaten verpflichten und erst in einem weiteren Schritt in innerstaatliche Rechtsnormen und Entscheidungen umgewandelt werden, gelten die Rechtsakte der EG zum Teil als *unmittelbar* (für die Bürger und alle Staatsorgane) *verbindliches Recht* in jedem Mitgliedsstaat. In Verbindung mit dem zuvor beschriebenen Kompetenzbereich der Gemeinschaft hat man daher zurecht davon gesprochen, daß die EG nicht **Außenpolitik** ("*Auswärtige Angelegenheiten*"), sondern **Innenpolitik** betreibt und daher bei Bundesstaaten unmittelbar in die Kompetenzverteilung der staatlichen Ordnungsaufgaben eingreift.⁷⁰

Nach den (europarechtlichen) Rechtsatzformen unterscheidet man⁷¹ zwischen

- o **Verordnungen** – sie sind generelle Rechtsnormen, die in allen ihren Teilen *unmittelbare* Verbindlichkeit haben und dem nationalen Recht vorgehen;
- o **Richtlinien** – sie sind für die Mitgliedsstaaten nur hinsichtlich der *Ziele* verbindlich, überlassen den (zuständigen) innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und Mittel ihrer Durchführung. Die Durchführung muß aber "*rechtswirksam*" erfolgen und wird von den europäischen Instanzen kontrolliert. In besonderen Fällen wird auch eine *unmittelbare* rechtliche Anwendbarkeit der Richtlinien angenommen, die wiederum "*europäisch*" ausgelegt und kontrolliert wird;⁷²
- o **Einzelfallentscheidungen** – sie sind in allen Teilen für den Adressaten (Mitgliedsstaaten oder Individuen) verbindlich. Zuständig dafür sind der *Rat* oder die *Kommission*, wenn die Vollziehung des Gemeinschaftsrechtes nicht den Mitgliedsstaaten, sondern den Organen der EG selbst übertragen ist;

69 Kruis, Variationen zum Thema Kompetenzkompensation, in: FS Geiger 1989, 159.

70 Kruis, FS Geiger, 162.

71 Siehe dazu die Hinweise bei: **Schweitzer/Hummer**, Europarecht, 111 ff.

72 **Schweitzer/Hummer**, Europarecht, 115 f (mit weiteren Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung).

- o **Empfehlungen** – sie haben keinen verbindlichen Charakter, sondern dienen zur Formulierung der gemeinschaftlichen Politik, Planungen, Standardisierungen uä.

Umfangmäßig sind die Befugnisse zur Erlassung *genereller Rechtsätze* durch die Gemeinschaft weitaus bedeutender als die eigenen *Vollzugsaufgaben* der Gemeinschaft. In der Regel bleibt die administrative Durchführung und die Konkretisierung der Rechtsvorschriften bei den *Mitgliedstaaten*. Sie kann aber auch⁷³ der *Kommission* übertragen sein.

c) *Organisatorische und verfahrensmäßige Qualifikation der "Vorhaben"*

Die geplanten Mitwirkungsrechte der Länder setzen voraus, daß überhaupt nationale Organe in "*Vorhaben der europäischen Integration*" tätig werden können.

Dazu eine vorgängige Klärung: Die Erläuterungen der Regierungsvorlage zur B-VG-Novelle 1992, 372 d Blg, 18. GP, 7 f, meinen, daß es sich hierbei nur um Tätigkeitsbereiche von *EG- oder EWR-Organen* handeln könne, nicht aber um "*innerstaatliche Vorhaben oder Initiativen im Bereich der Europäischen Integration*".⁷⁴ Diese Eingrenzung läßt sich weder aus dem Begriff noch aus der Sache der Europäischen Integration begründen; sie ist auch praktisch völlig undurchführbar. EG-Vorhaben sind – wie oben dargestellt – ihrem Wesen nach europäische **Innenpolitik** – eine Trennung zwischen "österreichischem" und "europäischem" Rechts- und Organisationsbereich ist insofern gar nicht mehr durchführbar. Österreichische Organe müssen europäische Vorhaben innerstaatlich vorbereiten und durchführen, die Vorstellung einer "*Abgrenzung*" zwischen innerstaatlichem und internationalem Bereich geht von einem ganz anderen Bild der "*Auswärtigen Angelegenheiten*" aus, als es der EG-Wirklichkeit entspricht. Im besonderen kennt die – aus der Praxis der EG entstandene – **deutsche "Vereinbarung über die Mitwirkung der Länder an EG-Vorhaben"** vom 18.12.1987 diese Abgrenzung nicht.⁷⁵

Unter dieser Voraussetzung bleibt allerdings festzuhalten, daß der wichtigste Ansatzpunkt des Mitwirkungsverfahrens Einflußmöglichkeiten **österreichischer Staatsorgane** – also von **Bundesorganen** – auf Organhandlungen der Europäischen Gemeinschaften (allenfalls auch des EWR) sein sollen. Nach der Verfassung der EG kann dies weder das Organhandeln der Kommission, noch das der europäischen

73 ZB bei der Regionalförderung oder der Kontrolle von Beihilfen.

74 In diesem Sinne sieht Art 1 Abs 3 der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der europäischen Integration (Wiener LGBl 1992/30) für "**Vorhaben des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Integration**" besondere Informationsverfahren *außerhalb des Länderbeteiligungsverfahrens* vor. Dadurch wird insbesondere die **Bindungswirkung** der "einheitlichen Stellungnahme der Länder" ausgeschaltet.

75 Vgl dazu **Burtscher**, EG-Beitritt, 159.

"Bürokratie" betreffen, sondern nur das des Rates und seiner Ausschüsse, allenfalls noch das Verhalten österreichischer Vertreter in den Beratenden Ausschüssen, den Fach- und Verwaltungsausschüssen, den Paritätischen Gruppen, den Arbeitsgruppen und Fachgruppen, wo nationale Delegationen vertreten sind.⁷⁶

Ebenfalls dem Mitwirkungsverfahren zugänglich ist der Gebrauch von Verfahrensrechten des Mitgliedstaates im Rahmen von Entscheidungsverfahren der Kommission oder Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof. In allen diesen Fällen können sowohl das Abstimmungsverhalten, als auch bestimmte Verhandlungspositionen oder inhaltliche Anregungen und Vorstellungen der österreichischen Seite (zB Entwürfe, Vorschläge uä) Gegenstand des Mitwirkungsverfahrens sein.

d) Äußere Form der Vorhaben

Die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden setzen eine frühzeitige **Information** über europäische "Vorhaben" voraus. Diese Information muß primär am üblichen **Aktensystem** der EG ansetzen. Im Vordergrund stehen dabei

- o Dokumente der verschiedenen Gemeinschaftsorgane über ihre Anträge und Beschlüsse im Verkehr untereinander und nach außen;
- o Berichte, Protokolle und Mitteilungen über Sitzungen von Gemeinschaftsorganen;
- o Berichte der Ständigen Vertretung Österreichs über Sitzungen und Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane;
- o Dokumente und Akten über österreichische Initiativen, Stellungnahmen, Erläuterungen uä, die an Gemeinschaftsorgane gerichtet sind;
- o Dokumente über Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, an denen Österreich beteiligt ist.

Neben dieses schriftliche Informationsverfahren über alle wesentlichen Akten muß auch eine regelmäßige **mündliche Information** über den jeweiligen Stand der Vorhaben, Beratungen uä treten, um noch nicht verfestigte Entwicklungstendenzen des Gemeinschaftshandelns rechtzeitig beobachten und beeinflussen zu können.

3. Innerstaatliche "Transformation" der Vorhaben

Im Sinne der oben erläuterten "zweistufigen Zuordnung" kommt es für die innerstaatliche Zuordnung primär auf die europarechtliche Rechtsatzqualität (oder sonstige Qualifikation) und sekundär auf die innerstaatliche Zuordnung bzw Handlungsermächtigung oder Handlungsverpflichtung an. Nach diesen Kriterien wäre in jedem Einzelfall

⁷⁶ Vgl Bartscher, EG-Beitritt, 153.

folgende "*Transformation*" von Vorhaben der europäischen Integration vorzunehmen, um das Länderbeteiligungsverfahren in Gang zu setzen.

a) *Bundesstaatliche Transformation*

Im Hinblick auf die komplexe Struktur der EG-Vorhaben und der prinzipiellen Beeinträchtigung der Länderrechte durch ihren Ausschluß von unmittelbarer Mitgliedschaft ist die innerstaatliche Zuordnung von Vorhaben zum Wirkungsbereich der Länder **extensiv** vorzunehmen.⁷⁷

Es gehören also zum Landesbereich insbesondere Vorhaben, die

- o *den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung berühren;*⁷⁸
- o *die Privatwirtschaftsverwaltung, einschließlich der Förderungsverwaltung und privatrechtlichen Transfers zwischen Gebietskörperschaften*⁷⁹ *berühren;*
- o *das Budget, Finanzplanungen und finanzielle Transfers in hoheitlichen Formen berühren;*⁸⁰
- o *durch die Verwaltung der Länder selbständig, in mittelbarer Bundesverwaltung oder in Auftragsverwaltung unmittelbar oder mittelbar (durch ausgegliederte*

77 So im Prinzip auch die Regierungsvorlage der B-VG-Novelle 1992, 372 Blg Sten Prot NR, XVIII. GP, 8.

78 Art 11, 12 und 15 Abs 1 B-VG; alle Sonderkompetenzen der Länder auf Grund von verfassungsrechtlichen Einschränkungen der Bundeskompetenzen (zB Art 10 Abs 1 Z 6, 8, 9, 11, 12, 13 B-VG); auf Grund besonderer "Systeme" der Kompetenzverteilung (zB Art 14, 14a, 21 B-VG, F-VG 1948 ua), auf Grund von verfassungsrechtlichen Einzelbegründungen von Landeskompetenzen (zB in Übergangsvorschriften zu B-VG-Novellen, im Datenschutz, Minderheitenschulwesen ua), auf Grund von Kompetenzfeststellungen des Verfassungsgerichtshofes gemäß Art 138 B-VG ua. Zum "Unsystem" der geltenden Landeskompetenzen vgl die Hinweise bei **Pernthaler**, Kompetenzverteilung, 13 ff.

79 Art 17 B-VG als inhaltlich unbegrenzte "*Aufgriffskompetenz*" der Länder und die auf dieser Grundlage beruhenden "Selbstbindungsgesetze", privatrechtlichen Vergabe- und Förderungssysteme, Vor-, Mit- und Fremdfinanzierung durch die Länder ua; vgl dazu **Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat 1992, III.1.; **derselbe**, Österreichische Finanzverfassung 1984, 148 ff, 179 ff, 252 ff.

80 Vgl die Hinweise bei **Pernthaler**, Finanzverfassung 131 ff, 184 ff.

Rechtsträger uä) zu vollziehen oder mitzuvollziehen (zB auch in Gemeinschaftsverwaltungen) sind;⁸¹

- o nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung "*komplexe Zuständigkeiten*" ("*Querschnittsmaterien*") sind und so den Wirkungsbereich der Länder jedenfalls **mitberühren**;⁸²
- o in den *autonomen Wirkungsbereich der Gemeinden* fallen und nach ihrer kompetenzrechtlichen Zuordnung die *Landesaufsicht* – sei es auch nur die finanzielle Aufsicht – berühren.⁸³

b) *Transformation nach der (innerstaatlichen) Rechtsqualität*

Hier ist nach der (europarechtlich begründeten) Bindungswirkung oder sonstigen Rechtsqualität zwischen folgenden innerstaatlichen Organkompetenzen zu differenzieren:

- o *Gesetzesgleiche Akte* ("*Quasigesetze*") – dazu gehören vor allem **Verordnungen** europäischer Organe und **Richtlinien**, soweit sie unmittelbar anwendbar sind und nicht fristgerecht ausgeführt wurden. Diese europäischen "*Quasigesetze*" gehen sogar innerstaatlichen Gesetzen vor, sodaß sie in einem "*Stufenbau der Rechtsordnung*" nach der derogatorischen Wirkung jedenfalls **über** den innerstaatlichen Bundes- oder Landesgesetzen stehen.⁸⁴
- o *Grundsatzgesetzgleiche Akte* ("*Quasigrundsatzgesetze*") – dazu gehören vor allem Richtlinien europäischer Organe, die innerstaatlich **durch Gesetze auszuführen**

81 Es gehören dazu also nicht nur Aufgaben der selbständigen Landesvollziehung gemäß Art 11, 12, 15 B-VG ua, sondern auch **unselbständige** Vollzugsaufgaben gemäß Art 102 und 104 B-VG und privat- oder öffentlichrechtlich geregelte Gemeinschaftsaufgaben; vgl dazu **Adamovich/Funk**, Verfassungsrecht, 276 ff und (für Gemeinschaftsaufgaben) **Pernthaler**, Finanzverfassung, 179 ff.

82 Siehe die Hinweise bei **Pernthaler**, Kompetenzverteilung, 86 ff.

83 Vgl die neuere Auslegung der staatlichen Aufsicht im Verhältnis zur verfassungsmäßigen Gemeindeautonomie, dargestellt bei **Pernthaler**, Raumordnung III, 47 ff sowie die "klassische" Darstellung von **Berchtold**, Gemeindeaufsicht 1972.

84 Zum "Stufenbau der Rechtsordnung" – insbesondere nach der derogatorischen Wirkung der Rechtsnormen – siehe **Walter**, Der Aufbau der Rechtsordnung 1964, 55 ff; ähnlich wie hier: **Öhlinger**, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht 1973; zur europarechtlichen Begründung des **Vorranges** des (verbindlichen) Gemeinschaftsrechts siehe die Hinweise bei **Schweitzer/Hummer**, Europarecht, 231 ff; im selben Sinne auch die geplante Neufassung des Art 18 Abs 1 B-VG im Entwurf einer B-VG-Novelle über "*flankierende bundesverfassungsgesetzliche Regelungen zum EWR-Abkommen*".

sind.⁸⁵ Maßgeblich ist hierfür die innerstaatliche Rechtslage und der Grundsatz des Art 18 B-VG als Verpflichtung für eine gesetzmäßige Verwaltungsführung in der nationalen (Bundes- oder Landes)Rechtsordnung.

- o *Akte der Regierungsgewalt ("Politik")*, der *Regierungsplanung* oder *Regierungselbstbindung* – dazu können – je nach ihrem Inhalt und ihrer Formulierung – Stellungnahmen, Empfehlungen und Planungen europäischer Organe gehören, die eine einheitliche europäische Politik in verschiedenen Sachbereichen herbeiführen wollen. Sie müssen innerstaatlich erst in *Rechtsakte* umgesetzt werden, um Verbindlichkeit gegenüber Verwaltungsorganen oder Bürgern zu erlangen.
- o *Finanzierungsentscheidungen* – sie binden – je nach Inhalt und Formulierung – die Budgethoheit des Bundes oder der Länder.
- o *Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsakte* – sie beruhen nach der innerstaatlichen Verfassungsordnung auf einer gesetzlichen (quasigesetzlichen) Grundlage gemäß Art 18 B-VG oder auf entsprechenden besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigungen der (unmittelbaren) internationalen Verwaltung.⁸⁶

4. Gegenstandsbereich der bindenden Stellungnahme der Länder

Wenn eine Verfassungsnorm – so wie die geplante B-VG-Novelle – das Recht der *bindenden* Stellungnahme zu EG-Vorhaben nach dem Kriterium "*Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist*" differenziert, setzt sie damit die zuvor beschriebene "**formelle Transformation**" der EG-Akte begrifflich voraus, da anders eine derartige funktionelle Differenzierung europäischer "Vorhaben" nach Gesichtspunkten der österreichischen Verfassungsordnung nicht durchführbar ist. Der Gegenstandsbereich des bindenden Stellungnahme-Rechtes ist daher wie folgt zu konkretisieren:

a) "*Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist*"

Dazu gehören insbesondere europäische Vorhaben, die folgende Landesgesetzgebungsfunktionen berühren:

⁸⁵ Zu beachten ist, daß es sich hier nicht um die **föderalistische** Type "*Grundsatzgesetzgebung*" (Art 12 B-VG uä) handelt, weil auch die Bundesgesetzgebung gebunden wird und gewisse Möglichkeiten der unmittelbaren Anwendbarkeit Europäischer Richtlinien bestehen, die bei der "*Grundsatzgesetzgebung*" im Bundesstaatsverhältnis völlig fehlen; vgl dazu die Hinweise bei **Schweitzer/Hummer**, Europarecht, 115 f.

⁸⁶ ZB Einzelfallentscheidungen gemäß Art 189 Abs 4 EWGV.

- o Gesetzgebungsfunktionen nach Art 15 Abs 1 B-VG und sonstige Spezialkompetenzen der Länder⁸⁷
- o Gesetzgebungsfunktionen als Ausführungsgesetzgeber nach nationalen Kompetenzen⁸⁸
- o Gesetzgebungsfunktionen im Zusammenhang mit der Verwaltungsorganisation und dem Dienstrecht der Landesbediensteten⁸⁹
- o Gesetzgebungsfunktionen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung (Selbstbindungsgesetze), insbesondere Organisationsgesetze, Förderungsgesetze, Vergabengesetze, Finanzierungsgesetze.⁹⁰

b) Maßnahmen und Rechtsakte in diesen "Angelegenheiten"

In den zuvor beschriebenen Funktionsbereichen der Landesgesetzgebung beschränkt sich aber das bindende Stellungnahmerecht keinesfalls nur auf europäische Maßnahmen und Rechtsakte, die **unmittelbar** den Landesgesetzgeber betreffen – wie zB (europäische) *Verordnungen*⁹¹ – oder **unmittelbar** – wie zB (europäische) *Richtlinien*⁹² – verpflichten.

