

Peter Pernthaler
(Herausgeber)

**Bundesstaatsreform als Instrument
der Verwaltungsreform und des
europäischen Föderalismus**

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 70



BRAUMÜLLER

Peter Pernthaler
(Herausgeber)

**Bundesstaatsreform als Instrument
der Verwaltungsreform und des
europäischen Föderalismus**

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 70

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

**Bundesstaatsreform als Instrument der
Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus**

von
Peter Pernthaler
(Herausgeber)



WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1997

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus / Peter Pernthaler (Hrsg.). - Wien : Braumüller, 1997

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung; Bd. 70)

ISBN 3-7003-1190-7

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

© 1997 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.

Druck: OK-Druck, Schreithofer Ges.m.b.H., 6020 Innsbruck

ISBN: 3-7003-1190-7

Vorwort

Die vorliegende Publikation gibt im wesentlichen die Referate des vom Institut für Föderalismusforschung am 20. Juni 1996 in Wien veranstalteten Seminars zum Thema „*Die Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus*“ wieder.

Der Beitrag von Univ.Prof.Dr. Klaus Firlei „*Landesverfassungsreform in einem turbulenten Umfeld*“ konnte wegen einer Terminkollision nicht am Seminar selbst gehalten werden und wurde als Originalbeitrag nachträglich in die Veröffentlichung aufgenommen. Auch die übrigen Beiträge sind für die Veröffentlichung wesentlich erweitert und mit weiterführenden Hinweisen ausgebaut worden.

Die besondere Bedeutung der vorliegenden Publikation liegt in den neuen Gesichtspunkten, unter denen das Thema „Bundesstaatsreform“ hier behandelt wird. Nachdem der politische Reformprozeß im Dezember 1994 vorläufig gescheitert war (siehe dazu ausführlich 19. Föderalismusbericht, 1995, 6 ff), sollte unter verschiedenen Aspekten deutlich gemacht werden, worin die Gründe für den Mißerfolg des bisherigen Reformprozesses liegen könnten und welche neue Schwerpunkte und Ergänzungen notwendig erscheinen.

Der Herausgeber untersucht dies an Hand eines breit angelegten **theoretischen Hintergrundes** der Föderalismusforschung; andere Beiträge betonen besonders die neuen **europäischen Dimensionen** der Bundesstaatsproblematik. Schließlich stellen zwei Beiträge bewußt die entscheidenden Verbindungen der Bundesstaatsreform zur **Verwaltungsreform** und zur **Reform der Landesverfassung** in den Vordergrund ihrer Untersuchungen. Leider kann ein Beitrag des Seminars, nämlich „*Die Bundesstaatsreform im Lichte der Funktionen des Nationalrates*“ von Klubobmann Dr. Peter Kostelka in diesem Sammelband nicht veröffentlicht werden, weil infolge eines technischen Gebrechens die Tonbandaufzeichnung des mündlichen Referates nicht zur Verfügung stand und dem Vortragenden für eine nachträgliche Rekonstruktion seines Referates auch keine ausreichenden schriftlichen Unterlagen zur Verfügung standen. Aus dem gleichen Grund mußte auch die Wiedergabe der Diskussion auf einige nachträglich rekonstruierbare Beiträge beschränkt werden.

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

Peter Pernthaler

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Begrüßung der Teilnehmer und Eröffnung des Seminars durch den Landeshauptmann von Burgenland Karl STIX.....	1
Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER, Tirol "Die Bundesstaatsreform aus der Sicht der Föderalismusforschung".....	6
Bundesminister a.D., Bundesrat Jürgen WEISS, Vorarlberg "Die Bundesstaatsreform vor dem Hintergrund von Verwaltungsreform und europäischer Integration".....	36
Univ.Prof.Dr. Theo ÖHLINGER, Wien "Bundesstaatsreform und Europäische Integration"	43
Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg "Die Bundesstaatsreform aus der Sicht der Länder"	55
Univ.Prof.Dr. Karl WEBER, Tirol "Die Auswirkungen der Bundesstaatsreform auf die Verwaltungsreform"	68
Univ.Prof. Dr. Klaus FIRLEI, Universität Salzburg „Landesverfassungsreform in einem turbulenten Umfeld“	84
Aus der Diskussion	131

Einführung in die Problematik der Tagung

A. Die Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform

I. Allgemeines

Die Geschichte der Verwaltungsreform ist wahrscheinlich schon so alt wie die Geschichte der Verwaltung selbst. Die lange Entwicklung der Bürokratie wurde und wird von einer Diskussion über Möglichkeiten der Verbesserung begleitet. Dies ist auch in der Gegenwart nicht anders, wobei eine **Verwaltungsreform** unbestrittenerweise folgende **Ziele** erreichen müßte.

- a) **Sparsamkeit** (Maastrichtkriterien, Konsolidierung)
- b) **Deregulierung** (schlankere Verwaltung, Sicherung des Wirtschaftsstandorts Österreich)
- c) klarere und übersichtlichere **Kompetenzzuordnung** (leichtere Orientierung für die Bevölkerung und die Verwaltung)
- d) **Effizienz und Bürgernähe**

Insbesondere der Verwirklichung der bürgernahen Verwaltung muß ein besonderes Augenmerk zugewendet werden.

Die technische und gesellschaftliche Entwicklung in der heutigen Zeit hat es nämlich mit sich gebracht, daß die Kontinente, Länder und Staaten unserer Welt immer mehr zusammenwachsen. Moderne Verkehrs- und Telekommunikationsmittel erlauben es jedem einzelnen Bürger der zivilisierten Welt, innerhalb kürzester Zeit fern scheinende Kontinente zu erreichen bzw mit ihnen zu kommunizieren. Diese Situation bringt auf Grund der nach dem journalistischen Motto „only bad news are good news“ selektive Medienberichterstattung mit sich, daß die Bürger von sämtlichen Krisen und Katastrophensituationen auf der Welt sofort informiert und damit verunsichert werden.

Andererseits schließen sich auch die Politiker und Entscheidungsträger immer mehr zusammen, sodaß **Entscheidungsprozesse** in immer verstärkterem Ausmaß vor **internationalen oder supranationalen Gremien** wie zum Beispiel in Brüssel ablaufen.

Der einzelne Bürger in der Gemeinde und der Region wird durch diese Entwicklung überfordert und sieht sein im Demokratieverständnis verankertes Mitbestimmungsrecht immer mehr eingeschränkt. Er wird verunsichert und politisch uninteressiert.

Damit will ich nicht Argumente gegen die notwendigen und unerläßlichen internationalen und interkontinentalen Verflechtungen der Wirtschaft und der Politik vorbringen. Ich will vielmehr damit andeuten, daß die Instrumente ausgebaut werden müssen, die dem Bürger sein Selbstbewußtsein und seine gesellschaftliche, kulturelle und politische Identität stärken bzw wiedergeben.

Eine der vordringlichsten Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, ist es meiner Meinung nach, daß dem Bürger die Möglichkeit gegeben wird, seinen unmittelbaren Lebensraum mitzugestalten und dabei auch mitzuentscheiden. In der eigenen Kommune und in der eigenen Region kennt der Einzelne die Probleme besser als jeder Außenstehende und ist in der Lage sie zu beurteilen und am Finden von Lösungen mitzuarbeiten.

In diesem seinen ureigensten Bereich ist der Bürger auch, wie die Erfahrungen mit Volksbegehren, Volksabstimmungen, Bürgerinitiativen und anderen direkt demokratischen Instrumenten zeigen, gerne bereit mitzuarbeiten und Entscheidungen zu treffen.

Dies soll jedoch nicht bedeuten, daß sämtliche Entscheidungen auf die Ebene der Regionen und Gemeinden rückverlagert werden sollten - was zu einer unbefriedigenden beschränkten Sichtweise der Dinge führen würde -, sondern daß im Sinne eines wohlverstandenen Subsidiaritätsprinzips die höhere Ebene immer nur dann eine Entscheidung an sich ziehen kann, wenn es zu erwarten ist, daß es zur Aufgabenerfüllung **erforderlich** ist. Es soll also bei der Aufgabenteilung das Kriterium der Erforderlichkeit im Mittelpunkt stehen und von der derzeit noch stark favorisierten „Effizienz-Subsidiarität“ abgegangen werden.

II. Im einzelnen

All dies zeigt, daß die Verwaltungsreform notwendiger als je zuvor ist und daß sie sich nicht länger nur mehr auf die Frage der Reduzierung aufgeblähter Beamtenzahlen reduzieren läßt. Sie umfaßt eine Reihe von Forderungen und Zielsetzungen, wobei meiner Ansicht nach folgende Bereiche von besonderer Wichtigkeit sind:

1. die Rechtsreform, wobei hier an der Spitze die Bundesstaatsreform steht,
2. die Personalreform und
3. die Organisationsreform, wobei hier das Augenmerk insbesondere auf die Privatisierung und auf die Förderung der Bürgernähe zu legen wäre.

1. Rechtsreform

a) Bundesstaatsreform

Eine große Reform der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist Ziel der Länder seit bereits vielen Jahren. Vor dem Hintergrund der Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes und dem Beitritt zur EU konnte zunächst mit dem politischen Paktum ein erster bedeutender Schritt vorwärts gemacht werden, wobei diese politische Vereinbarung von Perchtoldsdorf vielen dieser meiner eingangs genannten Überlegungen Rechnung getragen und auch in den Entwurf eines entsprechenden Bundesverfassungsgesetzes Eingang gefunden hat.

Eine nähere Erörterung des Inhaltes dieser Bundesstaatsreform ist - glaube ich - vor diesem Zuhörerkreis nicht erforderlich, wobei mir persönlich jedoch folgende Inhalte besonders wichtig erscheinen:

- ◆ geschlossene und abgerundete Kompetenz- und damit Verantwortungsbereiche des Bundes und der Länder - gewährleisten eine Orientierungssicherheit, eine Vereinfachung von Zuweisungen und Zuteilungsklarheit, mehr Transparenz
- ◆ Aufhebung der mittelbaren Bundesverwaltung - die Entscheidungen werden daher in Zukunft eigenverantwortlich auf bürgernäherer Ebene getroffen werden
- ◆ Einrichtung von Landesverwaltungsgerichtshöfen

Mit dieser Bundesstaatsreform untrennbar verbunden ist die finanzrechtliche Begleitregelung, die jedenfalls eine Kostenabdeckung für die Länder vorsehen muß und in Form eines Konsultationsmechanismus auch für die Zukunft sicherstellen muß, daß gegenseitige Belastungen der Gebietskörperschaften nur einvernehmlich erfolgen können.

Aus den bekannten Gründen ist es bedauerlicherweise im Rahmen des EU-Beitrittes nicht zur Beschlußfassung dieser Bundesstaatsreform im Nationalrat gekommen und besteht erst jetzt wieder die verfassungsrechtliche Möglichkeit, diese Regierungsvorlage im Nationalrat durch die Regierungsparteien zu verabschieden.

Die Landeshauptmännerkonferenz hat deshalb am 10. Mai 1996 gefordert, diese Regierungsvorlage gemeinsam mit der Regelung über die finanzielle Abgeltung und der Einrichtung eines Konsultationsmechanismus im Nationalrat zu beschließen. Gleichzeitig hat die Landeshauptmännerkonferenz Herrn Landeshauptmann Dr. Martin Purtscher und mich beauftragt, diesen Länderstandpunkt gegenüber dem Bund darzulegen. Im Bereich des Konsultationsmechanismus wurden Herr Landesstatthalter Dr. Herbert Sausgruber und ich nominiert, die Gespräche mit dem Bund zu führen.

Dieser Beschluß der Landeshauptmänner wurde auch bereits gegenüber dem Bund deponiert und es werden daher in nächster Zukunft die entsprechenden Gespräche und Verhandlungen zu führen sein.

b) Zusätzliches

Neben diesen bedeutendsten Bereichen der Rechtsreform dürfen jedoch die Rechtsbereinigung, die Eindämmung der Gesetzesflut und das Bemühen um eine Verbesserung der Gesetzgebungstechnik nicht außer acht bleiben.

2. Personalreform

Aber was nützen die besten Gesetze! Schon Bismarck sagte: „Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten läßt sich immer noch regieren, bei schlechten Beamten aber helfen uns die besten Gesetze nichts“.

Ich glaube deshalb, daß es besonders wichtig ist, die Effizienz und die Motivation der öffentlichen Bediensteten zu steigern. Dazu gehört - nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Änderungen, die der Beitritt zur Europäischen Union mit sich brachte - vor allem eine Verbesserung der Ausbildung und Weiterbildung der Beamten.

Ersetzung des Senioritätsprinzips durch das Leistungsprinzip bei den Beamtenlaufbahnen, die Eindämmung der Pragmatisierung.

3. Organisationsreform

Aber auch die Organisationsreform steht unter der Anforderung nach der Verbesserung der Effizienz der Bürokratie. Ich darf nur auf folgende Schlagworte hinweisen:

Privatisierung - Ausgliederung - Konzentrierung auf die Hoheitsverwaltung, organisatorische Rationalisierung, verstärkter Einsatz von EDV, Abbau obrigkeitsstaatlicher Verhaltensformen (Öffentlichkeitsarbeit, verbesserte Teilnahmemöglichkeiten für betroffene und engagierte Bürger).

B. Bundesstaatsreform als Instrument des europäischen Föderalismus

Wie oben ausgeführt, ist also wichtigstes Ziel der Bundesstaatsreform die Schaffung einer effizienten und bürgernahen Verwaltung. Die den Bürger in seinem unmittelbaren Lebensraum betreffenden Entscheidungen sollen in mit klaren Kompetenzen ausgestatteten Regionen getroffen werden, denn nur so kann auf die Bedürfnisse des einzelnen in ausreichendem Maße Rücksicht genommen werden.

Nicht außer acht zu lassen ist jedoch, daß die Bundesstaatsreform auch Vorbildwirkung für andere Regionen in Europa haben und diese ermuntern soll, ebenfalls einen Ausbau ihrer Rechte anzustreben und im Sinne des von mir bereits angesprochenen Subsidiaritätsprinzips ein Mehr an Aufgaben zu erlangen.

Im Unionsvertrag von Maastricht wurde zwar durch die Einrichtung des Ausschusses der Regionen erstmals eine dritte Ebene in Europa anerkannt. Unser Ziel muß es aber sein, die Rechte der Regionen in Europa noch weiter auszubauen und zu erreichen, daß die Regionen auch mehr Mitsprache in Europa erhalten.

Die österreichischen Bundesländer fordern daher in ihrer Position zur Regierungskonferenz 1996 eine Aufwertung des Ausschusses der Regionen und eine Ergänzung des Subsidiaritätsprinzips, um einen besonderen Verweis auf die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften.

Der Verlauf der Regierungskonferenz 1996 zeigt jedoch, daß eine derartige Neuformulierung des Subsidiaritätsprinzips nicht zu erreichen sein dürfte. Um so wichtiger erscheint es daher, daß es durch Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich zu einer Stärkung der Bundesländer kommt. Je größer Europa nämlich wird, desto wichtiger ist es, wie ich bereits anfangs betont habe, daß die Politik bei den Menschen bleibt.

In diesem Sinne darf ich das heutige Seminar eröffnen und hoffe, daß es dazu beiträgt, die Ziele der österreichischen Bundesländer so bald als möglich zu verwirklichen.

Bundesstaatsreform und Föderalismusforschung in Österreich

Einleitung

Das Institut für Föderalismusforschung wurde im Zusammenhang mit der Reformbewegung des österreichischen Föderalismus gegründet¹ und hat den Reformprozeß ständig theoretisch begleitet und reflektiert. Das bedeutet freilich auch, daß das Institut stets in einer gewissen Distanz zur eigentlichen politischen Konzeption und Durchführung der Reform gestanden ist und häufig auch alternative Vorschläge zu den offiziellen Verhandlungspositionen entwickelt hat.² In diesem Sinne stehen auch die folgenden Ausführungen durchaus in einem kritisch-reflektierenden Spannungsverhältnis zur gegenwärtigen Situation des Reformprozesses, dem sie freilich gerade dadurch umso tiefer verbunden bleiben.

I. Was kann Föderalismusforschung zur Bundesstaatsreform beitragen; was darf man von ihr nicht erwarten?

Föderalismusforschung umfaßt eine Reihe verschiedener Wissenschaftszweige, von denen im folgenden einige wichtige Beispiele herausgegriffen seien, um ihre spezifischen Fragestellungen und Methoden im Hinblick auf die Bundesstaatsreform zu erläutern.

1 1975 schlossen die Länder Tirol und Vorarlberg einen Vertrag zur Errichtung des Institutes, dem das Land Salzburg 1978 beitrug. Parallel dazu ging die Bewegung der „Förderungsprogramme“ der Bundesländer und deren teilweise Erfüllung durch B-VG-Novellen - siehe dazu *Pernthaler* 1980; *derselbe*, ÖZP 1992, 365 ff; *Berchtold* 1988; *Schäffer*, in: *Pernthaler* (Hg) 1992, 13 ff.

2 Als wichtigste Beispiele seien genannt: Ausarbeitung eines „**Alternativentwurfes für eine föderalistische Bundesverfassung**“ im Jahre 1992 im Auftrag der Landeshauptmänner von Salzburg, Tirol und Vorarlberg (im Institut dokumentiert); fachliche Beratung der Bürgeraktion „*Pro Tirol*“ 1979-1981 und der „*Vision Tirol*“ 1990-1991 (siehe 4. *Föderalismusbericht* (1979), 54 f; 5. *Föderalismusbericht* (1980), 42 f; 16. *Föderalismusbericht* (1991), 32, 195 ff); alternatives Reformkonzept eines „**differenzierten Bundesstaates**“ von Peter Pernthaler, vorgestellt und veröffentlicht von *Pernthaler*, in: *Pernthaler* (Hg) 1992, 117 ff.

1. Bundesstaatstheorie

Sie erklärt - vor allem durch vergleichende Modellanalysen - den **Bundesstaats-Begriff** und grenzt ihn theoretisch von verwandten Begriffen wie vom (dezentralisierten) „*Einheitsstaat*“, dem *Staatenbund (Konföderation)* und ähnlichen ab.³ Der Reformator könnte also erwarten, daß die Bundesstaatstheorie darüber Auskunft gibt, ob Österreich ein „echter“ Bundesstaat sei,⁴ oder welche Elemente noch im Reformprozeß ausgebaut werden müssen, um dieses theoretische Kalkül zu erfüllen.

Das Dilemma dabei ist nicht nur, daß es keine einheitliche Bundesstaatstheorie gibt - erinnert sei nur an die unüberbrückbaren Gegensätze zwischen der „*Wiener*“ und der „*Innsbrucker*“ Schule⁵ -, sondern auch, daß es kaum einen realen Bundesstaat ohne begriffliche Abweichungen und Besonderheiten gibt. Dazu kommt, daß selbst der allgemein anerkannte „*Prototyp*“ des *Bundesstaates* - nämlich die USA - nicht nach einem theoretischen Modell konstruiert wurde, sondern als Kompromiß zwischen den - theoretisch unvereinbaren - Begriffen des Einheitsstaates und des Staatenbundes entstand und erst im nachhinein - im Laufe des 19. Jahrhunderts - als „*Bundesstaat*“ (vor allem von den deutschen Gelehrten) identifiziert wurde.⁶

Dennoch ist theoretische Betrachtung des Bundesstaates und der Bundesstaatsreform wesentlich: Nur aus ihr wird deutlich, daß es eben in der Welt - vor allem auch in Europa - zwei verschiedene Typen von Staaten gibt, die sich nicht nur in Details, sondern in der grundlegenden, alles durchdringenden Struktur der **doppelten Staatlichkeit** und **doppelten Hoheitsgewalt** voneinander unterscheiden.⁷ Bundesstaatsreform ohne theoretischen Hintergrund entartet sehr schnell zum technischen oder politischen Hantieren mit Kompetenzen und Organisationsmerkmalen. Eine der wichtigsten Aufgaben der Bundesstaatstheorie ist die politische und rechtliche Aufklärung des in Österreich noch immer vorherrschenden dumpfen zentralistischen Vorurteils, daß

3 Vgl dazu die Nachweise bei *Pernthaler* 1986, 419 ff; *Weber* 1980, 65 ff; *Esterbauer* 1976, 29 ff; *Frenkel* 1984, 89 ff; *derselbe* 1986; *Usteri* 1954.

4 Im internationalen Vergleich gilt Österreich eher als „*dezentralisierten Einheitsstaat*“ - vgl dazu *Eisenmann* 1986; schon *Ermacora*, JBl 1957, 524 kommt zum Ergebnis, daß Österreich ein Bundesstaat sui generis sei.

5 Instrukтив dafür vor allem *Pernthaler*, ZÖR 1969, 361 ff; *Koja*, in: *Hellbling/Mayer-Maly/Miehlsler* (Hg) 1974, 61 ff; *Thienel*, ÖZÖR 1991, 215 ff; *derselbe*, in: *Walter* (Hg) 1992, 123 ff; vermittelnd *Öhlinger* 1976.

6 Der Begriff „*Bundesstaat*“ - der keine echte englische Entsprechung hat - wurde erst im Laufe des 19. Jahrhunderts unter dem Einfluß der kontinentalen, vom Absolutismus geprägten **etatistischen** Staatslehre Deutschlands geprägt - vgl dazu *Ermacora* 1970, 626 ff insbes 630 f und *Oeter*, ZaöRV 1995, 664 ff.

7 „*Dual government*“ im Gegensatz zur ausschließlichen *Souveränität* der obersten Staatsorgane im Einheitsstaat, die eine weitere „*Regierung*“ im Staat unzulässig macht. Konsequenz dieses Gegensatzes ist etwa die selbständige Vertretung der Länder im Rat der EU gemäß Art 145 EGV (Art 23d Abs 3 B-VG), welche für Regionen des Einheitsstaates nicht in Betracht kommt.

nur der Bund und die Bundesorgane den „wirklichen und eigentlichen Staat“ verkörpern, während die Länder „autonome Körper“ seien, die unter der Aufsicht und Oberhoheit auch noch des letzten Bundesbeamten stünden.⁸

2. Politikwissenschaft

Sie erläutert die gesellschaftlichen und institutionellen Merkmale der jeweiligen Bundesstaaten auf empirischer Basis.⁹ Eine typisch politikwissenschaftliche Fragestellung ist etwa die nach den Voraussetzungen und Konsequenzen eines funktionierenden Bundesstaates.¹⁰ Die Beschreibung und Einordnung des politischen Prozesses der *Bundesstaatsreform* in das allgemeine politische System in einer konkreten geschichtlichen Situation des Bundesstaates ist ebenfalls Politikwissenschaft.¹¹ Dagegen halte ich es für keine legitime politikwissenschaftliche Aufgabe, der Bundesstaatsreform **bestimmte Ziele** vorzugeben - etwa wie ein „richtiger Bundesstaat“¹² eingerichtet sein soll - und die Bundesstaatsreform danach inhaltlich zu bewerten. Politikwissenschaft kann Erfolgsbeurteilungen und Wertungen realer Vorgänge nur auf Grund empirisch

⁸ Typisch die übersteigerten Aufsichtsbefugnisse des Bundes über die Landesverwaltung nach den geplanten Verfassungsentwürfen einer „Strukturreform des Bundesstaates“ - vgl zuletzt die RV zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1996, 14 Blg NR 20. GP, insbes Art 102, 103, 10 Abs 3, 15 Abs 5; dazu *Pernthaler*, in: FS Schambeck 1994, 573 ff; *Schreiner*, in: FS Schambeck 1994, 590 ff.

⁹ Klassisch: *Wheare* 1959; *Loewenstein* 1975³; für Österreich: *Altenstetter* 1969; *Pelinka/Welan* 1971; *Kostelka/Unkart*, in: Fischer (Hg) 1977², 337 ff; die Beiträge in ÖZP 1981, 253 ff zum Schwerpunktthema „Alter -Föderalismus - neuer Regionalismus?“; *Dermutz/Klein/Nick/Pelinka* 1982; *Fischer/Preglau-Hämmerle* (Hg) 1983; *Luther*, in: Dachs ua (Hg) 1991, 816 ff mwN; für Deutschland: *Kisker* 1971. Reiches politikwissenschaftliches Material enthalten insbesondere die jährlichen „Föderalismusberichte“ des IFÖ.

¹⁰ Dazu gibt es eine Fülle englischer und amerikanischer Literatur, vgl zB *Riker* 1964; *derselbe* 1987; *Franck* 1968; *Dikshit* 1975; *Elazar* 1987; *derselbe* 1994² - siehe wN bei *Frenkel* 1984, 221 ff sowie die seit 1970 bestehende Zeitschrift „Publius - The Journal of Federalism“, hg vom Center for the Study of State and Local Government. Für Österreich siehe etwa *Kopp*, in: *Wiesflecker/Novak/Kopp* 1977, 57 ff.

¹¹ Vgl etwa *Pernthaler*, ZNR 1980, 132 ff; *derselbe* 1980; *derselbe*, ÖZP 1992, 365 ff; *Berchtold* 1988; *Kostelka/Unkart*, in: Fischer (Hg), 1977², 337 ff; *Kreisky*, ÖZP 1981, 261 ff; *Schäffer*, in: *Pernthaler* (Hg) 1992, 13 ff; *derselbe*, in: *Schäffer/Stolzlechner* (Hg) 1993, 7 ff; *Weber*, ÖZP 1992, 405 ff uva.

¹² Es gibt allerdings eine bestimmte Richtung der Politikwissenschaft, die ein derartiges „normatives“ Modelldenken pflegt; vgl zB *Isensee* 1968; *derselbe*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg) 1988, 75 ff; *Schambeck*, in: FS Kolb 1971, 320 ff; *derselbe*, in: *Merten* (Hg) 1990, 27 ff; *Esterbauer* 1976; *derselbe*, in: *Esterbauer/Héraud/Pernthaler* (Hg) 1977, 223 ff; *derselbe*, in: *Esterbauer/Pernthaler* (Hg) 1991, 169 ff; *Héraud* 1974²; *derselbe*, in: *Esterbauer/Héraud/Pernthaler* (Hg) 1977, 73 ff; *derselbe* 1979; *Kinsky*, in: *Huber/Pernthaler* (Hg) 1988, 25 ff; *derselbe* 1986; *derselbe* 1995.

erfaßbarer Wertgrundlagen - etwa konkrete politische Reformkonzepte oder rechtlich verankerte Zielvorstellungen¹³ - durchführen.¹⁴

3. Rechtswissenschaft

Sie analysiert das geltende Bundesstaatsrecht und zeigt dabei Anwendungs- und Auslegungsprobleme auf - wie z.B. den kritischen Zustand der derzeitigen Kompetenzzersplitterung.¹⁵ Die Rechtswissenschaft kann auf *innere Widersprüche* des Bundesstaatsrechts hinweisen, das *bundesstaatliche Prinzip* als Baugesetz der Verfassung erläutern und aus diesen Voraussetzungen auch begrenzte rechtspolitische Vorstellungen über eine Neuordnung des Bundesstaatsrechts entwickeln.¹⁶ Typische Beispiele solcher begrenzter rechtspolitischer Reformvorstellungen sind etwa die Einführung einer „Landesverwaltungsgerichtsbarkeit“¹⁷ oder die Umwandlung der „mittelbaren Bundesverwaltung“ in „selbständige Landesverwaltung“.¹⁸

Umfassende oder grundlegende rechtspolitische Reformvorstellungen des Bundesstaates zu entwickeln, ist nach herrschender Auffassung keine rechtswissenschaftliche Aufgabe. Allerdings haben die Rechtswissenschaftler stets auch die „Rechtspolitik“ mit betrieben und die eigentliche Politik mit normativer Erfahrung bei ihren Reformvorstellungen beraten und unterstützt. Darin liegt eine legitime und wichtige Aufgabe der Rechtswissenschaft, vor allem, wenn sie sich in konkreten Gesetzentwürfen und rechtlichen Änderungsvorschlägen niederschlägt. Aber auch das kritische Rasonieren über die *Unzulänglichkeit einer konkreten Rechtslage* oder einer bestimmten Judikatur und die damit verbundene kommunikative Weiterentwicklung der geltenden Rechtsordnung gehört zum eigentlichen Geschäft des Juristen.¹⁹ Rechtspolitisches Rasonieren ist Rechtswissenschaft, wenn die Kritik an der Rechtsordnung und die heuristische Entwicklung von Alternativen rational ausreichend begründet und damit objektiv überprüfbar, dh diskussionsfähig, wird.

13 Pernthaler/Schernthanner, ÖJP 1994, 559 ff; Öhlinger, ÖJP 1994, 543 ff; Pernthaler, Jahrbuch f politische Erneuerung 1997; Schausberger, ÖJP 1991, 357 ff; Weber, in: Tálos/Falkner (Hg) 1996, 50 ff; Pressien 1996; Schreiner, Mitteilungen 1992/1, 91 ff.

14 Zum methodischen Hintergrund dieser Position vgl Pernthaler, in: FS Ermacora 1988, 605 ff.

15 Vgl etwa Pernthaler 1989.

16 ZB Beurteilung einer geplanten Verfassungsreform im Hinblick auf mögliche „Gesamtänderungen der Bundesverfassung“ (Art 44 Abs 3 B-VG); vgl dazu Pernthaler/Rath-Kathrein, in: FS Rill 1995, 197 ff; Pernthaler, in: FS Schambeck 1994, 575 ff.

17 S dazu Pernthaler/Rath-Kathrein, JBl 1989, 609 ff; Kobzina, ÖJZ 1990, 65 ff; Pernthaler (Hg) 1993; Pichler 1994; Jabloner, ÖJZ 1994, 329 ff.

18 Zu Problemen der mittelbaren Bundesverwaltung aus föderalistischer und demokratischer Sicht s Weber 1987, 263 ff und 333 ff; zur Umwandlung s Weber, in diesem Band, 68 ff.

19 Häberle 1980, 79 ff; Kriele 1976²; Pernthaler 1986, 24.

4. Verwaltungswissenschaft

Sie hat im Zusammenhang mit der Bundesstaatsreform vor allem die Voraussetzungen und Konsequenzen einer stärkeren **Dezentralisation der Verwaltung** zu analysieren.²⁰ Eine besonders vordringliche Aufgabe erschiene mir in diesem Zusammenhang auch die *Analyse der Organisation und Funktionen der Landesverwaltung* aller Ebenen.²¹ Dadurch könnte einerseits das noch immer bestehende Vorurteil gegen die Landesverwaltung auf Bundesebene entkräftet werden und andererseits notwendige Reformen im Zusammenhang mit einer Neuordnung der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation und der Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit aufgezeigt werden.²² Soll damit nicht eine weitere Aufblähung der Bürokratie und Verlängerung der Rechtswege entstehen, muß die Ebene der Landesregierung weitgehend entlastet werden und der Schwerpunkt der Landesverwaltung auf die *Bezirksverwaltungsebene*, auf ausgegliederte *autonome Verwaltungseinheiten* oder *Private* (zB im Gesundheits- und Sozialsektor, in der Schule und im Kulturbereich, Naturschutz, Umweltpflege uva) verlagert werden. Die Tiroler und

20 Vgl dazu den modernen Ansatz bei Hesse, in: Jahrbuch 1987, 55 ff; Scharpf/Reissert/Schnabel 1976/1977; Hesse (Hg) 1978; Hesse/Zöpfel (Hg) 1990; Ellwein/Hesse (Hg) 1990; Fürst/Hesse, PVS-Sonderheft 10/1979, 177 ff; Pernthaler 1996², 119 ff; für Österreich die Studien von Pernthaler, in: FS Fröhler 1980, 69 ff; derselbe, in: FS Gasser 1983, 505 ff.

21 Verwaltungswissenschaftliche Studien zur Landesverwaltung fehlen in Österreich wegen der hier vorherrschenden juristischen Methode fast völlig; vgl dazu ansatzweise Pernthaler/Weber, in: Dachs ua (Hg) 1991, 755 ff; Wielinger, in: Dachs ua (Hg) 1991, 765 ff; Raschauer/Kazda, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer (Hg) 1983, 141 ff; Strunz/Föhler-Norek/Edtstadler 1996; s auch die Untersuchung zur Salzburger Landesverwaltung: Floimair (Hg) 1992.

22 Derartige theoretische Untersuchungen gibt es bis heute nicht, wohl aber den Versuch empirischer Erhebungen über die Kosten der Landesverwaltungsgerichte: Mit 23.6.1995 brachten die Abgeordneten Kostelka, Khol und Kollegen einen Initiativantrag betr ein Bundesverfassungsgesetz zur Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein (IA Nr 306/A, 19. GP NR, abgedruckt bei Brande 1995¹² im Anhang; s auch 20. *Föderalismusbericht* (1995), 13 f); über Wunsch des Verfassungsunterausschusses ersuchte das BKA-VD mit Schreiben v 6.10.1995 (BKA GZ 603.363/45-V/1/95) die Länder um Abgabe einer Stellungnahme über die zu erwartenden Kosten von Landesverwaltungsgerichten bis zum 27.10.1995 - angesichts dieser kurzen Frist sahen sich die Länder dazu großteils außerstande, lediglich Vorarlberg übermittelte dem BKA mit Schreiben vom 21.12.1995 eine ausführliche Aufwandschätzung (im Institut dokumentiert); s auch 20. *Föderalismusbericht* (1995), 14 f.

Bis heute ist allerdings nicht einmal der Ausgangspunkt derartiger Untersuchungen gewiß, da die Entscheidung, ob die Landesverwaltungsgerichte kassatorisch oder in der Sache entscheiden sollen, noch offen zu sein scheint: Der erwähnte *Initiativantrag* traf keine Festlegung, sondern überließ die Entscheidung dem Bundesgesetzgeber (Art 136 des Entwurfes); dagegen wandten sich die Länder und forderten, daß die Landesverfassungen die Entscheidungsbefugnis festlegen sollen (s 20. *Föderalismusbericht* (1995), 147 f) - bislang wurde der Initiativantrag in der 20. GP aber nicht neuerlich eingebracht.

Eine reformatorische Entscheidungsbefugnis der Landesverwaltungsgerichte „nach Maßgabe des ihr Verfahren regelnden Bundesgesetzes“ hatte der *Verfassungsausschuß* in seinen *Abänderungsvorschlägen* zur RV der Bundesstaatsreform 1994 vorgesehen (Art 129a Abs 4 des Ausschlußantrages, auszugsweise abgedruckt bei Pernthaler/Scherthanner, ÖJP 1994, 585 ff); da die RV 1994 (14 Blg NR 19. GP) unverändert als RV 1995 zur Bundesstaatsreform eingebracht wurde (14 Blg NR 20. GP), ist nun die Landesverwaltungsgerichtsbarkeit wiederum nur programmatisch angekündigt (Art 129 des Entwurfes).

Vorarlberger Landesverfassung schreiben dies schon jetzt programmatisch vor.²³

Da die **Verwaltung** für den Bürger, aber auch für die Effizienz der Staatlichkeit heute ausschlaggebende Bedeutung hat²⁴ und das Schwergewicht des nationalen föderalistischen Systems sich zweifellos immer mehr auf die Verwaltungsebene verlagern wird („*Vollzugsföderalismus*“), hängen die Popularität einer Bundesstaatsreform, aber auch ihre finanzielle Durchführbarkeit und ihre verwaltungsökonomischen Konsequenzen sehr stark von der Struktur und Qualität der Landesverwaltung ab. Die damit der *Verwaltungswissenschaft* zukommende Schlüsselrolle für die Bundesstaatsreform scheint mir in Österreich bis jetzt noch nicht ausreichend erkannt zu sein!

5. Finanzwissenschaften

Sie analysieren vor allem den **bundesstaatlichen Finanzausgleich**, die föderalistischen Möglichkeiten der Teilung konkreter Abgabentypen, die wechselseitigen *Zusammenhänge* der Abgabenerhebung und der Budgetierung der Gebietskörperschaften sowie die Funktionen der verschiedenen Instrumente moderner Finanzpolitik im Zusammenwirken der Ebenen und Programme.²⁵ Der „*ökonomische Föderalismus*“²⁶ untersucht die „politischen Kosten“ des Bundesstaates, aber auch die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenzuordnung zu einer bestimmten Ebene und die ökonomischen Auswirkungen der Konkurrenz regionaler Wirtschaftssysteme innerhalb eines föderalistischen Systemes.

Eine besonders wichtige Aufgabe erwächst den Finanzwissenschaften in der Analyse der *finanziellen Auswirkungen* konkreter bundesstaatlicher Reformvor-

23 Art 7 Abs 1 Ti LV: „Das Land Tirol hat unter Wahrung des Gemeinwohles die freie Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen zu sichern, die Selbsthilfe der Landesbewohner und den Zusammenhalt aller gesellschaftlichen Gruppen zu fördern und den kleineren Gemeinschaften jene Angelegenheiten zur Besorgung zu überlassen, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden Interesse gelegen und geeignet sind, von ihnen mit eigenen Kräften besorgt zu werden.“

Art 7 Abs 1 VO LV: „Das Land hat die Aufgabe, die freie Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen sowie die Gestaltung des Gemeinschaftslebens nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Solidarität aller gesellschaftlichen Gruppen zu sichern. Selbstverwaltung und Selbsthilfe der Landesbürger sind zu fördern.“
S auch Pernthaler (Hg) 1982.

24 So schon Forsthoff 1931, 122; Pernthaler, in: FS Fröhler 1980, 69.

25 Vgl zB Bös, in: Dreißig (Hg) 1978, 45 ff; Smekal, in: Pohmer (Hg) 1980, 151 ff; Thöni 1978; derselbe, in: Esterbauer/Thöni 1981, 67 ff; Smekal/Gantner 1985; Nowotny, in: Pernthaler (Hg) 1994, 11 ff ua.

26 Thöni, in: Esterbauer/Thöni 1981, 67 ff; derselbe 1986; Frey/Neugebauer/Zumbühl 1977; Frey, in: Borner ua (Hg) 1978, 57 ff.

haben²⁷ und der absehbaren Entwicklung der Landeshaushalte bzw. einzelner expansiver Ausgabenverpflichtungen der Länder.²⁸ Trotz eingehender wissenschaftlicher Analysen und Begründungen ist der *praktische Einfluß* der Finanzwissenschaften auf die Finanzpolitik und den Finanzausgleich in Österreich eher gering; hier spielen handfeste politische Interessen und Verteilungsgesichtspunkte, aber auch praktische Erfahrungen und Erhebungen der Finanzreferenten und Finanzverwaltungen eine viel größere Rolle als alle Theorie! Ausdruck dieses sehr pragmatischen und besitzstandorientierten Handlungsmusters ist die Unfähigkeit der im „Gefangenendilemma“²⁹ verstrickten Partner des Finanzausgleichs, die längst versprochene *föderalistische Strukturreform des Finanzausgleichs* zustande zu bringen.

II. Theoretische Analyse des Reformprozesses

1. Regierungen und Verwaltungen als Träger der Reformdynamik

Seit dem ersten „Förderungsprogramm der Bundesländer“ (1963) sind es die Spitzen der Bundes- und Landesverwaltungen, die Bundes- und Landesregierungen, welche - unterstützt von den von ihnen ausgewählten Experten - die Bundesstaatsreform betreiben.³⁰ Zwar gab es gelegentlich „von außen“ kommende alternative Reformkonzepte - besonders weitreichend etwa „Pro Vorarlberg“, „Vision Tirol“, das Modell des „differenzierten Bundesstaates“

27 Zu den Kosten der Übertragung der mittelbaren Bundesverwaltung auf die Länder existieren nur sehr grobe und offenkundig viel zu niedrig angesetzte Schätzungen, die auf methodisch höchst angreifbarer Basis ermittelt wurden; seit der erstmaligen Einbringung der Bundesstaatsreform sprechen die RV von einer Ausgleichszahlung des Bundes an die Länder in der Höhe von 270 Mio S (EB zur RV 1706 Blg NR 18. GP, 21; EB zur RV 14 Blg NR 19. GP, 27; EB zur RV 14 Blg NR 20. GP, 29), welche von den Ländern in den Verhandlungen als zu niedrig bemängelt wurde. Zum Problem der Kosten der Landesverwaltungsgerichte s. Anm. 22.

28 Vgl. dazu etwa die schwierigen Verhandlungen über die Kosten der Umstellung der Krankenanstaltenfinanzierung: Seit 1978 wurden zwischen dem Bund und den Ländern Vereinbarungen über die Krankenanstaltenfinanzierung abgeschlossen, wonach insbesondere der aus öffentlichen Mitteln gespeiste Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds (KRAZAF) errichtet wurde (siehe 3. *Föderalismusbericht* (1978), 43, 161, 104 ff, 116 ff; 7. *Föderalismusbericht* (1982), 55 ff; 9. *Föderalismusbericht* (1984), 61, 258 f; 13. *Föderalismusbericht* (1988), 115 f, 274 ff; 16. *Föderalismusbericht* (1991), 132 ff, 286 ff; siehe auch die in den *Föderalismusberichten* ab 1978 jährlich gegebene Zusammenfassung der Tätigkeit des KRAZAF). Die zuletzt abgeschlossene Vereinbarung für die Jahre 1991-1994 wurde bereits zweimal verlängert (bis Ende 1995: BGBl 1996/20; bis Ende 1996: BGBl 1996/639), da die Verhandlungen über die Ablöse des bisherigen Systems durch ein Modell der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung zunächst zu keinem Abschluß gelangten (s. 19. *Föderalismusbericht* (1994), 60 f, 209 ff und 20. *Föderalismusbericht* (1995), 30 ff); im März 1996 gelang schließlich die politische Einigung über das neue Modell und es wurde von Bund und Ländern eine Art 15a-Vereinbarung „über die Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung für die Jahre 1997 bis 2000“ unterzeichnet (s. 328 Blg StenProt NR XX.GP) - sie ist mit 1. Jänner 1997 in Kraft getreten.

29 Das „Gefangenendilemma“ bedeutet, daß ein Partner des Finanzausgleiches eine Verbesserung nur auf Kosten der anderen erzielen kann; vgl. zu diesem spieltheoretischen Ansatz Bös, in: Schambeck (Hg) 1980, 731.

30 Siehe die Hinweise in Anm. 11.

oder der Entwurf einer *neuen Bundesverfassung* des Föderalismusinstitutes.³¹ Alle diese Reformvorstellungen wurden aber - ebenso wie die weitreichenden politischen Reformkonzepte der *Freiheitlichen*³² - sehr rasch als „unrealistische Phantasien“ qualifiziert und nie ernsthaft in den Reformprozeß einbezogen.

Im Grunde war es also die von den Trägern der Reformbewegung verbürgte **Systemkonformität**, die Übereinstimmung mit der traditionellen Grundstruktur des österreichischen Bundesstaates als politisches und administratives System, welche den Reformprozeß inhaltlich und organisatorisch steuerte. Daß auch aus einem derart systemkonformen Reformprozeß gelegentlich von den Partnern nicht vorhersehbare Konsequenzen („*Systemsprünge*“) entstehen können,³³ liegt in der Natur des „*Reformierens*“ und des „*Prozesses*“ begründet.

2. *Der kooperative Verfahrensstil*

Ein typisches Merkmal systemkonformer Föderalismusreformen - übrigens in aller Welt, nicht nur in Österreich - ist der ausgeprägte **Kooperationszwang**: Alle Reformkonzepte mußten zunächst in einem Einigungsprozeß *der Länder untereinander* erarbeitet und sodann *mit dem Bund* ausverhandelt werden, wobei jeweils die *administrative* und die *politische Ebene* zu befassen war.³⁴

Dieser Kooperationszwang führte nicht nur zu systematischen *Reduktion* der Reformkonzepte, sozusagen auf den kleinsten gemeinsamen Reformwillen, sondern zur wirksamsten Garantie der Systemkonformität der Reform. Wirkliche **Strukturreformen** des Bundesstaates sind in einem solchen Verfahren

31 Sie die Hinweise in Anm 2 sowie *Morscher*, ÖJP 1980, 13 ff.

32 Abgedruckt im *18. Föderalismusbericht* (1993), 224 ff; *Abermann* ua, 1994, 21 ff.

33 Das eindrucksvollste Beispiel eines solchen „*Systemsprunges*“ ist die durch die B-VG-Novelle 1974 eingeführte „staatsrechtliche Vereinbarung“ (Gliederstaatsverträge), die zu einer grundlegenden Aufwertung des kooperativen Föderalismus geführt hat; vgl dazu *Pernthaler*, ÖZP 1992, 365 ff; dagegen hat die als „Systemveränderung“ konzipierte Aufwertung des Bundesrates (Art 44 Abs 2 B-VG) bis jetzt nichts am System des österreichischen „Parteienbundesstaates“ und seiner ungebremsten Zentralisationsdynamik verändert (seit 1985 113 Verfassungsänderungen zulasten der Länder!).

34 Alle diese Kooperationsvorgänge werden - neben vielen anderen Konferenzen - von der „*Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer*“ organisiert und technisch betreut; diese Stabsstelle des kooperativen Föderalismus in Österreich hat - bei kleinstem Personalstand - eine Effizienz und Zuverlässigkeit des Verwaltungsmanagements der Kooperation erreicht, für die es in keinem föderalistischen System der Welt vergleichbare Standards oder Einrichtungen gibt.

kaum zu erzielen;³⁵ die inhaltliche Neuordnung der *Kompetenzverteilung*,³⁶ der *Finanzverfassung*³⁷ oder des *Zwei-Kammer-Systems*³⁸ wurde nicht einmal ansatzweise behandelt, obwohl hier die schwerwiegendsten Problemzonen des österreichischen Bundesstaates zu reformieren wären.

3. *Weiteres Auseinanderdriften von Finanzordnung und Bundesstaat*

Die Finanzverfassung und der Finanzausgleich sind in Österreich nicht nur äußerlich von der Bundesverfassung abgesondert, sondern auch innerlich, in ihren wesentlichen Systemgesichtspunkten grundsätzlich verschieden.³⁹ Nach der Finanzordnung ist Österreich ein **dezentralisierter Einheitsstaat**; die Länder und Gemeinden sind bestenfalls als „*Ausführungsgehilfen*“ dem Bund untergeordnet.⁴⁰ Alle Versuche, diese, in der Zweiten Republik noch weitaus verschärfte,⁴¹ Grundstruktur zu ändern, sind fehlgeschlagen.

Ja, es bahnt sich sogar - im Zeichen der allgemeinen finanziellen Krisensituation aller Gebietskörperschaften - noch eine weitere Verschärfung des Gegensatzes zwischen Finanzordnung und Bundesstaat an: Der Bund beobachtet mit Argusaugen die letzten Reste der **Abgabenhochheit der Länder** als mögliche Störung seiner Finanzquellen⁴² und möchte hier die alte Oberhoheit des Zentralstaates über die Landesgesetzgebung wieder herstellen.⁴³ Die Länder verlieren ihrerseits angesichts ihrer Finanznöte und der Lage des Finanzaus-

35 Vgl. dazu die systematische Reduktion der Reformkonzepte schon in der „*Strukturreformkommission*“ beim BKA (BKA (Hg) 1991); sodann im „*Paktum*“ von 1992 und den „*Konkretisierungen der LH-Konferenz*“ dazu (abgedruckt bei Pernthaler 1992, 118 ff); schließlich das Ergebnis in der Regierungsvorlage (1706 BlgNR 18. GP, 14 BlgNR 19. GP, 14 BlgNR 20. GP).

36 Pernthaler 1989, Pernthaler 1992; Morscher, in: Pernthaler (Hg) 1992, 89; Morscher, ÖJP 1980, 31 ff; Vorarlberger Volksabstimmung über die Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates (10-Punkte-Programm) vom 15. Juni 1980 (s. 5. *Föderalismusbericht* (1980), 39 ff); Entschließung des Tiroler Landtages über die Stärkung der Länder und Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates vom 6. Juli 1983 (*Föderalismusentschließung*) - s. 8. *Föderalismusbericht* (1983), 96 ff uva.

37 Pernthaler 1984; Ruppe, in: BKA (Hg) 1991, 289 ff; Ruppe, in: Pernthaler (Hg) 1992, 105 ff.

38 Vgl. dazu die eindrucksvolle Analyse mit Dokumentation von Walter, in: Schäffer/Stolzlechner (Hg) 1993, 41 ff; Kathrein 1983; Pernthaler/Rath-Kathrein, in: FS Rill 1995, 197 ff.

39 Siehe dazu Schäffer 1980, 67 ff sowie die Hinweise in Anm. 37.

40 Zur Anwendung der im Text angeführten „*Principal-Agenten-Theorie*“ auf den österreichischen Finanzausgleich siehe Bös, in: Schambeck (Hg) 1980, 726.

41 Vgl. dazu die zahlreichen kritischen Stellungnahmen des „*Altmeisters*“ des österreichischen Finanzausgleichs, Pfaundler, JBl 1948, 361 ff; Pernthaler, JBl 1991, 266 f.

42 Vgl. dazu die Anfechtungen der Salzburger Stromerzeugungs- und Mautstraßenerhaltungsabgabe vor dem VfGH (VfSlg 13.971/1994 und 13.972/1994) sowie den Einspruch der BReg gegen das Steiermärkische Naturnutzungsabgabengesetz 1996 (Trinkwasserabgabe).

43 Siehe dazu B-VG-Novelle (F-VG) 15 BlgNR 20. GP sowie kritisch 19. *Föderalismusbericht* (1994), 12 f, hinsichtlich 1740 BlgNR 18. GP.

gleiches jeglichen Wunsch nach neuen Aufgaben oder Wirkungsbereiche.⁴⁴ Sehr rasch erlahmt in dieser Situation der föderalistische Reformschwung: Der Bund hat - angesichts seiner eigenen Budgetnöte - wenig Spielraum für die von den Ländern geforderten Finanzgarantien bei Aufgabenübertragungen; die Länder wiederum zeigen wenig Verständnis für das vom Bund betriebene Konzept des „finanziellen Entlastungs-Föderalismus“.⁴⁵

Eine weitere Beschränkung der Finanzautonomie der Länder wird der fortschreitende Prozeß der europäischen Integration mit sich bringen: Im Zusammenhang mit der Einführung des einheitlichen Europäischen Währungssystems wird ein Abkommen zwischen Bund und Ländern zu schließen sein, das besondere Stabilitätsverpflichtungen der Länder und darauf bezogene Aufsichtsrechte des Bundes begründen wird.⁴⁶ Daraus und aus dem geplanten „Konsultationsmechanismus“ in finanziellen Angelegenheiten⁴⁷ wird deutlich, wie weit sich die gelebte Finanzverfassung Österreichs - zu der auch der Paktierungsmechanismus des Finanzausgleiches zählt⁴⁸ - von der geschriebenen Verfassung⁴⁹ schon entfernt hat.

4. Demokratische Probleme und Komplexität des Reformprozesses

Da Regierungen und Verwaltungen in einem streng kooperativen Verfahren den föderalistischen Reformprozeß betreiben, bleibt für demokratische Rück-

44 So scheiterte zunächst die Bundesstaatsreform 1994 nicht zuletzt an den unabsehbaren finanziellen Mehrbelastungen der Länder aus den geplanten Reformmaßnahmen; vgl. *Pernthaler/Scherthanner*, ÖJP 1994, 559 ff; 19. *Föderalismusbericht* (1994), 17 f.

45 Beliebt ist vor allem die Übertragung von Aufgaben der Bundesverwaltung in „mittelbare Bundesverwaltung“, wo die Länder gemäß § 1 Abs 1 FAG die Kosten zu tragen haben, auch in den Fällen, wo unmittelbare Bundesverwaltung zulässig wäre (Art 102 Abs 3 B-VG); Beispiele dafür sind die Transitgenehmigungen (die Übertragung erfolgte auf Grund des Güterbeförderungsgesetzes 1995, BGBl 1995/593 und der Kontingenterlaubnis-Vergabeordnung, BGBl 1994/974) sowie das Fremdenrecht (gemäß § 6 Abs 4 des Aufenthaltsgesetzes BGBl 1992/466 idgF entscheidet der zuständige Landeshauptmann über den Antrag auf Aufenthaltsbewilligung; der Landeshauptmann kann jedoch die Bezirksverwaltungsbehörde durch Verordnung zur Entscheidung in dieser Sache ermächtigen).

46 Vgl. dazu IFÖ-Info „Europäische Verflechtungsfälle“, 4/1994.

47 Im neuen § 8a F-VG war die Schaffung eines „Konsultationsgremiums“ vorgesehen, das bei Einsprüchen der Bundesregierung bzw des Finanzministers gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage und bei Einsprüchen des Bundesrates gegen einen Gesetzesbeschluß des Nationalrates wegen Gefährdung finanzieller Interessen entscheiden sollte. Dieses Konsultationsverfahren wurde von den Ländern zum einen aus föderalistischen Überlegungen, zum anderen auch aus grundsätzlichen verfassungsrechtlichen, insbesondere rechtsstaatlichen Erwägungen abgelehnt. Gegenwärtig ist diesbezüglich eine Vereinbarung nach Art 15a B-VG in Ausarbeitung, jedoch noch nicht abgeschlossen.

48 In der Praxis wird der Finanzausgleich seit 1948 immer zwischen den drei Ebenen „politisch paktiert“; dieses Finanzausgleichspaktum steht nach der Judikatur des VfGH unter mittelbarem Verfassungsschutz des Gleichheitsgrundsatzes; siehe etwa VfSlg 10.633/1985; 12.505/1990; VfGH 20.6.1995, A 7/94.

49 Vgl. gegenüber der im Text beschriebenen engen Verflechtung der Finanzausgleichspartner die sanktionslose und in der Praxis kaum beachtete Harmonisierungsempfehlung des Art 13 Abs 2 B-VG.

bindung und Kontrolle der einzelnen Verfahrensschritte wenig Spielraum. Es kann zwar von Zeit zu Zeit den Parlamenten darüber berichtet werden - und auch das geschieht häufig nur als Antwort auf Interpellationen.⁵⁰ Vom Bundesparlament - vor allem vom *Bundesrat*⁵¹ - oder den *Landtagen*⁵² ausgehende Gesetzesinitiativen zur Föderalismusreform hatten bis jetzt ebensowenig Erfolg wie *direktdemokratische Initiativen*.⁵³

Am Ende entsteht so der nicht unberechtigte Eindruck, die *Landtage* seien aus dem Reformprozeß ausgeschaltet;⁵⁴ der *Nationalrat* und der *Bundesrat* hätten nur mehr über fix ausverhandelte Reformpakete abzustimmen, ohne inhaltlich wesentliches ändern zu können.⁵⁵ Daß unter diesen Voraussetzungen nicht nur die Oppositionsparteien, sondern auch engagierte Parlamentarier der Regierungsparteien wenig Naheverhältnis, aber auch wenig Freude mit der Bundesstaatsreform haben, versteht sich von selbst.

Die Situation gleicht insofern der Grundproblematik der **Europäischen Union**, weil sich auch im kooperativen Föderalismus heute - neben dem verfassungsmäßigen Bundesstaat - **konföderalistische Strukturen** entwickeln, die eben schwergewichtig auf *Regierungs- und Verwaltungskooperation* beruhen.⁵⁶ Man kann zwar nicht sagen, daß diese konföderalistischen Strukturen undemokratisch seien - die Regierungen sind ja den jeweiligen Demokratiesystemen der Partner verbunden - aber es besteht ein schwer zu behebendes *Spannungsver-*

50 Vgl dazu vor allem die zahlreichen Interpellationen über den Fortgang der Bundesstaatsreform im Bundesrat; dokumentiert in den jährlichen Föderalismusberichten des IFÖ, so etwa 18. *Föderalismusbericht* (1993), 19 f; 19. *Föderalismusbericht* (1994), 125 ff.

51 S den Antrag betreffend eine föderalistische Bundesverfassung (18. *Föderalismusbericht* (1993), 130, 277; 20. *Föderalismusbericht* (1995), 11); Anträge zur Schaffung eines Stellungnahme-rechtes des Bundesrates (s 19. *Föderalismusbericht* (1994), 20 f).

52 S die in Anm 36 genannte Föderalismusentschließung des Tiroler Landtages und den Volksabstimmungsbeschluß des Vorarlberger Landtages; Entschließung des Niederösterreichischen Landtages vom 20. Juni 1985 (10. *Föderalismusbericht* (1985), 84 ff); Entschließungen der Landtage von Vorarlberg, Tirol, Kärnten und Steiermark aus dem Jahr 1994 zur Bundesstaatsreform (19. *Föderalismusbericht* (1994), 142 ff); weiters die Entschließung des Vorarlberger Landtages vom 8. März 1995 und der Beschluß des Salzburger Landtages vom 5. Juli 1995 zur Umsetzung der Bundesstaatsreform (s 20. *Föderalismusbericht* (1995), 6 f und 9).

53 Siehe dazu die Vorarlberger Volksabstimmung über das 10-Punkte-Programm vom 15. Juni 1980 (s Anm 36).

54 *Schreiner* 1992, 91 ff.

55 Vor allem die „Verschiebung“ der Bundesstaatsreform von der 18. in die 19. Legislaturperiode ging maßgeblich auf den Widerstand der SPÖ-Parlamentsfraktion und des NR-Präsidenten zurück, die Bundesstaatsreform ohne ausführliche parlamentarische Beratung „im Eiltempo“ zu beschließen. Diese Verschiebung führte - wegen der geänderten Mehrheitsverhältnisse - zum vorläufigen Scheitern der Bundesstaatsreform in der vom Nationalrat abgeänderten Fassung; *Pernthaler/Schernthanner*, ÖJP 1994, 559 ff; *Öhlinger*, ÖJP 1994, 543 ff; *Bußjäger*, JRP 1996, 8 ff.

56 Besonders typisch die Aufwertung der LH-Konferenz (LAD-Konferenz) und die Kooperation in Finanzfragen zwischen dem BM für Finanzen und den Landesfinanzreferenten; *Pernthaler*, in: *Starck* (Hg) 1988, 77 ff.

*hältnis zum parlamentarischen System, und der Verhandlungsprozeß selbst steht weitgehend außerhalb der demokratischen Systeme der Partner.*⁵⁷

Dazu kommt die **zunehmende Komplexität** der modernen Politik und Verwaltung, die nur mehr wenigen Experten durchschaubar ist. Die vielseitigen Verflechtungen und Auswirkungen jedes Problem es sind nur mehr durch immer engere Kooperation in zahlreichen Konferenzen, Ausschüssen und Einigungsprozessen zu bewältigen.⁵⁸ Interessengegensätze, zunehmende Macht- und Ressourcen-Verteilungskämpfe, Finanzierungsprobleme, aber auch die *Prognoseverantwortung* für die kaum mehr abzusehende Folgen jeglicher Entscheidung⁵⁹ verstricken heute nicht nur die laufende Politik, sondern vor allem jeden tiefgreifenderen Reformprozeß in die sogenannte **Verflechtungsfalle**, die jede Aktivität lähmt.⁶⁰ Das bedeutet aber, daß der autonome Spielraum für *jeden einzelnen* der - demokratisch legitimierten und verantwortlichen - Teilnehmer immer geringer wird und eine demokratische Bindung und Kontrolle der Verhandlungen - etwa durch die Parlamente - den politischen Spielraum und damit die Reformkapazität noch weiter verringern würde.

5. *Bürgerferne der Bundesstaatsreform*

Schon aus den bisher aufgezeigten Merkmalen der kooperativen Föderalismusreform werden die Schwierigkeiten deutlich, **dem Bürger** den Sinn oder gar die einzelnen Schritte des Reformprozesses nahezubringen.

Sicher ist Bundesstaatsreform an sich ein Weg zu einem stärker regionalisierten, überschaubaren und bürgernäheren System der Politik und Verwaltung.⁶¹ Aber, was den Bürger eigentlich an diesem Reformprozeß interessiert - nämlich: *Vereinfachung der Verwaltung, besserer Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern und zum Rechtsschutz, Kostensenkung und Bürokratie-*

57 Dies ist auch das Problem der parlamentarischen Bindungen der EU-Vertreter (Art 23d und 23e B-VG), die auf Kosten des Verhandlungsspielraumes der Vertreter gehen und daher oft für Österreich ungünstigere Ergebnisse erzielen, als wenn keine Bindung bestünde.

58 Problem der „Politikverflechtung“; siehe dazu *Pernthaler* 1986, 194, 325, 450 f, 458.

59 Besonders schwierig unter diesem Aspekt wäre die Einführung einer reformatorischen *Landesverwaltungsgerichtsbarkeit*, welche den Umbau der traditionellen Verwaltungshierarchie bewirken und unabschätzbare Finanzlasten mit sich bringen würde.

60 Zum Begriff „Verflechtungsfalle“ vgl *Hesse* 1978; *Pernthaler*, in: *Starck* 1988, 206; *derselbe* 1996, 305; *Weber*, *ÖZP* 1992, 105 ff; vgl auch zur Verflechtungsfalle in der Europäischen Integration insbes *Scharpf*, *PVS* 1985, 323 ff.

61 Vgl dazu den „Vorspruch“ des Forderungsprogrammes der Bundesländer vom 20.10.1970 (abgedruckt bei *Pernthaler* 1980, 124): „In der Überzeugung, daß durch eine echte Stärkung der in der Bundesverfassung begründeten föderalistischen Struktur Österreichs

1. die angesichts der allgemeinen Entwicklung noch notwendiger gewordene Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden begünstigt,
2. die Verwaltung durch Vermeidung von Mehrgeleisigkeiten vereinfacht, überschaubar und kostensparend gestaltet und
3. das Naheverhältnis zwischen Staatsbürger und Behörde verbessert werden kann,

Bemühen sich die Bundesländer um eine gesunde Fortentwicklung des Föderalismus als eines der tragenden Prinzipien der staatlichen Ordnung in Österreich. [...]“.

abbau - tritt hinter den schwierigen Kompromissen und komplizierten Ergebnissen des Verhandlungsprozesses völlig zurück.⁶² Was bleibt, sind Berichte über permanente Konflikte, Auseinandersetzungen und Kompromisse, unverständliche Kompetenzabgrenzungen, juristische Komplikationen scheinbar ganz einfacher Lebenssachverhalte.

Dazu kommt eine wenig professionelle *Information über den Reformprozeß*⁶³, die notwendige Geheimhaltung von Verhandlungen⁶⁴, um das Kooperationsklima nicht zu stören und das geringe Interesse der Öffentlichkeit an jahrelangen Verhandlungen über juristische Detailfragen der Bundesstaatsreform. Die politisch als so wesentlich und erfolgversprechend beurteilte *Verknüpfung der Bundesstaatsreform mit dem EU-Beitritt*⁶⁵ hat die Bürger niemals erreicht. Im Gegenteil! Sie hat den Ländern letztlich mehr geschadet als genützt, weil die ökonomische Problem- und Informationslawine der EU-Kampagne des Bundes alle sonstigen Aspekte des EU-Beitrittes unter sich begrub.

Die theoretische Möglichkeit, den EU-Beitritt im Bundesrat wegen der nicht gleichzeitig durchgeführten Bundesstaatsreform zu blockieren⁶⁶, konnte aus

62 Besonders typisch sind etwa die unglaublichen Konflikte, Komplikationen und Aufblähungen der Verwaltung, die aus dem einfachen Reformgedanken der *Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung* in Konfrontation mit den *Aufsichtswünschen des Bundes* entstehen; vgl dazu den geplanten Art 102 B-VG in der Regierungsvorlage 14 BlgNR 20. GP, 10 und dazu Weber in diesem Band.

63 So ist es etwa den Ländern nie gelungen, das sog „Scheitern“ der Bundesstaatsreform ihren Bürgern als positive Leistung der politischen Verhandlungsführung zu erklären; sie mußten sich vielmehr dafür ständig gegenüber den Vorwürfen des Bundes rechtfertigen und den Makel des „*Verhandlungsabbruches in letzter Minute*“ zu begründen versuchen. Vgl dazu Öhlinger, ÖJP 1994, 543 ff; Bußjäger, JRP 1996, 8 ff ua.

64 Die Vorschläge der Länder, die vom Bund nicht akzeptiert wurden, sind bis heute der Öffentlichkeit nicht bekannt, sodaß der Eindruck entstand, die Länder hätten kaum eigene Reformvorstellungen entwickelt und sich von der Reformdynamik des Bundes - die häufig nicht ihren Interessen entsprach - überrollen lassen.

65 Vgl dazu die zahlreichen seit 1987 ergangenen Anregungen, Deklarationen und Beschlüsse der *Landeshauptmännerkonferenz* ua: Die Anregung an der Teilnahme am Gemeinsamen Markt vom 13.11.1987; den Beschluß vom 28.11.1988 betreffend die Europäische Integration (13. *Föderalismusbericht* (1988), 157); den Beschluß vom 29.6.1989 betreffend die „volle und umfassende Teilnahme Österreichs am Binnenmarkt der EG“, sowie den Beschluß vom 9.11.1989 betreffend die Wahrung der Länderinteressen gegenüber der EG (14. *Föderalismusbericht* (1989), 26 ff); den Beschluß vom 23.11.1990 betreffend die Wahrung der gemeinsamen Länderinteressen durch die LH-Konferenz (15. *Föderalismusbericht* (1990), 51); den Beschluß über den BVG-Novellenentwurf betreffend die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der EU (16. *Föderalismusbericht* (1991), 54); den Beschluß vom 19.6.1992 über die Länderstandpunkte für den EG-Beitrittsvertrag (17. *Föderalismusbericht* (1992), 217 ff); den Beschluß vom 24.11.1993 betreffend den aktuellen Stand der Beitrittsverhandlungen (18. *Föderalismusbericht* (1993), 57 f) sowie die Deklaration vom 4.6.1994 zur EU-Volksabstimmung (19. *Föderalismusbericht* (1994), 153 f).

66 Die „Gesamtänderung“ der Bundesverfassung durch den EU-Beitritt war auch zustimmungsbedürftig nach Art 44 Abs 2 B-VG, weil durch den Beitritt die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung eingeschränkt wurde. Vgl dazu die Zustimmung des BR vom 17.11.1994, 591 BlgBR, 12 ff, welche folgendes Ergebnis brachte: 51 „Ja“-Stimmen; 8 „Nein“-Stimmen.

demokratiepolitischen Gründen⁶⁷ und wegen der Struktur des Bundesrates als zweite **Parteienkammer**⁶⁸ - und nicht als „*Länderkammer*“ - praktisch nicht mehr realisiert werden. Auch der Versuch des Vorarlberger Landeshauptmannes, das Inkrafttreten des EU-Begleit-BVG im Bundesrat zu verhindern⁶⁹, scheiterte an der mangelnden Solidarität der Länder.

Es zeigte sich im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt und der damit verknüpften Bundesstaatsreform einmal mehr, daß die Länder einen sehr ungünstigen Zugang zu den großen *Massenmedien*, vor allem zum *Fernsehen* haben, weil hier - im Einklang mit dem zentralistischen Parteien- und Verbändesystem - die *Bundespolitik* durch die große Zentralisation der Medien begünstigt wird und im Ergebnis fast alles dominiert.

Der Einfluß der **modernen Informationssysteme und Massenkommunikationsmedien** - vor allem des Fernsehens - auf die demokratische Substanz des Föderalismus ist überhaupt verhängnisvoll und müßte in seinen Auswirkungen genauer analysiert werden.⁷⁰ In aller Kürze nur soviel:

Das Fernsehen erzeugt eine scheinbare „*Globalisierung der Politik*“ im Wohnzimmer. Der Bürger fühlt sich den fernsten politischen Problemen der Welt, ihren Schauplätzen und ihren Akteuren sehr nahe. Es ist freilich keine echte Nähe, sondern eine *virtuelle Wirklichkeit*,⁷¹ die - zumindest derzeit noch - keine Aktion, keine Gestaltung und auch keine Verantwortung zuläßt. Diese künstlich erzeugte „*Nachbarschaft*“ entfremdet den Bürger aber gleichzeitig von seiner *echten* lokalen und regionalen Umgebung - die ja im Fernsehen weniger oder gar nicht präsent ist.

67 Da bereits die Zustimmung des gesamten Bundesvolkes, also des „Souveräns“ vorlag (vgl. die Kundmachung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 12.6.1994, BGBl 1994/735), „wurden die bundesverfassungsgesetzlich zuständigen Organe ermächtigt, den Staatsvertrag zur Europäischen Union entsprechend dem am 12.4.1994 von der Beitrittskonferenz festgelegten Verhandlungsergebnis abzuschließen“ (Art I BGBl 1994/744).

68 Über den EU-Beitritt gab es eine Einigung zwischen den Koalitionspartnern, die für den Bundesrat politisch „bindend“ war; darüber hinaus verpflichteten sich die Regierungsparteien in den Koalitionsübereinkommen, „dafür einzutreten, daß Vorlagen der Bundesregierung nach entsprechenden parlamentarischen Beratungen in den gesetzgebenden Organen eine Mehrheit zu finden“ (so explizit im Arbeitsübereinkommen zwischen der SPÖ und der ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der 18. GP des NR, abgedruckt im ÖJP 1990, 203).

69 Wortmeldung des Vbg LH Purtscher, 593. Sitzung, 22 ff., in der er an den BR appellierte, der Verfassungsänderung nicht zuzustimmen, da sie insbesondere wegen dem Nichtzustandekommen der Bundesstaatsreform ein „trojanisches Pferd“ darstelle.

70 Eine derartige Untersuchung fehlt bisher hinsichtlich der Auswirkungen des Fernsehens auf den Föderalismus. Zu den Bemühungen und zum Einfluß moderner Medien, insbesondere des Fernsehens auf das Staatswesen und die Demokratie vgl. Keane 1991; Dahlgren 1991; Kellner 1990; Fochler 1992; Lee Kaid 1995; Wisniewski 1995; Koschler 1990.

71 Zum Begriff „*virtuelle Wirklichkeit*“: *virtuell* (lat. *virtus*) = der Kraft oder Möglichkeit nach vorhanden, anlagemäßig (Brockhaus 1994⁸); in diesem Zusammenhang ist die *scheinbare* Realität - ähnlich der neuen durch moderne Computertechnik ermöglichten („Cyber Space“-Technologie - gemeint. Im Zusammenhang mit dieser neuen Technik wird in der Computerfachsprache der Begriff „*virtual reality*“ geprägt. Dazu vgl. Rheingold 1992; Barrie 1995; Wedde 1996; Hennig 1997; zu den Zukunftsperspektiven der Gesellschaft im Zeitalter der virtuellen Realität vgl. Gates 1995.

Die autonomen politischen Systeme an der *Basis des Föderalismus* verlieren dadurch ihre **Aktivbürgerschaft** mehr und mehr: Die Identifikation mit der echten politischen Nähe, der Gemeinde, der Talschaft, dem Land, aber auch die tägliche Erfahrung ihrer Konflikte und Anstrengungen verblassen gegenüber der medial erzeugten Nähe zur „*großen Politik*“, in der aber kein wirklicher Einfluß des Bürgers mehr stattfindet. Im gleichen Maße verschwindet aber auch das Verständnis für föderalistische Strukturen, für ihre Chancen und ihre Mühsal hinter dem glatten Schein der Fernsehwelt.

III. Die Zukunft der Bundesstaatsreform

Eine konsequente Analyse des Reformprozesses zeigt nicht nur Gründe für Defizite und Schwierigkeiten, sondern läßt daraus auch Ansätze einer notwendigen **Neuorientierung** erkennen. Einige Beispiele sollen dies erläutern:

1. *Stärkere demokratische Komponente des Reformprozesses*

Erkennt man, daß die zwischen Hektik und Stillstand pendelnde Dynamik der Reform kaum die Politik und noch viel weniger das Volk bewegt hat, so scheint das **Verfahren** der Reform unter demokratischen Aspekten selbst reformbedürftig und zwar auf mehreren Ebenen.

- a) Die geringe oder fehlende Bürgerbeteiligung muß durch eine **veränderte Informationspolitik** bekämpft werden. Konkrete Beispiele und Anliegen aus dem Nahebereich der Bürger müssen als föderalistische Reformziele erläutert werden und nicht abstrakte Institutionen oder Prinzipien schlagworthaft wiederholt werden. Dies setzt auch die Einbindung bestehender Bürgerbewegungen und politischer Aktivitäten auf lokaler und regionaler Ebenen voraus, damit die Reformbewegung nicht nur von oben herab gesteuert erscheint.
- b) Der Exekutivlastigkeit des kooperativen Reformprozesses sollte durch verstärkte **parlamentarische Einbindung** aller wichtigen Reformschritte entgegengesteuert werden. Ansätze dafür gibt es bereits in spezialisierten Ausschüssen der Landtage und in parlamentarischen Enqueten auf Bundes- und Landesebene, die aber ihrerseits wenig Einfluß auf den Reformprozeß zu haben scheinen!
- c) Die angelsächsische und schweizerische Demokratietheorie hat den Begriff des „**reponsive government**“ entwickelt, einer Regierung und Administration, die nicht nur auf Wahlen und plebiszitäre Entscheidungen des Volkes reagiert, sondern um ständigen **inhaltlichen Konsens** mit den

Vorstellungen und Wünschen der Bürger bemüht ist.⁷² Der österreichischen Politik und Verwaltung ist diese Haltung noch nicht überall geläufig, noch immer wird viel mehr *für das Volk* als *mit dem Volk* gearbeitet.⁷³

Für die Bundesstaatsreform bedeutet dies, daß schwierige föderalistische Sachfragen nicht nur zu *verhandeln*, sondern auch in ihrer *Relevanz für die Bürger* zu beachten sind. Dies setzt einen wechselseitigen Informationsprozeß voraus, der anstrengend aber unumgänglich ist. Der Bürger muß selbst erkennen, wozu föderalistische Verwaltungsreform gut ist, damit er sie bejaht und die Politiker und Beamten in ihren Reformbemühungen nachhaltig unterstützt. Dasselbe gilt allerdings auch in umgekehrter Richtung: Auch die Politik und Verwaltung muß sich den alltäglichen Problemen der Menschen im Land offenhalten, soll Föderalismus lebendig und reformfähig bleiben.

2. *Vorsichtige Abkoppelung vom Konzept des unitarischen Bundesstaates*

- a) Der absolute Kooperationszwang der Länder untereinander wirkt sich immer mehr als Bremse der Föderalismusreform aus, weil die Gegensätze innerhalb der Länderfront über Reformziele und Reformstrategien immer größer werden. Beispiele solcher länderinterner Gegensätze waren und sind etwa die Landesverwaltungsgerichte, die Finanzverfassung, die Sicherheitspolizei, der Bundesrat uva.

Es muß daher möglich werden, in Österreich **Föderalismusreformen der verschiedenen Geschwindigkeiten** durchzuführen,⁷⁴ ohne daß dadurch die grundsätzliche Ländersolidarität in Frage gestellt wird. Das Land, das geradezu als die Triebkraft und das lebendige Herz des österreichischen Föderalismus bezeichnet werden kann, nämlich *Vorarlberg*, hat diese Strategie an vielen wichtigen Beispielen als wirksam und erfolgreich demonstriert, vor allem in der Erwachsenenbildung,⁷⁵ im Sozial- und

72 Zum Begriff „responsive“ vgl die Definition in Webster's Dictionary 1970: „responsive = reacting easily or readily to suggestion or appeal“. Zum aus der amerikanischen Demokratietheorie stammenden Begriff „responsive government“ vgl insbes den richtungsweisenden Aufsatz von Pennock, 46 AmPolSciRev 790 (1952), sowie Etzoni 1968, 429 ff; Edelman 1977, 3. Im deutschsprachigen Raum beschäftigte sich insbes die Schweizer Demokratietheorie mit diesem Begriff, dazu Saladin 1984, 58; Müller 1993; derselbe, ZSR 1995, 3 ff, sowie in der deutschsprachigen Politikwissenschaft Uppendahl, in: Thranhardt/Uppendahl (Hg) 1981, 85 ff; Uppendahl/Popp, ZfP 1987, 252.

73 Dies ist die Grundhaltung des „benevolens despotism“, der heute vielfach die Gestalt des technokratisch-aufgeklärten Absolutismus der Expertokratie annimmt. Sie hält den Bürger für unfähig, die Komplexität der modernen Sachpolitik zu durchschauen und trifft daher „für ihn“ die Entscheidungen.

74 Vgl dazu die theoretische Grundlegung und praktischen Beispiele bei Pernthaler 1992, 46 ff.

75 VO des Bundesministers für Unterricht und Kunst vom 16.9.1975, mit der im Land Vorarlberg die Besorgung der Geschäfte von Förderungsstellen des Bundes für Erwachsenenbildung dem Landeshauptmann übertragen wird, BGBl 1975/523.

Gesundheitsbereich,⁷⁶ in der Verwaltungsorganisation,⁷⁷ im Dienstrecht und jüngst in der Spitalsfinanzierung.⁷⁸

- b) Darin könnte ein Modell für den weiteren Fortschritt eines echten Föderalismus in Österreich liegen: Wichtige Anwendungsbereiche unterschiedlicher regionaler Ordnungsmodelle und Dezentralisationsstufen wären vor allem⁷⁹
- **der Umweltschutz**, soweit nicht nationale oder übernationale Lösungen erforderlich sind; die Zentralisierung des österreichischen Umweltschutzes ist in vieler Hinsicht sachgerechten *regionalen* Lösungen unangemessen.
 - **Sozial- und Gesundheitswesen** - auch hier wäre eine Kombination von stärker regionalisierten und nationalen Lösungen weitaus effizienter als der heutige übertriebene Zentralismus.
 - **Sicherheitspolizei** - Österreich ist im europäischen Vergleich hier zentralistischer als selbst die meisten dezentralisierten Einheitsstaaten.⁸⁰ Niemand bestreitet hier die Notwendigkeit zentraler Einrichtungen, aber lokale und regionale Sicherheitsbelange können effizienter „vor Ort“ geführt werden.
 - **Schulwesen, Bildung und Kultur** - die heutige Zeit verlangt auch hier mehr Autonomie, mehr Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, Abbau überflüssiger Zentralisierung und Verstaatlichung.⁸¹
 - **Verwaltungsorganisation, Dienstrecht** - einzelne Länder wollen hier mehr Reformspielraum; warum sollte man an dem längst überholten Konzept des Homogenitätszwanges unter der Fiktion des „Dienstwechsels“⁸² und an der *bundeseinheitlichen Länder- und Gemeindeverwaltung*⁸³ festhalten?

76 Vgl dazu *Pernthaler/Stefani* 1990, 38 ff.

77 Vor allem durch die starke Dezentralisation auf die Bezirksverwaltung, viele Formen der Aufgliederung und moderne dienstrechtliche Ansätze (zB Beamte auf Zeit ua).

78 Vorarlberg hat als erstes Land im Jahr 1995 die Umstellung der Spitalsfinanzierung von der Defizitabgeltung auf Normkosten eingeführt und praktisch erprobt. Vgl 20. *Föderalismusbericht* (1995), 31.

79 Näher begründet und in ihren rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten analysiert wurden die im Text angeführten Reformfelder bei *Pernthaler* 1992, 46 ff.

80 *Weber/Schlag* 1995, 11 ff.

81 Vgl dazu die Initiative der amtsführenden Präsidenten der Landesschulräte über die „Strukturreform des österreichischen Schulwesens“ vom Oktober 1993 von Dr. Bernd *Schilcher*.

82 Art 21 B-VG; dazu *Pernthaler/Weber*, in: FS Schnorr 1988, 564; *Schäffer*, in: FS Melicher 1983, 372 ff.

83 Art 101-106, 115-120 B-VG; § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920, BGBl 1925/368 (WV); BVG betreffend die Grundsätze für die Errichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierung außer Wien, BGBl 1925/289.

- **Finanzverfassung** - Einzelne Länder wollen hier mehr Autonomie; längerfristig wird man diesem Wunsch irgendwie entsprechen müssen, soll nicht - wie oben dargelegt wurde - der gesamte föderalistische Reformprozeß an den Widersprüchen zwischen Bundesstaat und Finanzordnung erlahmen.

3. *Neuer Reformdruck durch die Konfrontation „Bundesstaat-Europäische Union“*

Die steckengebliebene Bundesstaatsreform begegnet heute noch viel schärferen föderalistischen Herausforderungen als vor dem EU-Beitritt.⁸⁴ Möglicherweise wird dadurch wirklich das strukturelle Grundkonzept des traditionellen österreichischen Bundesstaates verändert, das ja bisher nie ernsthaft in Frage gestellt wurde. Einige Beispiele sollen dies erläutern:

- a) Der **Zentralisierungstrend** wird durch die *Europäisierung* und *Globalisierung* vieler staatlicher Wirkungsbereiche immer stärker und „durchschlagender“. In diesem Zusammenhang sind nicht nur die überaus dynamischen Zuständigkeiten der EU zu beachten, sondern auch die Ordnungsaufgaben anderer internationaler Organisationen, insbesondere der neuen *Welthandelsorganisation (WTO)*, der Nachfolgerin des GATT. Zwar geht die Bundesverfassung theoretisch von einer Teilung der Kompetenzen zwischen „**äußeren Angelegenheiten** mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland“ (Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG) und der *innerstaatlichen Durchführung* von Staatsverträgen oder Rechtsakten der europäischen Union (Art 23e Abs 5 B-VG) aus, wo der „*selbständige Wirkungsbereich der Länder*“ maßgeblich bleibt.⁸⁵ Doch dieses Grundkonzept der Teilung der Staatlichkeit in „*Inneres*“ (nach dem Modell Bundesstaat) und „*Außeres*“ (Republik als Einheitsstaat) ist heute in vieler Hinsicht überholt und nicht mehr anwendbar. Abgesehen davon bleibt der **zentralisierende Effekt** überstaatlicher Organisationen jedenfalls bestehen, weil hier eben Bundesorgane und Bundeskompetenzen vorherrschen. Daran hat auch das

84 Der EU-Beitritt Österreichs hat nach herrschender Auffassung schon selbst eine Gesamtänderung des Bundesstaates (Art 44 Abs 3 B-VG) bewirkt; dazu *Pernthaler*, in: FS Winkler (in Druck); die im folgenden analysierten „*Fernwirkungen*“ dieses Beitrittes sind aber davon unabhängig zu beurteilen.

85 Vgl. dazu die bei *Pernthaler* 1992, 38 ff. dargestellte „*Transformation*“ europäischer Vorhaben in die innerstaatliche Kompetenzverteilung.

„Länderbeteiligungsverfahren“⁸⁶ und die Möglichkeit von Landesvertretern im EU-Willensbildungsprozeß informativ⁸⁷ oder partizipativ⁸⁸ mitzuwirken, praktisch wenig geändert.⁸⁹

Daß die Bundesbürokratie diese günstige Ausgangsposition nicht ungenützt läßt, zeigen jüngste Gesetzentwürfe des Bundes, die Landeskompetenzen frischweg zu überspringen, um EU-Recht *einheitlich durchzuführen*. Dieser Trend läßt wirklich - wie **Öhlinger** richtig feststellte⁹⁰ - „das Ende des Bundesstaates befürchten“. Selbst, wenn so radikal zentralistische Vorhaben aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen derzeit nicht zu verwirklichen sind, für Kompetenzänderungen zulasten der Länder ist das Argument der *einheitlichen Durchführung von EU-Recht* immer noch gut. Damit würde sich aber der ohnehin rasante Verfall an Landeskompetenzen - allein seit 1985 gibt es über 100 Kompetenzänderungen zulasten der Länder⁹¹ - noch weiter beschleunigen und mit den Zentralisationstendenzen der übernationalen Ordnungshoheiten kumulieren.

- b) Eine gegensinnig wirkende Tendenz der Europäischen Integration ist das Entstehen eines neuen **Konkurrenz-Regionalismus**.⁹² Dieser wird gefördert durch die Zusammenarbeit der Regionen mit der EU in der Regionalpolitik (Förderungswesen), in der autonomen Durchführung von EU-Normen und EU-Planungen und in der regionalen Interessenvertretung bei EU-Organen. Im Zusammenhang mit den allgemeinen wirtschaftspolitischen Tendenzen der EU - insbesondere dem Konzept des einheitlichen Europäischen Wirtschaftsraumes - entsteht dadurch ein verschärfter Wettbewerb der Regionen untereinander, der die bestehenden Hochleistungsregionen weiter begünstigen dürfte.

86 Art 23d Abs 3 B-VG; Art 23d Abs 4 B-VG; Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl 1992/775; Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration (LGBl Wien 1992/29); Organe dieser gemeinsamen Willensbildung sind: die Integrationskonferenz der Länder (IKL) sowie der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL).

87 Vor allem durch eigene „Länderbüros“ in Brüssel; vgl dazu 19. *Föderalismusbericht* (1994), 52.

88 Etwa durch die Entsendung eigener Vertreter im „Ministerrang“ in den Rat (Art 23d Abs 3 B-VG; Art 146 Satz 1 EGV); vgl dazu *Schäffer*, ZÖR 1996, 70 ff; *Pernthaler*, in: FS Winkler (in Druck).

89 Vgl dazu das Forschungsprojekt des IFÖ von *Unterlechner*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungsprozeß: Normen, Erfahrung, Wertung; *Weber*, in: Tálos/Falkner (Hg) 1996, 53 ff.

90 *Öhlinger*, „Die Presse“ Rechtspanorama 18.4.1994.

91 Seit der Einführung des Zustimmungsrechtes des BR gemäß Art 44 Abs 2 B-VG am 1.1.1985 erhöhte sich die Zahl der Kompetenzänderungen auf 113 Fälle (Stand 1995); 20. *Föderalismusbericht* (1995), 93.

92 *Strejcek*, in: *Strejcek/Theil* (Hg) 1996, 9 ff; *Pernthaler* 1992, 30; *Firlei*, in: Kuntzl/Stiftinger (Hg) 1994, 125 ff.

Für die österreichischen Bundesländer, die bisher von Konkurrenz untereinander weitgehend abgeschirmt waren, entsteht daraus eine völlig neue Situation, welche die bestehenden Konkordanz- und Kooperationsmechanismen der Länder untereinander auf längere Sicht durchaus in Frage stellen könnten. Auch die Tendenz der EU, *grenzregionale Zusammenarbeiten* zu fördern und die Entstehung von „*Europaregionen*“ zu begünstigen (Programm „*Interreg*“ ua), könnte in diese Richtung noch verstärkend wirken. Das würde aber wiederum eine Grundstruktur der derzeitigen Bundesstaatlichkeit, nämlich den unitarischen und kooperativen Föderalismus, in Richtung des differenzierenden „*Wettbewerbsföderalismus*“ verändern.

- c) Längerfristig gesehen wird die Mitgliedschaft eines (noch wirksamen) Bundesstaates in der EU zur Entstehung eines neuen **dreigliedrigen föderalistischen Systemes** führen. Die neue Föderation wird sich von der klassischen, noch stark am Nationalstaat orientierten „*Bundesstaatlichkeit*“ unterscheiden; aber sie wird viele föderalistische Verfahren und Einrichtungen in sich aufnehmen und pragmatisch weiterentwickeln.⁹³ Österreich sollte diesem Prozeß nicht so passiv wie bisher gegenüberstehen, sondern seine jahrhundertealten Erfahrungen im Aufbau vielfältig gegliederter staatlicher und überstaatlicher Ordnungen⁹⁴ viel stärker *gestaltend* einbringen. Hier gäbe es für eine zukunftsorientierte Föderalismusforschung große Aufgaben, die insbesondere folgende Bereiche umfassen würden:
- Entwurf einer neuen **Kompetenzverteilung** und Kompetenztechnik für das dreigliedrige System
 - Organisation neuartiger **Kooperationsformen** zwischen den Ebenen
 - Harmonisierung der unterschiedlichen **Finanzierungs- und Finanzausgleichssysteme**
 - Institutionen der Differenzierungen, aber auch der Lastenausgleiche zur Ordnung des neuen **Konkurrenz-Regionalismus** in Europa

93 Etwa: Das Subsidiaritätsprinzip und die Kompetenzverteilung, die „Bundestreue“, die Mitwirkung der Staaten und Regionen an der Willensbildung der EU, den Finanzausgleich, die „Bundesgerichtsbarkeit“ uva; vgl. dazu *Lauffer/Fischer* 1996, 79 ff; *Schambeck*, in: Busch (Hg) 1994, 310 ff; *Schäffer*, ZSR 1994, 174 ff; *Gutknecht*, in: FS Schambeck 1994, 938 ff; *Pernthaler*, in: FS Winkler (in Druck).

94 Man denke nur an den vielgliedrigen Aufbau der Österreichisch-Ungarischen Monarchie; dazu *Brauneder/Lachmayer* 1989³, 79 ff und insbes 183 ff.

Schluß:

Der Stand der Föderalismusreform bietet gewiß keinen Anlaß für besonderen Optimismus, aber auch nicht für Resignation. Der Aufbau eines neuen überstaatlichen Gemeinwesens kann sinnvollerweise nur in föderalistischen Formen und Erfahrungen bewältigt werden. Österreichische Bundesstaatlichkeit kann in dieses System aktiv integriert werden, wenn dafür ein theoretisches Konzept und ein politischer Wille da ist. Darüber entscheiden aber in der Demokratie letztlich die Bürger. Föderalismusreform ist daher auch ein Problem der Erneuerung von *Föderalismusbildung* und *Föderalismusinformation*. So wie die Demokratie kann auch die Föderation auf Dauer nicht ohne ein hohes Maß an menschlicher Einsicht und menschlichem Einsatz für das Gemeinwesen bestehen bleiben. Darauf hinzuwirken halte ich für die eigentliche Aufgabe der Föderalismusforschung als „verantwortliche Wissenschaft“.

Literaturverzeichnis

- Abermann* ua, Weil das Land sich ändern muß! Auf dem Weg in die Dritte Republik, Kontro Vers Nr 4, Schriftenreihe des Freiheitlichen Bildungswerkes, Wien 1994.
- Altenstetter*, Der Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945 - 1966, Heidelberg 1969.
- Barrie*, Virtual Reality; Cyberspace: Computer kreieren synthetische Welten, München 1995.
- Berchtold*, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Wien 1988.
- BKA* (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), Wien oJ (1991).
- Bös*, Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: Dreißig (Hg), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, 45 ff.
- Brande*, Kodex des österreichischen Rechts - Verfassungsrecht¹², Wien 1995.
- Brauneder/Lachmayer*, Österreichische Verfassungsgeschichte⁵, Wien 1989.
- Brockhaus* in fünf Bänden⁸, Mannheim-Leipzig 1994.
- Bußjäger*, Ist der Bundesstaat noch reformierbar? Streiflichter zum Scheitern der Bundesstaatsreform, Journal für Rechtspolitik 1996, 8 ff.
- Dahlgren*, Television and the Public Sphere: Cilizenship, Democracy and the Media, London 1991.
- Dermutz/Klein/Nick/Pelinka*, Anders als die Anderen? Politisches System, Demokratie und Massenmedien in Vorarlberg, Bregenz 1982.
- Dikshit*, The Political Geography of Federalism, New York 1975.
- Edelman*, Politics as Symbolic action, Mass Arousal and Quissance, New York 1977.
- Eisenmann*, La justice constitutionelle et la Haute Cour constitutionelle d'Autriche², Paris 1986.
- Elazar*, Exploring Federalism, Tuscaloosa 1987.
- Elazar*, Federal Systems of the World: A Handbook², London 1994.
- Ellwein/Hesse* (Hg), Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, Baden-Baden 1990.
- Ermacora*, Über das Wesen des österreichischen Bundesstaates in Theorie und Praxis, JBl 1957, 521 ff und 549 ff.
- Ermacora*, Allgemeine Staatslehre. Vom Nationalstaat zum Weltstaat, 2. Teilband, Berlin 1970.
- Esterbauer*, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme, Wien 1976.