Das Stellungnahmerecht erfaßt vielmehr auch alle **vorbereitenden** Maßnahmen und Akte, die zu solchen Rechtsakten führen oder führen können, auf nationaler und europäischer Ebene. Da diese vorbereitenden Akte bei weitem überwiegen werden, ist der Schwerpunkt dieses Stellungnahmerechtes nicht auf der Ebene der (Quasi-)Gesetzgebung, sondern auf der Ebene der *Gesetzesvorbereitung* durch Organe der nationalen und internationalen Verwaltungen und Regierungen zu sehen.

87 Siehe die Hinweise in Anm 78.

88 ZB Art 12, 14, 14a B-VG, Finanz-Verfassungsgesetz 1948 ua.

89 Vor allem auch im Bereich der *mittelbaren Bundesverwaltung* (Art 102 B-VG) und der *Auftragsverwaltung* (Art 104 B-VG); zu beiden vgl *Pesendorfer*, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung 1981, 29 ff; *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung II 1978, 184; derselbe, Finanzverfassung, 73.

90 Vgl dazu *Wenger*, Zur Problematik der österreichischen "Selbstbindungsgesetze", in: FS Korinek 1972, 189 ff; *Schäffer*, Die sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung und das Gesetz, in: FS Antonioli 1979, 253 ff; *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung I 1975, 86 f.

91 Hier wird der **Landesgesetzgeber** deshalb unmittelbar betroffen, weil seine Kompetenz nach den Prinzipien der "Veränderungssperre" und des "Vorranges des Gemeinschaftsrechts" (Anm 62, 63) für die Dauer der Kompetenzwahrnehmung der europäischen Organe "überschattet" wird.

92 *Richtlinien* der EG verpflichten den Landesgesetzgeber zur Ausführung im Landesrecht, weil sie in der Regel nicht unmittelbar bzw anwendbar sind (Anm 72).

Schließlich gehören zu den "*Maßnahmen*" – wie oben angeführt wurde – **verfahrensrechtliche Akte** in europäischen Verwaltungsverfahren oder Gerichtsverfahren, wenn sie Gesetzgebungsfunktionen der Länder im zuvor genannten Sinne *gegenstandsmäßig* (also nicht nur *unmittelbar* Landesgesetze) berühren.

IV.

Konsequenzen für die Organisation der Mitwirkung der Länder

1. Mitwirkung als Funktion der Gebietskörperschaft "Land"

a) *Mitwirkung als Kompetenzausgleich*

Die europäische Integration, vor allem eine Mitgliedschaft bei den EG, bewirkt einen Kompetenzverlust der Länder, der in seinen wahren Dimensionen wegen der vielfältigen Prinzipien einer *expansiven* ("aggressiven") *Kompetenzhandhabung* der EG-Organen⁹³ noch gar nicht absehbar ist. Das geplante Mitwirkungsverfahren soll – neben anderen Maßnahmen⁹⁴ – einen funktionsgemäßen Ausgleich für diese *Kompetenzverluste* bieten. Kompetenzen und Kompetenzverluste sind aber nicht einem bestimmten *Organ* des Landes, sondern der *Gebietskörperschaft* zuzuordnen.

Der Mitwirkungsanspruch aus dem Länderbeteiligungsverfahren ist daher ein **Recht des Landes** und zwar jedes *einzelnen Landes* als Träger der durch die europäische Integration "*überschatteten*" Landeskompetenzen. Die Auswirkung der europäischen Kompetenz-Handhabung wird hier nach der österreichischen Verfassungsdogmatik als "*Überschattung*" qualifiziert, weil die Landeskompetenz – ähnlich wie bei der Kompetenz-Handhabung der Bundeszuständigkeit des "*Kriegsfolgen-Tatbestandes*" (Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG)⁹⁵ – nur für die Zeit und den Umfang der *Ausübung der EG-Kompetenz* zurückgedrängt ("unwirksam") wird.

93 Siehe die Hinweise bei Anm 58 ff.

94 Vor allem Kompetenz-Rückübertragungen, Organisationsreformen und Änderungen der Finanzverfassung; vgl dazu als ersten Schritt die Neuordnung der Kompetenz zur Regelung des Verkehrs mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken (B-VG-Novelle 1992, BGBl 1992/276 Art I-III) und das vor Unterzeichnung stehende "*politische Paktum*" über die Neuordnung des Bundesstaates; Schaffer, Bestandsaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform, in: Pernthaler (Hg), Neue Wege der Föderalismusreform 1992, 13 ff (47 ff); Pernthaler, Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich, ÖZP 1992 (im Druck).

95 Zur "*Überschattungstheorie*" vgl Ermacora, Verfassungsgerichtshof, 150 f.

b) *Mitwirkung als Partizipationsausgleich*

Nach der völkerrechtlichen Struktur und konkreten Organisation der Europäischen Gemeinschaften sind die Länder keine *unmittelbaren Mitglieder* dieser Organisationen, wohl aber der Bund, vertreten durch die Bundesregierung (den zuständigen Bundesminister). Die Länder sind daher regelmäßig von der *mitgliedschaftlichen Partizipation* an Vorhaben der EG ausgeschlossen, wohl aber an deren Rechtsakte gebunden.

Von dieser fehlenden Partizipation in den EG-Organen sind wiederum die Länder *als Gebietskörperschaften* betroffen, weil die Mitgliedschaft ein **Status des Rechtsträgers** ist. Nach der oben dargestellten europarechtlichen Analyse und den Grundsätzen der formellen Transformation ist es zunächst auch gar nicht absehbar, welche konkrete *Organfunktion* der Länder von der fehlenden Partizipation betroffen wird: Es sind eben potentiell **alle** Funktionen der Länder von der EG-Mitgliedschaft Österreichs *"überschattet"*, sodaß der *Partizipationsausgleich* nicht irgendeinem Organ vorbehalten ist, sondern die **Gebietskörperschaft Land** betrifft.

c) *Organisation der Mitwirkung als Landeskompetenz*

Ist die "Mitwirkung" an Vorhaben der europäischen Integration eine Funktion der Gebietskörperschaft Land, so ist die **Organisation** dieser Mitwirkung ein Regelungsbereich der *Verfassungsautonomie der Länder*⁹⁶ und zwar ihres Kernbereiches, der Organisationshoheit der Länder.⁹⁷

Dies gilt sowohl unter kompetenzrechtlichen als auch unter landesorganisatorischen Gesichtspunkten: Die **Besorgung von Landesaufgaben** so zu organisieren, daß sie auch bei *"Überschattung"* durch die europäische Integration mit einem Rest autonomer Gestaltungshoheit erfüllt werden können, gehört zur Kompetenz *"Verwaltungsorganisation"* gemäß Art 15 Abs 1 B-VG.⁹⁸ Soweit davon der Wirkungsbereich der **obersten Landesorgane** – Landtag, Landeshauptmann, Landesregierung – notwendiger Weise betroffen wird, weil deren Befugnisse durch die Kompetenzausübung der EG-Organen *"überschattet"* werden, gehört die Regelung der Mitwirkung zum unbestrittenen Kernbereich der *Landesverfassungsautonomie* der Länder gemäß Art 99 B-VG.

96 Zum Inhalt der *Verfassungsautonomie* der Länder vgl Koja, Verfassungsrecht, 23 ff; Pernthaler, JBl 1986, 477 ff.

97 Die *Organisationshoheit* gehört sowohl aus bundesstaatstheoretischen Erwägungen (Einrichtung der obersten *Staatsorgane* der Länder!) als auch aus positivrechtlichen Gründen (Inhalt der Landesverfassungen!) zum Kern der Verfassungsautonomie; vgl dazu – außer den Hinweisen im Text – Pernthaler, Verwaltungsorganisation, 10 f; EB zur Regierungsvorlage der B-VG-Novelle 1974, 182 Blg Sten Prot NR XIII. GP, 16.

98 Vgl dazu Pernthaler, Verwaltungsorganisation, 11 ff.

d) *Koordination der Länder durch Vereinbarung gemäß Art 15a Abs 2 B-VG*

Erkennt man die Mitwirkung an der europäischen Integration als Funktion und Zuständigkeitsbereich der Länder, so ist nach der bundesverfassungsrechtlichen Grundstruktur des *kooperativen Föderalismus*⁹⁹ die **Koordination** dieser Landesfunktionen eine Aufgabe der *staatsrechtlichen Vereinbarung der Länder untereinander* (Art 15a Abs 2 B-VG).

Es wäre nach heutiger Auffassung¹⁰⁰ funktionswidrig, wenn der **Bundesverfassungsgesetzgeber** selbst diese Koordination vornehmen würde, weil er dadurch massiv in den Kernbereich der Verfassungsautonomie der Länder eingreifen würde und so den eigentlichen Zweck des Verfahrens – eine Verstärkung der "überschatteten" föderalistischen Struktur der Bundesverfassung zu bewirken – ad absurdum führen würde.

Geradezu ein verfassungspolitischer Widersinn wäre es aber, die Handhabung des neugeschaffenen Rechtes der Länder einem **Bundesorgan** – wie dem Bundesrat – als "Treuhänder" zu übertragen¹⁰¹ und so die europäische Integration als Instrument einer *zusätzlichen* (also zweifachen!) Mediatisierung des eigenen Wirkungsbereiches der Länder zu benutzen.

e) *"Einheitliche Stellungnahme" und Landesautonomie*

Die geplante B-VG-Novelle sieht auf Wunsch der Länder vor, daß die "*einheitliche Stellungnahme*" der Länder nicht nach dem "**Einstimmigkeitsprinzip**", sondern auch nach dem "**Konsensualprinzip**",¹⁰² dh unter möglicher Stimmenthaltung (Nichtteilnahme) oder auch Überstimmung einzelner Länder, gebildet werden kann.

Dies ist nach den strukturellen Grundvoraussetzungen des kooperativen Föderalismus nur dann mit dem verfassungsmäßigen Prinzip der "*Selbständigkeit*" (*Autonomie*) der Länder in ihren Kompetenzen und eigenen Angelegenheiten¹⁰³ vereinbar, wenn **alle** Länder in einer *verfassungsändernden Vereinbarung* gemäß Art 15a Abs 2 B-VG einem solchen Organisationsprinzip zustimmen. Dann entspricht dieser

99 Siehe die Hinweise unter II.2.c.

100 Vgl dagegen die "*Bevormundung*" der Länder durch das BVG über die Einrichtung der Ämter der Landesregierung, BGBl 1925/289, und § 8 Abs 5 ÜG 1920.

101 Siehe I.3. und V. dieser Untersuchung.

102 Zum Prinzip der "*Konsensual*"- oder "*Konkordanzdemokratie*" vgl **Pernthaler**, Staatslehre, 208 f, 448.

103 Neben den (hoheitlichen) *Kompetenzen* erstreckt sich die Autonomie der Länder insbes auf Akte gemäß Art 17 B-VG, politische oder finanzielle Planungen, Koordinationsmaßnahmen des kooperativen Föderalismus uä.

Vorgang nämlich einer – prinzipiell zulässigen – *Übertragung von Landes-Hoheits-gewalt auf Zwischenländereinrichtungen*.¹⁰⁴

Daran festzuhalten ist deshalb so wichtig, weil die Praxis des deutschen Länderbeteiligungsverfahrens von 1979/80 gezeigt hat, daß das **Einstimmigkeitsprinzip** ein solches Verfahren praktisch unanwendbar macht,¹⁰⁵ sodaß es weitgehend sinnlos wäre, eine neue Verfassungseinrichtung auf einer solchen funktionswidrigen Voraussetzung zu gründen. Kommt es allerdings nicht zur erwähnten Vereinbarung, gibt es nach geltender Verfassungslage zum Einstimmigkeitsprinzip der Länderkoordination keine Alternative!¹⁰⁶

2. Die komplexe Natur der "Stellungnahme" als organisatorische Aufgabe

a) Die Stellungnahme als Funktionsbündel von Gesetzgebung und Vollziehung

Die "*Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration*" sind schon von ihrem Ursprung her in das verfassungsmäßige Funktionsschema von *Gesetzgebung und Vollziehung* ebensowenig einzuordnen wie in das innerstaatliche Organisationsschema "*Parlament*" – "*Regierung*": Beide kunstvollen Gliederungs- und Balanceformen der Staatsverfassung¹⁰⁷ sind den EG fremd.

Auch unter dem Gesichtswinkel der oben dargestellten "*formellen Transformation*" von EG-Akten¹⁰⁸ würden die Stellungnahmen sowohl Akte der Gesetzgebung und der parlamentarischen Budgethoheit als auch Akte der Regierung, Planung und Verwaltung der Länder erfassen. Dazu kommt, daß bei einzelnen Vorhaben¹⁰⁹ die davon erfaßten innerstaatlichen Funktionen trennbar sein mögen; bei anderen Vorhaben, wie *allgemeine Politikbindungen* oder *Planungen*, aber auch in sehr frühen Stadien der europäischen Rechtsetzung, wird diese Trennung entweder gar nicht oder jedenfalls nicht zweifelsfrei durchführbar sein.

104 Vgl. **Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer 1978, 65 ff; für unzulässig halten eine solche Übertragung **Rill/Schäffer**, Die Rechtsnormen für die Planungs koordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung 1975, 70 f; **Rill**, Gliedstaatsverträge 1972, 679; dagegen insbes **Evers**, Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden 1976, 223 ff.

105 Vgl. **Burtscher**, EG-Beitritt, 95 ff und 153 ff.

106 Davon gehen offenbar auch die EB der Regierungsvorlage, 372 Blg Sten Prot NR XVIII. GP, 9, aus, die prinzipiell eine bindende Stellungnahme der Länder **auch ohne Vereinbarung** gemäß Art 15a Abs 2 B-VG für möglich halten.

107 Siehe oben, II.3.a. und b.

108 Siehe III.3.a. und b. mit Anm 77 ff.

109 ZB **Erlassung von Richtlinien oder Verordnungen** der EG-Organe.

Das zu schaffende Organ der Formulierung und Koordination der Stellungnahmen der Länder muß daher in der Lage sein, Aspekte der **Gesetzgebung und Vollziehung** in der Stellungnahme zu integrieren. Ob es nach der innerstaatlichen gewaltengliedernden Verfassung ein solches Organ gibt oder ob ein solches durch die Landesverfassung geschaffen werden kann, soll im folgenden geprüft werden.

b) *Die Stellungnahme als Akt der Regierungsgewalt*

Naheliegend erscheint es zunächst, die Stellungnahme der Länder zu Integrationsvorhaben als **Akt der Regierungsgewalt** zu konstruieren.

Vom Standpunkt der *geltenden* Bundes- und Landesverfassung ist zunächst darauf hinzuweisen, daß im Sinne der eingangs dargestellten Prinzipien der Gewaltentrennung und der parlamentarischen Demokratie die Befugnisse der **Parlamente** verfassungsrechtlich auf Funktionen der *Gesetzgebung* und *Kontrolle* der Verwaltung beschränkt sind, dagegen *Regierungs- und Verwaltungsfunktionen* den Parlamenten nicht zukommen.¹¹⁰ Jede Erweiterung der Mitwirkungsrechte von Parlamentsorganen an der Regierung oder Verwaltung müßte jedenfalls verfassungsrechtlich ausdrücklich festgelegt werden.¹¹¹

Für die Qualität der Ländermitwirkung als Funktion der **Landesregierungen** spricht vor allem die Parallelität mit der Situation auf der Bundesebene, wo ja auch die *Bundesregierung* bzw die zuständigen *Bundesminister* den Bund und die Republik Österreich in allen innerstaatlichen Funktionen im Rahmen der Europäischen Integration vertreten. Da die Rechtsnatur der "*europäischen Vorhaben*" in Bund und Ländern dieselbe ist, könnte daraus mit guten Gründen auch auf organisatorische Übereinstimmung plädiert werden. Zwingend ist dieser Schluß allerdings nicht, weil die Verfassungsautonomie der Länder im Rahmen der Baugesetze der Bundesverfassung¹¹² auch andere Lösungen tragen würde.

Ein weiteres Argument ist die bundesverfassungsrechtlich festgelegte Vertretungsbefugnis des **Landeshauptmannes** gemäß Art 105 Abs 1 B-VG.¹¹³ Da das Recht der integrationspolitischen Stellungnahme – wie oben dargelegt wurde – dem Land als Gebietskörperschaft zukommt, läge es nahe, diese schon bestehende Vertretungsbefugnis des Landes als Organisationsstruktur der Stellungnahme in Anspruch zu nehmen.

Dazu kommen eine Reihe weiterer Argumente, welche belegen könnten, daß die *Regierungsgewalt* schon nach der bestehenden Verfassungsordnung auch "*Vorhaben*

110 II.3.a. der Untersuchung.

111 Siehe IV.3.c. der Untersuchung.

112 Insbesondere Gewaltenteilung und parlamentarisches Prinzip, vgl *Koja*, Verfassungsrecht, 33 f; kritisch: *Pernthaler*, JBl 1986, 480.

113 Vgl dazu *Koja*, Verfassungsrecht, 353; *Pesendorfer*, Der Landeshauptmann 1986, 109 ff.

der Gesetzgebung" erfassen kann. Dafür spricht nicht nur die – praktisch so wichtige – Institution der *Regierungsvorlage*, sondern auch das *reguläre Recht der Stellungnahme* von Verwaltungsorganen zu Gesetzesvorhaben¹¹⁴ und das Recht der Regierungen, Gesetze in Verfahren vor dem *Verfassungsgerichtshof* zu vertreten. Auch die Zustimmung des Bundes zu Landesgesetzen¹¹⁵ oder der Länder zu Bundesgesetzen¹¹⁶ sind als **Regierungsentscheidungen** im Hinblick auf die *Geltung von Gesetzen* konstruiert, betreffen also die gesetzgebende Gewalt der Parlamente in ihrem Kern.