- Esterbauer*, „Europa der Regionalstaaten und Regionen“ - als föderativer Spannungsausgleich, Selbstbestimmung und Demokratievermehrung, in: Esterbauer/Héraud/Pernthaler (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung, Wien 1977, 223 ff.
- Esterbauer*, Regionalisierung und Föderalisierung Europas - aktuelle Perspektiven, in: Esterbauer/Pernthaler (Hg), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick, Wien 1991, 169 ff.
- Etzioni*, The Active Society, A Theory of Societal and Political Processes, New York 1968.
- Firlei*, Föderalismus und Integration, in: Kuntzl/Stiftinger (Red), Designing Europe, Wien 1994, 125 ff.
- Fischer/Preglau-Hämmerle* (Hg), Heile Welt in der Region? Beiträge zum politischen und sozialen System Tirols, Bregenz 1983.
- Floimair* (Hg), Das Projekt Aufgabenreform. Grundlagen, Bestandsaufnahme und Einsparungspotentiale, Salzburg 1992, Schriftenreihe Landespressebüro: Serie Salzburg-Dokumentationen Nr 107.
- Föderalismusbericht* - siehe Institut.
- Fochler*, Kritik unter Kontrolle: Die Rahmenbedingungen für kritischen Journalismus im österreichischen Fernsehen anhand des Beispiels Inlandsreport (Diss), Wien 1992.
- Forsthoff*, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931.
- Franck*, Why Federations Fail, New York 1968.
- Frenkel*, Föderalismus und Bundesstaat, Bd I: Föderalismus. System, Recht und Probleme des Bundesstaates im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus, Bern/Frankfurt/Nancy/New York 1984.
- Frenkel*, Föderalismus und Bundesstaat, Bd II: Bundesstaat. System, Recht und Probleme des Bundesstaates im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus, Bern/Frankfurt/New York 1986.
- Frey*, Ansätze zu einer langfristigen Reform der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung, in: Borner ua (Hg), Schweizerische Stabilisierungs- und Finanzpolitik, Diessenhofen 1978, 57 ff.
- Frey/Neugebauer/Zumbühl*, Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern/Frankfurt 1977.
- Fürst/Hesse*, Dezentralisierung der Raumordnungspolitik, in: Bruder/Ellwein (Hg), Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, PVS-Sonderheft 10/1979, Opladen 1980, 177 ff.
- Gates*, Der Weg nach vorn: Die Zukunft der Informationsgesellschaft, Hamburg 1995.
- Gutknecht*, Das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz des Europarechts, in: Hengstschläger/Köck/Korinek/Stern/Truyol y Serra (Hg), Für Staat und Recht, FS Schambeck, Berlin 1994, 921 ff.
- Häberle*, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, in: Häberle, Die Verfassung des Pluralismus, Königstein 1980, 79 ff.

- Hennig*, Die andere Wirklichkeit: Virtual Reality - Konzepte, Standards, Lösungen, Bonn 1997.
- Héraud*, L'Europe des ethnies², Nizza 19974.
- Héraud*, Ethnischer Föderalismus - zur Vermeidung ethnischer Konflikte, in: Esterbauer/Héraud/Pernthaler (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung, Wien 1977, 73 ff.
- Héraud*, Die Prinzipien des Föderalismus und die europäische Föderation, Innsbruck 1979.
- Hesse* (Hg), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978.
- Hesse*, Aufgaben einer Staatslehre heute, in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf (Hg), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd 1/1987, Baden-Baden 1987, 55 ff.
- Hesse/Zöpfel* (Hg), Der Staat der Zukunft, Baden-Baden 1990.
- Institut für Föderalismusforschung* (Hg), Berichte über die Lage des Föderalismus in Österreich: 1. Bericht (1975-1976), Wien 1977; 2. Bericht (1977), Wien 1978; 3. Bericht (1978), Wien 1979; 4. Bericht (1979), Wien 1979; 5. Bericht (1980), Wien 1982; 6. Bericht (1981), Wien 1982; 7. Bericht (1982), Wien 1983; 8. Bericht (1983), Wien 1984; 9. Bericht (1984), Wien 1984; 10. Bericht (1985), Wien 1986; 10. Bericht (1985), Wien 1986; 11. Bericht (1986), Wien 1987; 12. Bericht (1987), Wien 1988; 13. Bericht (1988), Wien 1989; 14. Bericht (1989), Wien 1990; 15. Bericht (1990), Wien 1991; 16. Bericht (1987), Wien 1988; 17. Bericht (1992), Wien 1993; 18. Bericht (1993), Wien 1994; 19. Bericht (1994), Wien 1995; 20. Bericht (1995), Wien 1996.
- Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968.
- Isensee*, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hg), Handbuch des Staatsrechts, Bd III. Das Handeln des Staates, Heidelberg 1988, 3 ff.
- Jablonek*, Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich, ÖJZ 1994, 329 ff.
- Kathrein*, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich, Wien 1983.
- Keane*, The Media and Democracy, Cambridge 1991.
- Kellner*, Television and the Crisis of Democracy, Westview 1990.
- Kinsky*, Föderalismus: ein Weg aus der Europakrise, Bonn 1986.
- Kinsky*, Föderalismus als Ordnungsmodell für Europa, in: Huber/Pernthaler (Hg), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, Wien 1988, 25 ff.
- Kinsky*, Föderalismus: ein gesamteuropäisches Modell, Bonn 1995.
- Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971.
- Kobzina*, Verwaltungsgerichte und Verwaltungssenate, ÖJZ 1990, 65 ff.

- Koja*, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Hellbling/Mayer-Maly/Miehsler (Hg), Theorie und Praxis des Bundesstaates, Salzburg/München 1974, 61 ff.
- Kopp*, Die Leistungsfähigkeit des Bundesstaates, in: Wiesflecker/Novak/Kopp (Hg), Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Wien/Köln/Graz 1977, 57 ff.
- Koschler*, Massenmedien als demokratische Artikulationsinstanzen: „außerparlamentarische Initiativgruppen“ und ihr Zugang zur Öffentlichkeit (Diss), Wien 1990.
- Kostelka/Unkart*, Vom Stellenwert des Föderalismus in Österreich, in: Fischer (Hg), Das politische System², Wien 1977, 337 ff.
- Kreisky*, Thesen zur politischen und sozialen Funktion des Föderalismus in Österreich, ÖZP 1981, 261 ff.
- Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung², Berlin 1976.
- Laufer/Fischer*, Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union, Gütersloh 1996.
- Lee Kaid*, Political Advertising in Western Democracies: Parties and Candidates on Television, Thousand Oaks 1995.
- Loewenstein*, Verfassungslehre³, Tübingen 1975.
- Luther*, Bund-Länderbeziehungen: Formal- und Realverfassung, in: Dachs ua (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, 816 ff.
- Morscher*, Pro Vorarlberg, in: Khol/Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1980, München/Wien 1981, 31 ff.
- Morscher*, Inhaltliche Neukonzeption des Kompetenzkataloges im Lichte der EG, in: Pernthaler (Hg), Neue Wege der Föderalismusreform, Wien 1992, 89 ff.
- Müller*, Demokratische Gerechtigkeit, München 1993.
- Müller*, „Responsive Government“: Verantwortung als Kommunikationsproblem, ZSR 1995, 3 ff.
- Nowotny*, Bundesstaatsreform und Neuordnung des Finanzausgleichs aus der Sicht des Bundes, in: Pernthaler (Hg), Reform der föderalistischen Finanzordnung. Theoretische Konzepte - Politische Positionen - Praktische Probleme, Wien 1994, 11 ff.
- Öhlinger*, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität, Wien 1976.
- Öhlinger*, EU-Beitritt: Die bedeutendste Verfassungsänderung der Republik, „Die Presse“ Rechtspanorama 18.4.1994.
- Öhlinger*, Das Scheitern der Bundesstaatsreform, in: Khol/Ofner/Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien/München 1995, 543 ff.
- Oeter*, Souveränität und Demokratie als Probleme in der „Verfassungsentwicklung“ der Europäischen Union, ZaöRV 1995, 659 ff.
- Pelinka/Welan*, Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien 1971.

- Pennock*, Responsiveness, Responsibility and Majority Rule, *American Political Science Review* 790, 1952.
- Pernthaler*, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, *ZÖR* 1969, 361 ff.
- Pernthaler*, Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang. Die „Förderungsprogramme“ der österreichischen Bundesländer als Versuch systemimmanenter Erneuerung des Bundesstaates aus den Ländern (1956-1980), *ZNR* 1980, 132 ff.
- Pernthaler*, Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, in: Oberndorfer/Schambeck (Hg), *Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft*, FS Fröhler, Berlin 1980, 69 ff.
- Pernthaler*, Das Förderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Wien 1980.
- Pernthaler* (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen, Wien 1982.
- Pernthaler*, Föderalismus als moderner Weg interregionaler Aufgabenteilung, in: Esterbauer/Kalkbrenner/Mattmüller/Roemheld (Hg), *Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa*, FS Gasser, Berlin 1983, 505 ff.
- Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform, Wien 1984.
- Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien/New York 1986.
- Pernthaler*, Grundrechtsdogmatik und allgemeine Staatslehre, in: Nowak/Steurer/Tretter (Hg), *Fortschritt im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte*, FS Ermacora, Kehl/Straßburg/Arlington 1988, 605 ff.
- Pernthaler*, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat - Landesbericht Österreich, in: Starck (Hg), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, Baden-Baden 1988, 77 ff.
- Pernthaler*, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, Wien 1989.
- Pernthaler*, Wie kommt der „Reichsminister der Finanzen“ in die Bundesverfassung?, *JB1* 1991, 266 f.
- Pernthaler*, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration, Wien 1992.
- Pernthaler*, Der differenzierte Bundesstaat, Wien 1992.
- Pernthaler*, Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich, *ÖZP* 1992, 365 ff.
- Pernthaler*, Das Konzept des differenzierten Bundesstaates - Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche, in: Pernthaler (Hg), *Neue Wege der Föderalismusreform*, Wien 1992, 117 ff.
- Pernthaler* (Hg), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Wien 1993.

- Pernthaler*, Die Neuordnung der Bundesaufsicht im Zusammenhang mit der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung, in: Hengstschläger/Köck/Korinek/Stern/Truyol y Serra (Hg), Für Staat und Recht, FS Schambeck, Berlin 1994, 561 ff.
- Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2. völlig neubearbeitete Auflage, Wien/New York 1996.
- Pernthaler*, Die Zukunft des österreichischen Bundesstaates vor dem Hintergrund der europäischen Integration, in: Freiheit und Verantwortung - Jahrbuch für politische Erneuerung 1997 (in Druck).
- Pernthaler*, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: FS Winkler (in Druck).
- Pernthaler/Rath-Kathrein*, Die Einführung von Landesverwaltungsgerichten - eine Alternative zu den „unabhängigen Verwaltungssenaten in den Ländern“, JBl 1989, 609 ff.
- Pernthaler/Rath-Kathrein*, Bindung von Mitgliedern des Bundesrates an Aufträge der sie entsendenden Landtage, in: Griller/Korinek/Potacs (Hg), Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Recht, FS Rill, Wien 1995, 197 ff.
- Pernthaler/Scherenthanner*, Bundesstaatsreform 1994, in: Khol/Ofner/Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien/München 1995, 559 ff.
- Pernthaler/Stefani*, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg, Wien 1990.
- Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip im Dienstrecht, in: Martinek/Wachter (Hg), Arbeitsleben und Rechtsordnung, FS Schnorr, Wien 1988, 557 ff.
- Pernthaler/Weber*, Landesregierung, in: Dachs ua (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, 755 ff.
- Pfaundler*, Staatsrechtliche Fragen im österreichischen bundesstaatlichen Finanzausgleich, JBl 1948, 361 ff.
- Pichler*, Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, Wien 1994.
- Pressien*, Föderalistische Strukturverschiebungen. Zur stillen Aufwertung der Länder im Kontext des österreichischen EU-Beitritts, Wien 1996.
- Raschauer/Kazda*, Organisation der Verwaltung, in: Wenger/Brünner/Obern-dorfer (Hg), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien/Köln 1983, 141 ff.
- Rheingold*, Virtual Reality, New York 1992.
- Riker*, Federalism: Origin, Operation and Significance³, Boston 1963.
- Riker*, The Development of American Federalism, Boston 1987.
- Ruppe*, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung - Teilbereich Finanzverfassung. Gutachten, in: BKA (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der Kompetenzverteilung (Struktur-reformkommission), Wien, oJ (1991), 289 ff.

- Ruppe*, Modell einer föderalistischen Finanzverfassung für Österreich, in: Pernthaler (Hg), Neue Wege der Föderalismusreform, Wien 1992, 105 ff.
- Saladin*, Verantwortung als Staatsprinzip, Bern-Stuttgart 1984.
- Schäffer*, Die Verfassungsgrundlagen für Staatsaufgaben und Finanzbeziehungen, in: Salzburger Symposium zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, Salzburg 1980, 67 ff.
- Schäffer*, Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat, in: Schäffer/König/Ringhofer (Hg), Im Dienst an Staat und Recht, FS Melichar, Wien 1983, 371 ff.
- Schäffer*, Bestandsaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform (1963 - 1991), in: Pernthaler (Hg), Neue Wege der Föderalismusreform, Wien 1992, 13 ff.
- Schäffer*, Überlegungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, in: Schäffer/Stolzlechner (Hg), Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem, Wien 1993, 7 ff.
- Schäffer*, Europäische Integration und Föderalismus, ZSR 1994, 155 ff.
- Schäffer*, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung, ZÖR 1996, 3 ff.
- Schambeck*, Österreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, in: Bonin/Lang/Knitel (Hg), FS Kolb, Innsbruck 1971, 309 ff.
- Schambeck*, Vom Wesen und Wert des Föderalismus heute - Gedanken aus österreichischer Sicht im Hinblick auf die europäische Integration, in: Merten (Hg), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, Berlin 1990, 27 ff.
- Schambeck*, Das Europa der Regionen als Muster für einen Bundesstaat?, in: Busek/Khol/Neisser (Hg), Politik für das dritte Jahrtausend, FS Mock, Graz 1994, 337 ff.
- Scharpf*, Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, PVS 1985, 323 ff.
- Scharpf/Reissert/Schnabel* (Hg), Politikverflechtung, Bd I und II, Kronberg 1976/1977.
- Schausberger*, Föderalismus und Länderrechte - Ein Problem im Zuge eines österreichischen EG-Beitritts?, in: Khol/Ofner/Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, Wien/München 1992, 337 ff.
- Schreiner*, Der Stellenwert der Landtage: Gestern - heute - morgen, in: Salzburg. Geschichte der Politik, Mitteilungen der Dr.-Hans-Lechner-Forschungsgesellschaft 1992/Nr 1, 91 ff.
- Schreiner*, Was verheißt die Neuordnung des Bundesstaates? Eine Zwischenbilanz, in: Hengstschläger/Köck/Korinek/Stern/Truyol y Serra (Hg), Für Staat und Recht, FS Schambeck, Berlin 1994, 585 ff.
- Smekal*, Transfers zwischen Gebietskörperschaften, in: Pohmer (Hg), Probleme des Finanzausgleichs II, Berlin 1980, 151 ff.

- Smekal/Gantner*, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983, Wien 1985.
- Strejcek*, Regionalisation in Österreich und in Europa, in: Strejcek/Theil, Regionalisation in Österreich und in Europa, Wien 1996, 1 ff.
- Strunz/Fohler-Norek/Edtstadler*, Öffentliche Verwaltung im Wandel, Wien 1996.
- Thienel*, Ein „komplexer“ oder ein normativer Bundesstaatsbegriff?, ÖZÖR 1991, 215 ff.
- Thienel*, Der Bundesstaatsbegriff der Reinen Staatslehre, in: Walter (Hg), Schwerpunkte der Reinen Rechtslehre, Wien 1992, 123 ff.
- Thöni*, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich, Wien 1978.
- Thöni*, Föderalismus aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Esterbauer/Thöni, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Wien 1981, 67 ff.
- Thöni*, Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme, Baden-Baden 1986.
- Uppendahl*, Responsive Demokratie, in: Thränhardt/Uppendahl (Hg), Alternativen lokaler Demokratie, Kommunalverfassung als politisches Problem, Königstein 1981, 85 ff.
- Uppendahl/Popp*, Responsive Demokratie und/oder kommunaler Korporatismus im Vereinten Königreich, ZfP 1987, 249 ff.
- Usteri*, Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954.
- Walter*, Der Bundesstaat zwischen Bewährung und Neugestaltung, in: Schäffer/Stolzlechner (Hg), Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem, Wien 1993, 41 ff.
- Weber*, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Wien 1980.
- Weber*, 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*, Macht im Schatten? Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen, ÖZP 1992, 405 ff.
- Weber*, Der Föderalismus, in: Tálos/Falkner (Hg), EU-Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz, Wien 1996, 50 ff.
- Weber*, Die Auswirkungen der Bundesstaatsreform auf die Verwaltungsreform, in: Pernthaler (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus, Wien 1997, 68 ff.
- Weber/Schlag*, Sicherheitspolizei und Föderalismus, Wien 1995.
- Webster's New World Dictionary of the American Language*, 2nd college edition, New York 1970.

- Wedde*, Cyber Space, virtual reality: Fortschritt und Gefahr einer innovativen Technologie, Stuttgart 1996.
- Wheare*, Föderative Regierung, München 1959.
- Wielinger*, Verwaltung, in: Dachs ua (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, 765 ff.
- Wisniewski*, Die Fernsehdiktatur: Kippen Medienzaren die Demokratie?, München 1995.

Die Bundesstaatsreform vor dem Hintergrund von Verwaltungsreform und europäischer Integration

Im Vorfeld des österreichischen Beitritts zur Europäischen Union fand mit der Verheißung eines Europas der Regionen und einer Bundesstaatsreform die Stärkung der Länder ein ungewöhntes öffentliches Interesse, verbunden mit dem Eindruck einer engen Wechselwirkung. Ich werde im folgenden die politisch zu wertende Frage ausklammern, warum nach der Volksabstimmung diese Wechselwirkung rasch schwächer wurde und jetzt - vor der Wahl zum Europäischen Parlament und vor der Vertiefung der EU durch die eingeleitete Regierungskonferenz - offenkundig wieder stärker wird. Das Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien stellt bekanntlich einen neuen Anlauf in Aussicht, die vertraglichen Verpflichtungen des Bundes gegenüber den Ländern doch noch einzulösen.

Im Rahmen der beschränkten Zeit werde ich mich darauf konzentrieren, inwieweit der erwähnte Zusammenhang inhaltlich bedingt ist und welche anderen Gründe unabhängig davon für die angestrebte Stärkung der Länder maßgeblich sind.

Daß ein enger Zusammenhang besteht, wird bereits aus einer mehrfachen zeitlichen Verknüpfung deutlich. Aufbauend auf der Regierungserklärung 1987 und dem 1991 vorgelegten Bericht einer gemeinsamen Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission) forderte die Landeshauptmännerkonferenz am 29. Mai 1991, daß vor der Zustimmung zum EWR-Abkommen im Bundesrat folgende drei Voraussetzungen erfüllt sein müßten:

- a) verfassungsrechtliche Verankerung der Länderbeteiligung an der Integrationspolitik;
- b) Übertragung der Zuständigkeit für den Grundverkehr;
- c) Neuordnung der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung zumindest in einem politischen Paktum.

Diese am 8. Oktober 1992 in Perchtoldsdorf zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossene Politische Vereinbarung sah bekanntlich vor, daß die Regierungsvorlage für die zugesagte Bundesstaatsreform vor der Volksabstimmung vorliegen und spätestens in der aus Anlaß des EU-Beitritts erforderlichen Novelle zum B-VG beschlossen werden sollte. Dabei wurde von vornherein davon ausgegangen, daß allein schon wegen der Auswirkungen auf das

bundesstaatliche Prinzip der Bundesverfassung die Ratifizierung des Beitrittsvertrages einer vorausgehenden Volksabstimmung bedarf.

Es ist in diesem Kreis nicht weiter auszuführen, in welchem Umfang die Gesetzgebungszuständigkeit der Landtage durch den Beitritt zur EU tatsächlich eingeschränkt wurde und weiterhin wird. Das geht in der Praxis in einer noch wenig beachteten Weise über die Durchgriffswirkung von Verordnungen und Richtlinien der EU hinaus. Einerseits kommt es vor, daß der Bund mit der Behauptung der Notwendigkeit eines einheitlichen Auftretens gegenüber der EU Zuständigkeiten an sich zu ziehen versucht. Andererseits werden von der EU unterlassene Regelungen auf Sachgebieten mit angeblichem Vereinheitslichungsbedarf zum Anlaß genommen, diese Vereinheitlichung durch den Bund wenigstens innerstaatlich anzustreben.

Dadurch ergibt sich in der Summe die Gefahr eines Bedeutungsverlustes der Landtage als Gesetzgeber, die nach den bisher gemachten Erfahrungen eher unterschätzt als überschätzt wurde.

Dem Hinweis der Länder auf ihre Kompetenzverluste durch den EU-Beitritt wurde vom Bund seinerzeit entgegengehalten, daß er selbst in einem noch höheren Maße Zuständigkeiten einbüße und daher die Länder nicht im Sinne einer Kompensation schadlos halten könne.

Dieser bei der Formulierung der Politischen Vereinbarung tatsächlich auch ausgesparte Erwägungsgrund läßt allerdings außer Acht, daß die bei der Willensbildung in der EU gegebene Mitentscheidungsmöglichkeit ausschließlich dem Bund zukommt. Er nimmt sie auch in jenen Fällen wahr, die Zuständigkeiten der Länder berühren. Auf diese Weise erhält der Bund indirekt eine Einflußnahme auf Landesangelegenheiten, die ihm innerstaatlich nicht zukäme.

Um den Ländern ein Mindestmaß an Einflußnahme auf die österreichische Integrationspolitik zu sichern, wurde bereits 1992 das sogenannte Länderbeteiligungsverfahren in der Bundesverfassung verankert und durch staatsrechtliche Vereinbarungen präzisiert. Das war damals auf dem Weg Österreichs in den EWR und später in die EU für die Länder ein wichtiger Schritt.

Er wurde allerdings inzwischen durch das 1994 für den Nationalrat und stark abgeschwächt auch für den Bundesrat eingeführte Beteiligungsverfahren sowie durch die Entwicklung in Deutschland und Belgien als den anderen Bundesstaaten in der EU überholt. Ich kann die dabei sichtbar gewordenen Probleme im folgenden nur kurz skizzieren.

1. Das Informations- und Stellungnahmerecht der Länder ist auf jene Fälle beschränkt, die ihren selbständigen Wirkungsbereich berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Das Mitwirkungsrecht des Nationalrats hingegen ist inhaltlich unbeschränkt und schließt somit auch ausschließliche Landesangelegenheiten ein.

2. Wenn ein Regierungsmitglied von einer bindenden Stellungnahme des Nationalrats aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen will, hat es den Nationalrat neuerlich zu befassen. Demgegenüber ist bei Stellungnahmen der Länder eine solche neuerliche Befassung nicht vorgesehen.
3. Der Nationalrat kann, wenn das EU-Vorhaben eine Änderung des Bundesverfassungsrechts - also auch einen Eingriff in Landeszuständigkeiten - bedeuten würde, einer Abweichung von seiner Stellungnahme widersprechen und sie somit verunmöglichen. Den Ländern hingegen kommt ein solches Widerspruchsrecht nicht einmal in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zu.
4. Wenn der Nationalrat eine bindende Stellungnahme abgegeben hat, muß ihm das zuständige Regierungsmitglied nach der Abstimmung in der EU Bericht erstatten. Eine solche allgemeine Berichterstattungspflicht gegenüber den Ländern besteht nicht. Sie setzt nur ein, wenn von einer bindenden Stellungnahme abgewichen wurde.
5. Hinsichtlich der Leitlinien zur Regierungskonferenz vertrat das Bundeskanzleramt die für die Länder nachteilige Auffassung, daß es sich dabei um kein dem Länderbeteiligungsverfahren unterliegendes Vorhaben der EU, sondern lediglich um interne Vorarbeiten der Bundesregierung handle. Die Landeshauptmännerkonferenz mußte daraufhin ausdrücklich an die Notwendigkeit erinnern, wesentliche Vorhaben im Rahmen der EU gemeinsam zu tragen.
6. Bei der Zusammenstellung von Verhandlungsdelegationen zu auch die Länder betreffenden EU-Vorhaben wurden sie teilweise mit dem Hinweis auszubooten versucht, daß bei Übermittlung sämtlicher Informationen und bei Einrichtung einer innerstaatlichen Koordinationsgruppe die Notwendigkeit zur Beteiligung an Verhandlungsdelegationen nicht mehr zum Tragen komme.

Es wird daher davon auszugehen sein, daß die Länder bei den über die Regierungsvorlage hinaus notwendigen Schritten zur Umsetzung der Bundesstaatsreform auch auf die in Punkt 6 der Politischen Vereinbarung enthaltene Zusage zurückkommen werden, daß die Mitwirkung der Länder an der europäischen Integration nach Maßgabe künftiger Entwicklungen ausgebaut werden soll. Ich persönlich halte eine solche Nachbesserung des Länderbeteiligungsverfahrens vor allem angesichts der auch in Länderzuständigkeiten hineinreichenden starken Stellung des Nationalrates für unerläßlich.

Ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen dem EU-Beitritt und der notwendigen Stärkung der Länder und Gemeinden liegt also tatsächlich auf der Hand. Er ist allerdings nur Verstärker und nicht Ursache der Diskussion über die Notwendigkeit, die Stellung der Länder so zu festigen, daß ihre Eigenständigkeit und ihre Staatlichkeit gewahrt bleiben und eine Auszehrung der Landtage durch einen bürokratisierten "Exekutiv-Föderalismus" verhindert wird. Diese Auseinandersetzung war und wäre auch außerhalb der EU zu führen.

Die Strukturschwächen der spezifisch österreichischen Form der Bundesstaatlichkeit sind hinreichend bekannt und in der wissenschaftlichen Literatur ausführlich dokumentiert. Sie waren Anlaß zu mehreren Forderungsprogrammen der Länder und führten im Abtausch mit Bundesforderungen zu Teilerfüllungen vor allem in den Verfassungsnovellen 1974, 1984 und 1988.

Die bereits erwähnte gemeinsame Strukturreformkommission hat vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit herausgearbeitet, den Weg punktueller und zusammenhangloser Reformen zu verlassen und auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips zu einer systematischen, effizienten und bürgernahen Zuordnung der Staatsaufgaben auf den Bund, die Länder und die Gemeinden zu kommen.

Es würde hier zu weit führen, die weit über die Länder und die Landtage hinausreichende Bedeutung des Föderalismus darzulegen. Er ist nicht - wie fallweise unterstellt wird - provinzieller Selbstzweck, sondern hat eine wichtige dienende Funktion für die Teilung und Mäßigung staatlicher Macht, für eine freiheits- und mitwirkungsfördernde Bürgernähe sowie für die innovative Vielfalt gesellschaftlicher Problemlösungen.

In der Europäischen Union kommt dem an sich auch schon innerstaatlich wirksamen Wunsch der Bürger eine besondere Bedeutung zu, ihre regionale Identität wahren und sich auch weiterhin in ihre eigenen Angelegenheiten mischen zu können.

Neben diese zeitlosen wertbetonten Überlegungen tritt heute angesichts der allseitigen finanziellen Überforderung der öffentlichen Hand als weiterer Einflußfaktor auf die Bundesstaatsreform zunehmend das Ziel, die Effizienz staatlichen Handelns zu erhöhen. Verwaltungsreform wird dabei endlich nicht mehr als isolierte Vereinfachungsaufgabe für die Verwaltung gesehen, sondern vorrangig als Gesetzgebungs- und Aufgabenreform, die ihrerseits wiederum mit einer Vereinfachung der Staatsorganisation untrennbar verbunden ist.

Das Arbeitsübereinkommen 1996 der beiden Regierungsparteien spricht in diesem Zusammenhang davon, daß im Sinne einer neuen Partnerschaft eine den Grundsätzen der Effizienz, der Bürgernähe und einer sinnvolleren und zeitgemäßen Aufgabenteilung verpflichtete Zusammenarbeit aller Gebietskörperschaften intensiviert werden soll.

Wenn man davon absieht, daß abweichend von der Politischen Vereinbarung des Jahres 1992 der Grundsatz der Subsidiarität nicht mehr erwähnt

wird, scheint diese Formulierung auf den ersten Blick einen großen gemeinsamen Nenner sowie Verständnis für eine Stärkung der Länder und Gemeinden zu signalisieren.

Dabei sollte aber nicht übersehen werden, daß es für die Erreichung dieses verwaltungsreformatischen Ziels zwei völlig unterschiedliche Ansätze gibt.

Der eine Ansatz heißt Vereinfachung durch Vereinheitlichung. Er ist verbunden mit zentraler Steuerung, aber weitgehender Auslagerung der den Bürger betreffenden Ausführung. Bei konsequenter Umsetzung ergibt das reinen Exekutivföderalismus, bei dem die Landtage Hauptversammlungen von Selbstverwaltungskörpern und die Landesregierungen eine Art demokratisierte Bezirkshauptmannschaften zweiter Instanz würden.

Diese Vereinfachung durch Vereinheitlichung schimmert auch in der Frage durch, ob Österreich nicht zu klein für neun Bauordnungen bzw. andere Landesgesetze oder für neun Elektrizitätsgesellschaften sei, wie das erst kürzlich wieder zur Diskussion gestellt wurde. Letztlich meint das nichts anderes, als daß für eine effiziente Staatsorganisation unter den Rahmenbedingungen der EU die ohnedies geringe Eigenständigkeit der Länder hinderlich und zu teuer sei.

Einfachere Gesetze werden den Bürgern bei diesem Konzept durch einheitliche Gesetze verheißen. Dabei wird übersehen, daß das eine Betrachtungsweise von oben ist. Für den Bürger selbst ist hingegen maßgeblich, daß das von ihm in Kärnten oder in Wien zu beachtende Gesetz möglichst einfach ist, für die jeweilige Region nicht benötigten Regelungsballast vermeidet und in der Anwendung ausreichende Flexibilität zuläßt.

Der Beweis dafür, daß Einheitlichkeit diesen Anforderungen häufig nicht nur nicht entspricht, sondern geradezu widerspricht, ist anhand zahlreicher Verordnungen und Richtlinien der EU, aber auch in Österreich selbst unschwer zu führen, ich nenne nur das Mietrechtsgesetz als Beispiel eines keineswegs einfachen und bürgerfreundlichen bundeseinheitlichen Gesetzes.

Der andere Reformansatz heißt Vereinfachung und Effizienzsteigerung durch Dezentralisierung an kleinere selbstverantwortliche Einheiten. Das heißt Selbstbeschränkung des Bundes auf die nicht ohnedies von der EU wahrgenommenen Kernaufgaben sowie auf Globalsteuerung und bloße Mißbrauchskontrolle. Ganz in diesem Sinne hatte das in dieser Hinsicht sehr reformfreudige Regierungsprogramm 1991 beispielsweise für die Bundesministerien in Aussicht genommen, ihre Zuständigkeiten auf jene Fälle zu beschränken, in denen eine bundesweit zentrale Entscheidung absolut unerläßlich ist. Leider hat dieses Ziel rasch das Schicksal der Kindesweglegung erfahren und ist völlig in Vergessenheit geraten.

Gerade bei einem Vergleich mit der Wirtschaft liegt für mich auf der Hand, daß unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsreform arbeitsteilige und dezentralisierte Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Zentralisierung und Vereinheit-

lichung ebenso überlegen ist, wie es für die Marktwirtschaft gegenüber der Planwirtschaft gilt.

Zusammenfassend spricht also tatsächlich viel dafür und nichts dagegen, die den Ländern im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt zugesagte, aber auch aus ganz anderen Gründen notwendige Bundesstaatsreform tatsächlich umzusetzen.

Die Regierungsvorlage des Jahres 1994, mit der sich auch die neue Bundesregierung durch die Wiedereinbringung im Nationalrat ausdrücklich identifiziert hat, wird von den Ländern aus meiner Sicht zu Recht nicht als vollständige Umsetzung der Politischen Vereinbarung, sondern lediglich als erste Etappe gesehen.

Sie war die Einigung auf den zu einem bestimmten Zeitpunkt politisch möglichen Schritt, den man im Sinne einer geordneten Fortbewegung auch heute noch vor dem zweiten und dritten setzen sollte.

Das gilt nicht zuletzt deshalb, weil das Schwergewicht der Regierungsvorlage auf verwaltungsreformerischen Aspekten liegt. Gerade auf diesem Gebiet wird aber auch deutlich, daß aus der heutigen Perspektive gleichzeitig oder allenfalls nachfolgend weitere Schritte notwendig sind. Ich nenne beispielhaft

- a) die vereinbarte Verankerung eines die Länder vor Überforderung schützenden Konsultationsverfahrens bei neuen Gesetzen;
- b) die Einführung von Landesverwaltungsgerichten;
- c) die Möglichkeit zu einer bürgernahen und den Gegebenheiten des jeweiligen Landes entsprechenden Festlegung von Behördenzuständigkeiten und
- d) wirksame Maßnahmen, daß in den Bundesministerien und sonstigen Bundesbehörden das mit der Bundesstaatsreform verbundene Rationalisierungspotential tatsächlich genutzt wird.

Weitere Schritte zur Umsetzung der Politischen Vereinbarung werden sich auch verstärkt einer Stärkung der Länder durch Bereinigung der stark bundeslastigen Gesetzgebungszuständigkeiten und der Stellung des Bundesrates zuwenden müssen. Für diese wichtigen Bereiche war bei der Regierungsvorlage die Kraft zum politischen Konsens offenkundig bereits verbraucht.

Die langwierigen Verhandlungen haben für mich aber auch deutlich gezeigt, daß man der Komplexität der Staatsaufgaben, der Verzahnung mit dem Rechtsbestand der EU und dem Gesichtspunkt der bürgernahen Einfachheit durch eine trennscharfe Zuordnung zu den Artikel 10, 11 oder 15 B-VG nicht mehr gerecht werden kann. Dazu kommt, daß in der Notwendigkeit und in der Bereitschaft zur Übernahme von Gesetzgebungs- oder Vollziehungsverantwortung zunehmend regionale Unterschiede sichtbar werden und allein schon deshalb ein gemeinsamer Nenner der Länder immer schwerer zu finden ist.

Ich halte daher Überlegungen für notwendig, ob abseits der völlig zweckentfremdeten Praxis nicht doch neue Formen einer im Einvernehmen mit den Ländern auszuübenden Grundsatz- oder Rahmengesetzgebung gefunden werden

können, die das Mindestmaß notwendiger Einheitlichkeit mit einem Höchstmaß landesbezogener Gestaltungsfreiheit für die Landtage verbinden.

Des weiteren plädiere ich abschließend für den Mut zur Diskussion, ob das in Spanien durchaus mit Erfolg eingeführte Modell einer fakultativen Wahrnehmung bestimmter Zuständigkeiten durch die Länder nicht viele Konfliktzonen in einer Weise entschärfen könnte, die unterschiedlichen Gegebenheiten und daher auch unterschiedlichem Problembewußtsein in den Ländern Rechnung trägt.

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union war eine notwendige nationale Kraftanstrengung und macht in vielen Bereichen der Gesetzgebung und der Verwaltung kräfteraubende Reformen notwendig. Wir sollten nicht vergessen, daß ebenso wie an der Wiege der I. und II. Republik ein unverzichtbarer Teil dieser Kraft aus den Ländern und Gemeinden kommt.

Bundesstaatsreform und Europäische Integration

1. Der Zusammenhang zwischen Bundesstaatsreform und europäischer Integration

Zwischen Bundesstaatsreform und europäischer Integration, wie der mir vorgegebene Titel lautet, besteht zunächst einmal ein historischer Zusammenhang: Die Länder haben ihre positive Haltung zum EU-Beitritt von Anfang an mit der Forderung nach einer Kompensation ihrer dadurch bedingten Rechtsverluste und darüber hinaus nach einer Stärkung ihrer Rechte und Kompetenzen verknüpft, und sie haben es zunächst recht gut verstanden, „aus ihrer Rolle als Bündnispartner und Meinungsbildner im schwierigen gesellschaftlichen Willensbildungsprozeß über den EU-Beitritt gegenüber dem Bund politisches Kapital zu schlagen“.¹ Das Thema „Bundesstaatsreform“ hat die gesamte Beitrittsdebatte begleitet und den Ländern auch einzelne kleine Erfolge gebracht, so das „Länderbeteiligungsverfahren“ an Vorhaben der europäischen Integration² sowie eine erweiterte Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz in Grundverkehrsangelegenheiten.³ Ferner wurde auf Expertenebene das Konzept einer - zumindestens in österreichischen Dimensionen - „großen“ Bundesstaatsreform entwickelt,⁴ das, freilich in zunehmender Verdünnung, zunächst zur Grundlage des Perchtoldsdorfer Pakts, dann der RV vom 7. Juni 1994⁵ und vom 25. Oktober 1994⁶ wurde, bis diese schließlich, nach einer neuerlichen

1 Pernthaler/Schernthanner, Bundesstaatsreform 1994, ÖJP 1994 (1995) 559 (561).

2 B-VG-Nov 1992/276; dazu Pernthaler, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration (1992); Rill, Die Bundesländer und die europäische Integration (EWR und EG), in: Schäffer/Stolzlechner (Hg), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem (1993) 51; Schäffer, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung, ZÖR 1996, 3; Öhlinger, Die Mitwirkung des Bundesparlamentes sowie der Länder in Österreich an der Entstehung von Europäischem Recht, ZG 1996, 57.

3 Dazu unten FN 21.

4 Bundeskanzleramt (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (oJ).

5 1706 BlgNR 18.GP.

6 14 BlgNR 19.GP.

Abschwächung in den Ausschlußberatungen des Nationalrats,⁷ im Dezember 1994 am Veto der Landeshauptleute scheiterte.⁸

Ich sehe es nicht als meine Aufgabe, diesen historischen Prozeß im Detail nachzuerzählen.⁹ Die Frage, die mir bedeutsam erscheint, ist vielmehr, ob über diese für die Länder letztlich wenig erfolgreiche Geschichte hinaus zwischen Bundesstaatsreform und europäischer Union ein Zusammenhang besteht. Ich meine, daß ein solcher tatsächlich gegeben ist, der in Wahrheit tiefer reicht, als es in der - stark von Machtpositionen bestimmten - Diskussion über die Bundesstaatsreform in der ersten Hälfte dieses Dezenniums zum Ausdruck kam.

2. Die Position und Funktion der Länder im Staatenbund der EU

Die Forderung der Länder nach Stärkung ihrer Rechte und Kompetenzen als eine - dann offensichtlich doch nicht ganz ernst gemeinte¹⁰ - Bedingung ihrer Zustimmung zum EU-Beitritt war durch massive Befürchtungen über den durch einen solchen Beitritt bewirkten Kompetenzverlust motiviert.¹¹ Solche Befürchtungen sind verständlich angesichts der sehr bescheidenen Kompetenzen der österreichischen Länder zur Gesetzgebung - und es sind primär Gesetzgebungskompetenzen, die durch den EU-Beitritt auf die EG (als „Erster Säule“ der EU) übergehen, während die Vollziehung in der Regel (im Sinne des für die EG typischen „mitgliedschaftlichen Vollzugs“) bei den Mitgliedstaaten, und hier wieder entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung beim Bund oder bei den Ländern, bleibt. Und zweifellos sind auch die wenigen den Ländern (im Sinne des Art 15 B-VG) „verbliebenen“ Gesetzgebungskompe-

7 Zu diesem kontinuierlichen Verdünnungsprozeß siehe auch *Bußjäger*, Ist der Bundesstaat noch reformierbar?, JRP 1996, 8 (11 ff).

8 Dazu auch *Öhlinger*, Das Scheitern der Bundesstaatsreform, ÖJP 1994 (1995) 543, *Pernthaler/Schernthanner* (FN 1); *Rauchenberger*, in: Rauchenberger (Hg), Entscheidung für Europa. Österreichs parlamentarischer Weg in die EU (1995) 47.

9 Siehe dazu auch den 19. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1994), hg vom Institut für Föderalismusforschung in Innsbruck (1995) 6 ff.

10 Immerhin hatten die Vertreter der Länder (Art 34 B-VG) im Bundesrat gem Art II des BVG über den Beitritt Österreichs zur EU das vorletzte Wort zum Beitrittsvertrag vor der Ratifizierung durch den Bundespräsidenten (im Zusammenwirken mit der Bundesregierung), aber nach dem Bundesvolk und dem Nationalrat (zu dieser ganz eigenartigen Konstruktion des Beitritts-BVG näher *Öhlinger*, Ein Verfassungsstaat an der Schwelle zur Europäischen Union, in: FS Everling [1995] 1017). Die Zustimmung des Bundesrates erfolgte in einem Stimmverhältnis von 51:8 (siehe *Pernthaler/Schernthanner* [FN 1] 565; vgl ferner *Khol*, Demokratieabbau durch EU-Regierungsgesetzgebung?, in: FS 75 Jahre Bundesverfassung [1995] 271 [277]).

11 Siehe dazu etwa *Schreiner*, in: „EG und Föderalismus“, Parlamentarische Enquete des Bundesrates, 20.6.1990, Sten. Prot., 8; *Schausberger*, Föderalismus und Länderrechte - Ein Problem im Zuge eines österreichischen EG-Beitritts?, ÖJP 1991 (1992) 357; *Schäffer*, Europa und die österreichische Bundesstaatlichkeit, DÖV 1994, 181 (189); *Grabenwarter*, Die Verteilung völkerrechtsbezogener Zuständigkeiten nach der österreichischen Bundesverfassung, ÖZÖR 48 (1995) 79 (88: „kompensatorische Partizipation“).

tenzen durch die Einordnung Österreichs in die Rechtsordnung der EU, im besonderen der EG, noch weiter eingeschränkt worden.

Dem steht freilich die Tatsache gegenüber, daß der Bund viel mehr Kompetenzen an die EU (EG) verloren hat und, etwa bei Inkrafttreten der Währungsunion, noch abtreten wird müssen. Das wird - auch angesichts des geringen Stimmenpotentials eines Kleinstaates¹² - nur partiell durch die Mitgestaltungsmöglichkeiten von Bundesorganen in der EU ausgeglichen. Der eigentliche „Verlierer“ - ich setze dieses Wort bewußt unter Anführungszeichen, weil es nur in sehr eingeschränktem Sinn berechtigt ist, im gegebenen Zusammenhang von Gewinnern und Verlierern zu sprechen - der europäischen Integration ist der „Staat“ und das bedeutet in einem Bundesstaat: der Oberstaat. Die Staaten (in diesem Sinne) sind seit längerem - und dies nicht nur im Rahmen der europäischen Integration, aber innerhalb dieser besonders akzentuiert - einem Erosionsprozeß ausgesetzt. Sie verlieren zum einen Kompetenzen an den größeren Integrationsverbund, gleichzeitig aber auch an die regionale Ebene: Überall in der Welt, vor allem aber wiederum im Europa der EU, ist bei gleichzeitiger supranationaler Integration eine zunehmende Regionalisierung der Politik beobachtbar.¹³ Das gilt auch für Österreich. Der Beitritt zur EU könnte diese Tendenzen längerfristig noch verstärken.

Einen Auftrieb können die Länder vor allem deshalb erwarten, weil sich mit der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen nach „Brüssel“ das verbreitete Gefühl der Entfremdung gegenüber der „großen“ Politik noch verstärken und dies wiederum die Hinwendung zur Politik im überschaubaren Lebensraum fördern wird. „Die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger nehmen von unten nach oben dramatisch ab“, hat Bundesminister *Weiss* zuvor sehr treffend formuliert. Die Länder (und noch mehr die Gemeinden) können somit dem mündigen und artikulationsfähigen Bürger mehr Partizipationsmöglichkeiten bieten als der Bund (und noch mehr als die EU). Mit ihrer (zumindestens psychologisch zunehmenden) Bürgernähe wachsen den Ländern aber auch neue Verantwortungsbereiche zu, für die *Klaus Firlei*¹⁴ die einprägsame Formel einer „zunehmend unersetzlichen Funktion der dezentralen Lebensqualitäts-sicherung“ geprägt und diese auch sehr anschaulich illustriert hat.

Den Ländern kommt somit - aufgrund gewandelter gesellschaftlicher Verhältnisse, die durch die Einbindung Österreichs in den „Staatenverbund“ der EU noch intensiviert werden - eine neue Funktion zu. Dabei geht es - entsprechend dem gewandelten Verständnis des Staates als Servicestelle für die Bürger - weniger, wie in der traditionellen Bundesstaatstheorie, um Verteilung

12 Österreich besitzt 4 von 87 Stimmen; die Sperrminorität bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen beträgt 26 Stimmen.

13 Siehe auch *Oschatz*, Normsetzung der Länder in einem Europa der Regionen: Gesetzgebung oder Satzungserlaß?, ZG 1990, 14; *Staudigl*, Zur Rolle der österreichischen Länder im europäischen Integrationsprozeß, ÖZÖR 46 (1993) 41 (62 ff).

14 *Firlei*, Föderalismus und Integration, in: Designing Europe, Werkstattblätter Nr 1h/1994, 125 (153).

von Kompetenzen im Sinne von Macht und Machtteilung als um die bestmögliche Allokation von öffentlichen Aufgaben und korrespondierenden organisatorischen Ressourcen.

Einer meiner Kritikpunkte¹⁵ an den bisherigen Bemühungen um eine „Bundesstaatsreform“ besteht darin, daß diese nicht von solchen funktionalen Überlegungen ausgehend das *Konzept einer sinnvollen Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern* entwickelten. Schon das Expertengutachten¹⁶ wick der Frage aus, welche Aufgaben sinnvollerweise den Ländern übertragen und welche Aufgaben dem Bund verbleiben sollten,¹⁷ sondern knüpfte an die Rechtsformen der Kompetenzverteilung an und schlug vor, diese intrasystematisch und nach dem Vorbild anderer Bundesstaaten zu verbessern. Ich meine, daß schon dieser Ansatz etwas zu kurz gegriffen war. Die RV¹⁸ begnügten sich dann endgültig mit einem Hin- und Herschieben von Zuständigkeiten samt kleinen Retuschen und Korrekturen im bestehenden System der Kompetenzverteilung. Diese in Österreich beliebte, auf dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners beruhende Methode des muddling-through mag in anderen Fällen durchaus erfolgreich sein.¹⁹ Eine echte Reform, die diesen Namen auch verdient, läßt sich damit jedoch nicht erreichen.

3. Vereinheitlichung der Gesetzgebungskompetenzen?

- a. In einem Punkt, den das Perchtoldsdorfer Paktum noch mit sehr großen Worten ankündigte, mußte denn diese Methodik zwangsläufig scheitern²⁰: in der Erfüllung des Versprechens,
die Verteilung der Staatsaufgaben auf den Bund, die Länder und Gemeinden ... im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, einer effizienten und bürgernahen Besorgung der Staatsaufgaben, eines möglichst gleichwertigen Standards der grundlegenden Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sowie der Anforderungen, die sich aus der europäischen Integration ergeben, neu zu ordnen, und in diesem Sinn geschlossene und abgerundete Kompetenz- und damit Verantwortungsbe- reiche des Bundes und der Länder zu schaffen.

15 Siehe dazu auch Öhlinger (FN 8) 556 f.

16 Siehe FN 4.

17 Ansätze solcher Überlegungen jedoch bei Morscher, Inhaltliche Neukonzeption des Kompetenzkataloges im Lichte des EG-Beitrittes, in: Pernthaler (Hg), Neue Wege der Föderalismusreform (1992) 89 ff.

18 Siehe FN 5, 6 und 38.

19 Siehe schon das Lob der österreichischen Verwaltung unter diesem Gesichtspunkt bei Robert Musil in seiner Beschreibung Kakaniens (Der Mann ohne Eigenschaften, Erstes Buch, Erster Teil, Kap. 8).

20 Dazu auch M. Meyer, Bundesstaatsreform und Umweltschutz. Die Verhandlungen im Parlament, ÖJP 1994 (1995) 525 (530 f); Pernthaler/Schernthanner (FN 1) 567.

Es fällt schwer, diese an die Spitze der Perchtoldsdorfer Vereinbarung gestellte Ankündigung ohne Sarkasmus zu kommentieren - dies vor allem angesichts der parallelen Bemühungen, die Kompetenzverteilung in einem einzigen Punkt, den Angelegenheiten des Grundverkehrs, zu vereinheitlichen. Es bedurfte dazu eines zweifachen Anlaufs des Verfassungsgesetzgebers²¹ und darüber hinaus einer Wohlverhaltenserklärung der Landeshauptleute,²² um einen Tatbestand zu schaffen, der zwar die Kompetenzen der Länder erweiterte, aber gewiß keinen „geschlossenen und abgerundeten Kompetenz- und damit Verantwortungsbereich“ im Sinne des zitierten Perchtoldsdorfer Paktums herstellte. Die Bemühungen um diese „kleine Föderalismusreform“²³ dauerten von 1990 bis Juni 1992; das Perchtoldsdorfer Paktum wurde am 8.10.1992 unterzeichnet. Angesichts dieser Gleichzeitigkeit ist für mich das Pathos des Perchtoldsdorfer Paktums schwer verständlich. Es scheint allerdings - und auch das könnte zu Sarkasmus verleiten, dessen ich mich aber dezidiert enthalte - ohnehin nie ein ernsthafter Versuch unternommen worden zu sein, diesen ersten Punkt der Perchtoldsdorfer Vereinbarung einzulösen.

- b. Es gibt dafür freilich auch objektive Gründe. Abgerundete, klare Verantwortungen begründende Kompetenztatbestände bestehen ja durchaus schon heute, allerdings nur auf Bundesebene. Dagegen sind die Gesetzgebungskompetenzen der Länder nahezu ausnahmslos eng begrenzt und mit Bundeskompetenzen verwoben. Die Erfüllung der zitierten Ankündigung des Perchtoldsdorfer Paktums wäre daher leicht, wenn sie durch Beseitigung solcher Kompetenzfragmente der Länder erfolgte (zB das Grundverkehrsrecht zur Gänze in die Zivilrechtskompetenz des Bundes rückübertragen würde²⁴); sie ist schwer, wenn auch auf Länderebene geschlossene und abgerundete Gesetzgebungskompetenzen hergestellt werden sollen (wie eben das Beispiel des Grundverkehrs illustriert).

Schwer ist dies aber nicht nur rechtstechnisch, sondern auch deshalb, weil alle Versuche in dieser Richtung mit starken gesellschaftlichen Widerständen

21 B-VG-Nov BGBl 1990/445 und B-VG-Nov BGBl 1992/276. Mit dieser Novelle wurde folgender Tatbestand im Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG verankert: „Zivilrechtswesen ..., jedoch mit Ausschluß von Regelungen, die den Grundstücksverkehr für Ausländer und den Verkehr mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken verwaltungsbehördlichen Beschränkungen unterwerfen, einschließlich des Rechtserwerbes von Todes wegen durch Personen, die nicht zum Kreis der gesetzlichen Erben gehören“. Diese Zuständigkeit der Länder wurde aber nach Art II dieser Novelle von einer Vereinbarung mit dem Bund über zivilrechtliche Verfahrensfragen des gesamten Grundverkehrs abhängig gemacht.

22 Dazu *Pernthaler*, Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich, ÖZP 1992, 365 (372).

23 So *Pernthaler/Schernthanner* (FN 1) 560.

24 Vgl dazu auch schon VfSlg 5521/1967.

rechnen müssen.²⁵ Immer wieder kann man - nicht nur, aber auch im Zusammenhang mit der beabsichtigten Bundesstaatsreform - das Argument hören, daß eine nach Ländern verschiedene Regelung auf einem bestimmten Sachgebiet, „nicht einsichtig“ sei.²⁶ Es besteht - in einem Staat von der Größe und bevölkerungsmäßigen Homogenität Österreichs nicht sehr verwunderlich - offensichtlich ein großes Bedürfnis nach Rechtseinheit auf der Ebene der Gesetzgebung. Es mag sein, daß dies mit jener medialen Situation zusammenhängt, die *Pernthaler* in seinem Einleitungsreferat gezeichnet hat, sodaß es sich eher um ein virtuelles als um ein reelles Bedürfnis handelt. Es ist dies dennoch ein Faktum, das den politischen Spielraum zur Verlagerung von umfangreichen Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder eng begrenzt.

4. Die Problematik der gegebenen Kompetenzverteilung aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts

Es ist freilich zu erwarten, daß die gegebene Kompetenzverteilung für Österreich im Rahmen der EU eine Quelle ständiger Querelen werden wird.

Hier ist zunächst in Erinnerung zu rufen, daß die Implementation des Gemeinschaftsrechts im innerstaatlichen Bereich - nach dem Vorbild der (bereits zur Grundsubstanz des B-VG gehörenden) Regel über die Durchführung völkerrechtlicher Verträge (Art 16 Abs 4 B-VG) - der innerstaatlichen Kompetenzverteilung folgt (Art 23d Abs 5 B-VG).²⁷ Das gilt sowohl für die normative Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch Gesetze oder Verordnungen als auch für dessen administrativen Vollzug. Eine einschlägige Landeszuständigkeit devolviert erst dann an den Bund, wenn ein Land säumig ist und dies überdies vom Europäischen Gericht erster Instanz oder vom EuGH festgestellt wurde - letzteres eine sehr problematische Konzession an den Föderalismus, die aber hier nicht zur Diskussion steht. Davon abgesehen handelt es sich

25 Siehe den Hinweis von *Bußjäger*, JRP 1996, 14, auf die negative Stellungnahme der Interessensvertretungen zur geplanten Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Länder im Rahmen der „Bundesstaatsreform“; ferner aaO, 15: „Front von Widerständen gegenüber fast jeder Kompetenzübertragung, besonders in der Gesetzgebung, an die Länder“.

26 So zB *Meyer* (FN 20) 529 f, zum Tierschutz; zur „Zersplitterung des Tierschutzrechts“ kritisch auch *Gaisbauer*, JBl 1996, 274. Ein weiteres, fast beliebig herausgegriffenes Beispiel aus jüngster Zeit: „Die Presse“, 25. Mai 1996, 15, betitelt ihren Bericht über eine Studie des Instituts für Rechtspolitik über die Jugendschutz-Gesetzgebung der Länder: „Der Föderalismus treibt gerade im Bereich des Jugendschutzes bunte Blüten“; diese Studie ortet angeblich „dringenden Harmonisierungsbedarf“.

Bemerkenswert (auch im Hinblick auf den föderalistischen Hintergrund der beiden Autoren) auch die Studie von *Weber/Walzel*, Verbraucherschutz und Bundesstaatsreform im Lichte der Europäischen Integration (1996): sie plädiert dafür, die bestehende Kompetenzzersplitterung auf dem Gebiet des Konsumentenschutzes zugunsten einer „abgerundeten“ Gesetzgebungskompetenz, allerdings des Bundes, zu bereinigen (aaO, 121 ff).

27 Siehe dazu auch *Pernthaler*, Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer, in: Hummer (Hg), Die Europäische Union und Österreich (1994) 179 (186).

um eine aus bundesstaatstheoretischer Sicht sehr bemerkenswerte Regelung, die sich, wie ein Blick in andere Bundesstaaten zeigt,²⁸ keineswegs von selbst versteht. Allerdings dürfte es schon seit jeher Probleme mit ihrer praktischen Handhabung gegeben haben. Schon die alte, auf völkerrechtliche Verträge bezogene Regelung wurde immer wieder außer Kraft gesetzt, wenn es gewissermaßen „ernst wurde“, und durch Verfassungsbestimmungen ersetzt, die eine ausschließliche Bundeskompetenz begründeten.²⁹

Es wird vermutlich - anders als in dem traditionellen Bundesstaat der EU: der Bundesrepublik Deutschland mit ihrer vergleichsweise globalen Aufteilung der Kompetenzen³⁰ - in Österreich sehr häufig die Frage schwierig zu beantworten sein, in welche Kompetenz die Umsetzung einer Richtlinie der EG fällt: in jene des Bundesgesetzgebers oder in jene des Landesgesetzgebers. Und es wird sich früher oder später das Problem stellen - oder hat sich eigentlich schon gestellt, zB im Zusammenhang mit den Energielenkungsrichtlinien³¹ -, daß eine Richtlinie aufgrund der gegebenen Kompetenzlage selbst in einem abgestimmten Verhalten zwischen Bund und Ländern nicht vollständig und korrekt umgesetzt werden kann, weil sie in eine „Weder-Noch-Kompetenz“ fällt, die es nach einer - zwar problematischen, aber nun einmal vorhandenen - Judikatur des VfGH tatsächlich gibt,³² und zwar als Resultat der Kompliziertheit und Detailliertheit der Kompetenzverteilung, die es unmöglich macht, bestimmte Regelungen in sinnvollem Zusammenhang der einen oder der anderen Gebietskörperschaft zuzuordnen.³³

Auch ein zwischen Bund und Ländern allenfalls erzielter Konsens über die Auslegung der einschlägigen Kompetenzverteilung hilft hier nicht weiter, sondern steht unter dem Damoklesschwert einer anderen Auslegung durch den Verfassungsgerichtshof. Ein Beispiel liefern die Vergaberichtlinien: Hier hat man sich zu einer Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bundesgesetzgebung und Landesgesetzgebung (unter maßvollem Gebrauch von Verfassungsbestimmungen) mühsam durchgerungen; diese bleibt aber in ihrem - nicht von Verfassungsbestimmungen abgesicherten - Kern zweifelhaft und daher von einer Aufhebung durch den VfGH bedroht.

Ich will die möglichen Szenarien nicht im Detail ausmalen. Die Umsetzung von Richtlinien ist jedenfalls in vielen Fällen von Kompetenzproblemen be-

28 Zur BRD vgl etwa *Grabitz*, Die Rechtsetzungsbefugnis von Bund und Ländern bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht, AöR 1986, 1; zu Spanien mit seiner präföderalen Verfassungsstruktur siehe etwa *Sommermann*, Rechtsprobleme nach dem Eintritt Spaniens und Portugals in die Europäischen Gemeinschaften, DVBl 1987, 936 (937 f).

29 Siehe dazu *Öhlinger*, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht (1973) 163 ff.

30 Siehe allerdings auch *Scheuing*, Rechtsprobleme bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, EuR 1985, 229 (239 f).

31 Siehe die EB zur RV betreffend die Änderung des Energielenkungsgesetzes 365 BlgNR 19. GP.

32 Siehe etwa VfSlg 13.322/1992 (zur Einräumung gesetzlicher Vorkaufsrechte zugunsten von Gemeinden zu Zwecken der Altstadterhaltung).

33 Ebenso *Pernthaler* (FN 27) 186 f.

lastet. Man wird gelegentlich ohne Verfassungsbestimmungen nicht auskommen (wobei es allerdings auch ein erklärtes Ziel der „Bundesstaatsreform“ war und ist, solche präventiv klärenden Akte des Verfassungsgesetzgebers durch eine Beschränkung auf Änderungen des Textes des B-VG selbst möglichst einzudämmen³⁴). Derartige Kompetenzprobleme sind aber nach einer ganz eindeutigen Rechtsprechung des EuGH³⁵ keine Rechtfertigung für die Verzögerung der Umsetzung von Richtlinien. Die EG läßt zwar zum einen die innerstaatliche Kompetenzverteilung unberührt - es läßt sich daher auch nicht im Sinne des (an sich richtigen) Grundsatzes einer gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung im Zweifelsfall eine Kompetenz des Bundes begründen -, sie verlangt aber andererseits, daß die (ausschließlich durch innerstaatliche Regeln bestimmten) zuständigen Organe rechtzeitig handeln.

Ähnliche Probleme können sich auch bei der Anwendung von EG-Verordnungen stellen. Verordnungen der EG sind von den nationalen Behörden und Gerichten unmittelbar zu vollziehen und dürfen im Regelfall gar nicht in nationale generelle Rechtsvorschriften (Gesetze, staatliche Verordnungen) transformiert werden. Welche Behörden zur Vollziehung zuständig sind, hat allerdings das nationale Recht zu bestimmen. Auch diese Frage wird durch die Kompetenzverteilung vorbestimmt. Es ist daher bei Anwendung jeder EG-Verordnung vorerst zu klären, welcher Vollzugskompetenz - jener des Bundes oder jener der Länder - der Inhalt dieser Verordnung zuzuordnen ist. Fällt eine Verordnung gar in eine „Weder-Noch-Kompetenz“, so wäre ihr Vollzug ohne Verfassungsänderung überhaupt unzulässig, ohne daß, wie schon gesagt, aus Brüsseler bzw Luxemburger Sicht solche Verfassungsprobleme eine Verzögerung der gemeinschaftsrechtlichen Implementierungsverpflichtung rechtfertigen könnten.

Die bestehende Kompetenzverteilung wird somit in ihrer Zersplitterung und Kasuistik Österreich in der EU große Schwierigkeiten bereiten und tut dies offenbar schon, was anscheinend auch in Brüssel bereits registriert wurde.³⁶ Ohne eine Reform im Sinne der Schaffung „geschlossener und abgerundeter Kompetenz- und damit Verantwortungsbereiche“ (um nochmals das Perchtoldsdorfer Paktum zu zitieren) ist zu erwarten, daß unter dem Druck der aus Brüssel vorgegebenen Implementierungsaufgaben die bestehenden Kompetenzen der Länder durch ad hoc-Verfassungsbestimmungen - wie in den bereits

34 Sogenanntes „Inkorporierungsgebot“ (siehe Art 44 Abs 2 B-VG in der Fassung der RV 14 BlgNR 20.GP).

35 EuGH Slg 1978, 879 (886 f); Slg 1980, 1473 (1487); Slg 1982, 153 (157); zuletzt EuGH 2.5.1996, Rs C-253/95 (EuZW 1996, 575 f). Dazu auch *Ress*, Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, EuGRZ 1986, 549 (551).

36 Siehe das Interview mit Kommissar *Monti* in: Profil vom 6.4.1996, 42: „Die Kompetenz der Länder in vielen Bereichen des Binnenmarktes und die Verzögerungen, mit denen die Länder Gemeinschaftsrecht implementieren, können als eine wichtige Ursache der schlechten Umsetzung der Richtlinien angesehen werden“.

angesprochenen Beispielen des Bundesvergabegesetzes oder des Energielenkungsgesetzes - immer mehr reduziert werden.

5. Bilanz und Ausblick

- a. Es sind somit zwei unterschiedliche und gegensinnige Aspekte, die die bundesstaatlichen Strukturen Österreichs, im besonderen die Kompetenzverteilung, im Lichte der EU-Mitgliedschaft problematisch erscheinen lassen.

Zum einen geht es um eine *Neupositionierung der Länder im Staatenverbund der EU*, in dem sich die öffentlichen Aufgaben auf nunmehr vier Ebenen verteilen: die supranationale Ebene der EU, im besonderen der EG (auf die es hier primär ankommt), den Oberstaat (Bund), die Länder und - weil natürlich auch diese Ebene in der EU ihre Relevanz behält - die Gemeinden. Ich halte es für kurzsichtig, wenn im Zusammenhang mit der EU immer nur die negative Seite des Kompetenzverlustes der innerstaatlichen Ebene - sowohl des Bundes als auch der Länder - gesehen wird. Wichtiger als diesen Kompetenzverlust zu beklagen und durch verschiedenste Regelungen kompensieren zu wollen, erscheint es mir, die mögliche Rolle der Länder in diesem stufenförmigen Aufbau der Organisation öffentlicher Gewalt und öffentlicher Aufgaben zu klären. Ich habe bereits *Klaus Firlei* zitiert, der diese Rolle als „zunehmend unersetzliche Funktion“ einer dezentralen Sicherung der Lebensqualität „durch ein starkes, die Defizite des Marktes ergänzendes und seine Folgen verhinderndes oder kompensierendes Gegennetzwerk“³⁷ definiert. Das ist im Kontext bewußt (partei-) politisch pointiert gemeint und drückt deshalb vielleicht nur eine halbe Wahrheit aus, die durch andere politische Akzente zu ergänzen ist. Wie immer man aber diese These im einzelnen modifiziert und ergänzt, sie zeigt jedenfalls im Ansatz eine sinnvolle Rolle der Länder im Staatenverbund der EU auf. Das belegen im übrigen auch die Föderalisierungen und Regionalisierungen anderer EU-Mitgliedstaaten.

Das zweite Problem bildet die *Fähigkeit Österreichs zur Implementierung von Gemeinschaftsrecht*. Diese Fähigkeit wird durch die geltende Kompetenzverteilung ernsthaft beeinträchtigt, und es ist zu erwarten, daß es ohne Gegensteuerung zu einer langsamen Erosion der den Ländern noch verbliebenen Kompetenzen, vor allem ihrer Gesetzgebungskompetenzen, kommt.

37 Firlei (FN 14) 153.

- b. Die nunmehr neuerlich eingebrachte RV betreffend die Bundesstaatsreform³⁸ geht an all diesen Problemen so ziemlich vorbei. Sie enthält kaum eine „Abrundung“ der Kompetenzen. Ein Konzept über die Rolle der Länder im Rahmen des großen Staatenverbundes der EU liegt ihr, jedenfalls erkennbar, nicht zugrunde.

Gerade ein solches Konzept über die Funktion der Länder im europäischen Integrationsverbund müßte aber den ersten Schritt einer Bundesstaatsreform bilden, die den Anforderungen der Mitgliedschaft Österreichs in der EU auf Dauer gerecht wird. Wahrscheinlich würde eine solche Analyse ergeben, daß eine auf das Schema „Gesetzgebung Bundessache, Vollziehung Landes-sache“ aufbauende „Reform“, wie sie den Kern der RV bildet, von vornher-ein verfehlt ist.³⁹ Es wird dadurch zum einen der - kraft des österreichischen Verständnisses des Legalitätsprinzips besonders enge - Zusammenhang zwischen Gesetzgebung und Vollziehung zerschnitten; nicht zufällig hat kein geringerer als der Präsident des VwGH im Konzept der RV eine Gefährdung des Legalitätsprinzips und damit des Rechtsstaates erblickt.⁴⁰ Einer Landesautonomie, die weitgehend auf den Vollzug von (im Sinne des Legalitätsprinzips hinreichend determinierten) Bundesgesetzen reduziert ist, fehlt aber auch jener Gestaltungsspielraum, der nicht nur eine solche Auto-nomie überhaupt erst rechtfertigen könnte - welchen Sinn hat Autonomie ohne größere Entscheidungsspielräume?⁴¹ -, sondern den die Länder bei Erfüllung einer sinnvollen Rolle im europäischen Integrationsverbund auch benötigen würden.

- c. Es wäre mE voreilig, ohne eine genauere Analyse dieser Funktion der Länder Schlüsse auf die formalen Rechtsstrukturen der Kompetenzverteilung zu ziehen. Wenn ich das dennoch versuche, so nur, um die Richtung anzudeuten, in die solche Überlegungen gehen könnten. Ich meine, daß es jedenfalls ein Fehler der RV ist, den *Kompetenztypus des Art 12 B-VG* völlig abzuwerten; ganz beseitigen läßt er sich offenbar ohnehin nicht. Dieser Kompetenztypus kann einerseits den in Österreich, wie gezeigt, so hohen Wert der Rechtseinheit wahren; er kann aber auch den Ländern einen Handlungsspielraum überlassen, und zwar nach sachlichen und nicht nach

38 14 BlgNR 20. GP (inhaltlich identisch mit 14 BlgNR 19. GP [siehe oben FN 6]).

39 Sehr pointiert *Firle* (FN 14) 141.

40 *Jabloner*, Grundfragen der Landesgesetzgebung, in: Rebhahn (Hg), Beiträge zum Kärntner Landesrecht (1995) I (6).

41 Die Möglichkeit, daß ein Bundesgesetz, das von den Ländern autonom zu vollziehen ist, verfassungswidrig sein könnte, weil es den Ländern nicht einen in diesem Kompetenzverteilungstypus vorauszusetzenden Spielraum beläßt, deutet auf dem Hintergrund des deutschen Verfassungsrechts H. *Hofmann*, Verfassungsrechtliche Perspektiven (1995) 291, an. Insofern besteht in der Tat die von *Jabloner* (FN 40) konstatierte Spannung zwischen einem auf zahlreiche Tatbestände erweiterten Art 11 B-VG und Art 18 B-VG.

den formalen Kriterien des Legalitätsprinzips;⁴² er vermeidet ferner das im Lichte des Legalitätsprinzips problematische „Auseinanderklaffen von Gesetz und Gesetzesanwendung“⁴³, sondern fügt beides - allerdings auf der Landesebene - zusammen; und er schaltet den Landtag als Ausführungsgesetzgeber in das jeweilige Gesamtkonzept der Problemlösung ein und vermeidet damit die einseitige Stärkung der Landesexekutive, die man der RV durchaus mit gewissem Recht vorgeworfen hat.⁴⁴

Natürlich eignet sich dieser Kompetenzverteilungstypus nicht für alle staatlichen Aufgaben. Er eignet sich nicht für jene, bei denen es nicht nur auf eine bundesweite Einheit des abstrakten Rechts, sondern auch der Gesetzesvollziehung ankommt, wie etwa - laut *Weber* und *Walzel*⁴⁵ - beim Verbraucherschutz. Daneben mag es auch Bereiche geben, in denen eine autonome Landesvollziehung von Bundesgesetzen durchaus sinnvoll ist, dann nämlich, wenn zwar die Wahrung der Rechtseinheit wichtig ist, regionale Differenzen im Gesetzesvollzug aber in Kauf genommen werden können. Es wird, wenn Österreich weiterhin als „Bundesstaat“ im Sinne der Allgemeinen Staatslehre qualifizierbar bleiben soll, den Ländern auch ein Minimum an autonomen Gesetzgebungskompetenzen im Sinne des Art 15 B-VG verbleiben müssen. Ich meine aber, daß daneben der Kompetenzverteilungstypus des Art 12 B-VG für manche Bereiche durchaus sinnvoll und zukunftsfruchtig wäre.

Dabei wäre es durchaus auch sinnvoll, über Modifikationen dieses Kompetenzverteilungstypus zu diskutieren, etwa in Richtung einer vertikal delegierten Gesetzgebung, wofür die RV Ansätze enthält,⁴⁶ oder in Richtung anderer Modelle einer vertikal geteilten Gesetzgebungskompetenz, wofür die Rechtsver-

42 Wichtig wäre es vor allem, daß der Bundesgesetzgeber den der Landesgesetzgebung zustehenden Spielraum - im Einklang mit der bisherigen Judikatur des VfGH - frei bestimmen kann, und zwar einerseits ohne Bindung an den Bestimmtheitsgrundsatz des Legalitätsprinzips, andererseits aber auch ohne Verpflichtung, den Ländern einen größeren Spielraum zu überlassen. Die Forderung nach einem den Ländern im Rahmen des Art 12 B-VG verfassungsrechtlich garantierten Spielraum ist bundesstaatlich kontraproduktiv, da dies die politischen Möglichkeiten der Transferierung von Kompetenzen unter dieses Kompetenzregime einengen würde. Umgekehrt ist die fehlende Bindung des Bundesgesetzgebers an das Bestimmtheitsgebot (Art 18 B-VG) rechtsstaatlich unproblematisch, weil die für den Einzelnen maßgeblichen Rechtsvorschriften - des Landesgesetzgebers - dem Art 18 B-VG unterliegen, und sie ist demokratiepolitisch unproblematisch, weil dem Landesgesetzgeber keine geringere demokratische Legitimation zukommt als dem Bundesgesetzgeber. Dazu näher *Öhlinger* (FN 8) 550 f.

43 *Jablonek* (FN 40) 6.

44 *Firle* (FN 14) 129 f; *Ehrnhöfer*, Bemerkungen zur Bundesstaatsreform, JRP 1994, 198.

45 Siehe zuvor FN 26.

46 Neufassung des Art 10 Abs 2 und Art 11 Abs 2 B-VG; dazu auch *Fiunk*, Verh 12. ÖJT 1994, Bd I/2 (1995), 102 f; kritisch zur Legistik *Koja*, Die Auswirkungen der Bundesstaatsreform auf den Nationalrat und die Erfüllung seiner Aufgaben, in: FS Rill (1995) 131 (132 ff).

gleichung reiches Anschauungsmaterial liefert.⁴⁷ Die damit erzielbare Flexibilisierung der Kompetenzgrenzen zwischen dem Bund und den Ländern könnte nämlich auch das (zuvor skizzierte) Problem der Zuordnung der Kompetenzen zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht entschärfen.

Ich weiß, daß ich mit solchen Überlegungen an ein österreichisches Tabu rühre, das „in der rechtlichen Scheidung der gesetzgeberischen Wirkungskreise den Hauptberuf einer Bundesstaatsverfassung“⁴⁸ erblickt. Allein ein Blick über die Grenzen in andere (und gewiß nicht schlechter funktionierende) Bundesstaaten zeigt, daß dies keineswegs so selbstverständlich ist, wie es im Gefolge Merkl's von der Österreichischen Staatsrechtslehre angenommen zu werden pflegt.⁴⁹

All das sind, wie gesagt, nur sehr vorläufige Überlegungen, die lediglich andeuten sollen, in welche Richtung eine Bundesstaatsreform gehen könnte, die den Anforderungen der Mitgliedschaft Österreichs in der EU gerecht wird. Der neu eingebrachten RV läßt sich im Lichte dieser Überlegungen insofern etwas Positives abgewinnen, als sie als erster Schritt in eine richtige Richtung - von Art 10 zu Art 11 B-VG - verstanden werden könnte, dem freilich ein weiterer Schritt - in Richtung Art 12 B-VG - folgen sollte. Dabei wäre es wohl nicht sehr sinnvoll, diese beiden Schritte zeitlich auseinanderzureißen. Vielmehr sollte ein sinnvolles Gesamtkonzept entwickelt werden. Da es auch demokratiepolitisch verfehlt wäre, die ursprüngliche RV gegen einen im Nationalrat bereits erzielten Kompromiß mit der wieder gewonnenen Zweidrittelmehrheit der Koalition „durchzudrücken“, dieser Kompromiß aber auf der anderen Seite für die Länder nicht mehr akzeptabel ist, sind neue Gespräche ohnehin erforderlich. Sie sollten zur Ausarbeitung eines solchen Konzeptes genutzt werden.

Ich sehe zwar auf Bundesebene derzeit wenig Neigung zu solchen Verhandlungen. Ohne sinnvolle Reformen der föderalen Verfassungsstruktur hat aber der österreichische Bundesstaat in der Europäischen Union auf Dauer wohl nur geringe Chancen.

47 Dazu ausführlich auch *Schwarzer*, *Geteilte Gesetzgebungskompetenzen* - ein Diskussionsbeitrag zur Bundesstaatsreform, in: FS Rill (1995) 237 (240 ff); vgl ferner den Vorschlag von *Pauger*, *Bedarfsgesetzgebung und Landesrecht* - am Beispiel des Abfallwirtschaftsrechts, in: FS Adamovich (1992), 515 (531), Art 12 B-VG durch den einheitlichen Typus einer Bedarfsgesetzgebungskompetenz zu ergänzen.

48 *Merkl*, Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZÖR 1921, 336 (338).

49 Vgl auch *Funk*, in: Neuordnung der Kompetenzverteilung (FN 4) 87 ff; ferner *Schäffer*, aaO, 281, 284 f.

Bundesstaatsreform aus Sicht der Länder

Die Ausgangslage

Wenn man die Haltung der Länder zu der hier und heute zu behandelnden Bundesstaatsreform verstehen will, dann muß man den Blick in das Jahr 1989¹ zurückrichten:

Damals ortete der für Föderalismusfragen zuständige Bundesminister Dr. Heinrich Neisser in Übereinstimmung mit wohl allen Vertretern der einschlägigen Wissenschaften und der Politik erhebliche Schwächen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und daraus folgend entsprechende Behinderungen in der Besorgung der staatlichen Aufgaben. Die Bundesstaatsreform war - anders als die vorausgegangenen gemeinsamen Forderungsprogramme der Länder oder die Föderalismuskonzepte einzelner Länder (Vorarlberg, Tirol, Niederösterreich) - ein gemeinsames Anliegen von Bund und Ländern. Dieser Ansatz scheint mir wichtig und beachtenswert. Er wurde von der Landeshauptmännerkonferenz, die im November 1994 in Eppan stattfand, unter dem Stichwort „Neue Partnerschaft“ aufgegriffen und in der Tagung vom 9. Februar 1996 in Rust wiederholt. Am Vorabend der Landeshauptmännerkonferenz vom 10. Mai 1996 in Bad Tatzmannsdorf hat der Herr Bundeskanzler seinerseits die Gemeinsamkeit des Zieles in Erinnerung gerufen.

Es kann nicht verschwiegen werden, daß es in den Ländern dem Reformvorhaben gegenüber auch Skepsis gab. Seit fast 30 Jahren beobachte ich die Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Ländern über das richtige Maß an Zentralisierung und Föderalisierung. Ich habe sehen müssen, daß

- die Entwicklung einem eigenen Gravitätsprinzip entsprechend ungebrochen in Richtung Zentralismus verläuft;
- die Medien - vielleicht auch nur, weil Recherchen in mehreren Entscheidungszentren zu mühsam und zu langwierig wären -, von wenigen Ausnahmen abgesehen, einen starken Hang zu Einheitslösungen zeigen;
- die Bevölkerung für Fragen der Bundesstaatlichkeit keinerlei Interesse aufbringt.

¹ Konstituierung der sogenannten Strukturreformkommission, die „die Schwächen der bestehenden Zuständigkeitsverteilung aufzeigen und eine Neuaufteilung der Kompetenzen mit dem Ziel einer möglichst einfachen, effizienten und bürgernahen Erfüllung der staatlichen Aufgaben vorschlagen“ soll.

Woher, so habe ich mich gefragt, sollten nun plötzlich Einsicht, Kraft und Bereitschaft kommen, eine tiefgreifende Reform zu einem guten Ende zu bringen? Wenn ich solcherart zu spekulieren beginne, dann drängt es mich, Ihnen zu gestehen, daß ich über den Inhalt meines Beitrages mit niemandem geredet, ihn mit niemandem abgestimmt habe. Wahrscheinlich hätte das mir vorgegebene Thema mich zu solcher Rückfrage verpflichtet. Eines aber doch: Ich beziehe aus der Teilnahme an Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und sonstigen Expertenkonferenzen der Länder ziemlich genaue Kenntnisse über die Gedanken der Akteure auf Länderseite. Im konkreten Fall war ich überdies Mitglied der Strukturreformkommission, des sogenannten Kleinen Komitees, das die Reformverhandlungen zu führen hatte, und leitete außerdem die vorbereitende Expertengruppe auf Seiten der Länder.

Nach dieser Zwischenbemerkung lassen Sie mich sagen, daß die Idee von einer bundesstaatlichen Strukturreform so viel an Anziehungskraft entfaltete, daß alle Bedenken dagegen zu verstummen hatten. Der Beginn war allseits von guten Hoffnungen begleitet.

Beobachtungen auf dem Weg

Auf dem Weg zum Ziel waren zu registrieren:

- ein ständiger Schrumpfungsprozeß der Reform; man vergleiche den Schlußbericht der Arbeitsgruppe Strukturreform² mit dem Paktum von Perchtoldsdorf³ und dieses wiederum mit der Regierungsvorlage betreffend eine Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994⁴;
- daß der Bund offenbar nicht in der Lage war, die innerhalb seines Zuständigkeitsbereiches vorhandenen, unterschiedlichen Auffassungen zu bestimmten Fragenkomplexen zu koordinieren, was ungemein zeitraubende Verhandlungen mit einzelnen Bundesministern (zB dem Bundesminister für Inneres, dem Bundesminister für Justiz und dem Bundesminister für Arbeit und Soziales), aber auch mit Interessenvertretungen (zB mit der Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes, der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten, dem Gemeindebund und dem Städtebund) notwendig machte; es sei in diesem Zusammenhang doch erlaubt darauf hinzuweisen, daß die Länder ihrerseits zu ausnahmslos allen Fragen koordinierte Standpunkte präsentieren und so zu einem zügigen Gang der Verhandlungen beitragen konnten; nach meinem Dafürhalten waren die erwähnten Sonderverhandlungen mit

2 Abgedruckt in: Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, herausgegeben von der Republik Österreich, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, 523ff.

3 Abgedruckt im 17. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1992) des Institutes für Föderalismusforschung in Innsbruck, 199ff.

4 14 BlgNR, 19. GP.

Partnern außerhalb des eingesetzten Verhandlungsteams ein wesentlicher Grund für die Zeitnot, in die das Vorhaben der Bundesstaatsreform geriet, und damit ein wesentlicher Grund für das vorläufige Scheitern der Reform zu Ende des Jahres 1994;

- zu registrieren war aber auch, daß parallel zu den Arbeiten an der Bundesstaatsreform der Strom der Zentralisierung nicht abriß; nicht weniger als 30 (!) größere und kleinere Kompetenzänderungen zulasten der Länder wurden vom Bundesverfassungsgesetzgeber zwischen der Einsetzung der Strukturreformkommission im Jahre 1989 und dem vorläufigen Ende der Bundesstaatsreform im Dezember 1994 verabschiedet, darunter auch so schmerzhaft, wie der Einbruch in die Baurechtskompetenz der Länder durch die Verfassungsbestimmung des § 29 Abs 13 des Abfallwirtschaftsgesetzes, die scheinbar endgültige Zentralisierung des Sicherheitswesens - angesichts der seit Jahrzehnten Mal um Mal wiederholten Aufforderung der Länder, die Sicherheitsverwaltung in die allgemeine staatliche Verwaltung einzugliedern, war dieser Akt während des Laufes der Verhandlungen über die Strukturreform der Bundesverfassung in Wahrheit eine Briskierung der Länder - oder die massiven Zentralisierungen im Zusammenhang mit der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung und des Bürgerbeteiligungsverfahrens.

Das alles hat sich ereignet, während die Länder ihrerseits ihre Forderungskataloge, insbesondere jenen von 1985, beiseite gelegt hatten.

Die Ablehnung durch die Länder

Im Zusammenhang mit dem vorläufigen Ende der Reform sind die Länder nicht gut weggekommen. Sie standen am Ende als jene da, die ein ihnen angebotenes Geschenk nicht angenommen und daher naturgemäß nicht mit Sympathie zu rechnen hatten. (Die Länder dürfen sich freilich mit dem berühmten historischen Fall einer fehlgeschlagenen Geschenkkannahme trösten!). Ich war und bin davon überzeugt, daß das Nein der Länder zu dem, was ihnen angeboten wurde, richtig war. Mehr als einmal hatten die Länder zu Verfassungsänderungen Ja gesagt, weil diese den Medien und in den Medien als föderalistische Akte verkauft worden waren und keine Chance bestanden hätte, der Bevölkerung zu erklären, daß der zu Beginn der jeweiligen Verhandlungen tatsächlich zu erwarten gewesene bundesstaatliche Fortschritt sich im Laufe derselben verflüchtigt oder gar ins Gegenteil verkehrt hatte.

Zwei Gründe waren es, die zur Ablehnung des Reformvorschlages durch die Länder führten:

1. Die Länder sahen in der Regierungsvorlage betreffend die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994 einen Kompromiß, der für sie wirklich an der Untergrenze des Annehmbaren angesiedelt war. Es mag durchaus zutreffen, daß dieses Faktum der Öffentlichkeit zuwenig bekannt wurde. Die Erklärung dafür ist einfach: Man befand sich am 4. Juni 1994, dem Tag der letzten Landeshauptmännerkonferenz vor der Beschlußfassung der Bundesregierung über die Regierungsvorlage betreffend die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, exakt neun Tage vor der Volksabstimmung über den EU-Beitritt und es war ein staatspolitisches Gebot für die Länder und ihre obersten Repräsentanten, den Ausgang dieser Abstimmung nicht durch betont kritische Stellungnahmen zur Bundesstaatsreform negativ zu beeinflussen. Wer den Beschlußpunkt 4. zum Tagesordnungspunkt „Strukturreform der Aufgabenverteilung im Bundesstaat“ der erwähnten Landeshauptmännerkonferenz in Wien liest, findet das, was ich eben sagte, hinreichend deutlich ausgedrückt.

„Die Landeshauptmännerkonferenz erachtet das Zusammenwirken der Gebietskörperschaften in einem Bundesstaat als einen dauernden Prozeß. Im Interesse des Staatsganzen ist ständig das bestmögliche Kräfteverhältnis nach dem Prinzip der Subsidiarität zu suchen. Die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994 weist in diese Richtung. Sie ist nicht der erste Schritt und soll nicht der letzte sein.“

Finden Sie, daß dieser Text Ausdruck der Begeisterung für einen entscheidenden föderalistischen Fortschritt sei?

Und nun muß man sich vorstellen, daß die beiden Regierungs- und zwei andere im Nationalrat vertretene Parteien sich eine Anzahl weiterer, in Summe keineswegs unbedeutender Einschränkungen der Länderrechte zurechtgelegt hatten, die von den Landeshauptmännern akzeptiert hätten werden sollen. Landeshauptmann Dr. Purtscher hat als zeitweiliger Vorsitzender der Landeshauptmännerkonferenz vom 12. Dezember 1994 das Paket der Verschlechterungen stichwortartig skizziert. Wenn Sie mir erlauben, diese Passage zu zitieren, dann kann ich Ihnen einen unmittelbaren Eindruck davon vermitteln, wie der sogenannte „Vier-Parteien-Antrag“ von einem maßgeblichen Ländervertreter aufgenommen wurde. Schon die Regierungsvorlage vom Juni 1994 habe, führte Landeshauptmann Purtscher aus, wesentlich geringere Substanz als die Politische Vereinbarung besessen. Durch die nunmehr vorliegenden Abänderungsanträge des Verfassungsausschusses werde der Gehalt jedoch noch weiter reduziert:

- Die Aufsichtsrechte des Bundes sollen demnach weiter verstärkt werden. Neue Bundesorgane sollen geschaffen werden. Ein alleiniges Einspruchsrecht des Bundesministers für Finanzen gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage sei vorgesehen. Es gebe neue Fälle des Zuständig-

keitsüberganges an den Bund und erweiterte Berichtspflichten an den Nationalrat für Volksanwaltschaft und Rechnungshof. Die Rechnungshofkontrolle solle auf die Landeskammern ausgedehnt werden.

- Die Kompetenz der Länder für die Luftreinhaltung werde eingeschränkt.
- Für die Landesverwaltungsgerichte würden umfangreiche bundesverfassungsgesetzliche Festlegungen getroffen, die die Autonomie der Länder einschränkten.
- Die Erwähnung der Landeshauptmännerkonferenz im Bundesverfassungsrecht sei gestrichen worden.
- Das Erfordernis der Zustimmung der Länder bei der Abänderung von Bezirksgerichtssprengeln sei in bestimmten Fällen gestrichen worden.

Konnte bei dieser Vorgabe wirklich mit einer Zustimmung der Länder gerechnet werden?

2. Der weitere, nicht minder wichtige Grund lag in der ungenügenden Absicherung der finanziellen Lasten, die zu erwarten waren. Vom Beginn der Verhandlungen an war die Lösung der mit der Bundesstaatsreform zusammenhängenden finanzausgleichs- und finanzverfassungsrechtlichen Fragen von den Ländern zur Bedingung gemacht worden. Während die Verhandlungen über den inhaltlichen Teil der Reform Schritt für Schritt vorankamen, trat man bezüglich der flankierenden finanzrechtlichen Regelungen auf der Stelle.

Bis zur Beschlußfassung der Bundesregierung über die Regierungsvorlage betreffend eine Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994 zu Anfang des Monats Juni 1994 war man in Verhandlungen zwischen den Finanzreferenten der Länder und dem Bundesfinanzminister nicht weiter als zu einem Verweis auf einen in der Zukunft abzuschließenden Finanzausgleichspakt gekommen. Nur in einem einzigen Punkt war man zu einer konkreten Zusage vorgestoßen: Der Bund verpflichtete sich, den Zweckaufwand aus den Angelegenheiten der bisherigen mittelbaren Bundesverwaltung für jene Verfahren weiterhin zu tragen, die am 1. Mai 1994 anhängig waren.

Bezüglich des gegenseitigen Schutzes des Bundes und der Länder vor finanziellen Belastungen durch Rechtsakte der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft war am gleichen Tage wie die Regierungsvorlage betreffend die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994 vom Ministerrat eine Regierungsvorlage betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Finanz-Verfassungsgesetz geändert werden sollten⁵, beschlossen worden. Aus Zeitgründen war es nicht möglich, diesen wichtigen Akt der Verfassungsgesetzgebung einem Begutachtungsverfahren zu unterziehen. Die in die zuletzt erwähnte Regierungsvorlage hinein-

5 15 BlgNR, 19. GP.

formulierte zweifache⁶ Verschärfung des Einspruchsrechtes gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage wurde von den Ländern sogleich einhellig und entschieden abgelehnt. Der als § 8a in das Finanz-Verfassungsgesetz aufgenommene Konsultationsmechanismus wies nach Meinung der Länder schwere Mängel auf, die ihn ebenfalls unannehmbar machten:

a) Der Mechanismus sollte erst einsetzen, wenn der Nationalrat bzw der betreffende Landtag den belastenden Gesetzesbeschluß bereits gefaßt und das zuständige Organ (Bundesregierung oder Bundesrat) von seinem Einspruchsrecht Gebrauch gemacht hätte. Daß das zu spät ist, brauche ich nicht zu erklären.

b) Der Konsultationsmechanismus hätte zugunsten der Länder nur wirken können, wenn der Bundesrat gegen den entsprechenden Gesetzesbeschluß des Nationalrates Einspruch erhoben hätte. Das hätte nach allem, was die Länder mit dem Bundesrat in Jahrzehnten leidvoller Erfahrung erlebt haben, geradezu eine Garantie für die Unwirksamkeit des Instruments nach dieser Seite hin bedeutet.

Umgekehrt wurde das Werkzeug zugunsten des Bundes entscheidend verbessert:

- Nicht nur, daß das Einspruchsrecht der Bundesregierung bei „Gefährdung finanzieller Interessen des Bundes“ auch in Fällen eines vorausgehenden Begutachtungsverfahrens möglich geworden wäre,
- es sollte in diesen Fällen neben dem Einspruchsrecht der Bundesregierung auch ein subsidiäres Einspruchsrecht des Bundesministers für Finanzen eingeführt werden.

Daß der Konsultationsmechanismus von Bundesseite also problemlos in Gang gebracht hätte werden können, war gesichert. Wenn die Erläuterungen im Zusammenhang mit dieser Änderung des Art 98 Abs 2 B-VG von der Herstellung der „Waffengleichheit“ zwischen Bund und Ländern reden, so zeugt das von wenig Einfühlsamkeit.

c) Der Konsultationsmechanismus hätte nur für Akte der Gesetzgebung gegolten. Nun ist aber bekannt, daß in wichtigen Rechtsbereichen das Schwergewicht kostenverursachender Normen unterhalb der Ebene des Gesetzes liegt. Die Beispiele des Wasserrechts und des Abfallwirtschaftsrechts können genannt werden.

Ich nehme den Faden wieder auf: Die finanzielle Absicherung der Bundesstaatsreform, auf die man sich in den ersten Junitagen des Jahres 1994 geeinigt hatte, war wirklich alles andere als beruhigend. In den über die Regierungsvorlage geführten parlamentarischen Verhandlungen wurde den schon zuvor erkennbaren Belastungen der Länderhaushalte durch die Abschaffung der

6 Vgl die sogleich folgenden Ausführungen zum Konsultationsmechanismus.

mittelbaren Bundesverwaltung ein weiteres, gravierendes Problem hinzugefügt: die Unklarheit darüber, woher bei der gegebenen finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte das Geld für eine in naher Zukunft einzuführende Landesverwaltungsgerichtsbarkeit kommen sollte.

Damit aber nicht genug: Es waren gerade zu jener Zeit auch noch die schwierigen finanziellen Probleme im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt und der Krankenanstaltenfinanzierung zu lösen.

In dieser Lage war die Bundesstaatsreform, so wie sie sich für eine Beschlußfassung im Nationalrat darbot, mit allen Unsicherheiten ihrer finanziellen Folgen den Landesfinanzreferenten nur schwer zuzumuten.

Die außerordentliche Tagung der Landeshauptmännerkonferenz vom 12. Dezember 1994, die schließlich das Nein der Länder zur Bundesstaatsreform brachte, war auf 21.00 Uhr ins Finanzministerium einberufen worden. Dieser Tagungsort war gewählt worden, weil am selben Tag, unmittelbar vor der Landeshauptmännerkonferenz, im gleichen Palais eine Sitzung der Finanzausgleichspartner stattfinden sollte, an der auch jene Herren Landeshauptmänner bzw Landeshauptmannstellvertreter, die zugleich Finanzreferenten ihrer Länder waren, teilnahmen. Die Landeshauptmänner Stix, Zernatto, Ratzenböck sowie die Landeshauptmannstellvertreter Gasteiger und Eberle kamen also mit den eben aufgenommenen Eindrücken über die Staatsfinanzen aus den Finanzausgleichsverhandlungen mit Minister Lacina und Staatssekretär Ditz in die besagte Landeshauptmännerkonferenz. Ich halte es für wahrscheinlich, daß dieses zeitliche Zusammentreffen mit ausschlaggebend für das vorläufige Ende der Bundesstaatsreform war.

Daß die Absage der Länder an die Reform bei den Medien auf Unverständnis stieß, war zu erwarten; daß sie auch von obersten Organen des Bundes mit wenig verständnisvollen Bemerkungen bedacht wurde, war schon weniger verständlich. Am schwersten zu verkraften war es, daß trotz der Verständigung darauf, die Bundesstaatsreform nicht zu verwirklichen, Teile aus dem von der Landeshauptmännerkonferenz damit gleichfalls abgelehnten „Vier-Parteien-Antrag“ herausgelöst und in das sogenannte EU-Begleit-BVG⁷, mit dem sie vom Inhalt her keinen Zusammenhang hatten, hineingepackt wurden. Diese Art des Umganges mit den Ländern hat Herrn Landeshauptmann Purtscher so empört, daß er den Versuch unternahm, das EU-Begleit-BVG im Bundesrat, dessen Zustimmung mit 2/3-Mehrheit es bedurfte, zu blockieren. Der Bundesrat blieb sich treu und ließ das Gesetz passieren.