Schließlich ist zu beachten, daß es in der Praxis der europäischen Integration in aller Regel um die Mitwirkung an Akten der *Verwaltung* oder *Regierungsgewalt* gehen wird, weil die große Masse an "*Vorhaben*" ja Entwürfe, Stellungnahmen und vorbereitende Akte sein werden, die auch nach der innerstaatlichen Funktionsgliederung der Regierung (Verwaltung) zukommen. Ohne maßgebliche Vertretung der Regierung wird also das Recht der integrationspolitischen Stellungnahme sicher nicht funktionsgemäß und vor allem nicht effizient organisierbar sein.

c) Die Mitwirkung parlamentarischer Organe

Allen diesen Argumenten gegenüber steht freilich die Tatsache, daß die europäische Integration (vor allem in den EG) in einem bisher nicht bekannten und in seinen Grenzen auch gar nicht absehbaren Maße in die **Gesetzgebungs-, Budget- und Kontrollfunktionen der Landtage** eingreifen wird.

Das Recht der integrationspolitischen Stellungnahme darf daher nicht nur vom Gesichtspunkt des Kompetenz- und Partizipationsausgleiches der Länder, sondern muß auch als möglicher Ansatz für einen Ausgleich der einschneidenden **Funktionsverluste der Landesparlamente** durch die europäische Integration gesehen werden. Aus diesem Grunde ist eine Beteiligung parlamentarischer Organe der Länder an der Formulierung und Koordination der integrationspolitischen Stellungnahmen jedenfalls verfassungspolitisch geboten.¹¹⁷

Vom Standpunkt der bundesverfassungsrechtlich verankerten Grundsätze der *Gewaltenteilung* und der *parlamentarischen Demokratie* liegt eine solche gemischte Organisationsform im konkreten Fall offenbar noch im Ermächtigungsbereich der

¹¹⁴ Vgl etwa Art 98 B-VG; Weber, Das Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art 98 Abs 2 B-VG, JBl 1980, 174 ff.

¹¹⁵ Vgl etwa Art 97 Abs 2 B-VG.

¹¹⁶ Vgl etwa Art 102 Abs 1 und Abs 4 B-VG.

¹¹⁷ So sehr früh schon: Brandtner, Diskussionsbeitrag in: Pernthaler(Hg), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs 1989, 121 f (122); ebenso die verfassungspolitischen Stellungnahmen der *Landtagspräsidentenkonferenz*, oben I. 4. dieser Untersuchung.

Landesverfassungsautonomie,¹¹⁸ weil sie typologisch und funktionell durchaus den oben dargestellten verfassungsmäßigen Verknüpfungen und Querverbindungen des *parlamentarischen Regierungssystems* entsprechen würde.¹¹⁹ Dennoch wirft eine derartige organisatorische Einbindung der Landesparlamente in das Stellungnahmeverfahren der Länder eine Reihe von Fragen auf, die im folgenden näher behandelt werden sollen.

3. Die Einbindung der Landtage in das Stellungnahmeverfahren

a) Die Vertretung der Landtage

Eine allgemeine Regel über die "*Vertretung der Parlamente*" nach außen enthält die Verfassung nicht. Nach der bestehenden Organisationsstruktur kommen dafür sowohl Ausschüsse¹²⁰ als auch Präsidenten in Betracht, weil beide "*aus der Mitte der Parlamente*" gewählt werden.

Für den **Präsidenten** als Vertretungsorgan spricht die leichtere Koordinierbarkeit im Rahmen eines länderübergreifenden Organes; für die **Ausschüsse** die Wahrung der verhältnismäßigen Beteiligung aller Parlamentsfraktionen. Die prinzipielle Verantwortlichkeit des Präsidenten für eine Vertretungsfunktion ist durch seine Abwahlmöglichkeit gewährleistet; seine Betrauung mit der Vertretungsfunktion hätte den praktischen Vorteil, daß ihm dabei die *Parlamentsverwaltung* (*Landtagsdirektion*) zur Verfügung steht. Dies ist im Hinblick auf die zu erwartende Flut an "europäischen" Dokumenten und Papieren eine wesentliche Voraussetzung der Handhabung der Stellungnahmerechte und der rechtzeitigen Information aller Fraktionen des Landtages über die jeweiligen "*Vorhaben*" europäischer Organe mit Relevanz für den Landtag.

Ein Ausgleich zwischen den angeführten widersprüchlichen Organisationskriterien parlamentarischer Vertretung könnte durch eine **zweifache Mitwirkungsebene**¹²¹ und durch eine interne *Informationsverpflichtung* der Landtagspräsidenten gefunden werden.

118 Dh sie könnte durch *Landesverfassungsgesetz* – ohne mit Art 99 B-VG in Konflikt zu geraten – eingeführt werden, ist aber gegenwärtig noch nicht im geltenden Landesverfassungsrecht verankert; vgl dazu die Ausführungen unter IV.3.c. dieser Untersuchung.

119 Siehe II.3.b.

120 Vgl etwa die Mitwirkungs- und Vertretungsbefugnisse von *Parlamentsausschüssen* gemäß Art 18 Abs 3, 55 Abs 1 und 2, 97 Abs 3 B-VG.

121 Siehe unten IV.3.d. dieser Untersuchung.

b) *Vereinbarkeit mit der Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes (Art 105 B-VG)*

Die Frage, ob die organisatorische Koordination von Länderstellungnahmen ein Fall der "*Vertretung des Landes*" gemäß Art 105 Abs 1 B-VG ist, hängt weitgehend von der rechtlichen Konstruktion des Koordinationsvorganges ab. Gibt es hierüber keine verfassungsändernde Vereinbarung nach Art 15a B-VG, so kann an dem *Alleinvertretungsanspruch des Landeshauptmannes* kein Zweifel sein,¹²² weil es sich ja beim Recht der integrationspolitischen Stellungnahme – wie oben ausgeführt wurde – um eine Kompetenz der **Gebietskörperschaft** Land handelt.

Die Länder können allerdings auf Grund ihrer Verfassungsautonomie und des Art 15a Abs 2 B-VG untereinander auch **andere Koordinationsorgane** schaffen und dabei stärker auf die betroffenen *Parlamentsfunktionen* abstellen, ohne die allgemeine Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes auszuschalten. Die notwendige Koordination zwischen den Vertretungsbefugnissen des Landeshauptmannes und des Landtagspräsidenten könnte entweder in einer (*verfassungsändernden*) *Vereinbarung nach Art 15a B-VG*¹²³ oder aber im Wege einer *internen Bindung der Vertretungsbefugnis* des Landeshauptmannes in den einzelnen Ländern herbeigeführt werden.¹²⁴

Aus praktischen Gründen der Funktionsfähigkeit und Effizienz sowie im Hinblick auf die oben dargestellte komplexe Natur der Akte europäischer Integration wird sich allerdings im Ergebnis ein gebundenes Vertretungsrecht des Landeshauptmannes eher empfehlen als eine funktionelle Kompetenzverteilung zwischen den Vertretungsbefugnissen des Landeshauptmannes und des Landtagspräsidenten.

Eine bloß *beratende* Mitwirkung der Landtagspräsidenten am integrationspolitischen Stimmnahmeverfahren erscheint dagegen ohne *zusätzliche* Bindungen des Vertretungsrechtes des Landeshauptmannes nicht ausreichend, um die zu erwartenden Funktionsverluste der Landtage auszugleichen.

c) *Durchführung in der Landesverfassung*

Selbst, wenn man annimmt, daß eine Vereinbarung der Länder nach Art 15a B-VG die Einbindung der Landtagspräsidenten in ein Koordinationsorgan der Länder und ihre Verknüpfung mit dem Landeshauptmann zu einem komplexen Vertretungs-

¹²² Vgl Koja, Verfassungsrecht, 353.

¹²³ Vgl dazu die von Landeshauptmann Purtscher vorgelegte "*Punktation für eine Vereinbarung der Länder*" (I.2.f. dieser Untersuchung) sowie die Hinweise in Anm 117.

¹²⁴ Vgl dazu ausführlich: Pesendorfer, Landeshauptmann, 109 ff.

organ vorsehen könnte,¹²⁵ bleibt eine solche Vereinbarung aus einer Reihe von Gründen der **Durchführung durch Landesverfassungsgesetz** bedürftig.

Zunächst würde durch eine solche Konstruktion dem Landtagspräsidenten und dem Landtag eine neue Funktion übertragen,¹²⁶ was nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nur durch ein *Verfassungsgesetz* möglich ist.¹²⁷

Darüber hinaus würde durch die notwendige **Verknüpfung** zwischen Landtagspräsident und Landeshauptmann eine Modifikation der Gewaltenbalance auf Landesebene herbeigeführt, die zwar im Sinne des Baugesetzes der *parlamentarischen Demokratie* (Art 44 Abs 3 B-VG) zulässig, aber jedenfalls landesverfassungsrechtlich zu regeln wäre. Eine Mitwirkung des Landtages – sei es durch seinen Präsidenten oder einen Landtagsausschuß – an der Erstellung einer *bindenden* Stellungnahme der Länder in Gesetzgebungsangelegenheiten hätte nur dann eine gewisse Ausgleichswirkung für die dadurch beeinträchtigten Parlamentsfunktionen, wenn diese Mitwirkung des Parlamentsorganes ebenfalls *bindend* konstruiert wäre.

Eine solche gegenstandsbezogene **Bindung** der Landesregierung (des Landeshauptmannes) an ein Parlamentsorgan gibt es aber nach den derzeitigen Landesverfassungen nicht, sodaß sie eigens begründet werden müßte. Typologisches Vorbild einer derartigen Bindung wären die parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse nach Art 55 B-VG, Art 18 Abs 3 und 97 Abs 3 B-VG. Ähnliche Vorbilder gibt es auch in einzelnen *Landesverfassungen*.¹²⁸ Als erste Landesverfassung hat bisher die *Steiermärkische Landesverfassung* eine ausführliche Organisationsregelung des parlamentarischen Mitwirkungsverfahrens in Angelegenheiten der Europäischen Integration durchgeführt.¹²⁹

d) Die Notwendigkeit eines doppelten parlamentarischen Mitwirkungsrechtes

Gerade die zuletzt genannten Beispiele zeigen, daß eine funktionsgemäße Mitwirkung von Landtagsorganen am Verfahren der Erstellung *bindender* integrationspolitischer Stellungnahmen (dh in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung) funk-

125 Dies wäre *bundesverfassungskonform* nur unter der Voraussetzung, daß auf Zwischenländereinrichtungen Hoheitsgewalt der Länder übertragen werden könnte; vgl dazu die Hinweise in Anm 104 und 118.

126 Dies gilt auch dann, wenn der Landtagspräsident in der **"Integrationskonferenz"** *ohne Stimmrecht* vertreten ist (Art 2 und 3 der Ländervereinbarung; siehe **Anhang**), weil auch eine bloß beratende Mitgliedschaft in einem Verwaltungsorgan über die derzeitigen verfassungsmäßigen Funktionen des Landtagspräsidenten hinausgehen.

127 VfSlg 1454/1932; 1871/1949; 2320/1952; 4340/1962; 5242/1966; 6885/1972; 7376/1974 ua.

128 Vgl Art 42 Bu LV; Art 64 Vo LV; **Wimmer**, Die neue Burgenländische Landesverfassung, in: FS Klecatsky 1980, 1065 ff (1972).

129 Vgl den neuen Art 18 Abs 9 des steiermärkischen Landes-Verfassungsgesetzes und das besondere *"Landesverfassungsgesetz über den Ausschuß für Europäische Integration"*, LGBl 1992/48.

tionsgerecht eigentlich nur auf *zwei Ebenen* konstruierbar ist: sowohl auf der Ebene der *einzelnen Länder* als auch auf der Ebene der *Länderkoordination*.

Nur auf der Ebene der Länder kann aus organisatorischen Gründen eine *Ausschußmitwirkung* vorgesehen werden; diese wäre aber wirkungslos ohne rechtzeitige und lückenlose Information über aktuelle Vorhaben der europäischen Integration. Diese laufende Information kann wiederum nur auf *koordinierter Länderebene* organisiert werden, wo nur eine Mitwirkung der *Präsidenten* in Betracht kommt. Diese *Präsidentenmitwirkung* braucht aber umgekehrt den "*Unterbau*" der *Ausschußmitwirkung*, um parlamentarisch voll legitimiert zu sein.

Es muß sich also hier eine *Arbeitsteilung* sowohl zwischen den *Organen* als auch den *Ebenen* der Mitwirkung entwickeln, damit das Verfahren wirklich bis auf die Ebene der Landesparlamente durchschlägt und nicht im abgehobenen Raum der *Länderkoordination* endet. Eine Grundlage dieser Arbeitsteilung müßte auch die Erarbeitung *allgemeiner Gesichtspunkte* der jeweiligen Sachpolitik europäischer Vorhaben sein. Nur so kann dem letztlich ausschlaggebenden *Zeitfaktor* im Mitwirkungsverfahren der Länder und der zu erwartenden Flut an europäischen "Dokumenten" in einer, den Arbeitsbedingungen der Landtage angepaßten Weise Rechnung getragen werden, ohne daß von vornherein die Mitwirkung auf der Ebene der (demokratiepolitisch ausschlaggebenden) *Landtagsfraktionen* ausgeklammert wird.

V.

Die parlamentarische Genehmigung der Vereinbarungen über das Länderbeteiligungsverfahren

1. Die grundsätzliche Problematik

Nach allen Landesverfassungen sind staatsrechtliche Vereinbarungen, die auch den Wirkungsbereich der **Landes(verfassungs)gesetzgebung** berühren, vom Landtag parlamentarisch zu genehmigen, wobei die unterschiedlichen Beschlußerfordernisse für Gesetze und Verfassungsgesetze einzuhalten sind.¹³⁰ Ein Sonderproblem stellt in dieser Hinsicht die Bindung der **Budgetbeschlüsse** des Landtages dar, die nicht in Gesetzesform ergehen.¹³¹ Wenn die Landesverfassung ausdrücklich die Genehmigungspflicht auf Gesetze bezieht, scheint die Einbeziehung der bloßen Budgetbeschlüsse als "*schlichte Parlamentsakte*" unter diese Genehmigungspflicht dem Wortlaut nach zunächst ausgeschlossen. Ob eine baugesetzkonforme Interpretation dennoch die parlamentarische Genehmigung bloß budgetbindender Vereinbarungen gebietet,¹³² soll in der Folge näher untersucht werden.¹³³

Die grundsätzliche Problematik einer möglichen parlamentarischen Genehmigungspflicht der staatsrechtlichen Vereinbarungen über das integrationspolitische Länderbeteiligungsverfahren liegt jedoch auf einer anderen Ebene: Infolge der völlig neuartigen rechtlichen Konstruktion der **Bindungswirkung** von Stellungnahmen der Länder gegenüber dem Bund und der dadurch geschaffenen *mittelbaren Partizipationsrechten* im Rahmen der europäischen Integration ist das geltende Landesverfassungsrecht – das ja die Genehmigungspflicht begründen muß – normativ offenkundig überfordert und kann nur schwer eindeutige Ergebnisse liefern. Dasselbe gilt für die durch die Ländervereinbarung neu geschaffenen "**Zwischen-Länder-Organ**" "*Integrationskonferenz der Länder (IKL)*" bzw. "*Ständiger Integrationsausschuß der Länder*": Ob es sich bei diesen Organen um eine bloße Weiterentwicklung der politischen und administrativen Kooperationsorgane "*ohne Rechtsqualität*" handelt oder neuartige **rechtliche Koordinationsorgane** der Länder geschaffen werden, ist aus der

130 Die Formulierung der einzelnen Landesverfassungen ist unterschiedlich, in der Sache besteht jedoch bezüglich der Bindung des Gesetz(Verfassungsgesetz)gebers kein Unterschied; vgl. dazu **Koja**, Verfassungsrecht, 265 f.; **Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat 1978, 14 ff. und 20 ff.; **Pernthaler**, Raumordnung III, 232 ff., 246, 248 ff.

131 In allen Ländern außer Salzburg; vgl. **Koja**, Verfassungsrecht, 242 ff.

132 Vgl. **Öhlinger**, Verträge, 15; **Pernthaler**, Raumordnung III, 248.

133 Siehe V.2. dieser Untersuchung.

Ländervereinbarung selbst kaum zu entscheiden, sondern muß aus dem normativen Gesamtsystem von B-VG-Novelle 1992, Bund-Länder-Vereinbarung und Ländervereinbarung beurteilt werden, wobei wiederum zahlreiche verfassungsrechtliche Zweifelsfragen auftauchen.

Unter diesen Voraussetzungen kann es nicht überraschen, daß der latent vorhandene politische Gegensatz zwischen Landtagen und Landesregierungen über die Art und das Ausmaß der Beteiligung der Landtage an der Integrationspolitik¹³⁴ sich auch in der Frage der parlamentarischen Genehmigung der staatsrechtlichen Vereinbarungen über das Länderbeteiligungsverfahren artikulierte. Dazu kamen unterschiedliche politische und staatsrechtliche Auffassungen der einzelnen Länder, sodaß es – trotz mehrfacher Koordinationsversuche – nicht zu einem einheitlichen Vorgehen der Länder in dieser Frage kam.¹³⁵

Die folgenden Untersuchungen, die auf einem Rechtsgutachten des Verfassers für den Vorarlberger Landtag beruhen,¹³⁶ verstehen sich zwar als Interpretation des geltenden Landesverfassungsrechts. Sie gelangen aber auf dieser Grundlage zur Notwendigkeit einer dynamischen Weiterentwicklung des verfassungsmäßigen Systems der parlamentarischen Demokratie im Lichte der europäischen Integration. Daß die Grundkonzeption eines neuartigen gewaltenverschränkenden Systems auf Landesebene¹³⁷ in Integrationsfragen nicht ohne Auswirkung auf die Auslegung der gegenständlichen Verfassungsfrage der parlamentarischen Genehmigung bleiben kann, versteht sich deshalb von selbst, weil eben Inhalt und Genehmigungsverfahren der gegenständlichen Vereinbarungen gerade in den Funktionen des Landtages untrennbar aufeinander bezogen sind.