7 BGBl.Nr. 1013/1994.

Die Wiederaufnahme der Reformarbeit

Vor allem seit der Landeshauptmännerkonferenz vom 10. Mai 1996 in Bad Tatzmannsdorf stehen die Signale für die Bundesstaatsreform wieder auf „Fortsetzung“. Am Vorabend der Konferenz war der Herr Bundeskanzler zu den Landeshauptmännern gestoßen und hatte sich für die Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Bundesstaatsreform auf der Grundlage des Paktums von Perchtoldsdorf ausgesprochen.

Vor diesem Hintergrund haben die Landeshauptmänner ua folgendes beschlossen:

„Die Landeshauptmännerkonferenz erinnert an ihre Beschlüsse zur Bundesstaatsreform und fordert, orientiert an den Grundsätzen der Effizienz und Bürgernähe und aufbauend auf dem Paktum von Perchtoldsdorf, in einem ersten Schritt die unverzügliche Beschlußfassung der Regierungsvorlage einer Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1996.

Gleichzeitig und untrennbar damit verbunden ist die finanzielle Abgeltung der durch die Bundesstaatsreform den Ländern entstehenden Mehraufwendungen sicherzustellen.

Die dem Nationalrat gleichfalls vorliegende Regierungsvorlage einer B-VG- und F-VG-Novelle ist zu ersetzen durch die eheste Einführung eines Konsultationsmechanismus auf der Grundlage einer 15a B-VG-Vereinbarung und verfassungsmäßiger Umsetzung.“

Veränderte Rahmenbedingungen

Man könnte nach diesem Beschluß verleitet sein anzunehmen, die Wiederaufnahme der Verhandlungen bedeute nichts anderes als die Fortsetzung dessen, was im Dezember 1994 abgebrochen worden war. Ich bin der Meinung, daß die Rahmenbedingungen der Reform sich gründlich verändert haben. Die für diesen Wandel maßgebliche Kette von Ereignissen sehe ich im Zerbrechen der großen Koalition im Oktober 1995, in der Durchführung der Neuwahlen zum Nationalrat vom Dezember 1995, im sogenannten „Kassensturz“, der den Verhandlungen zur Regierungsbildung vorausging, und im Sparpaket. Die damit vorgegebene Linie muß auch in der Bundesstaatsreform durchgehalten werden.

Was kann das bedeuten?

Es muß zB gelingen, die Staatsaufgaben planvoll - das heißt vor allem ohne den Verlust von Leistungen, über deren Notwendigkeit gesellschaftlicher Konsens besteht - zu reduzieren, und zwar zumindest soweit, daß die Dichte des öffentlichen Dienstes an den westeuropäischen Standard angeglichen werden kann. Wir wissen, daß wir davon weit entfernt sind.

Es muß eine wesentliche Vereinfachung der staatlichen Organisation erreicht werden. Und hier werden durchaus Zusammenhänge mit der konkret

vorliegenden Strukturreform sichtbar. Die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung liefert brauchbare Ansätze dafür, zu diesem Ziel zu kommen:

- Da ist einmal der alte, aber durchaus zeitgemäße Ansatz der möglichst breiten Nutzung der Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern, deren Bestand durch Art 15 Abs 10 B-VG gesamtstaatlich abgesichert ist. Nach meinem Dafürhalten sollte schon beim ersten der von den Landeshauptmännern geforderten Reformschritte energisch hinterfragt werden, ob wirklich alle 67 (!) Kompetenztatbestände des vorgesehenen Art 10 B-VG (es sind dies ziemlich genau gleich viele wie jene der Art 11, 12 und 15 Abs 1 in der Fassung der Regierungsvorlage betreffend die B-VG-Novelle 1996⁸ zusammengekommen!) der Vollziehung durch Bundesbehörden vorbehalten bleiben müssen. Vor allem die neu in den Art 10 aufzunehmenden Tatbestände wären unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen. Ich greife ein Beispiel heraus: Das Veterinärwesen. Während das Gesundheitswesen im allgemeinen von den Ländern und damit von den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung zu vollziehen ist und nur ausgewählte Bereiche wie das Arzneimittelwesen, die Medizinprodukte, das Suchtgiftwesen etc der unmittelbaren Bundesverwaltung zugeordnet sind, soll das Veterinärwesen zur Gänze im Art 10 untergebracht werden. Natürlich kann man andererseits nicht auf den Veterinärdienst in den Ämtern der Landesregierungen und bei den Bezirkshauptmannschaften verzichten, es muß daher in der Sonderbestimmung des Art 150 Abs 3 Z 3 der Regierungsvorlage betreffend die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1996 entsprechende Vorsorge getroffen werden. In Wahrheit geht es darum, sich das gute alte Weisungsrecht zu erhalten. Ich denke, daß derartige Sonderregelungen zurückzuweisen sind.

Vor allem für nachfolgende, weitere Reformschritte ist der hier behandelte Ansatz unbedingt im Auge zu behalten: Dem Bürger und seinem Portemonnaie sind neben der allgemeinen staatlichen Verwaltung errichtete, je eigene Hierarchien für das Schulwesen, den Denkmalschutz, das Bergwesen, das Eich- und Vermessungswesen, das Fernmeldewesen usw usw nicht länger zumutbar. Besonders aufgefallen sind die Verhältnisse im Bereich der Sicherheitsverwaltung: Für bestimmte Gemeinden gibt es eigene Polizeibehörden erster Instanz (die Bundespolizeidirektionen) anstelle der Bezirkshauptmannschaften, es bestehen Sicherheitsdirektionen statt der Landesbehörden in zweiter Instanz und noch dazu existieren zwei getrennte große Wachkörper!

- Reformen dieser Tiefe fordern ein hohes Maß an Durchsetzungsvermögen gegenüber den betroffenen Bürokratien auf Bundesebene, aber auch ein

8 14 B1gNR, 20. GP.

hohes Maß an Organisations- und Führungsfähigkeit auf der Ebene der Länder. Die Länder haben zu bedenken, daß mit der Übernahme neuer Vollzugskompetenzen keine Lorbeerkränze zu erwerben sind. Sie werden darauf zu bestehen haben, daß nicht nur die finanziellen Voraussetzungen für die Übernahme neuer Aufgaben geboten sein müssen, sondern - darauf möchte ich gleich zu sprechen kommen - daß ein gewisses Maß an Selbstbestimmung bei Erfüllung dieser Aufgaben enthalten bleibt. Jenes Maß nämlich, das ergebnisorientierte Arbeit möglich macht.

Und hier zeigt sich der Zusammenhang zum zweiten zukunftssträchtigen Ansatz der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung. Er liegt in der Erfüllung wichtiger Grundsätze modernen Verwaltungsmanagements, nämlich

- o der Verflachung der Hierarchien,
- o der Verkürzung der Entscheidungswege und
- o der Ausbildung polyzentraler, eigenverantwortlicher Strukturen.

Zurücknahme überbordender Aufsichtsrechte

Vor allem die angedeuteten arbeitsökonomischen Aspekte bedingen nach meinem Dafürhalten Änderungen der Regierungsvorlage betreffend die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1996. Man muß sich vergegenwärtigen, daß die berufsmäßigen und politischen Organe der Landesverwaltung bei der Vollziehung von Bundesgesetzen neben

- der Fachaufsicht und der Dienstaufsicht,
- der zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit,
- den von den Rechtsschutzeinrichtungen ausgehenden Kontrollfunktionen,
- der Amtsbeschwerde des zuständigen Bundesministers,
- der Gebarungskontrolle durch landeseigene Einrichtungen ebenso wie durch den Rechnungshof,
- der Mißstandskontrolle durch den Landesvolksanwalt oder die Bundesvolksanwaltschaft,
- der politischen Kontrolle durch den Landtag mit den Instrumentarien des Mißtrauensvotums und der staatsrechtlichen Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof

nach den in der Regierungsvorlage enthaltenen Regelungen folgenden weiteren Aufsichtsmitteln unterliegen:

1. in den einfachgesetzlich vorgesehenen Fällen: Überwachungsmaßnahmen zum Schutz der Umwelt,
2. dem unbegrenzten Akteneinsichtsrecht durch Bundesorgane.

3. der Berichtspflicht über die Praxis der Vollziehung der vom Bund erlassenen Gesetze und Verordnungen,
4. dem Auskunftsrecht über die Vollziehung, sofern es dem Zweck der Vorbereitung der Erlassung von Gesetzen oder Verordnungen durch den Bund dient,
5. einer Auskunfts- und Aktenvorlagepflicht, soweit diese zur Ausübung anderer Befugnisse des Bundes notwendig ist,
6. einem speziellen Aufsichtsrecht des zuständigen Bundesministers zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Mißständen, zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wiedergutmachenden Schadens für die Allgemeinheit oder zur Vermeidung eines schwerwiegenden finanziellen Schadens für den Bund,
7. einer neuen Säumnisbeschwerde des zuständigen Bundesministers an den Verwaltungsgerichtshof und
8. der von der Bundesregierung zu führenden staatsrechtlichen Anklage wegen Verletzung von Gesetzen oder Verordnungen des Bundes, wegen der Weigerung einer Aufforderung des zuständigen Bundesministers im Rahmen des unter 6. zitierten Aufsichtsmittels oder auch wegen Behinderung der unter 2. bis 5. genannten neuen Aufsichtsrechte.

Ich weiß, daß ich Ihnen mit dieser Aufzählung lästig falle, ich muß dieses Risiko aber eingehen, wenn ich Ihnen den ganzen perfektionistischen Aufsichtswidersinn vor Augen führen soll. Solche Konstrukte ersticken die Arbeit. In einer derartigen Verwaltung wird unweigerlich der Grundsatz gelten: „Wer nicht wagt, gewinnt“. Es wäre reizvoll, dieses Fangnetz einem Arbeitspsychologen oder einem Wirtschaftsfachmann vorzulegen und sie zu fragen, ob sie einem Unternehmen raten könnten, unter derartigen Bedingungen zu arbeiten.

Besonders belastend ist die allgemeine Akteneinsicht des vorgesehenen Art 102 Z 1 B-VG. In dem Maß, als es mißlingt, frei werdendes Personal in den Ministerien abzubauen oder umzuschichten - und diese Wahrscheinlichkeit ist beim gegebenen dienstrechtlichen Umfeld groß - werden sich diese Bürokratien auf das neue Arbeitsgebiet der Aufsicht über die Landesverwaltung verlegen. Diese Arbeit wird beliebt sein, weil sie wenig Verantwortung mit sich bringt und einen hohen Anteil an Ortsveränderung kreuz und quer durch die Republik ermöglicht. Die Länder werden - so wie wir das vom Rechnungshof her kennen - Räumlichkeiten und Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, ihr Personal wird Akten auszuheben haben, es wird auch in diesem Zusammenhang - obwohl verfassungsgesetzlich nicht vorgesehen - zur vorbeugenden Erteilung von Auskünften kommen, um noch aufwendigere Verfahren nach dem in

Aussicht genommenen Art 102 Z 4 B-VG zu verhindern. Und all das wird sich nicht, wie beim Rechnungshof, einem einzigen Kontrollapparat gegenüber abspielen, sondern - man braucht nur die Z 1 bis 10 des Art 11 Abs 1 in der vorgesehenen Fassung durchgehen - gegenüber einem halben Dutzend Ministerien.

Den Ländern ist daher dringend zu raten, den Art 102 Z 1 in der vorgesehenen Fassung nicht zu akzeptieren.

Aus ganz anderen Gründen, aber ebenso strikte, sollten die Länder die Streichung der Wortfolge „oder einer Aufforderung gemäß Art 103“ im Art 142 Abs 2 lit d der Regierungsvorlage betreffend die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1996 verlangen. Dieses Anklagerecht der Bundesregierung, das neben der Sanktion des im Art 103 der Verfassungsnovelle ohnehin vorgesehenen Kompetenzüberganges auf den Bund steht, ist ein gänzlich unnötiger, systemwidriger Akt der Unterwerfung der Mitglieder der Landesregierungen.

Kompetenzbereinigung

Der Versuch, eines der wichtigsten Anliegen der Reform umzusetzen, nämlich geschlossene und abgerundete Kompetenz- und damit Verantwortungsbereiche des Bundes und der Länder zu schaffen sowie bestehende Kompetenzzersplitterungen zu beseitigen, ist bisher gründlich fehlgeschlagen. Die Länder hatten vorgeschlagen, die unter diesem Vorzeichen zu ihren Gunsten vorzunehmenden Kompetenzverlagerungen in einer dem Art 118 Abs 3 B-VG nachgebildeten demonstrativen Aufzählung ihrer Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und zur Vollziehung im Art 15 B-VG unterzubringen. Die Bundesseite konnte diesen Begehren nicht folgen und hat den betreffenden Kompetenztatbeständen jeweils einen Vorbehalt zugunsten der entsprechenden Bundeskompetenzen in den Art 10 und 11 B-VG angefügt. Diese Vorbehalte wiederum könnten sich, so meinen die Länder, zu Ansatzpunkten für Kompetenzverlagerungen zugunsten des Bundes entwickeln.

Es sollte daher davon abgesehen werden, den Art 15 Abs 1 B-VG im ersten Reformschritt zu ändern, zumal aus einer Anfragebeantwortung des Herrn Bundeskanzlers vom 12. Mai 1996⁹ hervorgeht, daß die Neuverteilung der Kompetenzen in einem späteren Schritt angegangen werden soll, dem „umfangreiche Gespräche zwischen den Gebietskörperschaften“ vorauszugehen hätten.

9 1082/A.B.-BR/96.

Landesverwaltungsgerichtsbarkeit

Die Landeshauptmännerkonferenz vom 4. Mai 1995 in Bregenz hat eine von den Ländern ausgearbeitete, umfangreiche Arbeitsunterlage „Modell für die Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit“ gutgeheißen. Nach einer Ankündigung des Herrn Staatssekretärs Mag. Schlögl bei der Landeshauptmännerkonferenz vom 10. Mai 1996 in Bad Tatzmannsdorf scheint die Realisierung des Vorhabens der Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten nunmehr allerdings von seiten des Bundes nicht in Verbindung mit der Beschlußfassung über die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1996 geplant zu sein. Staatssekretär Schlögl brachte - allerdings verschlüsselt - zum Ausdruck, daß zur kurzfristigen Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes zunächst offenbar an ein Verwaltungsgericht des Bundes zur Prüfung der massenhaft anfallenden Beschwerden in Fremdenangelegenheiten gedacht sei. Damit könnten die Regelungen betreffend die Landesverwaltungsgerichtsbarkeit in der vorgesehenen Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1996 unverändert bleiben.

Schlußbemerkung

Aus Sicht der Länder ist es durchaus erfreulich, daß die Reformarbeit an der Bundesverfassung und hier insbesondere am Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander wieder aufgenommen wird. Die Bedrängnis, in die der Staat vor allem auf finanziellem Gebiet geraten ist, begünstigt die Erneuerung und führt zu einem Zusammenrücken der Gebietskörperschaften. Der Boden für eine in Schritten zu leistende Strukturreform der Bundesverfassung scheint damit gelockert.

Aus den Erfahrungen der am 12. Dezember 1994 unterbrochenen Reformarbeit ist den Ländern dringend nahezu legen, sich in die anstehenden Verhandlungen nicht einzulassen, ehe

1. die finanzielle Abgeltung der auf sie zukommenden Mehrbelastungen einschließlich eines wirksamen Konsultationsmechanismus,
2. die Rahmen, innerhalb derer sich die Verhandlungen zu halten haben, und
3. ihre unverzichtbaren Positionen

in ausreichend zuverlässiger Form vom Verhandlungspartner garantiert sind. Ein zweites Nein wird politisch nicht mehr möglich sein.

Die Auswirkungen der Bundesstaatsreform auf die Verwaltungsreform*

I.

Daß eine wirksame Verwaltungsreform eine Bundesstaatsreform zur Voraussetzung hat, wurde schon 1980 von *Peter Pernthaler* konstatiert und in den auch heute noch gültigen Grundpositionen skizziert¹. Zwar wurden in den Ländern und auch vom Bund Reformschritte gesetzt, um den in § 39 AVG festgelegten Handlungsmaximen der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis besser zur Wirksamkeit zu verhelfen², Verwaltungsreform als Versuch der Effizienzsteigerung ist aber bekanntlich ein permanentes

* Für die Mitwirkung an der Einrichtung für den Druck und die Erstellung des Anmerkungsapparates danke ich Frau Dr. Magdalena Pöschl sehr herzlich.

1 *Pernthaler*, Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, in: *Oberndorfer/Schambeck* (Hrsg.), *Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft*, FS-Fröhler (1980) 69 ff.

2 Vgl etwa die Novellen zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen (BGBl 1982/199; 1987/516; 1990/357; 1995/471; 1995/620); *Szymanski*, Computerstrafverfügungen - Maschinenjustiz oder angemessenes Hilfsmittel zur Bewältigung der Verfahrensmassen, ZVR 1986, 361 ff; *Holzinger*, Der „Computerbescheid“ in der Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, in: *Kostelka/Machacek/Martinek* (Hrsg.), *Dimensionen und Perspektiven des Rechts*, FS-Rosenzweig (1988) 193 ff; *Walter/Thienel*, Die Verwaltungsverfahrensnovellen 1995 (1995). Zu organisationsrechtlichen Reformen siehe etwa *Holzinger*, Verwaltungsreform, in: *Wenger/Brünner/Oberndorfer* (Hrsg.), *Grundriß der Verwaltungslehre* (1983) 379 ff; *Jost*, Verwaltungsreform - ein unermüdliches Thema, ÖGZ 1987 10/2 ff; *Gallent*, Zum Thema „Verwaltungsreform“ Beamte auf Zeit, ÖGZ 1988 1/2 ff; *Neisser*, Verwaltungsreform - Anpassung und Strukturreform, ÖHW 1988, 83 ff; *Klug*, Der Beitrag des öffentlichen Haushaltswesens zur Verwaltungsreform und Effizienzverbesserung, ZfV 1992, 389 ff; *Weiss*, Reform der Staatsaufgaben als Beitrag zur Verwaltungsreform, ZfV 1993, 116 ff; *Bauer*, Verwaltungsmodernisierung auf Gemeindeebene, ÖGZ 1993 3/2 ff; *Thanner*, Status Quo der Verwaltungsreform - Chancen und Möglichkeiten, ÖGZ 1993 3/13 ff; *Biwald*, Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, ÖGZ 1993 12/23 ff; *E. Pesendorfer*, Verwaltungsreform, ZfV 1994, 22 ff; *S. Pesendorfer*, Verwaltungskultur in Österreich, ZfV 1994, 133 ff (143 f); *Prieschl*, Weg von der Hoheitsverwaltung - hin zum Kommunalmanagement, ÖGZ 1994 11/7 ff; *Klug*, Verwaltungsreform und Controllingansätze, ÖHW 1995, 205 ff; *Bauer*, Aufbruch zu einem neuen Verwaltungsmanagement der Gemeinden - einige Anmerkungen zur aktuellen Lage, ÖGZ 1996, 4/6 f; *Loinger*, Verwaltungsreform in Innsbruck, ÖGZ 1996, 4/8 ff.

Anliegen³, welches im Bundesstaat eben von spezifischen verfassungsrechtlichen und föderalismuspolitischen Kräften abhängig ist⁴.

Mit der hier diskutierten Bundesstaatsreform soll die verfassungsrechtliche Basis des österreichischen Föderalismus neu positioniert und die Stellung der Länder im Bundesstaat gestärkt werden⁵. Daß der vorliegende Reformentwurf aus *föderalistischer* Sicht - also nicht nur aus Ländersicht - massive Kritik provoziert hat, ist bekannt⁶. Gleichwohl versucht man wiederum dort anzuknüpfen, wo die Reform gescheitert ist⁷. Aus verhandlungsstrategischen Erwägungen mag dies seine Berechtigung haben, sachlich scheinen mir aber doch einige Reformvorhaben dieser Bundesstaatsreform mit erheblichen Problemen behaftet zu sein⁸. Im folgenden soll - der Programmplanung des Veranstalters folgend - nur ein Problembereich näher beleuchtet werden: der verwaltungsreformatische Gehalt der Bundesstaatsreform.

3 Wimmer, Das Einmaleins der Verwaltungsreform (1977) 11 ff et passim.

4 ZB Homogenität im Dienstrecht, 21 B-VG (vgl dazu *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip im Dienstrecht, in: Martinek/Wachter [Hrsg], Arbeitsleben und Rechtsordnung, FS-Schnorr [1988] 557 ff) oder die Bindung an Strukturen der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern; *Pernthaler*, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation [1976] 11 ff).

5 In 14 BlgNR, 20. GP, 20, wird das Anliegen der Reform zusammengefaßt als „Neuordnung der bundesstaatlichen Zuständigkeitsverteilung sowie der bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen betreffend das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im allgemeinen, insbesondere derart, daß die derzeit in mittelbarer Bundesverwaltung besorgten Angelegenheiten weitgehend in die autonome Landesvollziehung und einige Gesetzgebungszuständigkeiten in den Wirkungsbereich der Länder übertragen sowie die bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen über die Gesetzgebung und Vollziehung der Länder und die Struktur der Verwaltungsorganisation der Länder vereinfacht werden.“

6 *Ehrnhöfer*, Bemerkungen zur Bundesstaatsreform, JRP 1994, 198 ff; *Mayer*, Bundesstaatsreform. Zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 im Sinne einer Strukturreform des Bundesstaates geändert wird, sowie andere Bundesgesetze geändert oder aufgehoben werden, (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1994), AnwBl 1994, 479 ff, 488 f; *ders*, Die Presse vom 30.5.1994; *Schreiner*, Was verheißt die Neuordnung des Bundesstaates? Eine Zwischenbilanz, in: Hengstschläger ua (Hrsg), Für Staat und Recht, FS Schambeck (1994) 585 ff; *Koja*, Die Auswirkungen der Bundesstaatsreform auf den Nationalrat und die Erfüllung seiner Aufgaben, in: Griller/Korinek/Potacs (Hrsg), Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts, FS Rill (1995) 131 ff; *ders*, Die Presse vom 12.9.1994; *Meyer*, Bundesstaatsreform und Umweltschutz. Die Verhandlungen im Parlament, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik '94 (1995) 525 ff; *Öhlinger*, Das Scheitern der Bundesstaatsreform, Österreichisches Jahrbuch für Politik '94 (1995) 543 ff; *Pernthaler/Schernthanner*, Bundesstaatsreform 1994, Österreichisches Jahrbuch für Politik '94 (1995) 559 ff.

7 Die Regierungsvorlage ist inhaltsgleich mit 1706 BlgNR, 18. GP bzw 14 BlgNR, 19. GP. Auch heute sind die finanziellen Auswirkungen noch nicht restlos abzuschätzen; für die Adaptierung des F-VG fehlt noch ein klares Konzept.

8 Dies betrifft va die Reform der Kompetenzverteilung, die lediglich kosmetische Korrekturen beinhaltet, die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und die damit zusammenhängenden Probleme, die problematischen Inkorporierungsregeln und die Neugestaltung der Bundesaufsicht.

II.

Die Bundesstaatsreform enthält drei Schwerpunkte:

- die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung,
- die Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit und
- eine partielle (marginale) Kompetenzumschichtung.

Unbestritten ist wohl die große Bedeutung der beiden erstgenannten Reformbereiche für die Bundesstaatsreform und zugleich für die Verwaltungsreform. Ich möchte mich auch darauf konzentrieren. Nur am Rande seien aber einige Bemerkungen zur Reform der Kompetenzverteilung angebracht:

Die vielbeklagten Strukturschwächen unserer Kompetenzverteilung⁹ werden durch den Entwurf nicht nur nicht gemildert, sie werden sogar noch verschärft. Nur ausnahmsweise findet eine Neuformulierung von Kompetenzmaterien statt, diese werden innerhalb der traditionellen Kompetenztypen teils verschoben, teils aber sogar weiter geteilt. So soll die Gesundheitskompetenz „gesplittet“ werden¹⁰, das Behindertenwesen, das Gewerberecht, das Verkehrsrecht uam werden kompetenzrechtlich zerlegt¹¹. Wenn auch die Länder sicherlich kompetenzrechtlich ein wenig an Terrain gewinnen, so muß jede weitere Kompetenzzersplitterung doch kritisch kommentiert werden, weil dadurch neue Koordinationsprobleme geschaffen werden, die wiederum verwaltungsreformatische Anstrengungen erforderlich machen¹². Der Bürger will abgerundete und für seine Probleme maßgeschneiderte Lösungen, die möglichst auf einer verständlichen verfassungsrechtlichen Basis beruhen. Daß konkrete Problemlösungen nur zu oft im Gestrüpp kompetenzrechtlicher Regelungen ersticken, führt nicht selten zu Forderungen nach umfassenden Zentralisierungen¹³. Die Unübersichtlichkeit der Kompetenzordnung wird zwar durch das System der

9 *Funk*, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980); *ders*, Leistungsmängel der bestehenden Kompetenzverteilung, in: Republik Österreich, Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst (Hrsg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich oJ (1991) 47 ff; *Pernthaler*, Kompetenzverteilung in der Krise (1989).

10 Bezüglich des Arzneimittelwesens, der Medizinprodukte, des Suchtgiftwesens, der zentralen Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und der Angelegenheiten der Gentechnologie soll das Gesundheitswesen in Art 10 (Abs 1 Z 12) B-VG verbleiben; die übrigen, derzeit in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG verankerten Gesundheitskompetenzen sollen in Art 11 B-VG überführt werden.

11 Die Straßenbahnen sollen beispielsweise aus der Eisenbahnkompetenz ausgelagert werden; und Art 10 Abs 1 Z 11 des Entwurfes will für „Angelegenheiten der Behinderteneinstellung sowie eines Behindertenausweises“ einen eigenen Kompetenztatbestand schaffen.

12 Zu den Problemen des „harmonisierten“ Kompetenzgebrauches im Wege der Art 15a - Vereinbarungen siehe *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung (3) (1990) 227 ff; kritisch *Funk*, Die neuen Umweltschutzkompetenzen des Bundes, in: Walter (Hrsg), Verfassungsänderungen 1988 (1989) 63 ff (66 ff); *Weber*, Umweltschutz im Spannungsfeld von Bundes- und Landesrecht, in: Morscher/Pernthaler/Wimmer (Hrsg), Recht als Aufgabe und Verantwortung, FS Klecatsky (1990) 273 ff (282 ff).

13 Besonders deutlich wird dies im Umweltschutz. Als Stichworte seien nur die Bereiche Klimaschutz, Energiesparen oder Tierschutz genannt.

mittelbaren Bundesverwaltung und die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern teilweise aufgefangen¹⁴. Auf Dauer wird eine Kompetenzreform aber *auch* für die Akzeptanz des bundesstaatlichen Systems bei der Bevölkerung unabdingbar sein.

III.

Das bedeutendste Vorhaben stellt aber zweifellos die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung dar.

Damit soll eine der „staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten“ der österreichischen Bundesverfassung¹⁵, die in ihrer (noch) bestehenden Form im Rechtsvergleich einzigartig und nur historisch verständlich ist¹⁶, in die autonome Landesverwaltung übergeführt werden. Rechtstechnisch wird eine Reihe von Materien des Art 10 B-VG, die derzeit in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden, in Art 11 B-VG übergeführt; die bestehenden Art 102 und 103 B-VG werden aufgehoben und durch spezielle Regelungen über die Bundesaufsicht ersetzt.

Freilich sind davon nicht alle Materien erfaßt. In den in Art 10 B-VG verbleibenden Materien¹⁷ sowie in neu begründeten Art 10 B-VG-Kompetenzen¹⁸ bleibt die Möglichkeit der Fortführung der mittelbaren Bundesverwaltung bestehen; Art 10 Abs 3 des Entwurfes eröffnet dem Bund nämlich die Möglichkeit, mit Zustimmung der beteiligten Länder die Vollziehung der auf Art 10 B-VG fußenden Materiengesetze der Landesregierung zu übertragen. Die Landesregierung ist dem Bund gegenüber diesfalls weisungsgebunden und für die Befolgung der Weisungen staatsgerichtlich verantwortlich.

Die Bestandsgarantie des Art 102 B-VG, der die unmittelbare Bundesverwaltung auf taxativ enumerierte Kompetenztatbestände beschränkte¹⁹, soll ebenso beseitigt werden wie die zentrale Stellung des Landeshauptmannes als „Drehscheibe“ der mittelbaren Bundesverwaltung²⁰.

14 *Weber*, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987) 276 ff.

15 *Fröhlich*, Staatsrechtliche Eigentümlichkeiten der österreichischen Bundesverfassung, ZfV 1921, 81 ff (85 ff).

16 *Weber* (1987) 33 ff.

17 Art 10 B-VG bleibt nach wie vor sehr umfangreich; die wichtigsten in Art 11 B-VG übergeführten Kompetenzen betreffen das Forstwesen, Wasserrecht, die Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, das Abfallrecht und die Luftreinhaltung.

18 ZB Zivilschutz, „Trassen-UVP“, länderübergreifendes Starkstromwegerecht für Großanlagen, Gaswegerecht, Behindertenausweise, Arbeitsmarkt usw.

19 Zur Bedeutung dieses Bestandsschutzes siehe das Erk VfSlg 11.403/1987; vgl außerdem *Pernthaler*, Entscheidungsbesprechung, ÖZW 1985, 91 ff; *Schäffer*, Weinaufsicht und mittelbare Bundesverwaltung, ZfV 1988, 361 ff (364 ff); *Weber*, Entscheidungsbesprechung, JBl 1988, 30 ff.

20 *Fröhlich*, Der Landeshauptmann als Organ der Bundesverwaltung, ZfV 1921, 131 ff; *W. Pesendorfer*, Der Landeshauptmann (1986) 194 ff.

Mit der Überführung wichtiger Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung²¹ aus Art 10 B-VG in Art 11 B-VG wird die mittelbare Bundesverwaltung „verändert“²². Dies hat eine Reihe von weitreichenden Konsequenzen:

1. Die Vollziehung wird *eigenverantwortlich* von den Ländern besorgt - mit allen finanzausgleichsrechtlichen Konsequenzen²³. Die Kontrolle erfolgt durch die *Landtage*, der Rechnungshof wird funktional als Landesorgan tätig²⁴, dh der Nationalrat hat keinen Einfluß mehr auf die Vollziehung²⁵.

21 Art 11 Abs 1 Z 1: „Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namensänderung“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 7 gF); Art 11 Abs 1 Z 3: „Verkehrswesen bezüglich der Straßenbahnen, Kleinseilbahnen sowie nichtöffentlichen Eisenbahnen“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 9 gF), „Kraftfahrwesen“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 9 gF), „Binnenschifffahrt, soweit sie nicht unter Art 10 fällt“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 9 u Art 11 Abs 2 Z 6 gF); Art 11 Abs 1 Z 4: „Gesundheitswesen, soweit es nicht unter Art 10 fällt, jedoch mit Ausnahme des Leichen- und Bestattungswesens, des Gemeindesaniätsdienstes und Rettungswesens sowie des Kurwesens und der natürlichen Heilvorkommen, hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten jedoch nur die sanitäre Aufsicht; Chemikalienwesen einschließlich des Giftwesens; Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitungen von Immissionsgrenzwerten entstehen; Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen; Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle nur soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 12 gF); Art 11 Abs 1 Z 5: „Forstwesen einschließlich des Triftwesens; Wildbachverbauung; Wasserrecht; Regulierung und Instandhaltung der Gewässer zum Zwecke der unschädlichen Ableitung der Hochfluten oder zum Zwecke der Schifffahrt und Flößerei“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 10 gF); Art 11 Abs 1 Z 7: „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, soweit sie nicht unter Art 10 fallen; öffentliche Agentien und Privatgeschäftsvermittlungen; Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 8); Art 11 Abs 1 Z 9: „Elektrizitätswesen und Angelegenheiten anderer leitungsgebundener Energien, soweit sie nicht unter Art 10 fallen“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 10 u Art 12 Abs 1 Z 5 gF), „Dampfkessel und Kraftmaschinenwesen“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 10 gF), „Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen, soweit es nicht unter Art 10 fällt“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 8 gF); Art 11 Abs 1 Z 10: „Stiftungs- und Fondswesen, soweit es sich um Stiftungen und Fonds handelt, die nach ihren Zwecken über den Interessenbereich eines Landes hinausgehen und nicht schon bisher von den Ländern autonom verwaltet wurden“ (vgl Art 10 Abs 1 Z 13 gF).

22 Das Prinzip der landeseigenen Vollziehung von Bundesgesetzen ist seit jeher eine Regelkonstellation im deutschen Föderalismus (Art 83 GG); von einer so weitreichenden Regelung ist die Bundesstaatsreform aber weit entfernt. Das GG verweist die Vollziehung von Bundesgesetzen nämlich im Wege einer Generalklausel in die Zuständigkeit der Länder, während die vorgeschlagene B-VG-Novelle nur ein System einzelfallbezogener Kompetenzzuweisungen schaffen will. In VfSlg 2282/1952; 2873/1955 hat der VfGH sogar den Vorrang des Art 10 B-VG vor Art 12 B-VG postuliert, mittlerweile scheint er diese Judikatur aber aufgegeben zu haben.

23 Damit sind die Länder vollumfänglich kostentragungspflichtig iSd § 2 F-VG; vgl VfSlg 2604/1953; 935/1928; *Ruppe*, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, Teilbereich Finanzverfassung, in: Republik Österreich, Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst (Hrsg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich oJ (1991) 289 ff (333 ff); kritisch *Ermacora*, Über die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG (1979) 13 ff; *Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform (1984) 142 ff.

24 Art 127 Abs 1 B-VG; *Kopp*, Der Rechnungshof als gemeinsames „föderatives“ Bund-Länder-Organ (1978) 24 ff; *Hengstschläger*, Der Rechnungshof (1982) 52 ff; *Fiedler*, Der Rechnungshof und die Finanzkontrolle in den Ländern, ÖHW 1987, 149 ff; zur Beziehung des Rechnungshofes zu den Bundesländern vor und nach der B-VG-Novelle 1988 vgl *ders*, Der Rechnungshof und die B-VG-Novelle 1988 - Ein Schritt zu mehr Föderalismus? (1990); *Schäffer*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL 55 (1996) 278 ff (281 f).

25 *Koja*, FS Rill (1995) 141 ff.

2. Eine Einflußnahme des Bundes auf die Vollziehung kann künftig aber doch auf zweifachem Weg erreicht werden:

a) Durch eine starke Determinierung des Verwaltungshandelns im *Verordnungsweg*²⁶. Im Bereich des Ordnungsrechts soll in Hinkunft eine *konkurrierende Kompetenz* bestehen, Normwidersprüche sollen durch die Regel „*Bundesrecht bricht Landesrecht*“ gelöst werden. Damit hat der Bund ein wirkungsvolles Instrument zur Unitarisierung der Vollziehung in Händen. Neben den Verordnungen, die die notwendigen Vereinheitlichungen der Vollziehung sicherstellen (zB Typisierung von Kraftfahrzeugen, Störfallregelungen im Gewerbebereich, Meisterprüfungsordnungen etc), bleibt es dem Bund unbenommen, im Wege seiner Verordnungspraxis die Verwaltung generell bundeseinheitlich auszurichten und so den föderalistischen Gehalt dieser „Verlängerung“ auszuschalten. Einen verfassungsrechtlich garantierten Spielraum gibt es - unbeschadet der ohnehin engen sich aus Art 18 Abs 2 B-VG ergebenden Grenzen - für die Länder nicht. Der Bund kann den Handlungsspielraum der Länder auf diesem Wege durchaus nach Belieben beschränken²⁷.

b) Nach Art 11 Abs 4 sollen Akte, die bundeseinheitlich getroffen werden müssen, - mit Zustimmung der Länder - dem *zuständigen Bundesminister vorbehalten* werden können²⁸. Rechtsmittelinstanzen können so freilich *nicht* begründet werden²⁹.

Art 150 Abs 2 Z 5 des Entwurfes schließt jedenfalls das Weiterbestehen ministerieller Zuständigkeiten über die bereits anhängigen Verfahren hinaus aus.

26 Eine solche besteht derzeit schon in zahlreichen Materien, zB im Kraftfahrrecht, Lebensmittelrecht, Produktsicherheitsrecht ua; vgl *Weber/Walzel v. Wiesentreu*, Verbraucherschutz und Bundesstaatsreform im Lichte der europäischen Integration (1996), 67 f.

27 Art 11 Abs 3: „Durchführungsverordnungen zu den nach Abs. 1 ergehenden Bundesgesetzen können, soweit in diesen Gesetzen nicht anderes bestimmt ist, sowohl vom Bund als auch von den Ländern erlassen werden. Verordnungen des Bundes gehen jenen der Länder vor.“ Die EB zu Art 11 Abs 3 B-VG (14 BlgNR, 20. GP, 38) gehen von einer formellen und materiellen Derogation aus. LandesVOen, die einer früher erlassenen BundesVO widersprechen, sollen „nicht anwendbar“ sein. Diese Auffassung ist im Lichte des Art 139 B-VG höchst problematisch, weil damit offenkundig nachgeordneten Verwaltungsorganen eine inhaltliche Prüfungskompetenz eingeräumt werden soll. Eine Anlehnung an Art 15 Abs 6 B-VG wäre erwägenswert (vgl. VfSlg 10.176/1984 - kritisch *Mayer*, Zur Devolutionskompetenz nach Art 15 Abs 6 B-VG, ÖJZ 1985, 545 ff). Art 11 Abs 3 B-VG enthält auch keinerlei Kriterien, die die VO-Erlassung des Bundes beschränken, indem diese etwa an das Vorliegen eines gesamtstaatlichen Interesses, an Säumigkeit der Länder, integrationspolitische Notwendigkeit oä gebunden wird. Ob der VfGH ein solches Subsidiaritätsprinzip der Ordnungsgeber aus Art 2 B-VG heraus entwickeln kann, ist fraglich.

28 Vgl die Judikatur zum F-VG (12505/1990; 12784/1991; 12832/1991; G 296/94, 28.9.1995), wo die Tatsache des pactumis Gleichheitsbedenken zurücktreten ließ. Ob diese Jud für die Sachlichkeit einer ministeriellen Vollziehungskonzentration iS dieser Bestimmung anwendbar gemacht wird, bleibt abzuwarten.

29 So EB zur RV, 14 BlgNR, 20. GP, 38.

3. Die RV geht davon aus, daß dem Bund im Gegenzug zur Verländerung der mittelbaren Bundesverwaltung *zusätzliche* Einflußnahmen auf die Landesverwaltung in den Angelegenheiten des Art 11 B-VG zukommen müssen³⁰. Daher sind ua in Art 102 und 103 des Entwurfs Maßnahmen der *Bundesaufsicht* vorgesehen³¹, die gerade aus der Sicht der Verwaltungsreform nicht unproblematisch sind³²:

Allgemeine *Inspektionsrechte* sind in Art 102 festgelegt. Danach sind die Länder zur Information bzw zur Duldung von Inspektionsmaßnahmen verpflichtet³³. Als Sanktion ist ausschließlich die staatsgerichtliche Anklage „wegen Behinderung der Befugnisse gemäß Art 102“ vorgesehen³⁴. Ich halte diese Sanktion für wenig effizient³⁵. Diese Regelung zeigt aber das seit der Entstehung der Bundesverfassung ungebrochene Mißtrauen der Wiener Zentralstellen gegenüber den Landesverwaltungen, über dessen Berechtigung hier nicht geurteilt werden soll. Es zeigt sich hier aber auch die Einfallslosigkeit aller an der Bundesstaatsreform Beteiligten, daß anstelle der Bemühungen um ein kooperatives Informationsmanagement ein gänzlich unzeitgemäßes staatsgerichtliches Disziplinarverfahren weitergeschleppt wird, von dem alle Beteiligten wissen müßten, daß damit weder ein positives Informationsklima geschaffen wird, noch ein wirksames Aufsichtsmittel geschaffen werden kann. Eine Feststellungsbefugnis des VfGH über das Vorliegen einer Auskunftspflicht bzw einer Rechtsverletzung könnte vielleicht wirkungsvoller sein³⁶. Überlegenswert wäre auch eine Zuleitungspflicht der Rechnungshofberichte und der Berichte der Landes-

30 So EB zur RV, 14 BlgNR, 20. GP, 45 f.

31 Zu Art 15 Abs 8 B-VG siehe *Pernthaler*, Die Bundesaufsicht nach Art 15 Abs 8 B-VG, in: *Pernthaler/Weber*, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979) 31 ff.

32 *Pernthaler*, Die Neuordnung der Bundesaufsicht im Zusammenhang mit der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung, in: FS Schambeck (1994) 561 ff.

33 Art 102: „In den Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung Landessache ist, steht der Bundesregierung und den einzelnen Bundesministern gegenüber der Landesregierung die Befugnis zu: 1. durch Bundesorgane aus begründetem Anlaß in die Akten der Landesbehörden Einsicht zu nehmen; 2. die Übermittlung von Berichten über die Praxis der Vollziehung der vom Bund erlassenen Gesetze und Verordnungen zu verlangen; 3. bei der Vorbereitung der Erlassung von Gesetzen und Verordnungen durch den Bund alle Auskünfte über die Vollziehung zu verlangen; 4. in bestimmten Fällen Auskünfte und die Vorlage von Akten zu verlangen, soweit dies zur Ausübung anderer Befugnisse, wie der gemäß Art. 103 oder zur Erhebung von Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof, notwendig ist.“

34 Art 142 Abs 2 lit d B-VG: „Die Anklage kann erhoben werden [...] d) gegen die Mitglieder einer Landesregierung wegen Verletzung von Bundesgesetzen, wegen Nichtbefolgung der Verordnungen oder Weisungen (Art 10 Abs 3, Art 15 Abs 5, Art 104 Abs 2) des Bundes oder einer Aufforderung gemäß Art 103 sowie wegen Behinderung der Befugnisse gemäß Art 102: durch Beschluß der Bundesregierung.“

35 Siehe *Pernthaler*, Die Anklage gegen den Landeshauptmann - ein Instrument des Rechtsstaates?, RdW 1985, 2; *Klecatsky*, Zum „staatsgerichtlichen“ Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 28.6.1985, E 2/84, JBl 1986, 69 ff; *Weber*, Bundesverwaltung, 232 ff.

36 Analog zum RH, einschließlich der Sanktionsbefugnisse gem Art 126a letzter Satz B-VG.

kontrollämter an den Bund. Denn diese Berichte enthalten die wohl kritischsten und am verfassungsrechtlichen Effizienzprinzip³⁷ orientierten Vollzugsbeurteilungen. So könnte auf verwaltungsökonomisch sinnlose „Vielschreibereien“³⁸ verzichtet werden.

Unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz ist auch die *Devolutionskompetenz* des Art 103 äußerst problematisch. Danach geht im Falle der Untätigkeit der zuständigen Landesbehörden bei der Vollziehung von Bundesgesetzen unter bestimmten Voraussetzungen³⁹ die Zuständigkeit an den zuständigen Bundesminister über. Zwar ist der Landesbehörde eine angemessene Frist zu setzen, nach ihrem fruchtlosem Ablauf kann der Bundesminister aber „durch eine gegenüber der Landesregierung abzugebende *Erklärung* verfügen, daß die Zuständigkeit zur Setzung des betreffenden Aktes auf ihn übergeht“. Die Kosten für die Akte ministerieller Ersatzvornahme hat das Land zu tragen.

Zunächst ist die Rechtsqualität dieser Erklärung unklar. Den EB⁴⁰ ist nur zu entnehmen, daß es sich um *keinen* Bescheid handelt. Als Weisung ist dieser Akt wohl kaum zu qualifizieren, da der bundesstaatliche Aufbau Österreichs kein hierarchisches Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen der Bundes- und einer Landesregierung annehmen läßt⁴¹. Eine Qualifikation als Verordnung wäre denkbar⁴², würde aber erhebliche Verbiegungen dieses Rechtssatztypus erforderlich machen. Man könnte von einem Rechtsakt *sui generis* ausgehen. Dies hätte freilich zur Folge, daß gegen eine solche Erklärung keinerlei Rechtsschutz möglich wäre. ME ist

37 Vgl. Adamovich/Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1987) 140 ff.

38 Die ständigen Berichtspflichten, Aktenvorlagen uam der Unterbehörden in den Ländern an die Wiener Hofstellen war ein Charakteristikum der absolutistischen Landesverwaltung ab Joseph II. Vgl. die Nachweise bei Weber, Bundesverwaltung, 41 ff., unter Hinweis auf Beidtel, Geschichte der theresianischen Staatsreformen 1740-1848, hrsg. von Alfons Huber, 2 Bde (1896/1898); zu bundesstaatstheoretischen Bedenken gegen die geplanten Informations- und Berichtspflichten vgl. Pernthaler, FS Schambeck, 573 f.

39 Wenn es nämlich „zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Mißständen, zu Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gut zu machenden Schadens für die Allgemeinheit oder zur Vermeidung eines schwerwiegenden finanziellen Schadens für den Bund erforderlich ist“.

40 14 BlgNR, 20. GP, 46.

41 Vgl. Art 20 Abs 1 B-VG: „Unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder führen nach den Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte Organe oder ernannte berufsmäßige Organe die Verwaltung. Sie sind, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt wird, an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich.“ und Art 19 Abs 1 B-VG; vgl. Barfuß, Die Weisung (1967) 16 ff.; Lengheimer, Die Gehorsamspflicht der Verwaltungsorgane (1975) 3, 37 ff.; Antoniolli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht² (1986) 317 ff.; vgl. auch Pernthaler, FS Schambeck, 576 f.

42 Analog zur ÜbertragungsVO in der Auftragsverwaltung; vgl. Lang, Bemerkungen zur sogenannten „Auftragsverwaltung“ in Österreich, in: Universität Innsbruck (Hrsg.), FS Kolb (1971) 217 ff. (221 ff.).

- trotz gegenteiliger Auffassung der EB⁴³ - die Erklärung als Bescheid zu qualifizieren.

Weiters ist dieses Verfahren umständlich und kann von den Ländern durch die Verschleppung von Informationen etc weiter verzögert werden⁴⁴. Die Drohung der staatsgerichtlichen Anklage scheint mir angesichts der Erfahrungen mit diesem Instrument nicht genügend präventiven Gehalt zu besitzen⁴⁵.