134 Siehe die Hinweise in I.2. (Landeshauptmännerkonferenz) und I.3. (Landtagspräsidentenkonferenz) dieser Untersuchung sowie **Schreiner**, in: Salzburg. Geschichte und Politik, 91 ff.

135 In Kärnten, Niederösterreich, Steiermark wurden sowohl die Bund-Länder-Vereinbarung wie die Länder-Vereinbarung dem Landtag **nicht** zur Genehmigung vorgelegt; in Burgenland und Oberösterreich wurde **nur** die Länder-Vereinbarung dem Landtag vorgelegt, weil hier Genehmigungspflicht angenommen wird; in Salzburg und Vorarlberg wurden **beide** Vereinbarungen "*ohne rechtliche Verpflichtung*" dem Landtag zur Genehmigung vorgelegt; in Tirol und Wien wurden beide Vereinbarungen als **genehmigungspflichtig** dem Landtag vorgelegt.

136 Die Vorarlberger Landesregierung hält beide Vereinbarungen über das Länderbeteiligungsverfahren nicht für genehmigungspflichtig; zwischen den Landtagsfraktionen entstanden Meinungsverschiedenheiten über die Genehmigungspflicht, worauf der Präsident des Landtages den Autor um ein Rechtsgutachten zur gegenständlichen Verfassungsfrage ersuchte. Dieses Gutachten wurde am 25.5.1992 erstellt. In der Folge hat die Vorarlberger Landesregierung beide Vereinbarungen "*ohne rechtliche Verpflichtung*" dem Landtag zur Genehmigung vorgelegt.

137 Eine derartige Neukonzeption des parlamentarischen Regierungssystems als "*gewaltenverschränkendes System*" hat zum ersten Mal auf Landesebene vorgelegt: **Wimmer**, FS Klecatsky, 1065 ff (1071 ff).

2. Die Genehmigungspflicht von Vereinbarungen, welche parlamentarische Mitwirkungsbefugnisse der Landtage binden

a) Die unterschiedliche Formulierung der Landesverfassungen

In fünf von neun Landesverfassungen taucht das Problem einer Differenzierung der Bindungswirkung staatsrechtlicher Vereinbarungen je nach dem, ob ein "Gesetz" im formellen Sinne oder eine "schlichter Parlamentsbeschluß" zur Erfüllung der Vereinbarung erforderlich ist, nicht auf, weil auf die Bindung des Organes **Landtag** abgestellt wird.¹³⁸ Nach diesen Landesverfassungen erstreckt sich die Genehmigungspflicht ohne allen Zweifel auch auf **besondere Bindungen**¹³⁹ des Budgetrechtes des Landtages durch die jeweilige staatsrechtliche Vereinbarung (sog "Selbstbindungsvereinbarungen").

Schwierig ist die Rechtslage jedoch in den Ländern zu beurteilen, wo die Landesverfassungen – anders als die Bundesverfassung dies für den **Bundesbereich** anordnet – die Genehmigungspflicht ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer Durchführung der Vereinbarung durch **Landesgesetz** bzw auf eine Bindung der **Landesgesetzgebung** beschränken.¹⁴⁰ Für diese Verfassungsordnungen soll die Frage der Genehmigungspflicht staatsrechtlicher Vereinbarungen, die auf eine besondere Bindung des "Budgetlandtages" abzielen ("Selbstbindungsvereinbarungen"), im folgenden näher untersucht werden.

b) Die beiden Wortinterpretationen des Ausdruckes "Landesgesetzgebung"

Die Regelungen der Landesverfassungen über die staatsrechtlichen Vereinbarungen knüpfen offenbar bewußt an die Regelung des Art 15a B-VG an.¹⁴¹

138 Es sind dies die Landesverfassungen von *Oberösterreich* (§ 2 Abs 2 des LVG LGBl 1977/42), *Salzburg* (Art 50 Abs 1), *Steiermark* (Art 7a Abs 3), *Tirol* (Art 71 Abs 5) und *Wien* (Art 139 Abs 2).

139 Soweit staatsrechtliche Vereinbarungen mit dem regulären "Amtssachaufwand" der Verwaltung durchzuführen sind, wird eine besondere Bindungswirkung der Vereinbarung gegenüber dem "Budgetlandtag" nicht anzunehmen sein, weil dieser allgemeine Verwaltungsaufwand ohnedies unter dem Vorbehalt der jährlichen Genehmigung des Verwaltungssachaufwandes durch das Budget steht. Hier – wie im folgenden überhaupt – ist nur an längerfristige **besondere Budgetbindungen** aus staatsrechtlichen Vereinbarungen (sog "Selbstbindungsvereinbarungen") gedacht; vgl dazu **Pernthaler**, Raumordnung III, 246 ff.

140 Es sind dies die Landesverfassungen von *Niederösterreich* (Art 44 Abs 1) und *Vorarlberg* (Art 53 Abs 9), welche auf die Bindung der Landesgesetzgebung abstellen sowie von *Burgenland* (Art 83 Abs 2) und *Kärnten* (Art 57 Abs 1), die auf die Gesetzänderung, Gesetzesergänzung oder die Notwendigkeit einer landesgesetzlichen Durchführung der Vereinbarung abstellen.

141 **Öhlinger**, Verträge, 64 ff; **Pernthaler**, Raumordnung, III, 254 f.

Umso auffälliger ist der Unterschied in der Formulierung des durch die Vereinbarung zu bindenden Organes: In der Bundesverfassung ist die Bindung "*der Organe der Bundesgesetzgebung*" maßgebend; in den Landesverfassungen heißt es dagegen Bindung "*des Landesgesetzgebers*".

Der Grund für diese unterschiedliche Formulierung könnte zunächst darin liegen, daß auf Bundesebene tatsächlich **zwei Organe** der Bundesgesetzgebung, nämlich Nationalrat und Bundesrat, durch Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG gebunden werden können (vgl Art 15a Abs 1 in Verbindung mit Art 50 Abs 3 B-VG); dagegen gibt es auf Landesebene eben nur ein Organ der Landesgesetzgebung, nämlich den **Landtag** (Art 15 Abs 1 LV), sodaß keine Notwendigkeit zu der umschreibenden Formulierung "*Organ der Landesgesetzgebung*" bestand. Danach wäre die Bestimmung in der Bundes- und Landesverfassung trotz der unterschiedlichen Formulierung inhaltlich gleich auszulegen.

Diese Auslegung erscheint aber wenig schlüssig, weil die Landesverfassungen im allgemeinen, aber auch in den betreffenden Bestimmungen selbst sehr präzise zwischen "*Landesgesetzgebung*" und "*Landtag*" differenzieren und daher nicht anzunehmen ist, daß dem Landesverfassungsgesetzgeber der Unterschied zwischen beiden Begriffen nicht bewußt war. Unter dieser Voraussetzung kann man aber nach allen Regeln sinnvoller Verfassungsauslegung nicht annehmen, daß mit den beiden unterschiedlichen Worten (und Begriffen!) dasselbe gemeint sein sollte.

Man wird daher annehmen müssen, daß die Landesverfassung aus einem anderen Grund eine abweichende Formulierung gewählt hat, nämlich deshalb, um die Genehmigungspflicht bewußt auf die **Landesgesetzgebung im formellen Sinn** zu beschränken. Der Sinn der abweichenden Formulierung läge dann darin, von der Genehmigungspflicht *alle anderen Beschlüsse des Landtages* als **formelle Landesgesetze** (sog "*schlichte Parlamentsakte*") auszunehmen.

Praktisch fallen darunter eine ganze Reihe von Mitwirkungsbefugnissen des Landtages an der Vollziehung,¹⁴² von denen politisch und staatsrechtlich am wichtigsten – und im konkreten Fall auch von Bedeutung – der **Budgetbeschluß** des Landtages¹⁴³ ist. Die Konsequenz dieser Auslegung wäre also, daß besondere (unter Umständen auch sehr langfristige)¹⁴⁴ Bindungen des Landtages als "*Budgetbeschluß-Organ*" durch Vereinbarungen nach Art 15a B-VG **nicht der Genehmigung des Landtages unterliegen würden**.

142 Vgl dazu **Öhlinger**, Verträge, 15; **Koja**, Verfassungsrecht, 218 ff.

143 **Koja**, Verfassungsrecht, 238 ff.

144 Vgl etwa die Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Niederösterreich über die Errichtung und den Betrieb eines *Marchfeldkanalsystems*, BGBl 1983/508; Nö LGBl 6900–0; **Pernthaler**, Raumordnung III, 265 ff.

c) *Die baugesetzkonforme Interpretation*

Eine derartige Auslegung stünde aber offenkundig mit Sinn und Zweck der parlamentarischen Genehmigungspflicht staatsrechtlicher Vereinbarungen und den grundlegenden Baugesetzen der Bundes- und Landesverfassungen in Widerspruch.¹⁴⁵

Der **Sinn** der parlamentarischen Genehmigung von Art 15a-Vereinbarungen durch den Landtag liegt nämlich – anders als im Falle der Genehmigung des Nationalrates gemäß Art 50 B-VG¹⁴⁶ – nicht in der **Transformation** der Vereinbarung in Landesrecht, sondern in der Konsequenz der **verfassungsmäßigen Gewaltenteilung**, die eine Bindung des Landesgesetzgebers durch die *Landesregierung* ausschließen würde.

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist in der Landesverfassung – in grundsätzlicher Übereinstimmung mit der Bundesverfassung – aber in zwei verschiedenen Hinsichten formuliert:

Einmal zwischen den *Funktionen* "Gesetzgebung" und "Verwaltung", zum anderen zwischen den *Organen* "Landtag" und "Landesregierung", wobei die zuletzt genannte Teilung nicht nur zur Sicherung der funktionellen Gewaltenteilung "Gesetzgebung" – "Vollziehung" unabdingbar ist, sondern eine eigene Bedeutung im Rahmen des *parlamentarischen Regierungssystems* hat: Regierung und Parlament (Landtag) stehen einander in diesem System als Partner eines Gewaltenbalance- und Gewaltenkontrollsystems gegenüber, das die Landesverfassung in einem ganzen System wechselseitiger Befugnisse und Verpflichtungen konkretisiert hat.

Die Bestimmungen der Landesverfassungen über die parlamentarische Genehmigung von staatsrechtlichen Vereinbarungen sind nun gerade im Sinne dieser doppelten Bedeutung der **Gewaltenteilung** verständlich und auszulegen: Es besteht in den Landesverfassungen – in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung – nicht nur eine "*materielle Gewaltenteilung*" zwischen Gesetzgebung und Vollziehung, sondern in gleicher Weise (ja sogar primär!) eine "*organisatorische Gewaltenteilung*" zwischen Landtag und Landesregierung. Die Begriffe "Gesetzgebung" und "Vollziehung" müssen in der Bundes- und Landesverfassung **formell-organisatorisch** ausgelegt werden, damit sie baugesetzkonform sind.¹⁴⁷

145 Da die in Betracht kommenden "Baugesetze" der Bundes- und Landesverfassung – insbesondere das parlamentarische Prinzip und die Gewaltenteilung – insofern übereinstimmen, erübrigt sich eine gesonderte Untersuchung des Problems einer *unmittelbaren* Begründung der parlamentarischen Genehmigungspflicht staatsrechtlicher Vereinbarungen in der Bundesverfassung; so: **Morscher**, Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages 1979, 14; **Walter**, Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1972, 567, 606.

146 Vgl für **völkerrechtliche** Staatsverträge (des Bundes) Art 49 und 50 Abs 2 B-VG; **Öhlinger**, Völkerrechtlicher Vertrag.

147 **Koja**, Verfassungsrecht, 33.

Daraus folgt aber, daß durch die Landesverfassungen auch eine **Bindung des Landtages durch die Landesregierung** über die formelle Gesetzgebungsfunktion hinaus ausgeschlossen werden sollte. In diesem Sinne erscheint insbesondere eine besondere Bindung des Landtages als "*Budgetbeschluß-Organ*" durch eine staatsrechtliche Vereinbarung genehmigungspflichtig.

Die Übereinstimmung dieses Ergebnisses mit dem oben dargestellten *Wortlaut der Landesverfassungen* (Bindung bzw Durchführungspflicht des *Landesgesetzgebers*) wird nach der hier vertretenen Auslegung dadurch hergestellt, daß eine derartige Vereinbarung zwingend durch Erlassung eines "**Selbstbindungsgesetzes**" gemäß Art 17 B-VG zu erfüllen ist.¹⁴⁹ Dagegen wäre die Annahme eines allgemeinen landesverfassungsrechtlichen **Erfüllungsvorbehaltes** staatsrechtlicher Vereinbarungen im Hinblick auf die "*entsprechende Vorsorge im Landeshaushalt*"¹⁴⁹ rechtlich und praktisch undenkbar: Danach hätte es jeder Landtag (jährlich!) in der Hand, die Erfüllung staatsrechtlicher Vereinbarungen – die ja rechtliche Verpflichtungen der *Gebietskörperschaft Land* (also auch des Landtages) darstellen – zu vereiteln, ohne daß diese entscheidende Bedingung der Rechtswirksamkeit der Vereinbarung vom Vertragspartner vorhersehbar oder in irgendeiner Weise beeinflußbar wäre! Auf einer solchen Grundlage könnte keine rechtliche Vereinbarung abgeschlossen werden.

Die hier vertretene Auslegung entspricht auch der bisher wenig differenzierenden Lehre: Der Landtag gilt danach auch dann durch eine Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG gebunden und daher **genehmigungsberechtigt**, wenn er nicht als "*Organ der Landesgesetzgebung*" im formellen Sinne, sondern als "**Landesparlament**" – also insbesondere als Budgetlandtag – durch eine derartige Vereinbarung gebunden wird.¹⁵⁰

149 In einer – durchwegs ablehnenden – Stellungnahme des Amtes der Vorarlberger Landesregierung zum Rechtsgutachten des Verfassers findet sich dazu folgende Aussage: "Wenn es von den Vertragsteilen für erforderlich gehalten wird, kann auch nach Art 53 Abs 3 der Landesverfassung die Absicherung einer unbefristeten haushaltsmäßigen Bedeckung von Maßnahmen, die auf Grund von Vereinbarungen zu treffen sind, ohne Schwierigkeiten durch die (genehmigungspflichtige) Zusage der Erlassung eines entsprechenden Landesgesetzes erreicht werden." Nach der im Text vertretenen Auffassung ist umgekehrt eine **Verpflichtung** des Landesgesetzgebers anzunehmen, jede staatsrechtliche Vereinbarung, die eine "*unbefristete haushaltsmäßige Bedeckung von Maßnahmen*" voraussetzt, durch die Erlassung eines Landesgesetzes zu erfüllen.

Dagegen findet sich auf S 3 derselben Stellungnahme die verfehltte Aussage:

"Staatsrechtliche Vereinbarungen, die Ausgaben und/oder Einnahmen verursachen, stehen auf Grund der Landesverfassung unter dem **Vorbehalt entsprechender Vorsorge im Landeshaushalt**."

150 **Öhlinger**, Verträge, 14 f; **Antoniolli/Koja**, Allgemeines Verwaltungsrecht 1986², 177; **Pernthaler**, Raumordnung III, 248.

3. Die Kriterien einer "Bindung des Landesgesetzgebers" durch staatsrechtliche Vereinbarungen

Die Frage, ob eine staatsrechtliche Vereinbarung den Landesgesetzgeber (bzw den Landtag) im Sinne der Landesverfassungen "bindet",¹⁵¹ ist danach zu beurteilen, ob der **Inhalt** der Vereinbarung – unabhängig von der Vertragsform – durch *Landesgesetz zu regeln wäre*.¹⁵² Dieser Beurteilungsmaßstab ist rein *fiktiv*: Weder die staatsrechtliche Vereinbarung, noch die parlamentarische Genehmigung sind Akte der Gesetzgebung; beide sind vielmehr *Akte der Verwaltung*. Das Verhältnis beider "Verwaltungsakte" zueinander ist aber dem *Rangordnungsverhältnis* "Gesetzgebung" – "Verwaltung" nachgebildet.¹⁵³

Das bedeutet, daß die Frage der Bindungswirkung einer staatsrechtlichen Vereinbarung im wesentlichen nach dem **Maßstab des Art 18 Abs 1 und 2 B-VG**, der unbestreitbar auch für das Verhältnis Landtag – Landesregierung gilt, zu beurteilen ist.¹⁵⁴

Der Klarheit halber sei neuerlich betont, daß es bei der Frage der parlamentarischen Genehmigungspflichtigkeit nicht auf die allfällige **Umsetzung** ("*Transformation*") der Vereinbarung in das Landesrecht durch den Landesgesetzgeber ankommt, sondern auf das Handeln der **Landesregierung**, das Gegenstand der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG ist: Dieses Handeln ist ein "*Gegenstand der Gesetzgebung*", wenn es nach dem Maßstab des Art 18 B-VG zu messen und keine gesetzliche Grundlage im Sinne des **Legalitätsprinzips** in einem geltenden Landesgesetz hat.