Hier sei zumindest als kritische Frage angesprochen, ob dieses Instrument *in der Sache* wirklich viel zur Gefahrenabwehr beitragen wird, ob nicht eher Verantwortlichkeiten und letztlich Mitkompetenzen der Minister geschaffen werden, die von diesen gar nicht in der intendierten Weise wahrgenommen werden können, wenn sich die Länder querlegen. Ich meine, daß eine Säumnisbeschwerde an den VwGH mit verkürzter Frist⁴⁶ vielleicht effizienter wäre, und so - als Nebeneffekt - die Verpolitisierung einer solchen Angelegenheit vermindert werden könnte⁴⁷.

IV.

Die Bundesstaatsreform hat nur dann die Chance, von der Bevölkerung akzeptiert und positiv besetzt zu werden, wenn sie einen Beitrag zur Verwaltungsreform leistet. In den Zeiten der Sparpakete steht dabei vor allem die Kostenfrage im Vordergrund. Damit ist aber allen Vorstellungen eine Absage zu erteilen, die unter dem - sicher oft gut gemeinten - Aspekt eines Verwaltungsperfektionismus einen Zubau statt einem Abbau der Verwaltung intendieren.

43 Jabloner, Die Gesetzesmaterialien als Mittel der historischen Auslegung, in: Hengstschläger ua (Hrsg), Für Staat und Recht, FS Schambeck (1994) 441 ff (454); als Beispiele verfehlter Rechtsbetrachtung in den EB siehe etwa die RV zur B-VG-Nov 1974, 182 BlgNR, 13 GP, 22 und dazu kritisch Mayer, Die Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern, in: Mayer/Rill/Funk/Walter, Neuerungen im Verfassungsrecht. Bundesstaat und Rechtsstaat in den Verfassungsnovellen 1974 und 1975 (1976) 9 ff (24 f); Weber, Bundesverwaltung, 217 ff.

44 Welch unerfreuliche Konsequenzen die Politisierung von Verwaltungsentscheidungen haben kann, wird im Umweltschutz häufig sichtbar; vgl exemplarisch Mayer, Wasserkraftwerke im Verwaltungsrecht (1991). In der Sache scheint der geplante Art 103 mehr eine föderalistische Konfliktzeugungsregel als eine entscheidungsbeschleunigende Vorkehrung zu sein.

45 Vgl Froehlich, ZfVerw 1921, 89, der mit diesem Institut die politische Moral der ganzen Länder präventiv gesichert sehen will. Im Parteienbundesstaat verhindern aber wirksame Kräfte im Vorfeld zumeist die Erhebung von Anklagen. Die bisherigen Entscheidungen (VfSlg 8/1921; 206/1923; 10.510/1985) zeigen jedenfalls deutlich, daß Anklagen nur bei bestimmten politischen Konstellationen im Verhältnis Bund-Land denkbar sind.

46 Vgl Art 132 B-VG, der entsprechend ergänzt werden müßte.

47 Es war va das Anliegen von Kelsen, bundesstaatliche Konflikte möglichst zu entpolitisieren und zu verrechtlichen. Dabei kommt der Gerichtsbarkeit des Öffentlichen Rechts eine besondere Bedeutung zu; vgl Kelsen, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit VVDStRL 5 (1929) 30 ff (82); Mirkin-Getzewitsch, Die Rationalisierung der Macht im neuen Verfassungsrecht, ZÖR 1929, 161 ff (171 ff).

Die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung kann ein wichtiger Beitrag zur Verwaltungsreform sein, wenn damit eine konsequente Verländerung der Vollziehung der Bundesgesetze und damit ein Rückbau von Instanzen und Behörden verbunden ist. Sie kann aber zu einem Bürokratieausbau und damit zu einem Reformhindernis werden, wenn die Verwaltung dadurch nicht schlanker, sondern aufgeblähter wird. Diese Gefahr birgt aber die Konzeption des vorliegenden Entwurfs in sich. Ich möchte dabei folgende Einwände aus verwaltungsökonomischer Sicht vorbringen:

1. Die Tendenz zur „Doppelverwaltung“

Der Entwurf sieht eine Mitwirkung des Bundes bei der Vollziehung in Form eines konkurrierenden Ordnungsrechts, eine umfassende Berichtspflicht der Länder sowie die bereits angesprochene Devolutionskompetenz des Bundes vor⁴⁸. Jede dieser Befugnisse erfordert einen personal- und sachmittelintensiven Einsatz von Seiten des Bundes. Es ist zu befürchten, daß sich parallel zur „Arbeitsverwaltung“ eine „Aufsichtsverwaltung“ etabliert⁴⁹, die das Rationalisierungspotential der Verländerung der mittelbaren Bundesverwaltung absorbiert⁵⁰. Ohne die Notwendigkeit einer effizienten Bundesaufsicht als wichtige Ordnungsfunktion eines Bundesstaates in Frage stellen zu wollen⁵¹, scheint mir im vorliegenden Entwurf die (relativ schlanke) Bundesaufsicht des Art 15 Abs 8 B-VG zu Gunsten einer allgemeinen Kontrolle des Bundes über die Länder verlassen zu sein. Strukturell nähert sich diese „neue“ Bundesaufsicht der Staatsaufsicht über Selbstverwaltungskörper. Neben dem Ausbau der beobachtenden Aufsicht werden die berichtigenden Aufsichtsmittel⁵² nicht nur

48 Art 11 Abs 3, Art 102 und Art 103 des Entwurfes.

49 Vgl die verwaltungsreformatoren Effekte des neuen UOG 93: Trotz Wegfalles zahlreicher ministerieller Kompetenzen durch deren Übertragung in die autonome Universitätsverwaltung ist die Zahl der Planstellen im Ministerium gestiegen. Das als Reformgesetz verkaufte UOG erfordert nach Schätzungen von Universitätsseite einen finanziellen Mehraufwand von mindestens S 300 Mio. pro Jahr, obwohl gleichzeitig massive Sparmaßnahmen die Leistungsfähigkeit der Universität massiv bedrohen.

50 Weder in den EB noch in sonstigen offiziellen Stellungnahmen des Bundes wurde bisher konkretisiert, daß und in welchem Umfang durch die Verländerung der mittelbaren Bundesverwaltung Personaleinsparungen in den Bundesministerien notwendig werden. Es ist daher die Annahme nicht abwegig, daß an ein echtes Rationalisierungskonzept für den Bund gar nicht gedacht ist.

51 Zur Bedeutung der Bundesaufsicht für den Bundesstaat siehe *Pernthaler/Weber*, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979); *Pernthaler*, FS Schambeck, 561 ff; *Frowein*, Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz (1961); v. *Mangoldt*, Vom heutigen Standort der Bundesaufsicht (1966); *Lerche*, in Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art 84 Rz 124 ff mwN; *Kölz*, Bundestreue als Verfassungsprinzip?, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1980, 145 ff; vgl auch *Ossenbühl*, Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz, DVBl 1989, 1230 ff (1232 f), der auf den Wert einer „geräuschlosen“ Bundesaufsicht hinweist.

52 Zu dieser Terminologie siehe schon *Triepel*, Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches (1917) 120; *Weber*, Die Bundesaufsicht als staats- und verfassungstheoretisches Problem, in: *Pernthaler/Weber*, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich (1979) 7 ff (14).

vermehrt, ihr Einsatz wird auch durch unbestimmtere Begriffe ermöglicht, was dem Prinzip der eng umschriebenen Einzelermächtigung widerspricht⁵³. Tendenziell sind solche umfassenden Kontrollrechte stark bürokratismusfördernd. Gerade die Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung ab Maria Theresia zeigt, wie zentralistisches Mißtrauen gegenüber den Ländern zu einer sich verselbständigenden Bürokratie der Aufsicht ohne Maßstab führt, womit gute Reformansätze rasch überwuchert werden⁵⁴.

2. Die Tendenz zur Zentralisierung durch eine Ausdehnung erstinstanzlicher Zuständigkeiten der Minister

Art 11 Abs 4 ermöglicht es, Akte der Vollziehung, die bundeseinheitlich getroffen werden müssen, dem zuständigen Bundesminister vorzubehalten. Angesichts des Wegfalles wichtiger Entscheidungsrechte der Ministerien in Angelegenheiten des neuen Art 11 ist ein starker Druck der Zentralstellen auf Inanspruchnahme dieser Möglichkeit zur Herbeiführung einer bundeseinheitlichen Vollziehung zu erwarten⁵⁵. Die damit verbundenen „Distanzkosten“ für Akte in den Bundesländern sind aus der Sicht der Verwaltungsreform kritisch zu beurteilen⁵⁶.

3. Die Schaffung neuer Bundesbehörden und -ämter

Mitunter wird in der Öffentlichkeit Eindruck erweckt, daß durch die Bundesstaatsreform die *gesamte* Bundesverwaltung dezentralisiert wird. Dieser Eindruck ist falsch. In Art 10 B-VG bleibt nach wie vor ein umfangreicher Kompetenzrechtsblock erhalten. In diesen Angelegenheiten steht es dem Bund frei, die Vollziehung den Ländern zu übertragen oder eigene Bundesbehörden damit zu befassen. Wichtig ist, daß die Bestandsgarantie der mittelbaren Bundesverwaltung entfallen ist, wodurch der Bund weitgehend frei ist, neue Behördentypen in den Ländern zu schaffen. Überspitzt formuliert: Das neue System bietet Ansätze für eine Rückkehr zur Doppelgeleisigkeit der Verwaltung. Gerade in den Bereichen des Umwelt- und Konsumentenschutzes sind starke zentralistische Kräfte fordernd tätig.

53 *Pernthaler*, in *Pernthaler/Weber*, Bundesaufsicht, 31 ff (38).

54 *Beidtel*, Geschichte; *d'Elvert*, Zur Oesterreichischen Verwaltungs-Geschichte, mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder (1880); *Weber/Schlag*, Sicherheitspolizei und Föderalismus (1995) 12 ff.

55 Vgl exemplarisch *Weber/Walzel v Wiesentreu*, Verbraucherschutz und Bundesstaatsreform im Lichte der europäischen Integration (1996) 64 ff.

56 Insbes Dienstreisen, Fahrtkosten von Parteien, Kommissionsgebühren etc.

V.

Die Schaffung von *Landesverwaltungsgerichten* ist durch einen Initiativantrag der Klubobmänner der großen Koalition konkreter - wenn auch noch nicht ganz konkret - geworden⁵⁷. Das Begutachtungsverfahren hat gezeigt, daß zwar ein sehr breiter Konsens über die Notwendigkeit der Einführung der Landesverwaltungsgerichte besteht, daß die Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation und die Verwaltungsreform aber noch unabsehbar sind. Auch die zentrale Frage der Finanzierung ist noch völlig offen⁵⁸.

Will die Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit⁵⁹ verwaltungsreformatory sinnvoll sein, so darf sie nicht weitere zusätzliche Instanzenzüge schaffen, sondern muß - im Gegenteil - zu einer Verfahrensvereinfachung beitragen⁶⁰.

Der Initiativantrag sieht Landesverwaltungsgerichte als Kontrollinstanzen vor, die *nach* Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges über die Rechtswidrigkeit von Bescheiden in Angelegenheiten der Landesverwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung sowie von Vorstellungen gegen Bescheide von Gemeindeorganen im eigenen Wirkungsbereich absprechen sollen⁶¹. Für die unmittelbare Bundesverwaltung ist ein **Verwaltungsgericht 1. Instanz des Bundes** vorgesehen⁶². Die Entscheidungen der Landesverwaltungsgerichte unterliegen der (weiteren) Kontrolle durch den VwGH. Dieser kann im Wege der verfahrensfreien Repulsion die Behandlung von Beschwer-

57 306/A, 19. GP, 23.6.1995.

58 Vgl etwa die Anmerkungen der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, VST-1125/26 vom 28.8.1995 sowie deren Stellungnahme VST-1125/30 vom 25.9.1995; die Stellungnahmen des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Angelegenheiten, 10.210/66-Pr/10a/95 vom 31.8.1995, des Rechnungshofes, ZI 2613-01/95 vom 1.9.1995, des UVS Oberösterreich, VwSen-820028/12/Li/Rt vom 25.8.1995 oder der Vorarlberger Rechtsanwaltskammer, LÄ/ÖRAK/GA1 vom 18.8.1995.

59 *Pernthaler* (Hrsg), *Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte* (1986); *Pernthaler/Rath-Kathrein*, Die Einführung von Landesverwaltungsgerichten - eine Alternative zu den „unabhängigen Verwaltungssenaten in den Ländern“, JBl 1989, 609 ff; *Pernthaler* (Hrsg), *Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit* (1993); *Pichler*, Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit (1994).

60 Der verwaltungsreformatory Schlüssel liegt in der Beschränkung des Zuganges zum (Bundes)VwGH. Landesverwaltungsgerichte als bloße Zwischeninstanz lassen eine verfahrensökonomische Verbesserung nicht erwarten. Die durch die B-VG-Novelle 1974 (444/1974) initiierte Verfahrensreform (Grundsatz des zweistufigen Instanzenzuges, Art 103 B-VG) würde so konterkariert werden.

61 Art 119a Abs 5, Art 129 Abs 2, Art 130 Abs 1.

62 Art 129 Abs 2; die Bedeutung dieses Verwaltungsgerichts wird in erster Linie in der Kontrolle *fremdenrechtlicher* Bescheide nach dem FrG und AsylG liegen.

den ablehnen⁶³. Der VwGH soll demnach nur mehr Beschwerden behandeln, die zur Lösung einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung dienen. Dabei soll der *Herstellung einer einheitlichen Rechtsprechung* besondere Bedeutung zukommen. Die Landesverwaltungsgerichte sollen den Sachverhalt selber ermitteln, ohne an die Annahmen der belangten Behörden gebunden zu sein. Ob diese Gerichte kassatorisch oder reformatorisch entscheiden, soll durch ein einfaches Gesetz festgelegt werden.

So positiv die Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit im Grundsätzlichen sein mag, so problematisch scheinen mir einzelne konkrete Aspekte dieses Reformwerks zu sein.

1. Die Landesverwaltungsgerichte sind trotz der verfügbaren Zugangsbeschränkungen zum (Bundes-) Verwaltungsgerichtshof als reine *Zwischeninstanz* konzipiert. Die Anrufung des VwGH in reinen Landesrechtssachen (Art 15 B-VG) ist im Lichte des Auftrages des VwGH, für eine einheitliche Rechtsprechung zu sorgen, nicht nur föderalistisch, sondern auch verfahrensökonomisch problematisch⁶⁴. In Zeiten ständiger Novellierungen beinahe aller Rechtsgebiete wird die Befassung des VwGH weit häufiger erfolgen als es die Bestimmung des geplanten Art 130 Abs 5 erwarten läßt⁶⁵. Verfahren werden so sicherlich nicht beschleunigt.
2. Die Möglichkeit, eigenständige Beweisverfahren durchzuführen, wirft die Frage auf, mit welchen Personal- und Sachmitteln dies zu geschehen hat. Entscheidet ein Landesverwaltungsgericht über eine Beschwerde gegen einen Bescheid der Landesregierung, ist es wohl wenig sinnvoll und im

63 Art 130 Abs 5: „Der Verwaltungsgerichtshof kann die Behandlung einer Beschwerde durch Beschluß ablehnen, wenn sie nicht die Lösung einer Rechtsfrage erfordert, der grundsätzliche Bedeutung etwa deshalb zukommt, weil die angefochtene Entscheidung von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abweicht, eine solche Rechtsprechung fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes oder der anderen Verwaltungsgerichte nicht einheitlich beantwortet wird; in Verwaltungsstrafsachen außerdem nur dann, wenn bloß eine Geldstrafe verhängt wurde, die eine durch das Bundesgesetz über das Verfahren (Art 136) zu bestimmende Höhe nicht übersteigt.“

64 Der VwGH verhindert traditionell die Entwicklung eigenständiger regionaler Rechtskulturen durch nivellierende Übertragung von landesrechtlichen Rechtsinstitutionen auf andere landesrechtliche Begriffe (Pernthaler/Kathrein/Weber, Der Föderalismus im Alpenraum (1982) 261 ff; zu den Hintergründen Jabloner, Grundfragen der Landesgesetzgebung, in: Rebhahn (Hrsg), Beiträge zum Kärntner Landesrecht (1995) 1 ff (7 ff). Dies hat besonders im Baurecht und im Naturschutzrecht zur bekannten „Uniformität der Landesgesetzgebung“ geführt, indem der Vollziehung Möglichkeiten zu Interpretationsvarianten von vornherein abgeschnitten wurden; vgl auch Kobzina, Die richterliche Verwaltungskontrolle und die ausstehende Integration von Rechtsschutz und Föderalismus, in: Pernthaler (Hrsg), Unabhängige Verwaltungssenaten und Verwaltungsgerichtsbarkeit (1993) 161 ff (170), der dieses Problem unter dem Gesichtspunkt der personellen Zusammensetzung des VwGH erblickt.

65 Die Überlastung der Gerichtshöfe des Öffentlichen Rechts resultiert ja zu einem erheblichen Teil aus der sich ständig beschleunigenden Wachstumsspirale der Rechtssetzung mit allen legislativen Anpassungs- und Koordinationsproblemen. Zu den Dimensionen dieser Überlastung siehe Jabloner, Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts und Verwaltungsgerichtsbarkeit, ÖJZ 1995, 921 ff.

Lichte des Art 6 MRK auch rechtlich bedenklich, bei Ermittlungsmängeln wieder dieselben Akteure tätig werden zu lassen⁶⁶. Damit stellt sich die Frage nach der notwendigen Ausstattung dieser Gerichte mit Personal, will man nicht von Anfang an das richterliche Personal heillos überlasten. Da Verwaltungsverfahren eine ganz andere Struktur der Ermittlungen aufweisen als zivil- und strafgerichtliche Verfahren, ist auch die Struktur der Ermittlungsverfahren eine andere⁶⁷.

3. Die wohl zentralste Frage für die Verwaltungsreform betrifft die künftige Entscheidungsform: Sollen die Landesverwaltungsgerichte kassatorisch oder reformatorisch entscheiden?

Für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen und für strafrechtliche Anklagen ließe sich durch die Einführung reformatorischer Entscheidungen manches Art 6 MRK-Problem lösen⁶⁸. Für die anderen Entscheidungen - und diese bilden doch die Mehrzahl - bedeutet diese Frage eine Weichenstellung der künftigen Landesverwaltung.

Eine vollumfängliche reformatorische Kognitionsbefugnis der Landesverwaltungsgerichte würde unsere traditionelle „politische“ Verwaltungskultur in eine gerichtsförmig organisierte Administration umfunktionieren. Damit verbunden wären tiefe Einschnitte in Institutionen wie „politische Verantwortlichkeit“⁶⁹, das Aufsichts-, Leitungs- und Weisungsrecht oberster

66 Die rechtlichen Bedenken beziehen sich insbes auf den Einsatz der nach AVG ja vorrangig einzusetzenden *Amtssachverständigen*; vgl *Kopetzki*, Art 5 und Art 6 EMRK und das österreichische Verwaltungsverfahren, EuGRZ 1983, 173 ff (187); *B. Davy*, Sachverständigenbeweis und Fairness des Verfahrens, ZfV 1986, 310 ff (313 ff, 319 f); *Funk*, Die Aufgaben des Sachverständigen im Rahmen rechtlicher Entscheidungen - Verfassungsfragen der Sachverständigentätigkeit, in: Aicher/Funk (Hrsg), Der Sachverständige im Wirtschaftsleben (1990) 1 ff (20 f); *Thienel*, Das Verfahren der Verwaltungssenate² (1992) 111 ff; vgl dazu die ältere Jud des kk VwGH, die diese Probleme elegant gelöst hat, indem die Unabhängigkeit - auch organisatorisch! - des Sachverständigen von der erkennenden Behörde „zu den Erfordernissen eines ordentlichen Verfahrens“ gezählt wurde; siehe VwGH 5.3.1900, Budw 13.870A; *Back*, Der Beweis im österreichischen Administrativverfahren (1908) 47.

67 Neben der gänzlich anderes gelagerten Thematik spielt das Prinzip der Amtswegigkeit und das der materiellen Wahrheit eine bedeutende Rolle. So ist etwa die wasser- und naturschutzrechtliche Problematik eines Wasserkraftwerkes kaum mit zivilprozessualen Verfahrensthemen vergleichbar.

68 Siehe die Nachweise bei *Rath-Kathrein*, Neuere Entwicklungen zum civil-rights-Begriff, in: Pernthaler (Hrsg), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit (1993) 45 ff (56 ff).

69 Die „politische Verantwortlichkeit“ korrespondiert mit dem Begriff der „politischen Kontrolle“ und geht naturgemäß über die reine Rechtmäßigkeitskontrolle hinaus (*Koja*, Die politische Kontrolle der Vollziehung durch das Parlament, in: Macht und Kontrolle, Bd 5 der Schriftenreihe der Politischen Akademie der ÖVP [1978] 63 ff; *Ermacora*, Die politische Kontrolle, in: Schambeck [Hrsg], Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung [1980] 511 ff; *Gerlich*, Parlamentarische Kontrolle im politischen System [1973]). Im gegebenen Zusammenhang kommt hier insbes die Kontrolle über Ermessensentscheidungen zum Tragen; vgl *Pichler*, Einführung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit (1994) 51 ff.

Organe⁷⁰, in parlamentarische Kontrolle⁷¹ usw. Dabei muß doch auch vorsichtig nach einer möglichen Gesamtänderung unserer Bundesverfassung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG gefragt werden⁷².

4. Da die bloße Addition einer zusätzlichen Instanz aus verwaltungsreformato-
rischen Gesichtspunkten wohl nicht akzeptabel sein kann, wird man davon
ausgehen müssen, daß die Landesverwaltungsgerichte als 2. Instanz fun-
gieren werden⁷³. Damit wird das wesentliche Gewicht der Entscheidungen
auf die Bezirksebene verlagert.

Führt man eine vollumfänglich reformatorische Entscheidungsbefugnis der
Landesverwaltungsgerichte ein, so tauchen die schon angesprochenen
Probleme der Finanzierung auf.

Im Falle der bloß kassatorischen Kognitionsbefugnis werden die Bezirks-
verwaltungsbehörden stark aufgewertet⁷⁴. Neben politischen Gewichtsver-
schiebungen wird sich über kurz oder lang die Frage nach der demokrati-
schen Legitimation stellen - eine Diskussion, die die Geister scheiden
wird⁷⁵. Es muß dann aber auch das Verhältnis Bezirk - Land auf allen
organisatorischen Ebenen neu überdacht werden⁷⁶.

70 Art 20 B-VG; *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung (2) (1978) 115 ff; *Raschauer/Kadza*, Organisation der Verwaltung, in: *Wenger/Brünner/Oberndorfer* (Hrsg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983) 141 ff (152 ff); *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 315 ff, 344 f; die Landesregierung verlöre auch in weitem Umfang die Stellung als „sachlich in Betracht kommende Oberbehörde“ mit allen Rechten und Pflichten nach AVG.

71 *Gerlich*, Kontrolle; *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle (1995) mwN. Damit verbunden wäre ein (weiterer) Funktionsverlust der Landtage.

72 Vgl VfSlg 11.500/1987; betroffen wäre in erster Linie das demokratische Prinzip der Bundesverfassung.

73 Wobei erste Instanz entweder die Bezirksverwaltungsbehörden oder das Amt der Landesregierung oder die Landesregierung selbst sein wird.

74 Vor allem im Verhältnis zum Amt der Landesregierung.

75 Siehe die bisherige Diskussion dokumentiert bei *Miehsler*, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich, in: *Merkl ua* (Hrsg), FS Kelsen (1971) 141 ff; *Demmelbauer/Pesendorfer*, Demokratisierung der Bezirksverwaltung² (1980).

76 Das System der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern baut bekanntlich auf dem Prinzip der Gliederung der Funktionen „politische Leitung“ und „bürokratische Administration“ auf (Unterscheidung von „Repräsentation“ und „Administration“) - vgl *Pernthaler*, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes“ des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337 ff (338). Eine vollumfängliche reformatorische Kognitionsbefugnis der LVerwG würde die politische Leitungsbefugnis der obersten Organe auf organisationsrechtliche Akte (Landeshauptmann!) und auf Weisungs- und Aufsichtsrechte über die Bezirksverwaltung in funktionaler Hinsicht reduzieren, während eigene Entscheidungskompetenzen drastisch verringert würden. Dies muß aber zwangsläufig zu einem organisatorischen Umbau der Behördenstrukturen auf Bezirks- und Landesebene führen.

5. Gänzlich ungeklärt ist das Problem der Finanzierung. Ohne ausreichende Kostenschätzungen - und solche sind in kurzer Zeit seriös kaum anzustellen⁷⁷ - darf eine so große Reform nicht ernsthaft diskutiert werden. Daher erscheint mir der von der Koalition vorgegebene Zeitplan⁷⁸ für die Realisierung der Bundesstaatsreform illusorisch.

⁷⁷ Siehe Begutachtungsverfahren.

⁷⁸ Vgl die Ausführungen von *Kostelka* in seinem Referat und von *Khol* in der Tagespresse vom 20.6.1996, die beide den Abschluß des Bundesstaatsreform 1996, spätestens Anfang 1997 in Aussicht stellen.

Landesverfassungsreform in einem turbulenten Umfeld

1. Geänderte Umfeldbedingungen der Landespolitik

Die regionalen politischen Strukturen bedürfen einer Neugestaltung. In der einschlägigen verfassungspolitischen Debatte lassen sich vier große Themen erkennen: Bundesstaatsreform, Landesverfassungsreform, Bundesratsreform und die Stellung der Länder im Integrationsprozeß. Das wohl eindeutig dominante Thema der letzten Jahre war die Reform des Bundesstaates. Schon aus Aktualitätsgründen war ein zweiter Schwerpunkt die Frage der Beteiligung der Länder am Integrationsprozeß.¹ Es ist nun aber an der Zeit, die Reformdebatte auf eine breitere Basis zu stellen und die genannten Bestandteile systematisch miteinander zu verbinden. Denn selbst eine noch so ausgefeilte und weitgehende Bundesstaatsreform wäre für sich alleine nicht dazu in der Lage, die Länder aus ihrer heutigen Krise herauszuführen.

Halten wir uns dazu vor Augen, was denn der eigentliche Kern der Umgestaltungsnotwendigkeiten der politischen Strukturen in den Ländern bzw um die Länder ist. Es kann nicht deren Ziel sein, um jeden Preis und aus verfassungsideologischen Gründen starke Länder zu schaffen. Es kann nicht darum gehen, zu Lasten anderer Gebietskörperschaften eine Machtumverteilung herbeizuführen, ohne daß dafür andere, triftige Gründe sprechen. Bloße Umverteilung von Macht gerät allzuleicht zu einem Nullsummenspiel zu Lasten der Bürger. Hauptproblem aller Gebietskörperschaften ist heute die insgesamt geringer werdende staatliche Steuerungsfähigkeit. Ziel kann daher nicht bloße Machtumverteilung sein, sondern eine Rekombination von Gestaltungsinstrumenten, die dem vertikal vernetzten politischen Gesamtsystem, auch in ihrem Zusammenspiel, mehr Problemlösungskraft verleiht. Dazu ist es vor allem erforderlich, die Aufgaben und Funktionen der Länder am Maßstab der heutigen Problemlandschaft neu zu bestimmen, und das heißt unter anderem, daß sich die Anpassung der Problemlösungskapazitäten der Länder den beobachtbaren, ohne jede Übertreibung extrem zu nennenden Veränderungen in ihrem Umfeld stellen muß.

Bei allen staatlichen Institutionen ist ein besorgniserregender Abbau der politischen Gestaltungsfähigkeit zu beobachten. Diese Tendenz schlägt in

¹ Grundlegend *Pernthaler*, Das Länderbeteiligungsverfahren an der Europäischen Integration (1992).

Österreich mit besonderer Wucht auf die Länder durch. Dafür sind unter anderen folgende drei Ursachen verantwortlich:

- a) Die vieldiskutierten Schwächen des österreichischen Föderalismus,
- b) die Überlagerung der geschriebenen Verfassungen durch eine auswuchernde Realverfassung, die diesen schwachen Föderalismus seiner letzten Reste an Durchschlagskraft beraubt, und
- c) die strukturellen Schwächen der Politikorganisation in den Ländern selbst.

Die gemütliche Wachstums- und Wohlstandsphase der ersten vier Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg hat diese Schwächen überlagert und verdrängt. Nun geraten sie aber in voller Schärfe ins Scheinwerferlicht. Die Landespolitik steht nicht nur vor der Herausforderung einer „exogen“ erzeugten Krise, sondern ist selbst auch ein maßgeblicher Teil dieser Krise. Daß diese als solche kaum wahrgenommen wird, dieses Schicksal teilt sie mit anderen Krisen der Zeit. Weder die tiefe Krise der Arbeit, der Umwelt oder der Schriftkultur, um drei signifikante Beispiele zu nennen, erscheinen dem allgemeinen Bewußtsein auch nur ansatzweise in einer der Realität entsprechenden Dramatik. Auch die **Krise der Regionen** (man sollte vielleicht besser sagen: **des „Regionalen“**) zeigt sich nicht an „harten“, sondern an „weichen“ Symptomen. Man darf sich nicht davon blenden lassen, daß ausgewählte „Wohlstandsindikatoren“ wie Einkaufszentren, die Zahl der „Aufstiegshilfen“, der Menschen, die Extremsportarten betreiben, an denen High-Tech-Operationen in den Krankenanstalten vorgenommen werden, die Zahl und Raffinesse der Autos und die Größe und Ausstattung der Wohnungen immer neue Rekorde erreichen. Die andere und damit im übrigen kausal verknüpfte Seite ist: Die Natur und die Lebenswelten der Menschen sind einem ungeheuren Verwertungsdruck ausgesetzt, erkennbar etwa an der Totalvermarktung der Alpen, der Innenstädte oder der „Freizeit“. Die lebensweltlich organisierte Produktion von Dienstleistungen und humanbezogenen Qualitäten bricht immer mehr zusammen, ohne daß eine entsprechende Kompensation durch staatliche Dienstleistungen erfolgt. Das Leben in der Region wird immer dichter von den Produkten der Megamaschine² übersät, besetzt und zerklüftet. Die Segmente der Selbstentfaltung und der kulturellen Autonomie werden immer schmaler. Immer unmittelbarer schlägt die Indienstnahme der nationalstaatlichen Politik durch „Signale der Finanzmärkte“, die Unfähigkeit der verantwortlichen Funktionsebenen zu Strukturreformen und das bloß punktuelle „muddling-through“ der europäischen und gesamtösterreichischen Politikebene auf Lebensabläufe, Lebensbedingungen und Lebensqualitäten in den Regionen durch. Immer unerbittlicher und schneller wird der Wettbewerb zwischen den Individuen, Unternehmen, Gemeinden, immer geringer die Spielräume für die nichtmonetären Entfal-

2 Vgl. Eurich, Die Megamaschine (1991).

tungspotentiale der Menschen. Die soziale, kulturelle und ethische Kohäsion bricht auseinander. So wird das bisherige einigermaßen ausgewogene Netzwerk an relativ stabilen Systemen, die in ihrem Zusammenspiel eine leidlich lebenswerte Gesamtheit hervorgebracht haben, nach und nach durch eine bizarre, unwirtliche, instabile, riskante Landschaft an Konsumfeldern, unter scharfem Rationalisierungsdruck stehenden staatlichen und privaten Einrichtungen, weitgehend fremdgesteuerten Lebensfeldern und einer losen Ansammlung von monadisierten Individuen, die sich immer einsamer durch diesen Dschungel kämpfen, ersetzt und verdrängt.

Die vermachtete politische Öffentlichkeit wird diesen Befund als überzogene Apokalypse bewerten. Damit wird aber nur bewiesen, daß Fähigkeit und Wille zu einer qualitativen, sich der ganzen Breite und Intensität der Wirklichkeit offen zuwendenden Befundaufnahme fehlen. „Lebensqualität“³ läßt sich nur bezogen auf ein ganzheitliches Netzwerk von Sensoren, Rezeptoren, Sinnkonstruktionen, Infrastrukturen und auch, aber eben nur „auch“ an Geld, Waren und Dienstleistungen, feststellen. Die alten Begriffe von Geld, Ware, Wachstum, Sozialstaat, Arbeit, Sozialprodukt, lösen sich heute, **aus der Perspektive der Individuen** betrachtet, auf. Genau in diesem Auflösungsprozeß erleben Ort, Zeit, Konkretheit und damit die Politisierung von Lebenszusammenhängen eine Renaissance, sofern man die Zeichen der Epoche lesen kann.⁴ Damit wird aber unter anderem **das „Regionale“ ein Schlüsselbegriff** für die Menschen, und die politische Mißachtung des Regionalen zum Wegbereiter eines auf Abstraktionen gegründeten Herrschaftssystems, die Krise der Regionalpolitik („Politik“ im weitesten Sinne verstanden) ein ganz zentraler Bestandteil der allgemeinen Krise.

Eine politische Krise liegt objektiv dann vor, wenn sich die Schere zwischen den anstehenden Problemen und den darauf antwortenden Lösungen öffnet. Genau das ist derzeit, ohne jedes Anzeichen für eine Trendumkehr, in den Regionen der Fall. Und diese Schere öffnet sich um so mehr, je weiter man den Zeithorizont in die Zukunft legt.

Allerdings läßt sich der verfassungspolitische Veränderungsbedarf an Hand der schieren Zahl, Größe und Bedeutung der aufgetürmten Probleme noch gar nicht mit der nötigen Schärfe messen. Erst wenn man die **neuen Muster der Veränderungen**, die neuen Anforderungen an die Organisation öffentlicher Entscheidungen, die ausströmenden Potentiale der Politik im Verhältnis zu den Problemstrukturen betrachtet, wird die Erforderlichkeit einer radikalen Neube-

3 Lebensqualität, letztlich wohl Ziel jedes staatlichen Handelns, ist ein Gleichgewicht zwischen den rationalen, emotionalen und ästhetischen Dimensionen des Menschen, dazu gehören materielle und soziale Bedürfnisse, aber nicht ausschließlich, diese sind letztlich nur Mittel zum Zweck einer emotionalen, kulturellen und immateriellen Entfaltung.

4 Vgl. Giddens, Kritische Theorie der Spätmoderne (1972); derselbe, Konsequenzen der Moderne (1995).

wertung der Leistungsfähigkeit der bestehenden Verfassungen in vollem Umfang erkennbar.

Zum einen stehen die politischen Systeme vor einer **enormen Problemkonzentration**, zB gigantischen Umweltproblemen, einem auseinanderbrechenden Sozialstaat, einem völligen Umbruch in der Arbeitswelt, einer bedrückenden Vernichtung lebensweltlicher Qualitäten, einer breitangelegten Kolonialisierung autonomer Lebenskulturen.⁵ Diese Akkumulation von Problemen spielt sich, von den relevanten Handlungsebenen her betrachtet, nur scheinbar in einer anderen politischen Arena als jener der Region ab. Eine vorschnelle Zuweisung der Verantwortung zu Weltmarkt, Nationalstaat, Konsumverhalten wäre jedenfalls einseitig. Die Region ist nicht nur „Schauplatz“ prekärer Prozesse, sie ist in diese auch politisch zutiefst verstrickt. Beispielsweise als zwar relativ kraftlos erscheinendes, aber dennoch - auch aus der Perspektive der Bürger - verantwortliches Handlungszentrum, als unverzichtbarer potentieller Akteur in einem vertikal geschichteten, von der globalen Ebene bis zum Individuum hinabreichenden Netzwerk an Lösungen, als (zumeist) unfreiwilliger Finanzier von externen Kosten von Entwicklungen und Entscheidungen, die in den oberen Etagen des ökonomischen und politischen Systems produziert werden. Die „Megatrends“, die Wachstumsfolgen, die Externalisierungen nationalstaatlicher Politik, sind daher auch ein erstrangiges Thema für die Landespolitik, egal welche Verantwortungsfelder die Verfassung den Ländern zuweist.

Fatal ist zweitens, daß dieser „Problemstau“ - und das nicht zufällig - in eine Phase des **Umbruchs der ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungsmuster** fällt. Deren gemeinsames Kennzeichen ist es, daß sich gesellschaftliche und wirtschaftliche Risiken, unerwünschte Trends und die regionale Lebensqualität beeinträchtigende Wachstumsfolgen dem Zugriff politischer Interventionen merklich besser als bisher entziehen können. Zu nennen sind hier etwa: der Übergang von linearen zu fraktalen Entwicklungsdynamiken, die hohe Mobilität der wichtigsten Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft, die einer ortsgebundenen politischen Struktur gegenüberreten, die Beschleunigung des Tempos der Entwicklung, die Vermachtung und Vermarktung von Bewußtseinsbildung und Denkweisen, die Ersetzung der Schriftkultur durch eine visuelle, industriell produzierte „Einheitskultur“, der generelle Bedeutungsverluste von „Örtlichkeit“, die Individualisierung, der Wegfall von politischen, gesellschaftlichen und kulturellen „Fermenten“, die in der Vergangenheit die Gesellschaft in einem menschengerechten Gleichgewicht stabilisiert haben, die brutale, ungefiltert in die Lebenswelten knallende Unmittelbarkeit der Wirkun-

⁵ Zu einigen wichtigen Aspekten *Adorno*, GS 4, 38 ff; *derselbe*, Soziologische Exkurse (1956) 87; *derselbe*, GS 8, 125; *Sennett*, Verfall und Ende des öffentlichen Lebens (1983) 299; *Postman*, Das Verschwinden der Kindheit (1983) 151; *Lasch*, Das Zeitalter des Narzißmus (1986) 261; *Virilio*, Fahren, Fahren, Fahren (1978) 37; *Sana*, Das Ende der Gemütlichkeit (1992) 163 ff.

gen von Markt und einer Politik der Reaktion von „Signalen der Finanzmärkte“.

Drittens hat zu alledem das **Grundmodell** der Politik der letzten Jahrzehnte,⁶ das sozialökonomische Konzept des „Fordismus“,⁷ seine doch recht anerkennenswerte Leistungsfähigkeit weitestgehend verloren. Der Wohlfahrtsstaat der letzten Jahrzehnte war Resultat eines relativ intelligenten regulatorischen Konzepts, dessen Eckpfeiler etwa in Österreich ein breit angelegter Staatsinterventionismus, die Sozialpartnerschaft, die ökonomische Makrosteuerung, das Normalarbeitsverhältnis, waren. Diese Konzeption sicherte eine relativ harmonische, ja fast gemütliche Entwicklung der Gesellschaft, insbesondere eine permanente Steigerung der materiellen Lebensqualität für große Teile der Bevölkerung. Es handelte sich um ein relativ einfaches und - was für unsere Zwecke besonders wichtig ist - politisch unkompliziert handhabbares Fortschrittsmodell. Die „fordistische Wohlfahrtsformel“ bestand in der Fähigkeit des sozio-ökonomischen Systems, Wachstums- und Produktivitätsgewinne in eine gleichgewichtige, den menschlichen Bedürfnissen halbwegs angemessene und zudem kontinuierlich fortschreitende Verbesserung der Lebenslagen der Menschen umzusetzen. Die neuen Grundstrukturen des sozioökonomischen Systems haben diesen Mechanismus weitestgehend untergraben. Die „alten Formeln“ stimmen nicht mehr, sie wirken nicht mehr, ja sie stehen oft sogar einer gedeihlichen Entwicklung von Wirtschaft und Wohlstand im Wege.⁸

Viertens ist eine **relative Verringerung** der für soziale, ökologische und kulturelle Zielsetzungen verfügbaren „Wertmassen“ zu beobachten. Aus dem Verteilungsstaat wird so ein Umverteilungsstaat,⁹ ein Staat der Rationalisierung und in gewisser Weise der Verwaltung eines Niedergangs. Auf der einen Seite werden große Teile des verfügbaren Wertprodukts für einen Reparaturkapitalismus (Umwelt, Medizin), für eine überbordende Produktdifferenzierung, für Mode, Krempel und letztlich auch nicht wenig an Abfall verwendet, die Umschlagsgeschwindigkeit von Waren und Infrastrukturen erreicht schwindelnde Höhen. Auf der anderen Seite werden die reichumschaffenden Potentiale der informellen Lebens- und Arbeitswelten (wie der Familien) untergraben. Der dadurch entstehende Bedarf nach ersatzweisen, kompensierenden öffentlichen Leistungen kann aber schon aus budgetären Gründen nicht befriedigt werden.¹⁰ Die verfügbaren finanziellen Mittel reichen letztlich nicht

6 Siehe dazu etwa den Überblick bei *Jessop*, Veränderte Staatlichkeit, in: *Grimm* (Hrsg), Staatsaufgaben (1996) 43 ff, insbes 58 ff.

7 Noch immer grundlegend *Hirsch/Roth*, Das neue Gesicht des Kapitalismus (1990); *Hirsch*, Kapitalismus ohne Alternative (1990).

8 *Firlei*, Hat das Arbeitsrecht überhaupt eine Zukunft? in: *Mayer-Maly/Bydlinski*, Die Arbeit: ihre Ordnung, ihre Zukunft, ihr Sinn (1995) 79 ff; derselbe, Kampf um die letzten Jobs, Die Furche 11.7. 1996, 1 f.

9 Siehe etwa jüngst *Hobsbawm*, Das Zeitalter der Extreme (1995) insbes 711.

10 Man kann alleine die in Haushalten gratis geleistete Arbeit mit mehr als 1 Billion Schilling veranschlagen.

mehr aus, um einem wachsenden Teil der Gesellschaft von materieller und kultureller Verarmung zu schützen.

Zusammenfassend: Problemakkumulation, Verarmungs- und Verknappungstendenzen, neue Muster der Systemdynamik und das Fehlen einer neuen Gleichgewichtsformel, diese Mischung amalgamiert zu einem explosiven Cocktail an geänderten Umfeldbedingungen für das politische System im allgemeinen und für das politische System der Bundesländer (und Gemeinden) im besonderen. Um es mit *Willke*¹¹ zu sagen: Der moderne Staat sieht sich mit Entscheidungslasten konfrontiert, die er „in seiner gegenwärtigen Form weder lösen noch lassen kann“.

2. Einige neue Entwicklungsmuster mit verfassungspolitischer Relevanz

Ich gehe nun auf einige wichtig erscheinende Veränderungen im einzelnen ein. Sie sollen helfen, wenigstens andeutungsweise zu skizzieren, in welche Richtung ein Umbau der politischen Strukturen in den Ländern (bzw bezogen auf die Länder) gehen sollte.

2.1. Aufwertung der regionalen und lokalen Regulierungsebene

So paradox es klingt: Mit den laufenden Umbrüchen ist eine beachtliche **Aufwertung** der („objektiven“) **Bedeutung regionaler Politik** verbunden.¹² Damit muß, um Mißverständnisse zu vermeiden, keineswegs eine politische oder verfassungsrechtliche Aufwertung der Regionen Hand in Hand gehen. Deren Unterlassung verursacht dann aber beträchtliche „Kosten“ aller Art.

Eine der Ursachen der **Renaissance des Regionalen und Lokalen** besteht darin, daß für die Lösung der dem Staat gestellten Probleme und Aufgaben zunehmend **vernetzte und konkrete Aktivitäten** erforderlich sind, die nur in relativ kleinen Handlungsfeldern (Regionen, Bezirken, Gemeinden) umsetzbar sind. Das steht in Kontrast zum bisherigen Steuerungsmodell, das sich lange Zeit über den Zentralstaat in passabler Weise verwirklichen ließ, und zwar nicht zuletzt deswegen, weil es maßgeblich auf den Instrumenten **allgemeiner rechtlicher Regelungen** und **monetärer Umverteilung** basierte, ob es sich dabei um Arbeitnehmerrechte, soziale Sicherheit, Konsumentenschutz, Mietenrecht,

11 Ironie des Staates (1996) 11.

12 Vgl. *Prigge/Ronneberger*, Globalisierung und Regionalisierung - zur Auflösung Frankfurts in die Region, Österreichische Zeitschrift für Soziologie 1996, 129 ff; *Pintarits*, Der "Region" auf der Spur. Zur Bestimmung eines Begriffs im "Europa der Regionen", in: *Althaler/Matzner/Prisching/Unger* (Hrsg), Sozioökonomische Forschungsansätze: historische Genese, Methoden, Anwendungsgebiete (1995) 265 ff; *Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung* (Hrsg), Zivile Gesellschaft. Wirklichkeit oder Beschwörung neuen Gemeinsinns? Graue Reihe: Materialien des IRS (1994).

ökonomische Globalsteuerung usw. handelte. Diese Instrumente waren einfach im Vollzug, gleichsam „self executing“, in hohem Ausmaß akzeptiert, sie bauten auf standardisierten Lebensverhältnissen¹³ und der alten magischen „Wachstumsformel“¹⁴ auf. Anders als heute gab es keinen ausgeprägten Bedarf nach zusätzlichen komplexen und auch konflikträchtigen Umsetzungsstrategien „vor Ort“.

Dieses unkomplizierte Modell funktioniert nun in wesentlichen Bereichen nicht mehr. Beispielsweise bedarf die Sozialpolitik immer mehr auch einer regionalen und lokalen Infrastruktur, zB der Organisation von Dienstleistungen, Einrichtungen, Qualitätskontrollen, Kooperationen von Sozialberufen, präventiven Strategien. Diese Aufgaben sind mit anderen regionalen Politikfeldern, von der Gesundheits- und Wohnbaupolitik bis zur Raumordnungs- und regionalen Beschäftigungspolitik eng verzahnt. Oder: Die **Beschäftigungspolitik** wird zunehmend zu einer Funktion regionaler Wirtschaftspolitik. Die regionale Wirtschaftspolitik wiederum sollte vielfältige Vernetzungen zu anderen konkreten regionalen Planungsfeldern aufarbeiten, zu Raumordnung, Verkehr, Ausbildung, Technologieförderung, Telekommunikations-Infrastruktur. Oder, um ein anderes Beispiel zu nennen: **Frauenpolitik** kann nicht alleine über ein Gleichbehandlungsgesetz oder sozialrechtliche Normen erfolgreich sein, sondern es sind an die regionalen Strukturen angepaßte Ausbildungsprogramme, Kinderbetreuungseinrichtungen, familienunterstützende Dienstleistungen, Beratungseinrichtungen, organisatorische Netzwerke, Programme der Arbeitsmarktverwaltung, vernetzte Handlungsstrategien in Richtung auf die betrieblichen Interessenvertretungen, die Schulen, die Medien, erforderlich.