Am Maßstab des Art 18 B-VG ist nach herrschender Auffassung und ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes jedenfalls das Handeln der **Hoheitsverwaltung**, dh die Setzung *rechtsverbindlicher Rechtsnormen* oder *Zwangsgewalt* zu messen, während für die Privatwirtschaftsverwaltung nur eine Bindung der Verwaltung nach dem Maßstab des *Vorranges und Vorbehaltes des Gesetzes* an bereits **geltende Gesetze** (insbesondere sog "*Selbstbindungsgesetze*") angenommen wird.¹⁵⁵

151 Mit diesem Ausdruck sollen in der Folge alle genehmigungspflichtigen "**Berührungen der Landesgesetzgebung**" nach den verschiedenen Formulierungen der einzelnen Landesverfassungen (Anm 138 und 140) erfaßt werden.

152 **Öhlinger**, Verträge, 15.

153 Es kann also keine Rede davon sein, daß in der parlamentarischen Genehmigung der "*Verfassungs-gesetzgeber der Legislative die Nebenrolle zuweist*" (**Rill**, Gliedstaatsverträge, 340). Das Gegenteil ist richtig: Das Parlament **entscheidet** durch seine Genehmigung über die rechtliche Bindung der Gebietskörperschaft durch die Vereinbarung; es gibt den *Rechtsbefehl der Verbindlichkeit* (analog der seinerzeitigen *Sanktion* des Monarchen) und bleibt damit auch im Vertragsrecht nach Art 15a B-VG der unmittelbar demokratisch legitimierte Organsouverän des (den Landesgesetzgeber bindenden) Rechts.

154 **Öhlinger**, Verträge, 14; **Rill**, Gliedstaatsverträge, 131.

155 Vgl dazu die Hinweise bei: **Rill**, Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung, in: FS Wenger 1983, 57 ff; **Antoniolli/Koja**, Verwaltungsrecht, 227 ff, uva.

Da den Vereinbarungen nach Art 15a B-VG im Sinne der Verfassungsrechtsprechung (VfSlg 9581/1982; 9886/1983) eine **unmittelbare** rechtsverbindliche Kraft nicht zukommt, kann sich der Maßstab des Art 18 B-VG nicht auf die Vereinbarung selbst beziehen, sondern auf ein inhaltsgleiches Verhalten der *Landesregierung*, unabhängig von der Vertragsform!

Dabei genügt eine **einzigste Bestimmung** der Vereinbarung, die in diesem Sinne ein Gegenstand der Gesetzgebung ist, um die *gesamte Vereinbarung* parlamentarisch genehmigungspflichtig zu machen.¹⁵⁶

Die Anwendung des Maßstabes des Art 18 B-VG setzt insbesondere ein **außenwirksames Handeln** der Verwaltung voraus – das auf eine Bindung dritter Rechtssubjekte hinausläuft – während eine bloße "*Selbstbindung*" der Verwaltungsorgane untereinander als "*internes Verwaltungshandeln*" dem Art 20 B-VG (Weisungsrecht, Verwaltungsverordnung), nicht aber dem Art 18 B-VG unterliegt.¹⁵⁷

Diese Unterscheidung hat vor allem dann ausschlaggebende Bedeutung, wenn durch eine staatsrechtliche Vereinbarung *staatsorganisatorische Bestimmungen* geregelt oder abgeändert werden: Sie sind nur dann nicht parlamentarisch genehmigungspflichtig, wenn es sich dabei nur um die **innere Einrichtung** bestehender Organisationsformen der Landesverwaltung handelt, also weder **neue** (außenwirksame) Organisationsformen schaffen, noch **bestehende**, gesetzlich oder verfassungsrechtlich geregelte Organisationsformen der Verwaltung abändern.¹⁵⁸

4. Gibt es ein verfassungsrechtliches Verbot der parlamentarischen Genehmigung staatsrechtlicher Vereinbarungen?

Die Landesverfassungen regeln die Frage, ob Vereinbarungen, die **nicht genehmigungspflichtig** sind, überhaupt einem parlamentarischen Genehmigungsverfahren der Landtage unterzogen werden **dürfen**, nicht ausdrücklich. Ob dem *Sinn* der einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassungen – insbesondere im Hinblick auf die ausdrücklich gewährleisteten Entscheidungs- und Abschlußbefugnisse der **Landesverwaltung** – ein solches Verbot zu entnehmen ist, muß wiederum unter Beachtung des **allgemeinen** verfassungsrechtlichen Verhältnisses zwischen Gesetzgebung und Verwaltung beurteilt werden. Denn dieses Verhältnis machen die Landesverfassungen – in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung – auch zum Maßstab für das Verhältnis der Verwaltungsakte "*Abschluß*" und "*Genehmigung*" staatsrechtlicher Vereinbarungen zueinander.

¹⁵⁶ Öhlinger, Verträge, 16.

¹⁵⁷ VfSlg 2650/1953; 2709/1954; 3993/1961; Walter, Die Verwaltungsverordnung, ÖJZ 1965, 32; Mayer, Die Verordnung 1977, 26; Rill, Gliedstaatsverträge, 288 ff ua.

¹⁵⁸ Matzka, JBl 1980, 505 ff, 512 f.

Nach herrschender Auffassung gibt es im allgemeinen keine verfassungsrechtliche Grenze für die Gesetzgebung "nach unten", in dem Sinne, daß dem Gesetzgeber **verboten** wäre, irgendeinen Bereich der Verwaltung an sich zu ziehen und generell zu regeln. Aus Art 18 B-VG läßt sich nur ein *Verbot der Verwaltung* (ohne hinreichende Determinierung handeln), nicht aber ein *Verbot des Gesetzgebers* ableiten, die Verwaltung *über das gebotene Maß hinaus zu determinieren*.¹⁵⁹ Soweit also die Verfassung nicht ausdrücklich bestimmte Regelungen der Verwaltung vorbehält,¹⁶⁰ kann der Gesetzgeber die Verwaltung in jeder Hinsicht determinieren.

Diese Grundsätze sind auch auf die parlamentarische Genehmigung von staatsrechtlichen Vereinbarungen zu übertragen: Nur Regelungsgegenstände, die durch die Verfassung **ausdrücklich** der Verwaltung vorbehalten sind – wie etwa die zuvor genannten Beispiele – sind auch einer vom jeweiligen Parlament (hier: dem Landtag) genehmigten Vereinbarung entzogen. Dagegen lassen sich aus Art 18 B-VG im Lichte der Lehre und Verfassungsrechtsprechung¹⁶¹ keine allgemeinen Schranken der Gesetzgebung und damit auch der parlamentarischen Genehmigung von staatsrechtlichen Vereinbarungen ableiten.¹⁶² Dies gilt – bei baugesetzkonformer Interpretation – auch für die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen in den Landesverfassungen: Aus diesen Verfassungsnormen läßt sich kein verfassungsrechtliches *Verbot der parlamentarischen Genehmigung von staatsrechtlichen Vereinbarungen* durch den Landtag ableiten!

Da nach allen einschlägigen Verfassungsbestimmungen die **Landesregierung** über den *Abschluß* der staatsrechtlichen Vereinbarungen zu entscheiden hat,¹⁶³ kann allerdings der Landtag nicht *von sich aus* – etwa auf Grund eines Initiativantrages – ein parlamentarisches Genehmigungsverfahren in Gang setzen: Er ist auf die Vorlage des gültigen Vereinbarungstextes durch die Landesregierung angewiesen. Der Landtag kann daher nur durch die allgemeinen parlamentarischen Kontrollmittel die *Landesregierung* dazu verhalten,

- o eine bestimmte Vereinbarung nur unter dem Vorbehalt parlamentarischer Genehmigung abzuschließen oder

- o eine bereits abgeschlossene staatsrechtliche Vereinbarung dem parlamentarischen Genehmigungsverfahren zu unterziehen.

¹⁵⁹ **Öhlinger**, Völkerrechtlicher Vertrag, 189 ff unter Bezugnahme auf **Merkel**, Zum rechtstechnischen Problem der Kompetenzverteilung, ZÖR 1921, 336 ff, 341.

¹⁶⁰ ZB Organisation des Amtes der Landesregierung gemäß BVG BGBl 289/1925 oder Festlegung von Sprengelgrenzen nach § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920.

¹⁶¹ Vgl etwa VfSlg 3118/1956; 6697/1972.

¹⁶² **Öhlinger**, Verträge, 17.

¹⁶³ Siehe die Hinweise in den Anm 138 und 140.

Im zweiten Falle riskiert die Landesregierung, daß die bereits abgeschlossene staatsrechtliche Vereinbarung in der vorgesehenen Form nicht erfüllt werden kann (weil der Landtag seine Zustimmung nicht erteilt) und neu zwischen den Vertragsparteien verhandelt werden muß. Darin liegt deshalb kein Vertragsbruch, weil diese Konsequenz *im allgemeinen verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen Landesregierung und Landtag* begründet ist, das für alle Vertragsparteien – insbesondere auch für den Bund – den *verbindlichen Rahmen ihrer vertraglichen Verhandlungs- und Abschlußbefugnisse* absteckt.¹⁶⁴

Man wird daraus unschwer folgende allgemeine verfassungsrechtliche Gültigkeitsvoraussetzung staatsrechtlicher Vereinbarungen begründen können: Jedem Vertragspartner einer staatsrechtlichen Vereinbarung muß bekannt sein, daß die **Landesregierung** nach dem österreichischen Verfassungsrecht kein völlig unabhängiges Staatsorgan ist, sondern politisch und staatsrechtlich im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems dem **Landtag** für alle ihre Handlungen – im speziellen auch für die Handhabung der Vertragsabschlußbefugnis – verantwortlich ist. Da es dem Landtag nach geltendem Verfassungsrecht nicht verwehrt ist, die parlamentarische Genehmigung jeder beliebigen staatsrechtlichen Vereinbarung zu veranlassen, steht der Abschluß **jeder** staatsrechtlichen Vereinbarung unter dem Vorbehalt eines nachträglich vom Landtag durchgesetzten Genehmigungsverfahrens!

5. Welche Vereinbarungen bewirken eine "Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers"?

Die nach allen Landesverfassungen zu treffende Unterscheidung zwischen Vereinbarungen, die den **Landesgesetzgeber** binden und solchen, die den **Landesverfassungsgesetzgeber** binden sollen,¹⁶⁵ geht auf dieselbe Unterscheidung im *Bundesverfassungsrecht* zurück¹⁶⁶ und ist ihrerseits in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur früheren Fassung des Art 50 B-VG begründet.¹⁶⁷ Entsprechend dem Art 50 B-VG wird man daher zwei Fälle von "*Bindungen des Landesverfassungsgesetzgebers*" durch staatsrechtliche Vereinbarungen zu unterscheiden haben: Vereinbarungen, die Verfassungsrecht **ändern**, und Vereinbarungen, die Verfassungsrecht **ergänzen**. Beide Fälle haben unterschiedliche Voraussetzungen der Bindungswirkung.

164 Insofern kommen "*die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes*" (Art 15 Abs 3 B-VG) nicht zum Zug, sodaß etwa aus der Wiener Vertragsrechtskonvention keine Verpflichtung der Landesregierung oder des Landtages abgeleitet werden kann, ein parlamentarisches Genehmigungsverfahren staatsrechtlicher Vereinbarungen als mögliche "Vertragsvereitelung" zu unterlassen.

165 Vgl Koja, Verfassungsrecht, 266.

166 Art 15a Abs 1 in Verbindung mit Art 50 Abs 3 B-VG.

167 Vgl insb VfSlg 4049/1961; 4213/1962.

a) *Verfassungsändernde Vereinbarungen*

Bei dieser Type von staatsrechtlichen Vereinbarungen steht der Inhalt der Vereinbarung in **Widerspruch** zu geltendem Landesverfassungsrecht, sodaß die rechtliche Verpflichtung aus der Vereinbarung nur durch eine *Änderung der Landesverfassung* herbeigeführt werden kann. Ob dies zutrifft, ist an Hand einer verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vereinbarungsinhaltes zu beurteilen.

b) *Verfassungsergänzende Vereinbarungen*

Eine staatsrechtliche Vereinbarung macht eine **Ergänzung der Landesverfassung** notwendig und bindet insofern den Landesverfassungsgesetzgeber, wenn aus zwingenden *bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben* die Form eines Landesverfassungsgesetzes für eine bestimmte Regelung (zur Durchführung der Vereinbarung) erforderlich ist.¹⁶⁸

Darüber hinaus ist aber der Landesgesetzgeber frei, die Form des Landesverfassungsrechts für bestimmte, ihm politisch bedeutsam erscheinende Regelungen zu wählen und die Landesverfassung entsprechend zu ergänzen.¹⁶⁹ Für die "*verfassungsergänzende Vereinbarung*" lassen sich daraus folgende Konsequenzen ableiten.

Ob eine Bestimmung einer staatsrechtlichen Vereinbarung "**verfassungsergänzenden**" Charakter haben soll, ist durch das geltende Verfassungsrecht nicht determiniert, sie liegt im *verfassungspolitischen Ermessen*, das allenfalls durch gewisse Anhaltspunkte des geltenden Verfassungsrechts gesteuert, aber nicht determiniert wird. Die Handhabung dieses verfassungspolitischen Ermessens kommt dem **Landtag** zu, weil es sich um ein spezifisches Erfordernis des *Beschlußverfahrens des Genehmigungsaktes* handelt und nicht etwa um die Gestaltung des **Vereinbarungsinhaltes**.¹⁷⁰ Dies folgt daraus, daß den *Vertragspartnern* (die den Vereinbarungsinhalt gestalten) begriffsmäßig kein Einfluß und auch keine Beurteilungsmöglichkeit im Hinblick auf den verfassungsändernden oder verfassungsergänzenden Charakter einer Vereinbarungsbestimmung nach dem Verfassungsrecht der einzelnen Vertragspartner zukommen kann. Zusammenfassend ergibt sich daher für die Qualifikation einer staatsrechtlichen Vereinbarungsbestimmung als "*verfassungsergänzend*":

¹⁶⁸ Vgl dazu die bei **Koja**, Verfassungsrecht, 22 f. angeführten Beispiele für solche Verpflichtungen zur Form des Landesverfassungsgesetzes.

¹⁶⁹ **Koja** aaO; **Pernthaler**, JBl 1986, 477 ff, 484.

¹⁷⁰ Die Qualifikation einer Vertragsbestimmung als "*verfassungsändernd*" oder "*verfassungsergänzend*" soll daher – in Analogie zum Verfahren der Ratifikation völkerrechtlicher Staatsverträge – auch aus Anlaß der Publikation des Vereinbarungstextes klar vom **Vereinbarungsinhalt** (der paktiert ist) abgehoben werden!

Über die Fälle bundesverfassungsrechtlicher *Verpflichtung* zur Form des Landesverfassungsgesetzes hinaus steht es dem Landtag frei, aus bestimmten **verfassungspolitischen** Erwägungen heraus für eine staatsrechtliche Vereinbarung *die Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers* durch die Anwendung des Verfahrens und der Formvorschrift für **verfassungsergänzende** staatsrechtliche Vereinbarungen zu erzeugen. Diese verfassungspolitische Entscheidung kann von der *Landesregierung* aus Anlaß der Vorlage der Vereinbarung vorgeschlagen werden; zu treffen ist sie aber – auch ohne das Vorliegen einer derartigen Anregung – vom **Landtag** im parlamentarischen Genehmigungsverfahren. Eine solche Entscheidung kann freilich nur unter der Voraussetzung getroffen werden, daß eine staatsrechtliche Vereinbarung von der Landesregierung überhaupt einem parlamentarischen Genehmigungsverfahren unterworfen wird.

6. Beurteilung der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration¹⁷¹

a) Die "Umwegbindung des Landtages" in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung

Die gegenständliche Vereinbarung bindet zunächst nur **Bundesorgane**, besonders weitreichend im Falle des Art 6 ("*Bindende Stellungnahme der Länder*").

Beachtet man aber die Rechtswirkungen einer "*bindenden Stellungnahme*" der Länder im Bundesbereich und im Bereich der Organe der europäischen Integration mit allen ihren Konsequenzen, so wird daraus klar, daß die gegenständliche Vereinbarung über den Umweg von Akten des Bundes und der europäischen Organisation letztlich auch eine neuartige Bindung der *Landesgesetzgebung* bewirken kann und damit selbst genehmigungspflichtig ist. Diese "*Umwegbindung*" ergibt sich aus folgender Kette von rechtlichen Bindungen, die durch das geplante Beteiligungsverfahren in Gang gesetzt wird:

Die "*einheitliche Stellungnahme der Länder*" (Art 6) betrifft Angelegenheiten der **Landesgesetzgebung** und ist inhaltlich auf "*Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration*" bezogen. Derartige "Vorhaben" können wiederum verschiedene Normqualität haben, die von *gesetzesgleichen* Akten bis zu Akten der *Regierungsgewalt* oder *Verwaltungsakten* reichen. Die "*Umwegbindung*" des Landtages folgt aus der unmittelbaren rechtlichen Bindungswirkung der **europäischen Rechtsakte**, welche ihrerseits vom Bund auf Grund der bindenden Stellungnahmen der Länder mitgestaltet werden. Der Landesgesetzgeber ist also durch die Abgabe der bindenden Stellungnahme der Länder inhaltlich im Sinne der Stellungnahme gebunden und zwar gerade

171 Siehe den Text dieser Vereinbarung im **Anhang I** dieser Untersuchung.

dann besonders weitreichend, wenn der europäische Rechtsakt dieser Stellungnahme entspricht oder Rechnung trägt.