Verallgemeinert man diesen Befund, so kann man feststellen: Die Verwirklichung nahezu aller politischer Ziele bedarf in nahezu allen Politikfeldern zumindest flankierend und ergänzend, immer häufiger sogar primär, einer regionalen und lokalen Komponente, im Sinne konkret vernetzter, in raum-zeitlich jeweils spezifische Strukturen eingepaßter Aktivitäten. Der damit natürlich nicht beseitigte Gesetzes-, Verteilungs- und Verwaltungsstaat ist zunehmend auf ein starkes und handlungsfähiges, aber auch mit ausreichenden Ressourcen ausgestattetes regionales Standbein angewiesen. Zusammenfassend und nochmals verallgemeinert: Der massive (objektive) Funktions- und Aufgabenzuwachs der regionalen Ebene resultiert vor allem aus der Tatsache, daß

13 Siehe dazu ausführlicher unten 4.

14 Siehe dazu *Firlei*, Hat das Arbeitsrecht überhaupt eine Zukunft? in: *Mayer-Maly/Bydlinski*, aaO 86 f.

die klassischen zentralen Regulierungen ein System so dichter Interdependenz zumindest nicht mehr so dominant wie bisher steuern können.¹⁵

2.2. *Vom allgemeinen Gesetz zur vernetzten Problemlösung*

Aber auch unabhängig von den Implementationsproblemen der Politikziele des Zentralstaats gilt: Die Aufgabenstellungen und Probleme in den Regionen haben einen derart hohen Grad an konkreter Interdependenz erreicht, daß weder der Markt noch allgemeine Gesetze als angemessene Regulierungsinstrumente angesehen werden können. Die Regionen, Städte und Gemeinden werden - als Gesamtheit funktional verflochtener Leistungen, Prozesse, Wechselbeziehungen und externer Folgen betrachtet - immer betriebsähnlicher, weil die Beziehungen zwischen Objekten, Prozessen und Verhaltensweisen immer komplexer, immer enger und immer stärker voneinander abhängig werden. Verfassungspolitisch ist dies höchst beachtlich: Die breit gestreuten neuen Aufgabenstellungen der Regionen erfordern - zumindest ergänzend - ein anderes Steuerungsinstrumentarium, als es dem klassischen Verfassungsstaat eigen war und ist. Das Modell der Gewaltentrennung und der aus Gründen der demokratischen Legitimation erforderlichen Anbindung der Verwaltung an einen rechtsstaatlichen Gesetzesvollzug funktioniert unter diesen Bedingungen nicht mehr ausreichend. Das Ausmaß an Komplexitätsverarbeitung, das für die Bewältigung eines „intelligenten regionalen Managements“ gebraucht wird, überfordert die nicht professionalisierten Politikebenen der Landesregierung und der Landesparlamente aus einer Vielzahl von Gründen.

2.3. *Konfliktintensität und Zeitdruck steigen*

Politik wird konfliktreicher. Auch von diesem Trend sind die Regionen besonders stark betroffen. Maßnahmen und Reformen wie eine konsequente Raumordnung, strengere Kalküle bei der Verteilung von Sozialleistungen, verkehrspolitische Maßnahmen, Grundverkehrsregelungen, die Einführung von Effizienz- und Bedarfskriterien in allen Bereichen, Verschlinkung des öffentlichen Sektors, Maßnahmen der präventiven Gesundheitsfürsorge, der Aufbau eines regionalen (lokalen) „Zweiten Arbeitsmarktes“ und ähnliche greifen in Interessenlagen, Besitzstände, Freiheiten und Gewohnheiten intensiver ein als die für die Zeiten der Verteilung von Wachstumsgewinnen und einer Politik der stetigen und gleichmäßigen Befriedigung aller Gruppeninteressen typischen Regulierungsmuster. Chancen, Risiken, Belastungen und Gewinne werden

¹⁵ Das indizieren auch die in jüngster Zeit den Ländern übertragenen Aufgabenstellungen wie die der konkreten Implementierung der Pflegevorsorge durch ein Netzwerk von Pflegediensten, die der Übertragung der Krankenanstaltenreform oder der Schaffung von Kinderbetreuungsdienstleistungen.

heute nicht nur durch den Markt, sondern vor allem auch durch die Politik neu verteilt, und dazu gibt es keine Alternative, will der Staat wieder handlungsfähig werden. Auf Grund dessen steigt der Erklärungs- und Legitimationsbedarf politischer Projekte. Gleichzeitig hat sich die Politik erstmals mit einem kritischen Zeitfaktor auseinanderzusetzen. Wesentliche Megatrends zeigen der Politik eine „deadline“ auf. Das ist insofern ein radikaler Bruch mit den bisherigen Denkweisen, als es für Lösungen „zu spät“ sein kann. Politik muß sich der unangenehmen Wahrheit stellen, daß Systeme (jedenfalls für menschliche Zeitmaße) endgültig kippen und daß unerwünschte Entwicklungspfade irreversibel werden können. Das bedeutet, daß die bisherigen bloßen „Optionen“ zu harten „Erfordernissen“ aufrücken.

Zeitknappheit, Irreversibilität und Ressourcenknappheit sind für das politische System eine Falle, die nur mit neuen Methoden vermieden werden kann. Das Spannungsverhältnis zu einer Demokratie, die inmitten einer von den Informations- und Kommunikationsströmen her hochgradig vermachteten, rationalen Lösungsmustern eher feindlichen Umwelt nicht mehr dazu in der Lage scheint, das erforderliche Mindestausmaß an Diagnose- und Lernfähigkeit, Reflexivität und an Mut zu harten Schnitten aufzubringen, ist nicht zu verkennen. Es verlangt nach einer Neujustierung der Bauelemente und Gewichte im politisch-gesellschaftlichen System.

Verfassungspolitisch sind daraus zwei vorerst widersprüchlich erscheinende Schlußfolgerungen zu ziehen: zum einen gilt es, künftighin verstärkt einen nicht selten unabweisbaren Handlungsbedarf zu **kommunizieren**. Andererseits sind aber auch „Erfordernisse“ oder „Mindeststandards“ verfassungsrechtlich **abzusichern** bzw mit Durchsetzungsmacht – auch gegen Mehrheiten – auszustatten. Im Ergebnis kann dies eine Aufwertung wie eine Relativierung der Demokratie bewirken, wahrscheinlich ist beides der Fall und mündet in ein neues, komplizierteres Verständnis von Demokratie. Jedenfalls liegt der Gedanke nahe, daß es zu Verschiebungen zwischen den staatlichen und gesellschaftlichen Gewalten kommen muß. Zu diskutieren sind eine Erweiterung der Einflußzonen der Verfassungsgerichtsbarkeit, die Schaffung einer demokratisch legitimierten, aber dennoch autonomen Kommunikations-, Informations- und Medienkomponente des politischen Systems, oder eine Stärkung des Grundsatzes der Fachlichkeit politischer Entscheidungen und Regulierungen (im Sinne prozeduraler Gewährleistungen).

2.4. Erosion standardisierter und typisierbarer Lebenslagen

Eine weitere Veränderung von großer Tragweite ist die Erosion von Standardisierungen in fast allen politisch relevanten Steuerungsfeldern. Politik bestand bisher in hohem Ausmaß in der Befriedigung relativ einheitlich ausgestalteter, „typischer“ Interessenlagen. Das Arbeitsrecht etwa war auf ein „Normal-

arbeitsverhältnis“ zugeschnitten,¹⁶ das Sozialrecht auf eine typische, massenhaft vorkommende Kombination von Erwerbsarbeit, Familie und relativ stabilen Lebens-, Erwerbs- und Konsumbeziehungen. Lebensweisen, Lebensverhältnisse, Wohnverhältnisse ua ließen aus diesem Grunde weitgehend typisierte Regulierungen zu. Vor allem basierte das „fordistische“ Erfolgsrezept der letzten Jahrzehnte insgesamt und maßgeblich auf solchen Standardisierungen, insbesondere im Bereich der Arbeitnehmer- und Sozialpolitik, deren Leistungsfähigkeit neben dem hohen Wirtschaftswachstum die entscheidende Säule eines umfassenden Wohlfahrtskonzepts war.¹⁷ Vor allem die standardisierten Arbeits- und Lebensverhältnisse ermöglichten es, daß sozialpolitische, beschäftigungspolitische und andere Konzeptionen von eher geringer regulationspolitischer Komplexität darauf aufbauen konnten. Heute hingegen ist die Interessenlandschaft extrem fragmentiert. Lösungen erfordern Differenzierungen - bei Anreizen, Belastungen, Transferleistungen. Das schafft Probleme auf der Ebene der Legitimation ebenso wie auf der Ebene der Bewältigung der Komplexität. In der Kinder- und Jugendwohlfahrt sind zB standardisierte Anspruchsumschreibungen völlig fehl am Platz. Generell ist eine hochgradige „Individualisierung“ im gesamten Politikfeld des „zweiten sozialen Netzes“ (zB Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Bewältigung des Pflegerisikos durch Sach- und Dienstleistungen) angebracht. Gerade dieser Bereich fällt weitgehend in die Zuständigkeit der Länder. Die hohe Komplexität und Differenzierung verweisen auf einen entsprechenden Bedarf nach konkreter, in territoriale, raum-zeitliche, organisatorische, kommunikative und logistische Strukturen eingebettete Politik, also weg vom Gesetz und vom verwaltenden Gesetzesvollzug hin zu einer stärker organisierenden, flexibleren, planenden und kommunizierenden, paktierenden Staats“Gewalt“.

Überdies empfiehlt sich angesichts der zunehmenden Fragmentierung der Interessen und Bedarfslagen eine **Relativierung des Interessenparadigmas** als dem zentralen Baustein des österreichischen „korporatistischen Zentralismus“, ja überhaupt des dominierenden Politikkonzepts. Zerfällt die Gesellschaft in unzählige divergierende und heterogene Problemfelder, Bedarfslagen und Gruppen, dann wird eine dem Mehrheitsprinzip zugrundeliegende Annahme

16 Siehe Firlei, Flucht aus dem Arbeitsrecht, DRdA 1987, 271 ff, 411 ff mwN.

17 Auf den Standardisierungen und vorherrschenden typischen Lebens-, Arbeits- und Familienverhältnissen konnte erst die magische fordistische Erfolgsformel aufbauen: Teilung von Wachstumsgewinnen zwischen Arbeit und Kapital, Aufteilung des „Arbeitnehmeranteils“ am Wachstum gleichmäßig auf Reallohnsteigerungen, Arbeitszeitverkürzungen (Vollbeschäftigung) und Ausbau des Sozialstaats vor allem als Absicherung der Arbeitnehmer und ihrer Familien vor Einkommensrisiken. Ergebnis war eine Gesellschaft, in der der Arbeitnehmer und seine sozialstaatliche Absicherung in den Mittelpunkt eines weitverzweigten Arrangements eines gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsmodells gestellt war. der typische Arbeitnehmer und seine Familie waren nicht nur Nutznießer gewerkschaftlich ausgehandelter Entgelte und Arbeitsbedingungen, sondern an den Arbeitnehmerstatus waren (und sind zT noch) sozialstaatliche Absicherungen, Vollbeschäftigungsstrategien und arbeitnehmerbezogene Interventionen in die Wirtschaft geknüpft.

zumindest geschwächt. Die für den fordistischen Korporatismus charakteristische Bündelung von Problemlösungen in Form von allgemeinen Gesetzen oder über die großen Interessenverbände kann nicht mehr ausreichend gelingen. Will man den Weg in eine sehr weitreichende Deregulierung nicht gehen, der diese Legitimationsprobleme auf der Grundlage der gesellschaftspolitischen Prämisse der „Eigenverantwortlichkeit“, mit allerdings hohen Kosten, aus der Welt schaffen könnte, dann erscheint es erforderlich, den reinen Interessenskonsens durch eine darüber gelagerte, **allgemeinere und stärker wert- und zielbezogene Konsensfindung** zumindest zu ergänzen. Ich halte eine solche **Umstellung auf ein anderes politisches Paradigma als das Interessenparadigma** für unumgänglich,¹⁸ soll das politische System in seiner Steuerungskapazität nicht zwischen den Nullsummenspielen fragmentierter, lobbyistischer Interessenauseinandersetzungen zerrieben werden.

Es sollte also eine Arena des ganzheitlichen Diskurses, iS einer Bezugnahme auf ein in reflexiven Prozessen gewonnenes Gemeinwohl,¹⁹ entstehen können. Das ist unbestreitbar (auch) eine verfassungspolitische Aufgabenstellung. Die Parteien und die Organe der Gebietskörperschaften sollten sich als Diener und Helfer an einem gesamthaft betrachteten Projekt definieren, nicht (nur) als Interessenträger, Klientelen und der Logik der Machterhaltung verpflichtet. Dem entspräche eher eine Sichtweise von Politik und der durch sie geschaffenen Zukünfte als ein „Kunstwerk“²⁰ denn als ausschließlich interessenbezogene Entscheidungstätigkeit. Es steht die Aufgabe an, die Interessen der Gesamtbevölkerung zukunftsfähig, unter Achtung der Grundrechtsstandards und des Maßstabs der Menschenwürde (erneut) zu integrieren. Ein zeitgemäßes Verfassungssystem müßte hinsichtlich der großen allgemeinen Vorhaben und Projekte, Regeln und Standards den Konsens suchen. Eine Politik, die sich weiterhin fast ausschließlich an den jeweiligen Besitzstandsinteressen orientiert, kann die Kraft für die erforderlichen strukturellen Reformen nicht aufbringen. Das gegenwärtige Verfassungssystem liefert die Politik in hohem Ausmaß (unbeabsichtigt, aber doch verantwortlich, weil nicht gegengesteuert wird) der Summierung von Tagesinteressen aus. Politik ist heute fast ausschließlich das Ergebnis eines widersprüchlichen Konglomerats von Gruppeninteressen, Meinungsströmungen, Lobbying. Das wird in Zukunft nicht mehr genügen.

18 Siehe dazu auch die bemerkenswerten Überlegungen von *Sloterdijk*, *Eurotaoismus*. Zur Kritik der politischen Kinetik (1989) 211 ff.

19 Selbstverständlich bedarf eine Gemeinwohlformulierung einer materiellen und/oder lebenskonzeptuellen Unterfütterung, um nicht zur manipulativen Lüge zu entarten; Basis eines umfassenden Projektes ist eine Bewertung der Produktionsseite und eine Bewertung der Konsumtionsseite jenseits des Warenmaximierungs- und Leistungsminimierungsmodells, das heute dominiert. Es handelt sich dabei um diskursiv-ethische Standards, ohne die die Gesellschaft in ihrer heutigen Dynamik zerfallen muß.

20 Johannes Schregle, Hon.-Prof. am Institut für Arbeits- und Sozialrecht der Universität Salzburg, verdanke ich den Hinweis darauf, daß sich die japanische Gesellschaft primär als eine ästhetische definiert.

Große Projekte bewirken aber unzweifelhaft einschneidende strukturelle Veränderungen in Bezug auf Besitzstände, Freiheiten, Risiken und Belastungen. Es ist daher zum einen wichtig, daß bei den überfälligen „Großprojekten“ der Zeit, ob dem ökologischen Umbau, der Neuordnung des Sozialstaats, der Rekonstruktion der kulturellen Autonomie der Alltagswelten, einer neuen Stellung der Arbeit im ökonomischen und sozialen Gefüge, die Relation zwischen den „Zahlungen“ der Bürger und den „Gewinnen“, den „Risiken“ und „Verlusten“, jeweils transparent wird. Solche (und auch andere) Projekte sollten - und auch das ist eine ganz wesentlich verfassungspolitische Aufgabenstellung - eher als eine Art multilateraler **„Vertrag“ zwischen Staat und Bürger und zwischen den Bürgern** verstanden werden. Ambitionierte Zukunftsprojekte können nicht dekretiert werden, auch nicht von parlamentarischen Mehrheiten. Daher wird neuerdings immer wieder von der Notwendigkeit gesprochen, die anstehenden großen gesellschaftlichen Aufgaben als Verträge zu definieren (als Generationenvertrag, Geschlechtervertrag, Vertrag mit der Natur, global: als Vertrag Nord-Süd usw).

Eine Politik jenseits der vordergründig-manifesten, ad hoc gegebenen Interessen stellt daher hohe Anforderungen an die **Kommunikationsfähigkeit von Politik** und verlangt nach einem diskursiven, nicht-autoritären und nicht technokratischen Politiktypus. In die Verfassungspolitik übersetzt kann dies nur heißen, daß sich ein **„Diskursparlament“**, das sich aus den Verkettungen mit der operationalen Ebene der Politik (Vollziehung) und der Parteien löst, dieser Aufgabe stellt, und daß der politische Prozeß als ein offenes, prozedurales Netzwerk von unterschiedlichsten Inputs gesehen wird.

2.5. *Landespolitik im Netzwerk*

Das in stetiger Beschleunigung befindliche,²¹ fraktale, von beweglichen Akteuren, fluktuierenden Interessen, von durch die Medien geprägten, in alle Richtungen diffundierenden Sichtweisen, von einer temporeich fluoreszierenden, in jeder Hinsicht riskanten Objektwelt (Waren, Technologien) und quasi naturhaft einwirkenden externen Kräften bestimmte Umfeld des politischen Handelns sollte eigentlich bewirken, daß die in ihren Alltagsgeschäften vor sich hin hastende politische Kaste aus den Souveränitätsfiktionen des alten Verfassungsstaates herausgerissen und auf den Boden der Realität herabgeholt wird. Ein ganz wesentlicher Teil dieser Realität besteht darin, daß sich der **Staat (lediglich) als ein Akteur in einem Netzwerk** begreifen und genau darin seine **Gestaltungschancen** erkunden und nutzen sollte.²² Der Staat von heute und

21 Siehe *Virilio*, *Fluchtgeschwindigkeit* (1996).

22 Vgl. dazu etwa *Scharpf*, Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus, in: *Hartwich* (Hrsg), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland* (1985) 164 ff; *Milward/Francisco*, *Subsystem Politics and Corporatism in the United States*, *Policy and Politics* 11, 273 ff; *Willke*, *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft* (1996).

morgen ist in seinem Erfolg und Mißerfolg vom Verhalten vieler anderer Akteure (insbesondere lokal ungebundenen Unternehmen²³ und den „Symbolanalytikern“)²⁴ abhängig und auf diese hochgradig angewiesen - und zwar um so mehr, je ambitionierter die Ziele gesteckt sind. Auch diese Feststellung gilt für die Regionen in höherem Ausmaß als für die weiter oben gelagerten politischen Ebenen, ist doch das Gelingen vernetzt-konkreter Politiken auf Kooperation, Abstimmung, Zustimmung und Loyalität stärker angewiesen als die klassische auf der Grundlage von Gesetzen und rechtsstaatlichem Vollzug. Der politische, ökonomische und soziale Prozeß besitzt eine zunehmend zirkuläre Grundstruktur, in die der Staat nur eingebettet ist, über der er also nicht mehr als „Souverän“ und quasi politischer Athlet (Sloterdijk) steht.²⁵ Die Statik konditionaler Programmierung verfehlt gerade im Feld solcher hochgradig oszillierender Objekt- und Subjekt-Relationen immer mehr ihre Ziele. Daher sollten sich gerade die Länder besonders schnell und gründlich von der Illusion verabschieden, sie seien in ihrem „Kompetenz“-Bereich mächtige Gebilde, legitimiert durch „Mehrheiten“ und ausgestattet mit einer hoheitlichen Quasi-Allmacht. Will man in einem **flachen Netz von wechselseitigen Abhängigkeiten** (möglichst) weitreichende **Veränderungen** herbeiführen, dann muß man überzeugende Argumente präsentieren, Synergieeffekte unterschiedlicher Interessenträger organisieren, Anreize für richtungsweisende Verhaltensweisen in der Mikrosphäre setzen, für vernünftige allgemeine Konsense und Leitwerte (zB Kostenwahrheit, Sparsamkeit, Leistungsorientierung, Fairneß) werben. Die zentralen, zur Entwicklung anstehenden Potentiale des neuen Regional-Staates wären: Verhandlungsfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit, intelligente Handhabung eines zunehmend bloß „prozessualen Monopols“ der Entscheidungsfindung.²⁶ Der „Staat im Netzwerk“, der Staat einer „polyzentrischen Gesellschaft“²⁷ vermeidet, wo er politisch wirklich gestaltet, die Methode oktroyierender Hoheitsakte.²⁸ Seine Aufgaben bestehen - im Vorfeld und begleitend zu den Entscheidungen - darin, mehr als bisher zu kooperieren, zu organisieren, zu überzeugen, hinzuweisen, zu warnen, zu lehren, zu erklären, „runde Tische“ der jeweiligen gesellschaftlichen Interessen und Machtfaktoren zu veranstalten, aber auch, zu anderen Denkweisen und Lebensauffassungen zu „verführen“. Betrachten wir dies durch die Brille des Verfassungsrechts, dann kann man das neue Leitbild abermals wie folgt

23 Zu den neuen extrem beweglichen Unternehmen vgl etwa Knoke, Kühne neue Welt. Leben in der „placeless society“ des 21. Jahrhunderts (1996); Guehenno, Das Ende der Demokratie (1994).

24 Vgl dazu N. Reich, The Work of Nations. Preparing ourselves for 21st Century Capitalism (1991).

25 „Der Thron des Souveräns ist leer, aber niemand will es glauben“, so Asshauer, Die Ornamente der Ordnung, Die Zeit, 28.2. 1997, Nr. 10, 42.

26 Vgl dazu auch Beck, Die Erfindung des Politischen (1993) 216 ff.

27 Willke, Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft (1996).

28 So auch der zusammenfassende Befund bei Grimm, der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung, in: Grimm (Hrsg), Staatsaufgaben (1996) 627 ff. mwN.

umschreiben: Erforderlich ist der Aufbau einer beweglichen und intelligenteren, vor allem die Instrumente des Privatrechts besser nutzenden politischen Struktur einerseits, ein offenes, kommunikationsfreudigeres politisches Netzwerk, das die Vereinbarung von Projekten stärker in den Mittelpunkt stellt als die Durchsetzung von hoheitlichen Regulierungen.²⁹

3. Vier wichtige neue Aufgaben der Länder

Ich sehe in der neuen sozialökonomischen und sozialkulturellen Szenerie **vier große, in Qualität und Dimensionierung neue Aufgaben** für die Regionen, die letztlich auch in der künftigen Kompetenzausstattung der Länder, ihren Einflußmöglichkeiten auf die höhergelagerten politischen Ebenen und vor allem in der Art und Weise der **Organisierung ihrer inneren politischen Prozesse** ihren Niederschlag finden sollten:

- (1) den Schutz territorial angebundener lebensqualitätsichernder Netzwerke,
- (2) die Organisierung und Förderung von Gegengewichten gegen die Formierung von Bewußtsein und Denkweisen,
- (3) die Verteidigung öffentlicher Gestaltungspotentiale gegenüber einer weitgehenden Überantwortung der regionalen Entwicklungen an den Markt und kurzatmige Verwertungsinteressen und
- (4) schließlich die Vertretung der Interessen der regionalen Bevölkerung gegenüber den höhergelagerten politischen Ebenen. Die drei zuerst genannten Aufgaben sollen nun kurz beschrieben werden.

3.1. Schutz und Förderung der territorialbezogenen Netzwerke

Die laufenden Entwicklungen greifen, wie schon angedeutet, tief in soziale, lebensweltliche, lebensökologische und kulturelle Werte, Standards und Institutionen ein. Diese Eingriffe sind in besonderer Weise auch als Angriff auf die **territoriale Dimension** von Werten, Gütern, Einrichtungen, kulturellen Phänomenen und Beziehungen zu charakterisieren. Noch hält sich der Mensch überwiegend nicht im „Cyberspace“ auf. Verkehrsverbindungen, Versorgungsstrukturen, Nachbarschaften, Erholungsräume, Landschafts- und Stadtästhetik, Freizeit- und Kulturangebote, zwischenmenschliche Beziehungsnetze, Gesundheitsrisiken, Schutznormen, Sicherheitsvorkehrungen, ästhetische Kategorien, Luftmeßstellen und selbstverständlich auch Erwerbs- und Ausbildungsmöglichkeiten sind in ihren konkreten raum-zeitlichen Verfügbarkeiten,

²⁹ Die Debatte darüber wird nur in der Wissenschaft geführt und hatte bisher keinen konkreten Erfolg. Es geht dabei um Selbststeuerung, Interventionen in selbstreferentielle Systeme, Kontextsteuerung, strukturelle Koppelungen (Maturana), Verbindungen von Kontext und Autonomie usw.; siehe *Willke*, Ironie des Staates (1996) 196; *Pichler/Giese*, Rechtsakzeptanz (1993) 210 ff mwN.

Koordinationen, Mustern, Konkretisierungen, Gestaltbarkeiten und aufeinander bezogenen Wirkungsketten für die Menschen in hohem Ausmaß bedeutsam, auch wenn die Pension „aus Wien“ und das Fernsehprogramm „aus dem Weltall“ kommt. Das gilt insbesondere für das immer komplexere Gestaltungsfeld der mannigfaltigen Schnittstellen zwischen der Warenwelt und den öffentlichen Aufgaben und Zielen. Erst die **Qualität** des Zusammenspiels von Märkten, öffentlichen Angeboten, regionalen Institutionen, Verbänden, Infrastrukturen, Informationen, Schutznormen, Förderungen, konfiguriert im Ergebnis das **regionale Gesamtensemble**, dem der Mensch ausgeliefert, anvertraut und örtlich ohne Alternative „zugeordnet“ ist, in einer Weise, daß Lebensqualität breiter verstanden werden kann als ein Rundgang durch ein großes Kaufhaus.

Heute sind die Regionen (auch die Gemeinden) vor die schwierige Aufgabe gestellt, dieses territoriale Netzwerk vor den zunehmend zerstörerischen Auswirkungen der ökonomisch-technischen Megamaschine, dem von ihr ausgehenden Verwertungsdruck und auch vor den Anmaßungen der höhergelagerten politischen Ebenen zu schützen, ja dieses Netzwerk angesichts neuer Bedarfslagen zu verbessern und zu fördern. Marktbeziehungen und Waren, Erwerbsmöglichkeiten und Einkommen gewährleisten - leider ist es notwendig geworden, diese Banalität hervorzuheben - nur einen Teil und im Grunde nicht einmal den wesentlichen Teil von Lebens-„Qualitäten“.³⁰

Ein Kennzeichen der heutigen Epoche ist es unbezweifelbar, daß das Gleichgewicht zwischen der natürlichen, sozialen und kulturellen Umwelt, in dem sich die Menschen in Region und Gemeinde bewegen und den zugegeben technisch, ästhetisch und von ihrer Differenziertheit her hochentwickelten Waren- Dienstleistungs- und Unterhaltungskomplexen der Megamaschine aus den Fugen geraten ist. In die regionalen und lokalen Welten brechen derzeit mit enormer kolonisatorischer Energie und missionarischer Selbstpräsentation ganze Warenkomplexe, industriell gefertigte Erlebnisangebote, technisch produzierte Bewußtseinsinhalte, digitalisierte Scheinwelten, Medienprodukte, Technologien und Rationalisierungswerkzeuge (die sich gegen alle Sektoren geringer Verwertbarkeit und geringer Vermarktbarkeit richten), Drogen aller Art, präfabrizierte Denkweisen und Verhaltensmaximen, usw unvermittelt ein, ohne auf einen - wohl nur in einer Art meditativer Reflexion entwickelbaren - nennenswerten Widerstand zu stoßen. Sie verformen, verbiegen und zerreiben die bisher durch ein Zusammenspiel zwischen vielfältigen autonomen Faktoren geprägte und vergleichsweise harmonisch komponierte regionale und lokale Welt umfassend, ja im eigentlichen Sinne des Wortes penetrant. Sie zerreißen und zerstückeln Arbeits- und Lebenszusammenhänge, sie werfen die Akteure (Menschen wie Organisationen) zunehmend in Zwangslagen, sie heizen einen

30 *Illich, Fortschrittsmythen* (1983) 54 hat es in brillanter und weitsichtiger Klarheit formuliert: Nur bis zu einem gewissen Punkt können Waren das ersetzen, was die Menschen von sich aus tun und schaffen.

umfassenden Wettbewerb aller gegen alle an und fördern eine gigantische Individualisierungswelle mit allen Folgen.

Diese umfassende „Entörtlichung“ und Entterritorialisierung nagt an der Substanz des Regionalen,³¹ vor allem, weil sich bei Verlängerung dieser Trends künftig die menschliche Existenz im wesentlichen auf eine Produktions-Konsum-Beziehung, vermittelt auf Märkten, reduzieren würde. Die „Region“ als politisch-gesellschaftlicher (Lebens-, Kommunikations-, Produktions-) Zusammenhang wäre dann im Grunde verschwunden. Es wäre dann nahezu egal, wo man lebt. Örtlichkeit wäre keine gesellschaftlich relevante Kategorie mehr, nur mehr zufälliger Aufenthaltsort. Diese Auslieferung des Regionalen an „Fernwirkungen“ des Megasystems teilt es mit dem Individuum. So wie sich aus den individuellen Treffer-Texturen des Megasystems folgerichtig die Forderung nach einer „life politics“ ergibt,³² so muß auch für den Nahbereich des konkreten Lebens (Regionen, Gemeinden, Natur, Umwelt, raum- und zeitgebundene soziale Beziehungen) eine konkrete, nach oben gerichtete, auf Autonomie, Schutz, Freiheit und menschenwürdige Standards dringende Politik konstituiert werden. Die Konvergenzen zwischen beiden Feldern sind einleuchtend, aber auch die außergewöhnliche Konflikthaftigkeit einer derartigen Regionalpolitik gegenüber den heute sehr handfest die Funktionszwänge der Megamaschine repräsentierenden nationalstaatlichen und europäischen Politikebene.

Die Regionen sind angesichts dieser Entwicklungen dazu berufen, ein menschengerechtes Gleichgewicht zwischen marktvermitteltem Reichtum und den natürlichen, kulturellen, ästhetischen, spielerischen, zwischenmenschlichen Reichtümern aufrechtzuerhalten und wiederzugewinnen. Verfassungspolitisch relevant ist dies für eine ganze Reihe von Themen: Für die Frage der Bundesstaatsreform (Kompetenzen, Finanzausgleich, Einfluß auf die Bundesgesetzgebung), für die Frage grundrechtlicher oder grundrechtsähnlicher Garantien in den Landesverfassungen, für die Frage der Bewältigung der Aufgabe, komplexe politische Netzwerke zu entwickeln und auf diese Weise einen „intelligenten“ Wachstumspfad (die Produktivität plus soziale, ökologische und mentale Verträglichkeit) zu verwirklichen. Dabei ist es aber vor allem entscheidend, daß sich der Staat nicht aus seiner Gesamtverantwortung für das unübersichtliche und zugegeben schwer beherrschbare Zusammenspiel von öffentlichen und privaten Interessen zurückzieht. Unverzichtbar ist eine konkrete Definition der öffentlichen Ziele und der staatlich garantierten Standards im Sinne einer solchen Gesamtverantwortung. Sie wäre an einem umfassenden System von Indikatoren, die sich auf die Lebensverhältnisse der Bewohner und ihr Umfeld beziehen, ganz konkret zu messen. Auf dieser Folie wären die Prozesse

31 *Guehenno*, Das Ende der Demokratie (1994); *Knoke*: Kühne neue Welt. Leben in der „placeless society“ des 21. Jahrhunderts (1996).

32 Vgl die Beschreibung dieser Auflösung der Grenzen zwischen „Öffentlichkeit“ und Privatheit“ bei *Beck*, Eigenes Leben. Ausflüge in die unbekannte Gesellschaft, in der wir leben (1995) 47.

regionaler Problemstellung und Problemlösung laufend aufzuzeichnen und öffentlichen Diskursen und Verhandlungen zuzuführen. Die Aktionsfelder einer solchen öffentlichen Verantwortung ergeben sich aus einem flexibel, aber permanent agierenden Verbund von Informationen, Kommunikationsstrukturen, Akteuren, Regeln, Verhandlungsprozessen, staatlichen Droh- und Angebotsressourcen, wobei dem Staat zwar Distanz und Respekt vor autonomen Lösungen gut ansteht, aber eine Preisgabe der Letztverantwortung für öffentliche Ziele, Werte und Standards nicht in Frage kommen darf.

3.2. *Gegengewichte zur Formierung des Bewußtseins*

Der laufende Prozeß einer durchgängigen Rationalisierung aller Welten (nicht nur der Produktionswelt im engeren Sinne) zerstört und unterminiert für eine menschengerechte Gesellschaft unverzichtbare Fermente. Derzeit werden zentrale gesellschaftliche Institutionen und Werte, Träger von Denk- und Sichtweisen, Perspektiven und Interpretationsmethoden von Realität, in Frage gestellt, wegrationalisiert oder auch bloß als überflüssig in Isolation und Bedeutungslosigkeit getrieben. Die Uniformierung, Gleichschaltung und Entfremdung, die der Waren- und Dienstleistungswelt entspricht, setzt sich in einem platten Verwertungsdenken fort, das auf kritische **Wissenschaft, Kultur, Kunst, Bildung und Religion** abzielt. Der Zusammenhang dieser unheilvollen Tendenz zum Verfassungsgefüge ist enger als man meint. Diese Institutionen und vor allem die von ihnen repräsentierten Denk- und Kulturmuster, also die „Ideen“ und gewissermaßen eigenständigen Welten der Kunst, der Wissenschaft, der Spiritualität (Religion), der Gerechtigkeit, der Grundwerte, aber auch der unmittelbaren zwischenmenschlichen Kommunikation, Erfahrung sowie der lebensweltlichen Sozialisation innerhalb der Familien, sie alle sind **Bestandteile einer nicht formierten, polyzentrisch konzipierten, offenen, gleichgewichtigen**, ja man kann auch mit guten Gründen vermuten, einer nicht totalitären Gesellschaft.

Sie sind damit notwendige Ingredienzien einer dem menschlichen Wesen gemäßen - in einem ganz weiten Sinne verstandenen - „Verfassung“, auch wenn es für sie nur schwache verfassungsrechtliche Anbindungen, Reflexe und Absicherungen gibt. Diese Bausteine, Fermente, Rohstoffe und Materialien sind vorausgesetzte, eingewobene und prägende Muster einer Verfassung, die sich auf dem Boden eines ganzheitlichen Menschen- und Weltbildes bewegen will. Als Kohäsionsfaktoren und Vorbedingungen für einen rational wie kulturell moderierten Verlauf politischer Prozesse wurden sie lange Zeit als selbstverständlich empfunden. Niemand hat ihre besondere Schutzbedürftigkeit ins Blickfeld genommen, weil ihre Verletzlichkeit, ja ihr möglicher Absturz in die Bedeutungslosigkeit allenfalls als Übergriff totalitärer Staaten, nicht aber als quasi normales Ergebnis gesellschaftlicher „Modernisierung“, vorstellbar

war. Daher war lediglich ein liberales Verständnis ihrer Schutzbedürftigkeit vorhanden, in gesundem Mißtrauen vor den immer wieder passierenden Übergriffen staatlicher Gewalt, weshalb sie im klassischen Grundrechtssystem in mehr oder weniger starkem Ausmaß vor Beseitigung oder Einschränkung geschützt wurden. Aber niemand hat daran gedacht, daß diese Werte, Institutionen und Ideenträger durch laufende - perfid, listig und populär aufbereitete - Formierungs-, Kolonialisierungs- und Rationalisierungsprozesse auf die Liste der aussterbenden Arten gesetzt werden könnten. Diese Gefahr droht nicht nur der gesellschaftlichen und politischen Relevanz kritischer Wissenschaft, räsonierender Kunst und dem „starrsinnigen“ Beharren auf nicht disponiblen Wertkodizes durch die Religionen,³³ sondern auch der Autonomie des menschlichen Bewußtseins als dem eigentlichen Sitz der Würde des Menschen. Die Megamaschine greift über die industrialisierten Wert-, Meinungs- und Weltbildproduktion massiv in die Bewußtseinswelten und Denkweisen ein.³⁴ Damit gefährdet sie aber ganz praktisch die vorausgesetzten materiellen Funktionsmechanismen der Demokratie.

Die Einrichtung und Förderung einer autonomen Arena des politischen Diskurses zwischen Politik und Bürger sowie der Bürger untereinander, muß schon aus diesem Grunde ein absolut vorrangiges Ziel von Verfassungsreformen in den Ländern sein. Es ist erforderlich, daß im örtlichen Bereich eine neue, offene, dezentrale Gegenkultur entsteht, die in allen Lebensbereichen wirksam wird. Leitbild einer solchen Landes"verfassung" sollte es sein, politische Prozesse offen und diskursiv zu behandeln. Die zweite wesentliche Aufgabe bestünde darin, die Fermente einer zwischen Reflexion und Aufklärung pendelnden politischen Kultur, die mit Leben und Arbeit eng verwoben ist, zu stützen und zu fördern: Wissenschaft, Kunst, Kultur und Religion haben die Aufgabe, Widersprüche und Fehlentwicklungen, Chancen und Grundwerte, Bilder und Möglichkeiten aus ihrer Sicht und mit ihren Mitteln in den gesellschaftlichen Diskurs einzubringen und ihre jeweiligen Fähigkeiten und Beiträge mit dem politischen und gesellschaftlichen Engagement der Bürger, aber auch in Kooperation und Konfrontation mit den politischen Institutionen zu verbinden. Sie bewegen sich in ihren konkreten regionalen und lokalen Entfaltungen an der Schnittstelle von Lebenswelten und Megasystem.³⁵

Die Verbindung dieser Institutionen, Prozesse und Produktionen mit einer reflexiven, aus diesem Sektor in sensibler Weise lernenden Politik wäre eine der wenigen wirklich begründeten Hoffnungen, die laufenden prekären Trends umzukehren und Projekte zu entwickeln, die sich jenseits des Interessenpara-

33 Vgl nur die derzeit laufende Debatte über die Erweiterung der Ausnahmen zur Sonntagsarbeit in § 12a ARG.

34 Siehe aus der unübersehbaren Fülle von Befunden nur *Schuster*, Staat und Medien (1995), insbes 186 ff.

35 Vgl auch *Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung* (Hrsg), *Zivile Gesellschaft. Wirklichkeit oder Beschwörung neuen Gemeinnsinns?* Graue Reihe: Materialien des IRS (1994).

digmas befinden und von einem Menschenbild ausgehen, das durch Kooperation, Reflexion, Diskurs und kollektive Vertragsfähigkeit den fatalen Kreislauf der interessenbestimmten Nullsummenspiele durchbricht. Schutz und Förderung dieser Fermente und Institutionen sollte daher zu einer verfassungsrechtlich verankerten Aufgabe der Länder werden.

3.3. *Gestaltung der regionalen Netzwerks am Maßstab öffentlicher Interessen*

Der ökonomische Druck auf die Regionen wächst. Dabei sind die Globalisierung und in ihrem Gefolge die in der EU und ihren Mitgliedsstaaten immer mehr praktizierten marktradikalen Antworten auf diese zwar ein wichtiger Faktor, aber nur einer unter vielen. Es sind nicht nur der globale Wettbewerb, sondern die gesamte Entwicklungsdynamik des ungebändigten und von radikal neuen Qualitäten der Technik, Produkte und Produktionsmittel geprägten ökonomischen Systems, die dazu führen, daß immer mehr Ressourcen (Wert, Geld, Arbeit) auf die Kerne der Waren- und Dienstleistungsproduktion fokussiert werden, der Staat dabei (relativ) verarmt und die kollektiven Bedürfnisse und Schutzaufgaben absolut und relativ vernachlässigt werden. Ein zweiter ganz wesentlicher Faktor des Drucks von „oben“ auf die Regionen sind endogene Ursachen des politischen Systems, des damit verbundenen Spinnennetzes an Partikularinteressen sowie der Politikorganisation auf Bundesebene, wo seit längerem eine sicher nicht unbeträchtliche Reformunfähigkeit bezogen auf die wesentlichen Aufgaben der Zeit (wie „Effizienzrevolution“ im öffentlichen Sektor, Produktivitätsgewinne durch neue Produktions-, Unternehmens- und Arbeitskonzepte, Übergang von einem reparativen zu einem präventiven Sozialstaat usw.) zu beobachten ist.

In einem politischen System schwacher Länder wie in Österreich ist es nur naheliegend, daß der Bund - in einer Situation relativer Ressourcenknappheit - laufend und auf vielfältige Weise Kosten und Lasten auf die Länder überwälzt und gleichzeitig deren Handlungsmöglichkeiten verringert. Neue und kosten- aufwendige Probleme, die von den Ländern bewältigt werden sollen, finden in der Finanzverfassung keine Entsprechung. Die Überwälzungen beschränken sich keineswegs auf Bundesgesetze (oder Verordnungen) mit Kostenwirkungen für die Länder, wie sie vom „Konsultationsmechanismus“ (höchst unzulänglich) erfaßt werden sollen. Noch wichtiger erscheint, daß der Bund Aufgaben in seinem Zuständigkeitsbereich vernachlässigt, woraus für die Länder in ihren Verantwortungsfeldern erhebliche Folgeprobleme und – sofern man diese Probleme zu bewältigen versucht - auch Kosten (Ausgaben) entstehen. So belastet etwa die Unfähigkeit, auf die im Bereich der Bundeszuständigkeiten liegenden wachsenden sozialen Probleme (zB wachsende Armut) zu reagieren, die Länder im Bereich der Sozialhilfe. Für die Finanzierung der Kranken-

stalten sind nunmehr die Länder verantwortlich,³⁶ aber die wesentlichen Ursachen und Regelungen für die Kostenentwicklung in den Krankenanstalten fallen weiterhin in die Zuständigkeit des Bundes (Sozialversicherung, Prävention, Abstimmung ambulanter – stationärer Bereich, Leistungskatalog der Krankenversicherung, Regelung von Selbsthalten, Arztrecht, wesentliche Bereiche der Prävention, Recht der Gesundheitsberufe usw). Auch die Beschäftigungsprobleme sind maßgeblich bundespolitisch bedingt und beeinflussbar, die Folgen tragen aber zu einem nicht unbeträchtlichen Ausmaß (Sozialhilfe, Gesundheit, Jugendwohlfahrt) die Länder. Auch für die soziale Sicherheit der Frauen ist maßgeblich die Bundespolitik zuständig, hingegen für die Folgeprobleme sozialer Risikolagen bei Frauen aber in vielen Bereichen (Tagesbetreuung, Kinder- und Jugendwohlfahrt, Sozialhilfe, Wohnen für Alleinerziehende) die Länder.

Indem mithin durch bundespolitische Politikdefizite³⁷ ganze Ketten von Kostenüberwälzungen auf die Länder entstehen, kann man die böse und etwas überzeichnete Beschreibung des heutigen Föderalismus als einer Art „Müll-Föderalismus“ (hinter dem das Bild von der Abladung von Problemen des Zentralstaats in den Ländern als „Deponie“ steht) in der Tendenz durchaus bestätigen. Da die Länder keine Möglichkeiten haben, ihre Einnahmen in nennenswerter Weise zu erhöhen, sind sie gezwungen, Standards herabzusetzen und Schutz- und Förderungsaufgaben preiszugeben. Dazu kommt der „Standortdruck“, für dessen „qualitative“, dh nicht durch „Opfer“, sondern durch Bildung, Technik, Intelligenz, Infrastrukturen herbeigeführte Bewältigung von Seite des Bundes derzeit ebenfalls keine ausreichende Unterstützung vorhanden ist. Die Wahrnehmung der Aufgabe, den Bewohnern des Landes eine sozial, ökologisch und kulturell befriedigende Umwelt und ein funktionierendes Netz an haushaltsbezogenen Infrastrukturen (Verkehr, Raum, Versorgung, Sport, Kultur, Natur, ua) anzubieten, steht zum Teil in Widerspruch zu optimalen Standortbedingungen. Daß die Länder der Bundespolitik wenig entgegensetzen, liegt zum Teil an fehlenden wirksamen Koordinierungsinstrumenten und verfassungsrechtlichen Positionen, aber auch an der Überlappung der Länderpolitik durch (faktische) Durchgriffsmöglichkeiten der Bundesparteien auf deren Landesorganisationen. Es wiederholt sich dabei das im Bundesrat herrschende Muster der Wahrung von Länderinteressen in abgeschwächter Form.

Aus alledem entsteht die ernste Gefahr, daß sich die Länder aus der mühseligen und undankbaren Aufgabe der Rationierung, der Entscheidung von

36 Siehe etwa RV Art 15a B-VG über die Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung für die Jahre 1997 bis 2000, 133 BlgSbgLtg 2. Sess/11. GP.

37 Der Konsultationsmechanismus bezieht sich nur auf die Gesetzgebung, nicht aber auf „unterlassene“ Aufgabenerfüllung im Zuständigkeitsbereich des Bundes, dort aber liegen die eigentlichen Überwälzungen, zB wegen der Subsidiarität des zweiten sozialen Netzes, für das die Länder zuständig sind.

Verteilungskonflikten, der Verwaltung von Niedergangsprozessen zurückziehen und sich der öffentlichen Verantwortung schlicht und einfach entledigen. Bei knappen Ressourcen und engen Grenzen der Handlungsfähigkeit ist die Abgabe von Verantwortung an den Markt und die Hinwendung zu symbolischer Politik in gewisser Weise sogar ganz naheliegend.

4. Zusammenfassende Bewertung der Veränderungen unter dem Gesichtspunkt der Reform der Landesverfassungen

Das gegenwärtige Verfassungssystem in den Ländern kann zusammenfassend den Anforderungen an einen so großen und konfliktträchtigen Veränderungsbedarf, an eine so hohe Komplexität, dem Bedarf nach einem stärker vernetzten und langfristiger orientierten politischen Handeln nicht gerecht werden. Gemessen an der Beweglichkeit international operierender Unternehmen, dem Tempo der Problemstellung, der Komplexität der Wirkungszusammenhänge, präsentiert sich die regionale politische Struktur - nicht anders als die des Bundes - in ihren Organisationsprinzipien, ihrer Kommunikation, ihrer Informationsverarbeitung hölzern, langsam, einem Tanker ähnlich, der nur mit extrem langen Zeitverzögerungen reagiert. Die Länder zeigen sich derzeit als ein politisches System, das den eskalierten Anforderungen an Lern- und Diagnosefähigkeit hoffnungslos hinterherlahmt. Die heutigen Landesverfassungen entsprechen konzeptionell den mäßigen und durchwegs gemütlich zu nennenden Anforderungen des 19. Jahrhunderts und der politisch bequemen Welt der ca vier Dezennien anhaltenden Wohlstandsphase nach dem Zweiten Weltkrieg.