Eine staatsrechtliche Vereinbarung, welche den Ländern bindenden Einfluß auf das Bundesverhalten in europäischen Organisationen einräumt, bewirkt daher – in Verbindung mit der unmittelbaren Bindungswirkung der europäischen Rechtsakte auf die Landesrechtsordnung – daß **ebendieser Einfluß auf das Bundesverhalten** (und nicht erst der europäische Rechtsakt) schon die "Umwegbindung" des Landesgesetzgebers an den *Inhalt der Stellungnahme* auslöst. Daher ist schon das Rechtsinstrument, das die Bindungswirkung des Bundes veranlaßt, parlamentarisch genehmigungspflichtig, weil eben dieses Rechtsinstrument die **Landesverwaltung** – im Wege des neuartigen bindenden Stellungnahmerechtes – zu einer möglichen bundes- und europarechtlichen "Umwegbindung" des Landesgesetzgebers *ermächtigt*. Die Ermächtigung richtet sich nach der geltenden Verfassungslage deshalb an die Landesverwaltung, weil die integrationspolitische Stellungnahme gemäß Art 105 Abs 1 B-VG gegenüber dem Bund jedenfalls durch den **Landeshauptmann** abzugeben ist.

b) *Die Genehmigungspflichtigkeit der Kostentragungsregelungen*

Die gegenständliche Vereinbarung enthält eine ganze Reihe von Kostentragungsregelungen.¹⁷²

Diese Kostentragungsregelungen binden jedenfalls den Landtag als "*Budgetbeschluß-Organ*". Sie sind nach der hier vertretenen Auffassung (V.2.) deshalb parlamentarisch genehmigungspflichtig, weil es sich dabei um Ausgaben handelt, die gegenwärtig in ihrer konkreten Höhe noch *überhaupt nicht abschätzbar sind*¹⁷³ und daher schon aus diesem Grund jedenfalls über den regulären "*Amtssachaufwand*" der Landesverwaltung weit hinausgehen.

Darüber hinaus erscheint auch nicht ausgeschlossen, daß die vorliegende Vereinbarung in ihren Kostentragungsbestimmungen (insbesondere in Art 12) durch ein *außenwirksames Landesgesetz* durchgeführt werden muß, wenn etwa *außenstehende Rechtssubjekte* zu bestimmten Kostentragungen verpflichtet werden sollen!¹⁷⁴

172 Vgl Art 3 Abs 1 und 2, Art 8 Abs 1, Art 9, Art 12 der Vereinbarung (**Anhang I**).

173 So auch die *Regierungsvorlage*, mit der die *Bundesregierung* diese Vereinbarung dem Nationalrat zur parlamentarischen Genehmigung vorlegt (428 Blg Sten Prot NR, XVIII. GP): "Es ist weder zahlen- noch umfangmäßig abzusehen, in welchem Ausmaß künftig mit EG- bzw EWR-Entwürfen in den hier maßgebenden Angelegenheiten zu rechnen sein wird. Es gibt nach aktuellem Wissenstand kein verlässliches System der Kostenabschätzung für die hier in Betracht kommenden Fälle".

174 Aus ebendiesem Grund hält auch die in der vorigen Anm zit *Regierungsvorlage* den Art 12 der Vereinbarung für *gesetzändernd*.

c) *Datenschutzrechtlicher Gesetzesvorbehalt*

Art 3 Abs 2 der gegenständlichen Vereinbarung regelt den Zugang zu Datenbanken der Länder. Aus dem *Datenschutzgesetz*, BGBl 565/1978, folgt, daß ein derartiger Zugriff auf die vom Land eingerichteten oder beauftragten Datenbanken – je nach der Konstruktion der Datenbank oder des Zugriffsrechtes – **gesetzlich durchgeführt werden muß**.

Auch darin kann – je nach der konkreten Sachlage – eine Bindung des **Landesgesetzgebers** durch die gegenständliche Vereinbarung liegen, da durch die besondere Datenschutzkompetenz des Bundesgesetzgebers (§ 2 Datenschutzgesetz) die "*Grundkompetenz*" der Gebietskörperschaften zur Datenerhebung und Datenverarbeitung nicht ausgeschaltet wird.¹⁷⁵

d) *Die Bindung des Landesverfassungsgesetzgebers*

Die gegenständliche Vereinbarung ist aus folgenden Erwägungen als **verfassungsändernd** bzw **verfassungsergänzend** zu qualifizieren und bedarf deshalb einer besonderen Durchführung in der Landesverfassung:

- aa) Die vorliegende Vereinbarung bedarf der *organisatorischen Konkretisierung* durch die gleichzeitig abgeschlossene Ländervereinbarung über die gemeinsame Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration, aber auch auf der Ebene der einzelnen Länder selbst.

Diese *organisatorische Konkretisierung* muß im Hinblick auf die zwingenden **Grundstrukturen der Landesverfassung** (Gewaltenteilung, parlamentarisches Regierungssystem, Vertretungsrecht des Landeshauptmannes ua) und den staatsrechtlich außerordentlich komplexen Charakter der *Vorhaben der europäischen Integration* ein **neuartiges Organisationsgefüge** aus Regierungsorganen und Landtagsorganen für die Erstellung und Vertretung der "*Stellungnahmen in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung*" vorsehen. Dies bedingt zwangsläufig eine Änderung und Ergänzung der geltenden Landesverfassung, weil die Funktionen und organisatorischen Verknüpfungen von Regierung und Landtag in der geltenden Landesverfassung **abschließend geregelt sind**.

¹⁷⁵ **Pernthaler**, Die Verfassungsmäßigkeit des Bundesgesetzes über das land- und forstwirtschaftliche Betriebsinformationssystem (LFBIS-Gesetz) unter dem Gesichtswinkel der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und Verwaltungsorganisation, in: Funk/Pernthaler, Verfassungsfragen des land- und forstwirtschaftlichen Informationswesens 1982, 74.

- bb) Aus verfassungspolitischen Erwägungen sollte die gegenständliche Vereinbarung aus folgenden Gründen im Wege einer **Ergänzung der Landesverfassung** durchgeführt werden: Die Verpflichtung des Bundes, "*bindende Stellungnahmen der Länder*" (Art 6 der Vereinbarung) bei Verhandlungen und Abstimmungen in Europäischen Organen zu beachten, erzeugt zunächst ein korrespondierendes *Recht der Gebietskörperschaft Land*, eine solche qualifizierte Stellungnahme abzugeben. Wenn die Landesverfassung hierüber keine besondere Aussage trifft, wächst dieses neuartige Recht des Landes organisatorisch dem **Landeshauptmann** – also der Exekutive – zu, weil dieser kraft zwingenden Bundesverfassungsrechts (Art 105 Abs 1 B-VG) die Stellungnahme des Landes gegenüber dem Bund abzugeben hat.

Dies erscheint jedoch deshalb verfassungspolitisch verfehlt, weil auf diese Weise der **Verlust** an selbständigen Gesetzgebungsfunktionen des *Landtages* durch die europäische Integration der *Landesverwaltung* als neuartiges Recht der "**bindenden Stellungnahme**" zuwachsen würde. Wenn man dieses Recht als "**Gesetzgebungssurrogat**" der Länder im Rahmen von "Vorhaben der europäischen Integration" betrachtet, so folgt aus den oben angeführten Grundstrukturen ("*Baugesetzen*") der Landesverfassungen¹⁷⁶ – insbesondere der *Gewaltenteilung* zwischen Gesetzgebung und Verwaltung –, daß dem Landtag zumindest ein *bestimmender Einfluß auf den Inhalt der Stellungnahmen* zukommen sollte. Dies setzt jedoch aus den oben angeführten Gründen eine Änderung der Landesverfassung voraus. Die auf die *Sicherung des Rechtes* auf bindende Stellungnahme gerichtete Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern sollte daher nicht nur den Bundesverfassungsgesetzgeber,¹⁷⁷ sondern im Sinne der einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassungen auch den **Landesverfassungsgesetzgeber binden**.

7. Beurteilung der Vereinbarung der Länder über die gemeinsame Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration¹⁷⁸

a) Die Vereinbarung als genehmigungspflichtige Organisationsregelung

Durch die gegenständliche Vereinbarung werden neuartige Organisationstypen (*Zwischenländereinrichtungen*) der Verwaltung geschaffen, nämlich die

176 Siehe V.2.c. dieser Untersuchung mit Anm 145 ff.

177 Vgl dazu die Begründung der in Anm 173 angeführten Regierungsvorlage der Bundesregierung, wonach die Art 6 Abs 1 und 10 Abs 1 der Vereinbarung als *verfassungsändernd* bzw *verfassungsergänzend* anzusehen sind.

178 Siehe den Text dieser Vereinbarung im **Anhang II** dieser Untersuchung.

"Integrationskonferenz der Länder" (IKL) und der "Ständige Integrationsausschuß der Länder" (SIL). Gleichfalls wird das Verhältnis beider Organe zueinander, insbesondere die Möglichkeit einer Ermächtigung des SIL, für die IKL zu handeln, in der Vereinbarung normiert.

Nach den oben (V.3.) angeführten Grundsätzen über die Genehmigungspflicht von *staatsorganisatorischen Vereinbarungen* setzt die Anwendung des Maßstabes des *Legalitätsprinzips* als Maßstab der parlamentarischen Genehmigungspflicht derartiger Vereinbarungen voraus, daß die dadurch geschaffenen Organisationen **außenwirksame Handlungen** setzen können.¹⁷⁹ Dies trifft auf die IKL und – im Rahmen von deren Ermächtigung – auch auf den SIL zu, weil diese Organe durch die Vereinbarung ermächtigt werden, **für die Länder** in einer rechtlich geregelten Organisationsform und in einem rechtlich geregelten Verfahren¹⁸⁰ *gegenüber dem Bund* – also einem **dritten Rechtssubjekt** – bindende Stellungnahmen im Sinne des neuen Art 10 Abs 5 B-VG bzw der zuvor untersuchten Bund-Länder-Vereinbarung (Art 6) abzugeben.

Die Rechtsstellung der IKL und des SIL unterscheidet sich insofern grundsätzlich von den bisher üblichen **Koordinationsorganen der Länder** (*Landeshauptmännerkonferenz, Konferenzen anderer Spitzenorgane der Länder, Verbindungsstelle der Bundesländer* uva):¹⁸¹ Diese sind weder als rechtliche *Vertretungsorgane der Länder* anzusprechen, noch können sie irgendwelche **verbindliche Koordinationsakte** der Länder untereinander nach dem Muster der "*einheitlichen Stellungnahme*" setzen.

Unter dieser Voraussetzung sind die beiden genannten Organisationen (IKL und SIL) aber sicher nur durch eine parlamentarisch genehmigungspflichtige Vereinbarung zu errichten, weil die Schaffung derartiger **neuer Organisationstypen ohne die Vereinbarungsform** gemäß Art 18 Abs 1 B-VG dem Landesgesetzgeber vorbehalten wäre.¹⁸²

b) Die Vereinbarung als genehmigungspflichtige Verfassungsregelung

Die gegenständliche Vereinbarung schafft neuartige *komplexe Vertretungsorgane* des Landes (Landeshauptmann und Landtagspräsident) und würde dadurch – unabhängig von der Vereinbarungsform – eine *Änderung der Landesverfassung* in doppelter Hinsicht bewirken:

Einmal wird dadurch die Vertretungsfunktion des **Landeshauptmannes** im Sinne der Landesverfassungen modifiziert; zum anderen wird dadurch dem **Landtagspräsidenten** eine neue Funktion übertragen, die über die bisherige Vertretungsbefugnis des

¹⁷⁹ Matzka, JBl 1980, 515.

¹⁸⁰ Vgl Art 2, 3 und 6 der Vereinbarung (Anhang II).

¹⁸¹ Vgl dazu: Pernthaler, in: Starck (Hg), Zusammenarbeit, 1988, 77 ff.

¹⁸² Vgl dazu auch grundlegend das Erk des VwGH, VwSlg NF 6227 A/1964; Matzka, JBl 1980, 513 f und 515.

Landtages deshalb hinausgeht, weil es sich hier offenbar um eine (bisher dem Landeshauptmann vorbehaltene) Vertretungsbefugnis des **Landes nach außen** handelt.

Schließlich bedarf auch das *Zusammenwirken* von Landeshauptmann und Landtagspräsident in der IKL einer landesverfassungsrechtlichen Regelung, da ohne diese Regelung ein verbindliches Handeln des Landeshauptmannes *für den Landtagspräsidenten* (Art 3 Z 3 der Vereinbarung) nach den Vorschriften der Landesverfassungen keinesfalls in Betracht kommt. Umgekehrt wäre auch eine allfällige *Bindung* der Stimmabgabe des Landeshauptmannes an den Landtag oder dessen Vertretungsorgane keinesfalls zulässig, sodaß der verfassungspolitische Sinn des Rechtes der bindenden Stellungnahme als einer *Ersatzfunktion* für die durch die europäische Integration beeinträchtigten **Gesetzgebungsrechte des Landtages** ohne Verfassungsänderung völlig verfehlt würde: Dadurch würden nämlich der **Landesverwaltung** (Landeshauptmann) die durch die europäische Integration den **Landtagen** entzogenen Gesetzgebungsbefugnisse als neuartige Befugnisse der Mitgestaltung europäischer Rechtsnormen bindungsfrei zuwachsen.

Aus allen diesen Erwägungen ist die gegenständliche Vereinbarung der Länder *durch eine Änderung der Landesverfassung* zu erfüllen und daher einem parlamentarischen Genehmigungsverfahren zu unterziehen.

VI.

Die Mitwirkung des Bundesrates am Länderbeteiligungsverfahren

1. Der Ausgangspunkt

Die eingangs dargelegten Entschlüssen des Bundesrates und Stellungnahmen von Mitgliedern der Bundesregierung vertreten die Auffassung, daß die Herstellung einer einheitlichen Länderstellungnahme im Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration eine **Funktion des Bundesrates** sein solle und diese Funktion unmittelbar in der Bundesverfassung verankert werden müsse.¹⁸³

Der Vorsitzende der SPÖ-Fraktion im Bundesrat vertrat zudem die Auffassung, daß ohne eine solche Verankerung des Bundesrates die geplante B-VG-Novelle "*die Mitwirkung der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung einschränken*" würde und daher "*der Zustimmung des Bundesrates bedürfe*". Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen aber nur Änderungen der Art 34 und 35 B-VG (Zusammensetzung und Wahl des Bundesrates) und Einschränkungen der **Zuständigkeit** der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung (Art 44 Abs 2 B-VG). Da die geplante B-VG-Novelle keine Zuständigkeit der Länder einschränkt und im übrigen auch nicht einmal ihre **Mitwirkungsrechte** an der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes einschränkt, sondern um ein völlig neuartiges Beteiligungsverfahren an der Vollziehung **erweitert**, bedarf diese Verfassungsnovelle nach den geltenden Bestimmungen der Bundesverfassung sicher nicht der Zustimmung des Bundesrates.¹⁸⁴

In Wahrheit würde es sich bei der gewünschten Beteiligung des Bundesrates nicht um eine schon jetzt in der Verfassung begründete und daher "*einzuschränkende*" Funktion des Bundesrates handeln, sondern um eine fundamentale **Änderung** seiner verfassungsmäßigen Funktionen, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit und verfassungspolitische Bewertung im folgenden untersucht werden soll.

Da die Vorstellungen einer Beteiligung des Bundesrates an der Ländermitwirkung in Fragen der europäischen Integration in maßgeblicher Weise vom Vorbild des **deutschen** Mitwirkungsverfahrens ("*neues Bundesratsverfahren*") beeinflusst sind, wird im folgenden in besonderer Weise auf die entscheidenden Unterschiede in der verfas-

¹⁸³ Siehe dazu den Abschnitt I.3. dieser Untersuchung.

¹⁸⁴ Offenbar auf Grund von Absprachen der Koalitionsparteien und gemäß Punkt 4 des Koalitionsabkommens (siehe Anm 38) stimmte schließlich auch die SPÖ-Fraktion im Bundesrat dafür, gegen die B-VG-Novelle 1992 gemäß Art 42 B-VG **keinen Einspruch** zu erheben (Bundesrat: Ausschuß-Bericht Nr 4249; Sten Prot 1992, S 553).

sungsrechtlichen und verfassungspolitischen Stellung des **österreichischen Bundesrates** gegenüber dem **deutschen Bundesrat** hingewiesen.

Außerdem ist das deutsche Bundesratsverfahren selbst schweren Bedenken im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit der verfassungsmäßigen Stellung der Bundesländer ausgesetzt, die bis jetzt noch nicht verfassungsgerichtlich abgeklärt wurden.¹⁸⁵ Überwiegend wird die **deutsche Bundesratsmitsprache** heute als ein "*vielleicht nur unter Effektivitätsgesichtspunkten akzeptabler Behelf*" gesehen,¹⁸⁶ der erst noch einer systematischen Neukonzeption in der deutschen Verfassung bedarf.¹⁸⁷

2. Der Bundesrat als Organ der Bundesgesetzgebung und Bundesvollziehung

Der Bundesrat ist im Sinne der klassischen Bundesstaatstheorien¹⁸⁸ und den zeitgenössischen Bundesstaatsverfassungen zur Zeit der Entstehung des B-VG das Organ der *Ländermitwirkung* an der **Bundesgesetzgebung** (Art 42 und 44 B-VG) und der diesem Verfahren nachgebildeten parlamentarischen **Genehmigung von Bundesstaatsverträgen** (Art 50 B-VG). In dieser Funktion und Organstellung wird der Bundesrat als **Wesensbestandteil der Bundesverfassung** im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG gesehen; jede Änderung dieser grundsätzlichen Stellung und Funktion des Bundesrates wird daher als *Gesamtänderung der Bundesverfassung* qualifiziert.¹⁸⁹

Darüber hinaus hat der Bundesrat neben dem Nationalrat (drastisch abgeschwächte) **Kontrollrechte gegenüber der Bundesvollziehung** (Art 52 B-VG) und bestimmte *außerordentliche Aufgaben der Bundesvollziehung* gemeinsam mit dem Nationalrat als "**Bundesversammlung**" (Art 38 – 40 B-VG) und gemeinsam mit der Bundesregierung bei der **Auflösung eines Landtages** durch den Bundespräsidenten (Art 100 B-VG).

185 Vgl dazu etwa **Ress**, Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, EuGRZ 1986, 557; **Kruis**, FS Geiger, 156 und 178.

186 **Kruis**, aaO.

187 Vgl dazu jetzt den Bericht der Verfassungskommission des (deutschen) Bundesrates (BR-Drucksache 360/92) – auch als selbständige Publikation 1992 – Abschnitt 2 "*Internationale Beziehungen*" (Neufassung der Art 24, 32 und 36 GG).

188 Vgl dazu die Hinweise bei **Pernthaler**, Staatslehre, 419 ff.

189 VfSlg 2455/1952; **Walter**, Der Bundesrat, in: Hellbling ua (Hg), Bundesstaat auf der Waage 1969, 201 f; kritisch dazu: **Esterbauer**, Kriterien, 1976, 92.

Aus dieser völlig eindeutigen und unbestrittenen Stellung und Funktion des Bundesrates als Bundesorgan¹⁹⁰ geht hervor, daß der Bundesrat keinerlei Funktionen im selbständigen Wirkungsbereich der Länder hat. Nach dem grundlegenden *bundesstaatlichen Trennungsprinzip* der Organisation und Funktionen von Bund und Ländern¹⁹¹ dürfen dem Bundesrat auch keine solchen selbständigen Landesfunktionen übertragen werden, weil damit eine Beeinträchtigung der Selbständigkeit des autonomen Landesbereiches verbunden wäre.

Dies gilt nicht nur für die Gesetzgebung und Vollziehung jedes einzelnen Landes, sondern auch für die Koordination der Landesfunktionen im selbständigen Wirkungsbereich. Nach der grundlegenden Struktur des staatsrechtlichen kooperativen Föderalismus (Art 15a B-VG) beruht jede rechtliche Koordination der selbständigen Wirkungsbereiche auf der organisatorischen und funktionellen **Autonomie der Gebietskörperschaften**. Sie ist damit eine "Selbstkoordination" und stellt hierin die verfassungsrechtlich intendierte Alternative zur "Bundeskoordination" der Länder, dh durch Bundeskompetenzen und Bundesorgane, dar.¹⁹²

Es gibt zwar verfassungspolitische Reformvorstellungen, die den Bundesrat (nach entscheidenden strukturellen und organisatorischen Änderungen) als *Organ der Länderkoordination* vorsehen wollen;¹⁹³ die derzeitige bundesverfassungsrechtliche Stellung des Bundesrates schließt diese Funktion jedoch aus, weil sie mit dem Wesen der autonomen Wirkungsbereiche der Länder und den Voraussetzungen ihrer verfassungsmäßigen Koordination unvereinbar wäre.

190 So alle einschlägigen Lehrbücher und Systeme des Bundesverfassungsrechts (besonders klar: **Walter**, Bundesverfassungsrecht, 284) sowie im besonderen **Lamp**, Das Zweikammersystem der österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (oJ), 33 ff; vgl weiters ua **Mokre**, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder 1929, 30; **Frisch**, Lehrbuch des österreichischen Verfassungsrechts 1932, 91; zur bundesdeutschen Literatur vgl ua **Oschatz**, EG-Rechtsetzung und deutscher Föderalismus, in: Merten (Hg), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften 1990, 76; **Hailbronner**, Die deutschen Bundesländer in der EG, JZ 1990, 156; **Tomuschat**, Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Magiera/Merten (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft 1988, 38.

191 Siehe oben, II.2. dieser Untersuchung.

192 Vgl dazu die Erläuterungen zur B-VG-Novelle 1974, 182 Blg Sten Prot NR XIII. GP, 19 ff.

193 Vgl **Esterbauer**, Der Bundesrat als Instrument des kooperativen Föderalismus, JBl 1970, 565 ff; **derselbe**, Demokratiereform durch Reform des Zweikammersystems, Die Republik 3/1972, 9 ff; **derselbe**, Stellung und Reform des Bundesrates in der Bundesrepublik und in Österreich, BayVB1980, 225 ff.

3. Der Bundesrat als parlamentarisches Organ

Der Bundesrat ist organisatorisch und funktionell *die zweite Kammer des Bundesparlaments*.¹⁹⁴ Nach dem die Bundesverfassung beherrschenden Grundsatz der Gewaltentrennung sind ihm daher schwergewichtig (reduzierte) Aufgaben der **Bundesgesetzgebung** übertragen; Aufgaben der **Bundesvollziehung** kommen dem Bundesrat dagegen in außerordentlich eingeschränktem Umfang zu.¹⁹⁵

Im besonderen ist der Bundesrat – anders als der Nationalrat – vom **Regierungssystem** der parlamentarischen Demokratie des Bundes fast völlig ausgeschlossen. Die Bundesregierung ist dem Bundesrat nicht verantwortlich, die parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsrechte sind gegenüber dem Nationalrat drastisch eingeschränkt. Im Ergebnis ist die Bundesregierung in keiner Weise an Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrates gebunden; insofern herrscht auch zwischen der **zweiten Kammer** des Parlaments und der Bundesregierung – anders als zwischen Nationalrat und Bundesregierung – ein striktes Trennungsprinzip. Dies wurde auch immer wieder von den Befürwortern dieser Konstruktion als wesentliche Konsequenz der parlamentarischen Demokratie und der ausschließlichen demokratischen Vertretungsbefugnis des **Nationalrates** hervorgehoben.¹⁹⁶

Wenn man daher eine Einbindung des Bundesrates in das Länderbeteiligungsverfahren gerade im Hinblick auf dessen *parlamentarischen Charakter* fordert,¹⁹⁷ so hat man diese Besonderheit der zweiten Parlamentskammer des Bundes zu beachten. Im übrigen ist klarzustellen, daß der Bundesrat ein Parlament des Bundes und damit für jedes der zu beteiligenden Länder ein "*fremdes*" Parlament, dh als Gesamtorgan gerade nicht die parlamentarische Vertretung der Landesbürger des betreffenden Landes darstellt. Die berechtigte Forderung nach Einbindung der parlamentarischen Gesetzgeber der Länder in das Länderbeteiligungsverfahren kann sich daher nur auf die Beteiligung der **Landtage**¹⁹⁸ beziehen.

Der österreichische Bundesrat kann also – im Gegensatz zum deutschen Bundesrat (der ein Regierungsorgan ist) – schon deshalb nicht als Organ der Länderbeteiligung an Vorhaben der europäischen Integration herangezogen werden, weil dadurch entweder die wesentlichen Befugnisse der **Landesvollziehung** bei der Mitbestimmung an der europäischen Integration völlig abgeblockt würden oder aber eine dem **Grundsatz der Gewaltentrennung** mehrfach widersprechende Verknüpfung zwischen Parlament und

194 Art 24, 34 – 40, 41 – 44, 50, 52, 56, 58 – 59a, 68 B-VG.

195 Siehe die im vorigen Punkt angeführten Kompetenzen der parlamentarischen Mitwirkung an Staatsverträgen des Bundes, der Kontrolle der Bundesvollziehung, der Mitwirkung an der Bundesversammlung und an der Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten.

196 Vgl dazu **Danneberg**, in: Sten Prot Konst NV v 29.9.1920, 3390 ff; **Reumann**, Sten Prot der 1. (Eröffnungs-)Sitzung des Bundesrates vom 1.12.1920, 3.

197 **Kostelka** in der eingangs (I.3.g) angeführten Äußerung.

198 Siehe oben, IV.3. dieser Untersuchung.

Vollziehung – und zwar des **Bundes und der Länder** – geschaffen werden müßte. Da der österreichische Bundesrat kein Organ der **Landesregierungen** ist¹⁹⁹, stehen ihm auch die Verwaltungsapparate und Informationssysteme der Länder nicht zur Verfügung, sodaß er schon aus **funktionellen Gründen** keine Koordinationsaufgaben der Länderbeteiligung an EG-Vorhaben übernehmen könnte.

4. Der Grundsatz des freien Mandates im Bundesrat

Die Mitglieder des österreichischen Bundesrates genießen den Grundsatz des freien Mandates.²⁰⁰ Demgegenüber sind die Mitglieder des **deutschen Bundesrates an Weisungen der Landesregierungen** gebunden.²⁰¹

Dieses Prinzip schließt für Österreich jegliche Möglichkeit der (rechtlichen) Bindung der Mitglieder des Bundesrates aus.²⁰² Wohl aber ist damit nach herrschender Auffassung der sog. "**Klubzwang**" der politischen Parteien vereinbar, da er nicht auf rechtlichen Bindungen, sondern auf politischer Selbstverpflichtung der Abgeordneten beruht. Es gibt daher in der Praxis starke Querverbindungen zwischen den parteipolitischen Fraktionen des Nationalrates und des Bundesrates,²⁰³ nicht aber – wie in Deutschland – *einheitliche Ländervertretungen* im Bundesrat.

Wenn daher die Koordination der Länderstellungnahmen nur durch einen Beschluß des Bundesrates herbeigeführt werden könnte – weil nur dann eine "*einheitliche Länderstellungnahme*" vorliegen würde²⁰⁴ – so hätten weder die **Landtage noch die Landesregierungen der Länder auf diesen Beschluß irgendeinen rechtlichen Einfluß!**

Ein schärferer Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Natur des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder läßt sich kaum denken. Die Parlamente und Regierungen der Länder wären durch eine solche Konstruktion des Beteiligungsverfahrens nicht in ihrem Kompetenzbereich an der EG-Willensbildung des Bundes beteiligt, sondern einer zusätzlichen **besonderen Bundesmitbestimmung** in ihren Angelegenheiten

199 Wie der deutsche Bundesrat, vgl Art 51 Abs 1 GG: "*Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder*".

200 Art 56 B-VG; Kojan, Das freie Mandat des Abgeordneten 1971.

201 Vgl dazu Klein, Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die "Zweite Kammer", AÖR 1983, 329 ff (344).

202 VfSlg 4126/1961.

203 Vgl etwa das eingangs (Anm 38) angeführte Koalitionsabkommen der SPÖ und ÖVP für die XVIII. Gesetzgebungsperiode (Punkt 4).

204 Strutzenberger in der eingangs (I.3.f) angeführten Äußerung.

unterworfen. Dies wäre mit dem bundesstaatlichen Prinzip der *Autonomie von Gesetzgebung und Verwaltung* der Länder²⁰⁵ völlig unvereinbar.

5. Die ungleiche Vertretung der Länder im Bundesrat

Gemäß Art 34 B-VG sind die Länder im österreichischen Bundesrates nicht **gleichmäßig** vertreten, sondern im Verhältnis zu ihrer Bürgerzahl in einer Proportion zwischen drei (Mindestvertretung) und zwölf Mitgliedern (Höchstvertretung). Im **deutschen Bundesrat** sind zwar die Länder auch ungleich repräsentiert;²⁰⁶ sie müssen aber (unter der Sanktion der **Ungültigkeit** der Stimme) bei Abstimmungen für jedes Land eine **einheitliche Stimme** abgeben (Art 51 Abs 3 GG). Schon dadurch ist bei jeder Abstimmung die Erarbeitung eines *besonderen Länderstandpunktes für jedes Bundesland* notwendig, was für Abstimmungen im österreichischen Bundesrat gerade nicht zutrifft.

Da als "**Bürgerzahl**" nach der Legaldefinition des Art 26 Abs 2 B-VG die Zahl der **Bundesbürger** zu verstehen ist, die nach dem Ergebnis der jeweils letzten Völkzählung im Lande ihren ordentlichen Wohnsitz hatten,²⁰⁷ könnte man – vor allem im Hinblick auf das **freie Mandat** der Bundesratsmitglieder – auch mit guten Gründen den österreichischen Bundesrat nicht als eine Repräsentation der Länder, sondern als eine zweite, nach anderen Gesichtspunkten gegliederte **Repräsentation des Bundesvolkes** qualifizieren.²⁰⁸

Die nach der Bürgerzahl abgestufte Repräsentanz der Länder im Bundesrat hat zur Folge, daß hier eine **Minderheit der Länder** (etwa **drei** der vier "großen" Länder) die Mehrheit der übrigen Länder überstimmen kann und daß etwa **zwei** der vier "großen" Länder schon über die verfassungsrechtliche Sperrminorität des Art 44 Abs 2 B-VG verfügen, wofür alle **fünf** "kleinen" Länder zusammen – also die Mehrheit der österreichischen Länder – nicht genügend Bundesratsmitglieder aufbrächten!

Ungeachtet der Frage, ob eine so kraß unterschiedliche Vertretung der Länder im **Bundesbereich** überhaupt mit dem aus Art 2 Abs 2 B-VG hervorleuchtenden Prinzip der "*ursprünglichen Gleichheit*" der Länder vereinbar ist,²⁰⁹ wäre eine darauf gegründete Koordination der **selbständigen Wirkungsbereiche** der Länder mit der bundesstaatlichen Grundstruktur des B-VG völlig unvereinbar. Weder eine **Abstufung** der Autonomie der Länder (zwischen großen und kleinen) noch eine **Fremdbestimmung** im selbständigen Wirkungsbereich durch Organe eines anderen Landes ist mit dem bundesstaatlichen Baugesetz der Bundesverfassung vereinbar.

²⁰⁵ Siehe oben, II.2.a dieser Untersuchung.

²⁰⁶ Zwischen 3 und 5 Mitglieder, vgl Art 51 Abs 2 GG.

²⁰⁷ VfSlg 2514/1953.

²⁰⁸ **Lamp**, Zweikammersystem, 33; **Walter**, Bundesverfassungsrecht, 284; **Esterbauer**, Kriterien, 92.

²⁰⁹ Vgl **Pernthaler**, Differenzierter Bundesstaat 1992 (im Druck).

Wenn die Länder im Wege der *staatsrechtlichen Kooperation* (Art 15a Abs 2 B-VG) ein Organ oder Verfahren nach dem **Konsensualprinzip** oder auch nach dem **Mehrstimmigkeitsprinzip** begründen – was hier für zulässig gehalten wird²¹⁰ – so sind dabei alle Länder in der Mehrheitsbildung gleichberechtigt, was eine ganz andere Organisationsstruktur als der Bundesrat darstellt. Sie würden darüber hinaus einem solchen Verfahren auf Grund ihrer **Verfassungsautonomie** selbst individuell zustimmen und könnten auf dieser Grundlage rechtlich auch wieder anders disponieren, sodaß ihre Verfassungsautonomie prinzipiell gleichberechtigt und gewahrt bleibt. Eben darin würde der entscheidende Unterschied zu einer nach Ländergröße differenzierten Zwangskoordination der selbständigen Wirkungsbereiche in einem bundesverfassungsrechtlich angeordneten **Bundesratsverfahren** liegen.

6. Die parteipolitischen Querverbindungen des Bundesrates mit dem Nationalrat

Ein entscheidender Unterschied des österreichischen Bundesrates zum deutschen Bundesrat liegt auch in den durch den "*Klubzwang*" begründeten parteipolitischen Bindungen der Mitglieder des Bundesrates zu ihren Fraktionskollegen im Nationalrat. Soweit nicht überhaupt gemeinsame Klubs der Nationalräte und Bundesräte bestehen, in denen für eine einheitliche Vorgangsweise vorgesorgt wird, begründen parteipolitische Loyalitäten – mit wenigen Ausnahmen – ein **einheitliches Abstimmungsverhalten** im Nationalrat und im Bundesrat. Im Arbeitsübereinkommen für die XVIII. Legislaturperiode haben sich die Koalitionsparteien ein solches einheitliches Abstimmungsverhalten sogar wechselseitig bindend zugesagt.²¹¹

Auf Grund dieser realpolitischen Voraussetzungen ist der Einfluß der Länder auf das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Bundesrates auch politisch gesehen minimal, weil hier die **zentralen Leitungen** der politischen Parteien und nicht die Landesparteileitungen den Ausschlag geben. Auch unter *demokratiepolitischen Voraussetzungen* ist daher eine Koordination der Landesregierungen und Landesparlamente durch den Bundesrat abzulehnen, weil dadurch der – in den politischen Parteien durchaus legitim organisierte – **Volkswille in den Ländern** letztlich in **fremdbestimmten** Koordinationszwängen ausgeschaltet wird.

²¹⁰ Siehe oben, IV.1.e. dieser Untersuchung.

²¹¹ Siehe dazu die Hinweise unter II.3.b. (bei Anm 38).

7. Zweckmäßigkeit einer Minderheitsbeteiligung des Bundesrates am Länderkoordinationsverfahren

So wenig der **Bundesrat** als (bundesverfassungsrechtlich angeordnetes) Organ der Länderkoordination im selbständigen Wirkungsbereich geeignet oder auch nur verfassungsrechtlich zulässig erscheint, so sinnvoll könnte eine autonom durch die Länder selbst begründete *Repräsentanz dieses Organes* im Länderbeteiligungsverfahren sein.²¹²

Die Zweckmäßigkeit einer solchen Kooperation könnte einmal gerade in der Nähe des Bundesrates zu den im Nationalrat und in der Bundesregierung vertretenen politischen Kräften des *Bundes* gesehen werden, die auf diese Weise unmittelbar von den Länderstandpunkten informiert werden können und umgekehrt die *Länder* von Bundesstandpunkten informieren können, ohne daß ein beherrschender Einfluß auf die Willensbildung der Länderkoordination möglich wäre.

Andererseits werden EG-Vorhaben unter dem Gesichtswinkel der innerstaatlichen Kompetenzverteilung in aller Regel so *komplex* sein, daß fast in jedem Fall auch Gesichtspunkte von **Bundeskompetenzen** darin enthalten sein werden. Zur besseren Koordination und Information im Hinblick auf diese *bundesrechtlichen* Aspekte könnte funktionsgemäß sicher die *Repräsentanz des Bundesrates* im Länderbeteiligungsverfahren beitragen.

Gegen eine solche organisatorische Verknüpfung von Bundes- und Landesorganen im selbständigen Wirkungsbereich der Länder spricht der oben dargestellte bundesstaatliche **Trennungsgrundsatz** und die **Autonomie** der Länder. Beide Prinzipien sind allerdings durch die mehrfach erwähnte Funktions- und Organisationsstruktur der *Europäischen Gemeinschaften* bei einem EG-Beitritt Österreichs in ihrer derzeitigen Form ohnedies nicht beizubehalten. Eine kompromißhaft abgeschwächte Verknüpfung mit dem den Ländern noch am nächsten stehenden Bundesorgan wäre daher aus den angeführten Gründen auch im bisher *selbständigen*, nunmehr aber durch europäische Vorhaben "*überschatteten*" Wirkungsbereich verfassungspolitisch wohl begründet.

Der Klarheit halber sei festgehalten, daß eine solche *Minderheitsbeteiligung des Bundesrates im selbständigen Wirkungsbereich der Länder* die jedenfalls notwendige Beteiligung des Bundesrates an Vorhaben der europäischen Integration, die **Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung** betreffen, nicht berühren würde: Der Bundesrat als das Organ der parlamentarischen Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung muß jedenfalls an der aus demokratiepolitischen Gründen dringend notwendigen Beteiligung des Parlamentes an den Vorhaben der europäischen Integration entsprechend

²¹² Der Landeshauptmänner-Konferenz vom 29.11.1991 wurde etwa die *beratende* Mitgliedschaft zweier *Vertreter des Bundesrates* vorgeschlagen; im endgültigen Text der Länder-Vereinbarung (siehe **Anhang II** dieser Untersuchung) wurde das *Präsidium des Bundesrates* zur Teilnahme an den Sitzungen der "**Integrationskonferenz der Länder**" (ohne Stimmrecht) berechtigt.

seiner verfassungsmäßigen Stellung beteiligt werden. Dies haben die Länder schon in ihrem Vorschlag *über die Mitwirkungsrechte der Länder* bei der europäischen Integration vom 29.1.1990²¹³ vorgeschlagen.²¹⁴ Der Bund hat diese Auffassung – wie aus den Erläuterungen der Regierungsvorlage zur Bundes-Verfassungsnovelle 1992 hervorgeht²¹⁵ – prinzipiell durchaus akzeptiert.²¹⁶

213 VSt 1905/475.

214 Punkt 2.11; genehmigt durch die LH-Konferenz vom 8.6.1990.

215 372 Blg Sten Prot NR XVIII. GP, 4 ff.

216 EB A.I.3.: "... die Mitwirkung der **Organe der Bundesgesetzgebung** am nationalen Willensbildungsprozeß in EG-Angelegenheiten – einschließlich der Frage der Regelung einer den Grundsätzen des Art 24 B-VG *über die Gesetzgebung des Bundes* entsprechenden **Mitwirkung des Bundesrates am Länderbeteiligungsverfahren** (vgl die EntschlieÙung des Bundesrates vom 10.10.1991, E 128, BR/91) – sollen einer späteren bundesverfassungsgesetzlichen Regelung vorbehalten werden."

ANHANG I

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 Frei-
handelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,

*) Der Text dieser bereits durch Bund und Länder paraphierten Vereinbarung folgt der Regierungsvorlage
der Bundesregierung, 428 Blg Sten Prot NR XVIII. GP.

- c) Dokumente und Informationen über Verfahren vor Europäischen Gerichten und Streitbeilegungseinrichtungen, an denen die Republik Österreich beteiligt ist, sowie
- 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 Ver-

tragsparteien 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 des 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 Blg NR 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 Blg NR 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 Organwähler 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.

ANHANG II

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

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.

*) Der Text dieser bereits von allen Ländern paraphierten Vereinbarung folgt der Publikation im Wiener LGBl 1992/29.

Artikel 3 Beslußfassung

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 Depositar wirksam.

Für das Land:
Der Landeshauptmann:

Wien, am 12. März 1992

LITERATURVERZEICHNIS

- Adamovich Ludwig/Funk Bernd-Christian**, Österreichisches Verfassungsrecht, Wien/New York 1985³
- Aichreiter Josef W.**, Österreichisches Verordnungsrecht. Ein systematisches Handbuch, Band 2, Wien/New York 1988
- Antoniolli Walter/Koja Friedrich**, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1986²
- Berchtold Klaus**, Gemeindeaufsicht, Wien/New York 1972
- BKA (Hg)**, Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), Wien oJ (1991)
- Bleckmann Albert**, Nationales und europäisches Souveränitätsverständnis. Strukturalistisches Modelldenken im Europäischen Gemeinschaftsrecht und im Völkerrecht, in: Ress Georg (Hg), Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1980, 33 ff
- Brandtner Werner**, Diskussionsbeitrag, in: Pernthaler (Hg), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, 121 f
- Brandtner Werner**, Organisation der Verwaltung, in: BKA (Hg), Die öffentliche Verwaltung in Österreich, Wien 1992, 99 ff
- Burtscher Wolfgang**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, Wien 1990
- Ermacora Felix**, Der Verfassungsgerichtshof, Graz/Wien/Köln 1956
- Esterbauer Fried**, Der Bundesrat als Instrument eines kooperativen Föderalismus, JBl 1970, 565 ff
- Esterbauer Fried**, Außenpolitik in Demokratie und Rechtsstaat, JBl 1972, 33 ff
- Esterbauer Fried**, Außenpolitische Willensbildung in der konstitutionellen Demokratie, JBl 1973, 242 ff
- Esterbauer Fried**, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme, Wien 1976
- Esterbauer Fried**, Stellung und Reform des Bundesrates in der Bundesrepublik und in Österreich, BayVBl 1980, 225 ff
- Everling Ulrich**, Vom Zweckverband zur Europäischen Union – Überlegungen zur Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Stötter Rolf/Thieme Werner (Hg), Hamburg-Deutschland-Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht – FS Hans Peter Ipsen, Tübingen 1977, 595 ff
- Fleiner-Gerster Thomas**, Allgemeine Staatslehre, Berlin/Heidelberg/New York 1980
- Frisch Hans**, Lehrbuch des österreichischen Verfassungsrechts, Wien 1932
- Grabitz Eberhard (Hg)**, Kommentar zum EWG-Vertrag, München (Loseblattsammlung – Stand: Juni 1990)

- Gutknecht** Brigitte, Instrumente und Programmatik der Rechtsangleichung, in: Korinek Karl/Rill Heinz Peter (Hg), Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG, Wien 1990, S 263 ff
- Hailbronner** Kay, die deutschen Bundesländer in der EG, JZ 1990, 149 ff
- Ipsen** Hans Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972
- Jabloner** Clemens, Bundesminister und mittelbare Bundesverwaltung, in: Mayer Heinz ua (Hg), Staatsrecht in Theorie und Praxis – FS Robert Walter, Wien 1991, 293 ff
- Kelsen** Hans/Froehlich Georg/Merkl Adolf, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien/Leipzig 1922
- Khol** Andreas/Ofner Günther/Stirnemann Albert (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, Wien/München 1991
- Klecatsky** Hans R/Morscher Siegbert, Das österreichische Verfassungsrecht, Wien 1982³
- Klein** Hans W, Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die "Zweite Kammer", AÖR 1983, 329 ff
- Kötz** Heinz, Rechtsvereinheitlichung – Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele, RabelsZ 1986, S 1 ff
- Koja** Friedrich, Das freie Mandat als Abgeordneter, Salzburg/München 1971
- Koja** Friedrich, Die politische Kontrolle der Vollziehung durch das Parlament, in: Khol Andreas (Hg), Macht und Kontrolle, Wien oJ (1978), 63 ff
- Koja** Friedrich, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Wien/New York 1988²
- Kruis** Konrad, Variationen zum Thema Kompetenzkompensation. Eine verfassungsrechtliche Bewertung der Bundesratsmitsprache nach Art 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986, in: Faller Hans Joachim/Kirchhof Paul/Träger Ernst (Hg), Verantwortlichkeit und Freiheit – FS Willi Geiger, Tübingen 1989, 155 ff
- Langeheine** Bernd, in: Grabitz Eberhard (Hg), Kommentar zum EWG-Vertrag, München (Loseblattsammlung – Stand: Juni 1990), Art 100
- Lamp** Karl, Das Zweikammersystem der österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Innsbruck oJ
- Löschnak** Franz, Die Regierung und das Parlament, in: Schambeck Herbert (Hg), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System, Berlin 1986, 531 ff
- Matzka** Manfred, Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, JBl 1980, 505 ff
- Mayer** Heinz, Die Verordnung, Wien 1977
- Merkl** Adolf, Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Mit besonderer Berücksichtigung der deutschösterreichischen Bundesverfassung, ZÖR 1921, 293 ff
- Merli** Franz, Rechtsprobleme des Volksbegehrens in Bundes- und Landesgesetzgebung, JBl 1988, 85 ff

- Mittendorfer** Roland, Währungsunion und Föderalismus, Innsbruck 1992
(Wirtschaftswissenschaftliche Dissertation an der Universität Innsbruck)
- Mokre** Hans, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder, Wien 1929
- Morscher** Siegbert, Die parlamentarische Interpellation, Berlin 1973
- Morscher** Siegbert, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer, Wien 1978
- Morscher** Siegbert, Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages, Wien 1979
- Neuhold** Hanspeter/**Hummer** Waldemar/**Schreuer** Christoph (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd 1, Wien 1991²
- Öhlinger** Theo, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht. Eine theoretische, dogmatische und vergleichende Untersuchung am Beispiel Österreichs, Wien/New York 1973
- Öhlinger** Theo, Verträge im Bundesstaat, Wien 1978
- Oschatz** Georg-Berndt, EG-Rechtsetzung und deutscher Föderalismus. Die Europäisierung des Rechts und ihre Auswirkungen auf das bundesstaatliche und institutionelle Gefüge in der Bundesrepublik Deutschland, in: Merten Detlef (Hg), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung, Berlin 1990, 63 ff
- Pernthaler** Peter, Raumordnung und Verfassung 1.Bd: Raumordnung als Funktion und Schranke der Gebietshoheit, Wien/New York 1975
- Pernthaler** Peter, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation, Wien 1976
- Pernthaler** Peter, Raumordnung und Verfassung, 2. Bd: Raumordnung, demokratischer Prozeß und Rechtsschutz, Wien 1978
- Pernthaler** Peter, Der Landesamtsdirektor als "Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337 ff
- Pernthaler** Peter, Die Verfassungsmäßigkeit des Bundesgesetzes über das land- und forstwirtschaftliche Betriebsinformationssystem (LFBIS-Gesetz) unter dem Gesichtswinkel der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und Verwaltungsorganisation, in: Funk Bernd-Christian/Pernthaler Peter, Verfassungsfragen des land- und forstwirtschaftlichen Informationswesens. Das Bundesgesetz über das land- und forstwirtschaftliche Betriebsinformationssystem (LFBIS-Gesetz) aus verfassungs- und datenschutzrechtlicher Sicht, Wien 1982, 51 ff
- Pernthaler** Peter, Österreichische Finanzverfassung. Theorie-Praxis-Reform, Wien 1984
- Pernthaler** Peter, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien/New York 1986
- Pernthaler** Peter, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff

- Pernthaler Peter**, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat–Landesbericht Österreich, in: Starck Christian (Hg), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Baden–Baden 1988, 77 ff
- Pernthaler Peter**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, Wien 1989
- Pernthaler Peter**, Raumordnung und Verfassung 3. Bd: Neuere Entwicklungen, Wien 1990
- Pernthaler Peter**, Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich, ÖZP 1992 (im Druck)
- Pernthaler Peter**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche, Wien 1992 (im Druck)
- Pernthaler Peter/Esterbauer Fried**, Der Föderalismus, in: Schambeck Herbert (Hg), Das österreichische Bundes–Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 325 ff
- Pernthaler Peter/Weber Karl**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich, Wien 1979
- Pernthaler Peter/Weber Karl**, Landesregierung, in: Dachs Herbert ua (Hg), Handbuch des politischen System Österreichs, Wien 1991, 755 ff
- Pesendorfer Wolfgang**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung, Wien 1981
- Pesendorfer Wolfgang**, Der Landeshauptmann. Historische Entwicklung, Wesen und verfassungsrechtliche Gestalt einer Institution, Wien/New York 1986
- Raschauer Bernhard**, Die obersten Organe der Landesverwaltung, in: Ermacora Felix (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – FS Walter Antonioli 1979, 375
- Ress Georg**, Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, EuGRZ 1986, 549 ff
- Rill Heinz Peter**, Gliedstaatsverträge, Wien/New York 1972
- Rill Heinz Peter**, Zum Verwaltungsbegriff, in: Ermacora Felix (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – FS Walter Antonioli 1979, 35 ff
- Rill Heinz Peter**, Demokratie, Rechtsstaat und Privatwirtschaftsverwaltung, in: Korinek Karl (Hg), Beiträge zum Wirtschaftsrecht – FS Karl Wenger, Wien 1983, 57 ff
- Rill Heinz Peter**, Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direkt–demokratischer Elemente in der österreichischen Bundesverfassung, Wien 1987
- Rill Heinz Peter/Schäffer Heinz**, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten, Wien 1975
- Schäffer Heinz**, Die Exekution der Erkenntnisse des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, ÖZÖR 1968, 185 ff
- Schäffer Heinz**, Die sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung und das Gesetz, in: Ermacora Felix (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – FS Walter Antonioli 1979, 253ff

- Schäffer Heinz**, Bestandsaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform (1963–1991), in: Pernthaler Peter (Hg), Neue Wege der Föderalismusreform, Wien 1992, 13 ff
- Schmidt-Meinecke Stefan**, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Speyer 1988²
- Schmitz Georg**, Der Landesamtsdirektor. Entstehung und Entwicklung, Wien 1978
- Schreiner Helmut**, Der Stellenwert der Landtage: Gestern – Heute – Morgen, Salzburg. Geschichte und Politik, Mitteilungen der Dr.-Hans-Lechner Forschungsgesellschaft H1/1992, 91 ff
- Schweitzer Michael/Hummer Waldemar**, Europarecht. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG) – mit Schwerpunkt EWG, Frankfurt 1990³
- Steindorff Ernst**, Grenzen der EG-Kompetenzen, Heidelberg 1990
- Tomuschat Christian**, Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Magiera Siegfried/Merten Detlef (Hg), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988, 21 ff
- Walter Robert**, Der Aufbau der Rechtsordnung. Eine rechtstheoretische Untersuchung auf der Grundlage der Reinen Rechtslehre, Graz 1964
- Walter Robert**, Die Verwaltungsverordnung, ÖJZ 1965, 29 ff
- Walter Robert**, Der Bundesrat, in: Hellbling Ernst C/Mayer-Maly Theo/Marcic René (Hg), Bundesstaat auf der Waage, Salzburg/München 1969, 199 ff
- Walter Robert**, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System, Wien 1972
- Walter Robert/Mayer Heinz**, Grundriß des Österreichischen Bundesverfassungsrechtes, Wien 1992⁷
- Weber Karl**, Das Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art 98 Abs 2 B-VG, JBl 1980, 174 ff
- Weber Karl**, Kriterien des Bundesstaates, Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Wien 1980
- Weber Karl**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation der Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien. Zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien, Wien 1987
- Weber Karl**, JBl 1988, 30 ff (Entscheidungsbesprechung zu VfGH-Erk v 1.7.1987, GZ 78/87)
- Weber Karl**, Landesgesetzgeber und Landesregierung. Eine Untersuchung zur verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Gewaltenteilung in den österreichischen Bundesländern, in: Schambeck Herbert (Hg), Parlamentarismus und Föderalismus in Österreich (im Druck)
- Wenger Karl**, Zur Problematik der österreichischen "Selbstbindungsgesetze", in: Wirtschaft und Verfassung in Österreich-FS Karl Korinek, Wien 1972, 189 ff

- Wimmer Norbert**, Die neue burgenländische Landesverfassung, in: Adamovich Ludwig/Pernthaler Peter (Hg), Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit – FS Hans R Klecatsky, Wien 1980, 1065 ff
- Winkler Günther**, Rechtspersönlichkeit und autonomes Satzungsrecht als Wesensmerkmale in der personalen Selbstverwaltung, ÖJZ 1991, 73 ff
- Wittmann Heinz**, Regierung und Opposition im parlamentarischen Prozeß – Struktur und Arbeit des Parlaments in der XIV. Gesetzgebungsperiode 1975–1979, in: Khol Andreas/Stirnemann Alfred (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1979, München/Wien 1980, 39 ff

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 Bundesstaat 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 Landeskompentenz. 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. (S 350,-)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk — Joseph Marko — Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG. 1992. (S 230,-)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 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. (S 360,-)

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 Einreichung 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 zu Thema Föderalismus.