Die dargestellten Veränderungen sind jedoch in Bezug auf die Verfassungspolitik diffus zu nennen und nur schwer unmittelbar in das vorhandene verfassungsrechtliche Normengefüge einfügbar. Daher können auch erste Antworten darauf nur schemenhaft und allenfalls **leitbildartig** formuliert werden. Es zeichnen sich aber Umrisse und Prototypen ab, die noch kein verfassungspolitisches Konzept darstellen, aber immerhin als eine Art Wegweiser für die erforderlichen Diskussionen dienen können. Sicher scheint, daß die geballte Kraft der laufenden Veränderungen nach einem neuartigen Typus politischer Strukturen, nach neuen verfassungspolitischen Leitwerten und Paradigmen verlangt. Diese sollten die klassischen Grundpfeiler der alten Verfassungen nicht ersetzen, aber ergänzen und vor allem in ihrer faktischen Wirksamkeit stützen.

Die Aufgabe der Verfassungsreform in den Ländern (und in Bezug auf die Länder) kann zusammengefaßt als **Prozeß der Wiedergewinnung von politischen Potentialen und Ressourcen in einer neuen und schwierigeren Umwelt** verstanden werden. Nach den bisherigen Ausführungen geht es dabei zwar auch, aber nicht nur um „Macht“gewinnungschancen im „Globalisierungsprozeß“ oder um eine Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen

Bund und Ländern. Es geht um die ganze Palette der für die Handlungsfähigkeit und die demokratische Qualität der Regionalpolitik bedeutsamen Dimensionen: Erhöhte Komplexitätsbewältigung, bessere vertikale und horizontale Kooperation und Vernetzung, Kommunikationsfähigkeit, Erhöhung der Vertragskomponente, Stärkung der Orientierung der Bürger auf allgemein nützliche Maximen und Verhaltensweisen in der Mikrosphäre, und andere.

Die Diskussion über eine Neugestaltung der Landesverfassungen sollte sich daher auf **alle Ressourcen staatlichen Handelns** beziehen, deren Einsatz dazu dienen kann, die Landespolitik in ihrer Effizienz gemessen an den Kriterien der Menschengerechtigkeit, der Lebensqualität und der Zukunftsfähigkeit zu stärken, dh sie aus einer bloß subalternen Rolle herauszuführen, die darin besteht, die Entwicklungen nur mehr symbolisch zu verwalten und zu moderieren und sich im wesentlichen darauf zu beschränken, die Rahmenbedingungen für die jeweils auf den Märkten dominierenden Kräfte zu sichern.

Der Niedergang der öffentlichen Handlungsmöglichkeiten ist kein Naturgesetz, ihre Wiedergewinnung aber eine überaus schwierige Aufgabe. Sie wird nicht nur durch den Globalisierungsprozeß und die Herrschafts- und Finanzansprüche der nationalstaatlichen Ebene, sondern auch durch die bestehenden Machtstrukturen in den Ländern behindert. Es gibt aber auch unter den heutigen Bedingungen Chancen für Machtbildung, Gegensteuerung und Ressourcenerweiterung. Derzeit tendiert die Entwicklung allerdings zu einem Niedergang des gesamten Ensembles von Politikrealisierungschancen. Der Schwerpunkt der Landespolitik liegt zunehmend im bloßen Nachvollziehen von vermeintlichen oder realen Zwängen der Optimierung des „Standorts“ und der Konsolidierung der Budgets. Diese Tendenz verstärkt sich durch politische Faktoren wie Resignation, voreiliger Abgabe von Verantwortung an den Markt und ein bewußtes Zusammenspiel der regionalen politischen Eliten mit jenen, die aus den Gestaltungsverlusten des Staates Nutzen schlagen. Die Alternative zu einer umfassenden Neuordnung der politischen Strukturen in den Ländern wäre wohl eine Mischung aus Populismus, Überantwortung von Lösungen an den Markt, Deregulierung, symbolischer Politik und einer affirmativen Haltung gegenüber den neuen Lebensmodellen des „Cyberkapitalismus“. Ob dieser Weg wünschenswert ist, soll hier nicht bewertet werden. Es kann aber angenommen werden, daß es dazu ohne grundlegende Reformen der politischen Strukturen in den Ländern keine Alternative gibt.

Verfassungsreform in und mit Bezug auf die Länder kann nur als ein sehr breites Programm verstanden werden. Es wäre ein verengter Ansatz, in diesem Zusammenhang nur über die Frage der Bundesstaatsreform, der Bundesratsreform oder der Einfügung der Regionen in das Mitwirkungsgefüge der EU zu diskutieren, so wichtig diese Themen auch sind. Aus dem bisher Gesagten ergibt sich zwangsläufig die Überlegung, daß im **Mittelpunkt der Wiedergewinnung politischer Potentiale** in den Ländern **Reformen im eigenen Bereich** stehen sollten, und auch dabei sollte man nicht auf die Reform der Landesver-

fassung iES fixiert bleiben. Zum einen werden deren mögliche Inhalte in Österreich besonders stark von bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben geprägt und beschränkt.³⁸ Die auf die Länder bezogenen Teile der Bundesverfassung (und ihre im Hinblick auf die Neuordnung der Landesverfassungen erforderlichen Änderungen) müssen unter diesem Gesichtspunkt noch stärkere Beachtung finden. Zum anderen werden die politischen Prozesse in den Ländern von einer Vielzahl von Rechtsnormen geprägt (zB Parteienförderung, Bezügerecht, Medienrecht, Anwaltschaften, Bürgerbeteiligungen ua), die zwar nicht formal im Verfassungsrang stehen, materiell aber maßgeblich die Spielregeln und Abläufe im regionalen politischen System steuern. Und vor allem gilt es auch, zu thematisieren, was euphemistisch als „Realverfassung“ bezeichnet wird und sich zunehmend als Hindernis für die Entfaltung von Demokratie und Handlungsfähigkeit, Innovation und Schutzfunktionen in den Regionen erweist.

In diesem Sinne sind die **fünf wichtigsten Felder** einer ausreichend breit angelegten und entsprechend wirksamen Reform:

1. Änderungen der Bundesverfassung, die dem traditionellen Bereich der **Bundesstaatsreform** zuzuordnen sind, und zwar in aller Breite, also auch unter Miteinbeziehung der Fragen der Finanzverfassung, der Verwaltungsstrukturen, des Legalitätsprinzips ua.³⁹
2. Bundesverfassungsrechtliche Fragen der „**Organisationsgewalt**“ der **Landesverfassungen**, insbesondere die Frage der unklar geregelten und umstrittenen Reichweite der **Landesverfassungsautonomie**.
3. Fragen der **Organisierung** der „**vertikalen**“ **Kooperations- und Mitwirkungsebene der Politik**, der Gewichte und Kompetenzen, aber auch der prozeduralen Einflußmöglichkeiten, von der EU bis zu den Ländern und Gemeinden (Integrationspolitik, Bundesrat, Konsultationsmechanismus ua).
4. **Reformen der Landesverfassungen**, breiter formuliert, der Regulierung der politischen Strukturen in den Ländern (unter Einschluß der einfachgesetzlich geregelten Teile des politischen Systems, der Verwaltungsreform, der Grundrechte und Staatsziele, neuer Institutionen wie Anwaltschaften, der direkten Demokratie usw).

38 Vgl im Überblick *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) insbes 27 ff; *Pernthaler*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff; *Novak*, Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: *Rack (Hg)*, Landesverfassungsreform (1982) 35 f.

39 Richtig im Ansatz daher *Republik Österreich, Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst* (Hrsg), Strukturreformkommission, Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (oJ), Schlußbericht 523 ff.

5. **Fragen der „Verfassungsökologie“:** Darunter werden im folgenden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Förderung des „Vorfeldes“ verfassungsrechtlicher Institutionen und Regelungen verstanden.⁴⁰

Im folgenden sollen nun einige Vorschläge, oder besser, Maßnahmenbündel zu dem mE in letzter Zeit etwas vernachlässigten Bereich der **„inneren Reform der Landesverfassungen“** zur Diskussion gestellt werden. Sie sollen einen Beitrag dazu leisten, die vorhandenen Defizite der Landespolitik zu beseitigen und den Anforderungen an eine zeitgemäße Landesverfassung nachzukommen.

Im Überblick lauten, thesenartig formuliert, diese Vorschläge:

- a) Eine Abschaffung des in sieben Bundesländern bestehenden **Systems des Regierungsproporz** soll zur Erhöhung der **Regierbarkeit** des Landes beitragen.
- b) Dem Ziel einer Intensivierung offener politischer Diskurse und einer höheren **Kommunikationsfähigkeit und Projektorientierung** der Politik sollte ein **anspruchsvolles neues Parlamentsverständnis** dienen, das den Landtagen vor allem die Rolle zuweist, grundlegende Fragen und Weichenstellungen der Landespolitik zu entscheiden und zu kommunizieren.
- c) Dem Zweck der Abwendung der Gefahren für **Grundwerte, Basisstandards und Minderheiteninteressen** sollte ein System von **Anwaltschaften und ein (uU auch weiterer) Einbau von Staatszielen und Grundwerten** in die Landesverfassung dienen.
- d) Das Ziel einer **Erhöhung der operativen Intelligenz** der Landespolitik sollte dadurch gefördert werden, daß eine **Autonomisierung und Immunisierung von Teilen der Landesverwaltung gegenüber den politischen Apparaten** erfolgt.
- e) Zur **effektiven Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Verfassungsinstitutionen** sollen **Maßnahmen zur Rückholung und Wiederannäherung der Realverfassung an die geschriebene Verfassung** gesetzt werden.
- f) Zum Zwecke der Stärkung der **„verfassungskulturellen“ Voraussetzungen einer gleichgewichtigen und selbstreflexiven Verfassungsordnung** sollten **Maßnahmen im Bereich der Verfassungsökologie**, dh der politischen Kultur und der Herstellung und Bewahrung der vielfältigen nicht verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine dem „Geist der Verfassungen“ entsprechenden Politik getroffen werden.

40 Dazu ausführlich unten das Reformbündel 6.

5. Reformfelder

5.1. Beseitigung des Systems des Regierungsproporz

Sieben von neun österreichischen Bundesländern haben sich bei der Ausgestaltung der Wahl und Zusammensetzung der Landesregierung für ein System des Regierungsproporz entschieden.⁴¹ Für Parteien ab einer bestimmten Stärke besteht ein Anspruch auf eine verhältnismäßige, im wesentlichen der Zusammensetzung des Landtags entsprechende Vertretung in der Landesregierung.⁴² Auf Bundesebene bedarf hingegen die Bundesregierung des Vertrauens des Nationalrats (Art 74 Abs 1 B-VG). Verfügt sie dort über keine Mehrheit, so ist sie vom Bundespräsidenten zu entheben. Parlamentarische Mehrheit und Bundesregierung sind somit engstens verzahnt. Es gibt ein Wechselspiel von Opposition und Regierung und keinen verfassungsgesetzlichen Anspruch auf eine proportionale Vertretung der im Nationalrat vertretenen Parteien in der Bundesregierung.

Dieses Regierungssystem des „Zwangsproporz“ entspricht nicht (mehr) den gesteigerten Anforderungen, die an das politische System heute zu stellen sind, weder unter dem Gesichtspunkt der Problemlösungskapazität, noch von seiner demokratiepolitischen Qualität her, noch unter dem Gesichtspunkt einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen Parlament und Regierung.⁴³ Es kann weder die Anforderungen an eine wenigstens mittelfristig ausreichend handlungsfähige Landesregierung noch an ein für den Bürger durchschaubares System der Verantwortung für politische Entscheidungen erfüllen. Es fehlt an ausreichenden Anreizen, Regierungspolitik und Gesetzgebung auf der Grundlage von Arbeitsprogrammen zu gestalten und miteinander zu harmonisieren. Die vorhandene Garantie einer Regierungsbeteiligung ermöglicht ein beachtliches Maß an Kooperationsverweigerung und ein überschießendes Ausleben parteipolitischer Kalküle in der Regierungspolitik. Im Proporzsystem fehlen ausreichende Anreize, gemeinsame Erfolge erzielen zu wollen. Das grundsätzlich nützliche Konkurrenzprinzip zwischen den Parteien wird in die Regierung verlagert. Politisch inkompatible Parteien und völlig gegensätzliche politische Ziele und Konzeptionen werden zwangsweise in einer Regierung, die gemeinsam Probleme lösen sollte, aneinander gekoppelt. Für eine so hochgradig

41 Vgl den Überblick bei *Koja*, das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) 277 ff.

42 Hinsichtlich der im einzelnen sehr unterschiedlichen Modelle *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) 281 ff.

43 *Dachs*, Der Regierungsproporz in Österreichs Bundesländern - ein Anachronismus? In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, 627 ff; *derselbe*, Vom gebremsten Lagerkonflikt zu Depolitisierung und Wählerprotest - Salzburgs politisches System und politische Kultur 1918 - 1983, in: Landespressebüro Salzburg (Hrsg), 75 Jahre Republik Österreich, 14. Landessymposium am 6.11.1983, 29 ff; *derselbe*, Es wird kein Stein auf dem anderen bleiben? In: Salzburger Jahrbuch für Politik 1995, 28 ff.

vernetzte Politikebene wie die regionale, ist dies in besonderer Weise abträglich. Im Regierungsproporz leidet aber auch die staatspolitische Funktion der Opposition, die Arbeit der Regierung zu kontrollieren, Alternativen zu entwerfen und sich als personelle Alternative zu präsentieren. Nicht selten gibt es in den Landtagen keine einzige Partei, die nicht in der Regierung vertreten ist.

Unter den heutigen, geänderten Bedingungen wird es immer unwahrscheinlicher, daß unter Proporzbedingungen umfassende, den Problemen angemessene Arbeitsprogramme (Regierungsprogramme, „Koalitionsvereinbarungen“) zustandekommen. Verantwortlich dafür ist das Auseinanderdriften der politischen Lösungskonzepte für die anstehenden Probleme. Im Proporzsystem sind grundlegende Weichenstellungen, wichtige politische Vorhaben und von der Problemlage her dringend erforderliche Entscheidungen in unkalkulierbarer Weise wechselnden Mehrheiten ausgesetzt. In Zeiten der linearen Verteilung von Wachstumsgewinnen und der Verwaltung relativ gleichgewichtiger Entwicklungen waren die Defizite des Proporzsystems kein allzu schwerwiegendes Problem. Heute aber werden dadurch die erforderlichen konzeptionellen und strukturellen Veränderungen in der Landespolitik stark behindert.

Das Proporzsystem bezieht seine funktionale Rechtfertigung aus einem breiten Kooperationswillen der stärkeren Parteien und aus einer soziopolitischen Globalkonfiguration, die eine Politik der kleinen Schritte und der verwaltenden Politik vernünftig oder zumindest erträglich erscheinen ließ. Heute spitzen sich aber die inhaltlichen Auseinandersetzungen und Positionierungen auch in den Ländern in einer Weise zu, daß eine "Politik der kleinen Lösungen" im Grunde für keine Partei mehr befriedigend ist. Daher bewirkt das Proporzsystem maßgeblich die Zementierung des status quo und richtet sich damit gegen unabwiesbare Reformerfordernisse. Es führt unter den heutigen Bedingungen immer mehr zu einer gegenseitigen Blockade, zu einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners und der Bildung von Koalitionen mit jeweils dem Partner, der es am billigsten gibt.

Angesichts des hohen und steigenden Vernetzungsgrades der einzelnen Bereiche der Landespolitik ist die (als Möglichkeit immer vorhandene) Kooperationsverweigerung, insbesondere die Weigerung, sich in gesamthafte landespolitische Projekte einbinden zu lassen, eine schwere Hypothek für eine erfolgreiche Landespolitik. Die einzelnen Segmente der Landespolitik sind wegen ihrer Konkretheit und des damit verbundenen hohen Koordinierungsbedarfs stärker als auf Bundesebene aufeinander angewiesen. Das erfordert Kooperation und wechselseitige Zielakzeptanz zwischen den zuständigen Regierungsmitgliedern, gleichzeitig aber eine Unterstützung durch eine Landtagsmehrheit, die diese Kooperationen komplementär flankieren und im Wirkungsbereich des Landtags umsetzen, verteidigen und komplettieren sollte. All dies ist unter Proporzbedingungen jedenfalls nicht systematisch und heute nur mehr zufällig gewährleistet.

Im System des Regierungsproporzes laufen auch die Rechte des Parlaments auf Kontrolle der Landesregierung und ihrer Mitglieder in hohem Umfang leer. Wie immer die Konstruktionen im einzelnen aussehen,⁴⁴ im Ergebnis haben die Mitglieder der Landesregierung realiter jeweils nur das Vertrauen ihrer eigenen Partei und nicht das einer parlamentarischen Mehrheit. Das Proporzsystem bietet auch keine ausreichend stabile Grundlage für ein kooperatives Zusammenspiel zwischen der Regierung und einer Parlamentsmehrheit, deren Aufgabe es wäre, die Arbeit der Regierung zu ermöglichen, zu unterstützen und im parlamentarischen Bereich zu ergänzen. Erschwerend kommt hinzu, daß die Landesparlamente derzeit de facto nicht dazu in der Lage sind, die vorbereitende Arbeit der Regierung (zB bei Gesetzesvorlagen) ausreichend zu ersetzen. Die sonst übliche und sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Regierung und parlamentarischen Mehrheitsfraktionen kann sich nicht systematisch und permanent entfalten. Weder kann sich die Regierung auf „ihre“ Mehrheit im Landtag verlassen, noch ist die Loyalität der Regierung oder einzelner Regierungsmitglieder gegenüber der parlamentarischen Mehrheit gesichert. Da der Landtag nicht über die faktischen Voraussetzungen für eine eigenständige Politikgenerierung verfügt, können sich Landtagsmehrheiten kooperationsunwilligen Regierungsmitgliedern gegenüberstehen, ohne daß diese de facto (wegen des dem Regierungsproporz immanenten Prinzips der Fraktionsnominierung) wirksam zur Verantwortung gezogen werden können.

Durch das System des Proporzes werden die Länder und ihre Bewohner einer Politikarena ausgeliefert, die unter einer noch deutlich stärkeren Steuerungsverdünnung leidet als die Bundespolitik. Der Regierungsproporz verstärkt die heute ohnehin sehr deutlich zutage tretenden Tendenzen in Richtung auf ein System der „organisierten Verantwortungslosigkeit“. Die diffusen Verhältnisse hinsichtlich der politischen Verantwortlichkeit machen es für den Bürger schwer, zu erkennen, welche Leistungen die einzelnen Mitglieder der Landesregierung jeweils aufzuweisen haben und welche Fehlleistungen vorliegen. Angesichts - und trotz - hoher Vernetzungszusammenhänge werden permanent Verantwortungen hin und her geschoben. Überprüfbar ist die wirkliche Verantwortung für Erfolge oder Mißerfolge aber jeweils nicht. Es bleibt weithin unklar, welche Regierungsmitglieder und -parteien für welche Erfolge und Mißerfolge wirklich verantwortlich sind. Das kann keine rationale Basis für ein Wählerverhalten sein, das auf der Grundlage von Leistungen und Bilanzen Entscheidungen treffen soll.

Die Abschaffung des Zwangsproporzes in den Landesregierungen wäre daher als ein entscheidender Fortschritt zur Erhöhung der Gestaltungsmacht der Landespolitik anzusehen und würde dem Wähler Optionen hinsichtlich der grundlegenden Richtungsentscheidungen eröffnen. Sie wäre daher auch ein demokratiepolitischer Fortschritt. Allerdings zeigen die Erfahrungen auf

44 Siehe *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) 281 ff.

Bundesebene mit einem System der „Mehrheitsregierung“, daß eine bloße Änderung des Regierungssystems noch nicht ausreicht, um die Defizite des politischen Systems zu beheben.

5.2. Aufwertung und Veränderung der Stellung des Landesparlaments und der Gesetzgebung

Die skizzierten Veränderungen im Umfeld der Landespolitik erfordern eine Aufwertung des Landesparlaments. Über die klassischen Funktionen der Gesetzgebung und Kontrolle hinaus sollte sich das Parlament als **Zentrum der Diskurse** über die **politischen Grundfragen** im Wirkungsbereich des Landes begreifen. Nach diesem Verständnis wären die Landtage der Kristallisationspunkt des politischen Netzwerks im Land, die zentrale Schnittstelle für öffentliche Dialoge, die Hauptträger reflexiver Politikformen, die für die Diskussion und Entscheidung über die Leitwerte, Ziele, Prioritätensetzungen im Land, zentrale Institution sowie auch die wichtigste Schnittstelle der Landespolitik zu den Medien. Das Ziel einer **souveränen parlamentarischen Steuerung** hinsichtlich der **Grundfragen der Landespolitik** erfordert eine Neuorganisation der parlamentarischen Arbeit. Zu nennen sind hier eine Ausweitung finaler Programmierungsinstrumente, eine Verbesserung der Folgenkontrolle, eine bessere Vernetzung der politischen Akteure im gesamten regionalpolitisch bedeutsamen Netzwerk, eine Betonung der Zielorientierung gegenüber der Regelorientierung.

Die Parlamente müssen dazu in die Lage versetzt werden, auf Entwicklungen wie zB die zunehmende Flucht der Vollziehung in die Privatwirtschaftsverwaltung, die faktische Aushöhlung des Legalitätsprinzips, die Technokratisierung der Politik, die Intransparenz der Politik im Regierungs- und Vollziehungsbereich mit den damit verbundenen machtpolitischen Implikationen, die Loslösung der Politik von der kommunikativen Komponente, zu reagieren und gegenzusteuern.

Dieses neue Verständnis des Parlamentarismus auf Landesebene stellt allerdings hohe Anforderungen an das **Informationswesen**, die fachliche Beratung und die Kommunikationskompetenz des Landtags, aber auch an Art und Intensität der Kontrolle. Voraussetzung für diese neue Rolle sind Informationen in hoher Qualität, Dichte und Verlässlichkeit, gut ausgebaute Kommunikations-, Verhandlungs- und Beratungsstrukturen, erhöhte öffentliche Präsenz und Präsentation und verbesserte Fachinformation.

In Zusammenhang mit der Aufwertung des Parlaments müßten auch die **Minderheiten- und Oppositionsrechte** gestärkt werden. Dies ergäbe sich gleichzeitig - und verfassungspolitisch wohl zwingend - aus der Abschaffung des Regierungsproporz. Die Funktionsverluste der klassischen konditional-rechtsstaatlichen Programmierung in einer Situation der extremen Dynamik der

Umgebungsbedingungen und „fraktal“ gewordener sozio-ökonomischer Kontexte erfordern, parallel zur weiterhin im Bereich der Beziehungen zwischen Staat und einzelnen Bürger bestehenden Rechtsstaatlichkeit, ein System vernetzter Problemaufarbeitung und Projektabwicklung, das (unabhängig von der diesbezüglich überholten Trennung in Gesetz und Gesetzesvollzug) hinsichtlich der **grundlegenden Entscheidungen** der Leitungsgewalt des **Parlaments** unterworfen sein sollte.

Die neuen Aufgaben und Herausforderungen erfordern mithin ein **Umdenken hinsichtlich des Verhältnisses von Gesetzgebung und Vollziehung**.⁴⁵ Gerade dann, wenn man die Idee des Parlamentarismus unter den heutigen Bedingungen konsequent zu Ende denkt, kommt man zum Ergebnis, daß die Funktion einer allgemeinen und auf die grundlegenden Fragen (Projekte, Ziele, Finanzierung) bezogenen **Programmierung der Landespolitik** den Landtagen zugewiesen werden müßte. Die Festlegung von **Zielen, Leitbildern und Richtlinien** für alle jene Bereiche, in denen die Landesregierung relativ ungebunden agieren kann - Bereiche, die schon sehr breit sind und nach dem Gesagten noch deutlich auszuweiten wären - sollten in der Verantwortung des Parlaments liegen. Darin läge auch die Chance, der (in der Kompliziertheit der künftigen Gestaltungsaufgaben begründeten) Technokratisierung der Politik eine demokratische Wende zu geben. Formal betrachtet, könnte man diesen Ansatz zwar als eine Verletzung des gewaltenteilenden Prinzips ansehen. Materiell betrachtet handelt es dabei aber ganz im Gegenteil um dessen Wiederbelebung unter neuen Bedingungen. Neue Aufgaben erwachsen dem Parlament auch durch die erforderliche **Ausweitung privatrechtlicher Steuerungsformen**. Das temporeiche fraktale Umfeld, in dem sich die Landespolitik heute bewegen muß, erfordert ein flexibles Agieren quasi „aus dem Stand“ und daher noch mehr als bisher eine Ergänzung hoheitlicher durch privatrechtliche und nicht in eindeutig als normative Rechtsakte faßbaren Politikformen.⁴⁶ In diesem Geflecht sollte das Landesparlament als eine Art „Aufsichtsrat“ die öffentlichen Interessen wahren, deren Einhaltung kontrollieren und allgemeine Zielvorgaben und Bedingungen formulieren.

In diesem Zusammenhang kann mithin auch einer Diskussion über eine **zeitgemäße Fassung und Gestaltung des Gewaltentrennungsprinzips** nicht

45 Dies wird auch von *Tomandl*, Rechtsstaat Österreich (1997) 247 f gefordert. Er plädiert für eine Aufgabe der „wirklichkeitsfernen Fiktion“, das Parlament könne die Regierung im Detail binden. Es genüge, wenn die Verwaltung „im Rahmen der Gesetze“ handle.

46 Es würde sich daraus eine Kette von politischen und rechtlichen Handlungsformen ergeben, ausgehend von Zielformulierungen und Projektbeschreibungen („Aktionsprogrammen“ etc) bis hin zu den rechtlich dann wieder besser faßbaren Umsetzungsformen privatrechtlicher und hoheitlicher Art (Gesetze, Förderungen, Verträge, Beauftragungen usw).

ausgewichen werden.⁴⁷ Von den Problemstrukturen her betrachtet dominiert in den Ländern ein an die Gemeinden angenäherter Politiktypus. Diese Kennzeichnung wird wohl noch an Bedeutung gewinnen. Gesetzgebung und die klassische Vollziehung verlieren hingegen erkennbar an tatsächlicher Bedeutung. Jener Bereich der Landespolitik, der als planende, programmierende oder projektbezogene „Vollziehung“ bezeichnet werden kann, wird zunehmend wichtiger. Dort laufen die klassischen programmierenden Instrumente (Gesetzgebung und Kontrolle auf eine **rechtsrichtige** Vollziehung) in relativ hohem Umfang leer, es entsteht eine schmerzhaft Lücke sowohl hinsichtlich der demokratisch-parlamentarischen Legitimation als auch hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten des Parlaments. Die Kontrolle beschränkt sich im Grunde auf die Wahl der Landesregierungsmitglieder, und auch hier reduziert das bestehende Proporzsystem den Einfluß der Mehrheit auf die inhaltliche Ausrichtung der Regierungspolitik. Wo nicht „Recht“ im klassischen Sinne „vollzogen“ wird, müßte der Landtag auf andere Weise steuern, zB durch Zielgesetze und verbindliche Richtlinien, aber auch über entsprechende Vorabinformationen über wichtige Vorhaben der Landesregierung und daraufhin verabschiedete Beschlüsse (Vorgaben, Zustimmungsbedingungen, Entschlüsse) des Landtags. Darin liegt, materiell betrachtet, kein Bruch mit dem Gewaltentrennungs- und Rechtsstaatsprinzip. Im Gegenteil: Man muß es vielmehr als ein materielles Rechtsstaatsdefizit ansehen, wenn auf der Gesetzesebene immer mehr Bereiche finaler Programmierung geschaffen werden, wenn der Staat zunehmend in den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung ausweicht und dort immer schwerer durchschaubare und immer weniger an das Gemeinwohl, an eine demokratische Legitimation und an im öffentlichen Interesse liegende (und diskutierbare) Kriterien angebundene Netze knüpft. Das gilt auch für die Auslagerung öffentlicher Aufgaben in den Privatbereich, an Vereine, Unternehmen ua. Es ist daher gerade ein richtig verstandenes Rechtsstaatsprinzip, das ein Neuüberdenken der funktionalen (und in der Folge auch rechtlichen) Ausformung und Verteilung der Befugnisse von Parlament und Regierung erfordert. Eine stärker final ausgerichtete Sicht der Kontrollbefugnisse des Parlaments, aber auch eine stärkere Orientierung auf Ziele, und die damit verbundene erhöhte Beweglichkeit der Landesverwaltung, müssen mit einer qualitativen und quantitativen Erweiterung der Kontroll- und Informationsrechte einhergehen, soll es nicht zu einem Funktionsverlust des Parlaments kommen.

47 Vgl. Weber, Landesgesetzgebung und Landesregierung, in: Schambeck (Hg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992) I, insbes 110 mwN; Welan, Die Gewaltenteilung, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 481 ff mwN; Winkler, Das österreichische Konzept der Gewaltentrennung in Recht und Wirklichkeit, Der Staat 1967, 293 ff.

5.3. *Anwaltschaften und Grundrechte und -werte*

Wesentlicher Ausgangsbefund für dieses Reformbündel ist der heute von der Dynamik des ökonomischen Systemkerns ausgehende Druck auf soziale, ökologische, lebensweltliche und kulturelle Standards und schutzwürdige Rechtsgüter. Er wird durch das Politikversagen auf der Ebene der Bundespolitik und der EU verstärkt. In der Folge sind mit besonderer Intensität Werte und Standards im Zuständigkeitsbereich der Länder und Gemeinden gefährdet. Besonders betroffen, weil auch der Gefahr einer Majorisierung ausgesetzt, sind berechnete Interessen und Bedürfnisse von Minderheiten, zB Kindern, Familien, Alleinerziehenden, Behinderten, Ausländern, sozialen Randgruppen usw, die den Schutz der Gesellschaft und des Staates für sich beanspruchen dürfen. Um dem gegenzusteuern, bieten sich zwei Maßnahmenfelder an: Zum einen die (verstärkte) Verankerung von „Grundwerten“, verfassungsrechtlich abgesicherten Standards und Staatszielen in den Landesverfassungen,⁴⁸ und zum anderen eine Verankerung von Anwaltschaften, die sich gezielt um politisch schwach vertretene und gefährdete Anliegen und Gruppen kümmern. Beide Maßnahmen haben einen gemeinsamen funktionalen Nenner: Sie mildern den Zugriff des klassischen politischen Institutionengefüges auf gefährdete Werte und Bedarfslagen und zwingen diesem zumindest äußerste Schranken und zusätzliche Legitimationszwänge auf.

Die Grundidee der **Anwaltschaft** beruht auf einer bewußt angestrebten und in bestimmten Fällen sinnvollen „Parteilichkeit“, also einer durchaus einseitigen Konzentration auf bestimmte Anliegen, Ziele und Interessen. Anwaltschaften operieren als Bestandteil eines Netzwerks, in dem diese Einseitigkeit dann mehr als ausreichend neutralisiert wird, denn weder Gesetzgebung noch Vollziehung werden durch sie verdrängt. Anwaltschaften haben keine Entscheidungsgewalt, sondern wirken im Vorfeld von Entscheidungen, im Bereich von Initiativen, Bewußtseinsbildung, Öffentlichkeitsarbeit, allenfalls prozessualen Rechten, als Sachverständige und manchmal auch als eine Art öffentlicher Ankläger. Sie decken auf diese Weise Funktionen im politischen Netzwerk ab, die der Landtag, die Landesregierung und auch die traditionellen Verbände nicht erfüllen können, nämlich: Gruppeninteressen, die im politischen Prozeß unterrepräsentiert sind und wichtige Anliegen, die es als langfristige Ziele schwer haben, angesichts der erkennbaren Kurzatmigkeit der Politik, Berücksichtigung zu finden (wie zB Umweltschutz, Naturschutz), zu unterstützen. Anwaltschaften sind so gesehen als ein ganz **allgemeines Instrument moderner Verfassungen** anzusehen. Deren Einrichtung beschränkt sich keineswegs auf jene Bereiche, in denen sie bisher, mE sehr erfolgreich, tätig

48 Grundlegend vor allem zu den diesbezüglichen Regelungsmöglichkeiten in Landesverfassungen *Pernthaler*, Reform der Landesverfassungen im Hinblick auf die Grundrechte, in: *Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte*, Föderalismus-Studien Bd 3 (1982) 77 ff; derselbe, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff.

sind.⁴⁹ Immer dort, wo eine unterdurchschnittliche Repräsentanz von Interessen und Anliegen, die Gefahr der Majorisierung wichtiger Anliegen oder eine chronische und strukturelle Schwäche in der Artikulation wichtiger Ziele besteht, können (mit vielfältigen Rechten ausgestattete) Anwaltschaften oder „Beauftragte“, allenfalls auch verfassungsrechtlich (als Institutionengarantie etwa) abgesichert, dazu beitragen, Machtungleichgewichte zu beheben und vernachlässigte Zielsetzungen zu fördern.

Hinsichtlich der **Grundwerte und Staatsziele** sollte man neue Wege gehen, die als eine Art „weiche Effektivierung“ beschrieben werden können. Die in einigen Landesverfassungen verankerten Grundwerte und Staatsziele haben nämlich in der Landespolitik bisher kaum Spuren hinterlassen. Es erscheint daher sinnvoll, in der Landesverfassung geregelte Staatsziele und Grundrechte durch ein „**prozedurales Modell**“ ihrer **Verwirklichung und Kontrolle** - im Sinne einer laufenden Beobachtung der Entwicklungen in den von diesen Grundrechten erfaßten Realitätsbereichen - zu flankieren. Es könnte sich dabei um ein Gemisch aus Institutionen, Verfahrensregeln sowie Informations-, Beteiligungs- und Einspruchsrechten etc handeln, das durch ein abgestimmtes Zusammenspiel zumindest prozedurale Impulse zur Verwirklichung der Staatsziele und Grundwerte setzt und letztlich vor allem auch in Diskurse - und in der Folge Entscheidungen - auf der Ebene des Landtags und der politischen Öffentlichkeit mündet.

Eine der möglichen Lösungen wäre die Schaffung einer **Grundwerte- und Grundrechtskommission**. Sie könnte der Landesregierung und dem Landtag über die Verwirklichung der Staatszielbestimmungen berichten, die einschlägigen Entwicklungen verfolgen, Beschwerden behandeln, Indikatoren abgleichen, Risikopotentiale evaluieren usw. Ihre Rechte könnten bis hin zu einem Initiativrecht an den Landtag gehen, allenfalls sogar in Verbindung mit dem Recht, Volksbegehren und Volksbefragungen einzuleiten. Man könnte ihr auch das Recht zubilligen, unverbindliche Handlungsaufträge an das Landesparlament und an die Landesregierung zu formulieren. Die Kernbereiche des Schutzes von Mensch und Natur sind darüber hinaus in sozialer, ökologischer und kultureller Hinsicht landesverfassungsrechtlich so abzusichern, daß zumindest ein Kahlschlag zu verfassungsrechtlichen Konsequenzen führt. Aus den Staatszielen und Grundwerten muß sich auch eine so klare Legitimation und Absicherung für wichtige Förderungsbereiche ergeben, daß dies letztlich auf eine Institutionengarantie von Förderungen - im Verhältnis zu den verfügbaren Mitteln - hinausläuft. Verfassungspolitisch halte ich es schließlich angesichts einiger fataler Entwicklungen für unverzichtbar, über den Verfassungsge-

⁴⁹ So etwa die im Land Salzburg bereits bestehenden Einrichtungen dieser Art, nämlich die Umweltschutzkommission, die Kinder- und Jugendanwaltschaft, der Grundverkehrsbeauftragte und die Gleichbehandlungsbeauftragte. Ihr gemeinsames Kennzeichen ist die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit. Sie haben beträchtliche Rechte im Verwaltungsverfahren, aber auch Aufgaben, wie Öffentlichkeitsarbeit uä.

richtshof in ausgewählten Bereichen und krassen Fällen auch die Durchsetzung von Unterlassungen des Gesetzgebers zu ermöglichen.⁵⁰

5.4. *Autonomisierung der Landesverwaltung gegenüber tagespolitischen Interventionen*

Die fachlichen Stäbe der Landesverwaltung stellen ein unverzichtbares Potential der Entwicklung von Rationalität, Effizienz und Lernfähigkeit der Landespolitik dar. Diese Ressource wird sich nur dann in optimaler Weise entfalten können, wenn sie aus der Umklammerung der politischen Ebene gelöst wird und sich stärker hin zu einer autonomen, leistungsfähigen fachlichen Entscheidungsstruktur entwickeln kann. Das erfordert aber definierte **eigenständige Aufgaben** und einen zumindest in bestimmten Bereichen rechtlich umschriebenen und gegenüber Störungen und Interventionen **abgeschirmten Autonomiebereich**.

Dieser Forderung liegt die Beobachtung zugrunde, daß heute neben der klassischen Verwaltungstätigkeit die Entwicklung von strategischen Konzepten, Projekten, Aktionsprogrammen, Programmplänen und hochgradig vernetzten Vorhaben immer mehr in den Vordergrund tritt⁵¹ und diese Aufgaben zwar der Landesverwaltung obliegen, aber wegen ihrer politischen Sensibilität nur mit einem recht geringen **Ausmaß an fachlicher Eigenverantwortung** durchgeführt werden können. Die politische Ebene nutzt hier alle Möglichkeiten der Einflußnahme, wenn politische Kalküle dies nahelegen, so daß es keineswegs nur ausnahmsweise vorkommt, daß tages- oder machtpolitisch unangenehme Alternativen vorweg aus dem Entscheidungsprozeß ausgesiebt und brauchbare Vorschläge ignoriert werden, ohne daß diese eine Chance zur Diskussion und Evaluation bekommen. Nicht selten werden mutige Überlegungen im Keim erstickt und langfristig ausgerichtete intelligente Konzepte schubladisiert. Was sich im Wechselspiel zwischen Verwaltungsebene und politischer Ebene abspielt, ist nicht transparent und der Qualität der Entscheidungen sicherlich nicht dienlich.

Es geht nun nicht darum, der Verwaltung **Entscheidungsverantwortung** zu übertragen, sondern sie in der Entwicklung innovativer Ideen und ausgereifter, fachlich fundierter, von tagespolitischen Überlegungen und Interventionen befreiter Konzepte und Handlungsstrategien von bestehenden Hemmnissen zu befreien. Wenn demgegenüber auf die politische **Gesamtverantwortung der gewählten obersten Organe der Regierung** verwiesen wird, die zugegeben

50 Vgl. dazu die kontroverse Diskussion um ein subjektives verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Gesundheit mit der Möglichkeit zur Durchsetzung dieses Rechtes beim VfGH, insbes. Meyer (Hrsg.), Grundrecht auf Gesundheit (1993).

51 Zum Unterschied von Regieren und Gesetzesvollzug jüngst Tomandl, Rechtsstaat Österreich (1997) 41 ff; bei der hier vorgeschlagenen Autonomisierung der Verwaltung geht es um die Vorbereitung von „Regierungstätigkeit“.

dem demokratischen Prinzip entspricht und dieses zur Geltung bringen soll, so ist zweierlei anzumerken: Zum einen soll die politische Verantwortung für die **Entscheidungen** weiterhin bei der Landesregierung und beim Landtag liegen und deren Letztentscheidungsrecht (vor allem das Weisungsrecht bei der **Durchführung** beschlossener Projekte) aufrecht bleiben. Zum anderen entspricht es durchaus eher dem demokratischen Prinzip, im Sinne einer funktionalen Differenzierung, die sich am Leitbild einer gleichermaßen demokratischen und leistungsfähigen Verwaltung orientiert, wenn die **Entscheidungsvorbereitung** gegenüber den politischen Organen in bestimmten Bereichen autonomisiert wird. Von einer Reduzierung der Rolle der politischen Ebenen Landtag und Landesregierung auf Zielvorgaben, Projektbeschreibungen, Alternativenbewertungen, Letztentscheidung und Kontrolle ist ein höheres Maß an Demokratie zu erwarten als von der bestehenden Situation, in der die politischen Interventionen, Einmischungen, Korrekturen und Filter hochgradig intransparent sind und wohl nur in den seltensten Fällen der Herstellung von Übereinstimmungen zwischen Zielen und Programmen mit dem Verwaltungshandeln dienen.

Die künftige **Entscheidungsstruktur** im öffentlichen Sektor der Länder wäre also **dreigliedrig**, im übrigen eine Annäherung an die politischen Strukturen der EU, wo die **Kommission** ein relativ hohes Ausmaß an Selbständigkeit etwa bei der Vorbereitung von Rechtsakten besitzt.⁵² Die Landesverwaltung sollte künftig auf der Grundlage von Programmen, Zielen, Vorgaben und Projektbeschreibungen Lösungen (Gesetzesentwürfe, Verordnungsentwürfe, Vorhaben, usw.) erarbeiten, die einen **eigenständigen rechtlichen Status** (ähnlich einem Kommissionsvorschlag in der EU) haben und **sodann** Gegenstand von Verfahren und Entscheidungen in Landesregierung und Landtag sind. Auf diese Weise kann die Verwaltung ihre „Arbeitsaufträge“ in hoher Eigenverantwortung erfüllen. Die politische Ebene ist mit der Aufgabe der Optimierung von Lösungen, bei denen ein hohes Maß an Fachwissen, legistischer Kompetenz, Informationsverarbeitung, Vernetzungskapazität, ua erforderlich ist, überfordert. Auch die demokratische Diskussion wird angeregt, wenn „Vorschläge“ der Verwaltungsstäbe einmal auf dem Tisch liegen und die Auseinandersetzung darüber breit und öffentlich geführt werden muß. Diese gezielte Autonomisierung der Landesverwaltung bei der Vorbereitung von Rechtsakten und Projekten wäre ein Beitrag zur Demokratisierung der Regierungspolitik und auch zur Aufwertung des Landtags.

Ergänzend wäre es wohl sinnvoll, ein **Instrumentarium des „soft law“** zu entwickeln, das dieser neuen Struktur entspricht. „Aktionsprogramme“, Entschliebungen, Projektbeschreibungen, Zielvorgaben für Rechtsakte, ua erhielten auf diese Weise einen neuen Stellenwert. Die politische Ebene wäre

⁵² Vgl etwa Art 43 EG-V. Vgl im Überblick *Röttlinger/Weyringer*, Handbuch der Europäischen Integration (1991) 76 ff; *Oppermann*, Europarecht (1991) 117 ff.

dazu gezwungen, ihre Ziele, Leitvorstellungen und Entscheidungskriterien und Maßstäbe zu präzisieren, Aussagen über gewünschte und nicht gewünschte Folgen und Nebenwirkungen zu machen, und das gestufte Verfahren führte zu „Produkten“, über die in rationalerer Weise verhandelt und entschieden werden kann, bei denen aber auch der Aufwand an Sachargumentation oder auch an wertbezogenen Auseinandersetzungen höher als derzeit sein wird. Die Entscheidungsvorbereitung wäre an allgemeine Maximen und Leitvorstellungen (auch an die Staatsziele der Landesverfassung) zu binden, an den Prozeß der Ausarbeitung von „Vorschlägen“ der fachlichen Stäbe wären verfassungsrechtlich zu definierende Anforderungen zu stellen (wie Gebot der Darstellung der Ausgangsinformationen, Prüfung der Zielkonformität, Prüfung der Alternativen, Prüfung der Folgen und Nebenfolgen, der Kosten, Begründungszwänge, Anforderungen an Begutachtungsverfahren, Neutralität, Offenlegung aller Kontakte und Interventionen usw.). Die Autonomisierung dieser vorbereitenden und beratenden Komponente der Landesverwaltung müßte auch dienstrechtlich abgesichert werden. Verbindungen zu direktdemokratischen Instrumenten sind möglich und wünschenswert. Ein Ausbau in Richtung auf eine Zusammenarbeit mit externen Experten oder diversen Formen der Bürgerbeteiligung ist problemlos anfügbar.

5.5. Rückholung der Realverfassung an die Verfassungsnormen

Die geschriebene Verfassung wird bekanntlich durch eine „Realverfassung“ überlagert, die die Funktionen vieler verfassungsrechtlicher Institutionen beeinträchtigt oder weitgehend leerlaufen läßt.⁵³ Dies gilt nicht nur im Sinne einer Erosion von Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Regelungen und Institutionen. Es werden auch Regeln des Verfassungsrechts in ihrer normativen Substanz verletzt, ohne daß man dabei - dies sei klargestellt - von Rechtsbrüchen sprechen kann. Es ist hier nicht der Platz, diesen Prozeß näher zu beschreiben. Ich gehe aber davon aus, daß er sich derzeit eher vertieft. Einige Symptome seien kurz angeführt: die Erosion des freien Mandats, die faktische Marginalisierung des Parlaments, die weitreichenden Relativierung der Gewaltentrennung durch darübergelegte Entscheidungsnetze, die immer häufigere Ausschaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit durch einzelne Verfassungsgesetze. Die Beziehungen zwischen verfassungsrechtlichen Verfahren und Institutionen und „gesellschaftlichen“ Mächten und Gewalten ist unklar, es kommt zu Überlagerungen, Verschmelzungen und Funktionsvermischungen. So entspricht das Verhältnis von Verbänden und Parlament bzw Regierung jedenfalls materiell nicht der Idee der Verfassung von einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft. Ebenso bestehen dichte und intransparente Verbindun-

⁵³ Vgl die Befunde bei Tomandl, Rechtsstaat in Österreich (1997) insbes 50 ff und 183 ff zur Rolle der Parteien.

gen zwischen Medien und Politik, zwischen Wirtschaft und Politik, aber auch der Föderalismus wird durch ein darübergespanntes Netzwerk des Parteeinflusses und den ausgeprägten Zentralismus der Sozialpartnerschaft ausgedünnt.

Österreich ist derzeit auf dem Wege einer noch stärkeren Amalgamierung aller dieser Sektoren in einer letztlich durch kleine, intransparente Machtverknäuelungen gekennzeichneten Struktur. Damit bewegen wir uns in Richtung auf eine immer stärker durchformierte und damit zu Irrationalismen und Feudalismen tendierenden Gesellschaft. Wenn diese der Verfassung übergestülpte Metastruktur weiter bestehen bleibt bzw, was zu befürchten ist, sich noch ausweitet, können noch so ausgefeilte Verfassungskonzeptionen die erhofften Wirkungen nicht herbeiführen.

Diese Amalgamierung der funktionalen und rechtlichen Differenzierungen schlägt in hohen politischen Kosten zu Buche: Intransparenz, Verluste an demokratischer Qualität, Innovationsbarrieren. Auch hier erzwingen die geänderten Verhältnisse ein Umdenken: Hat man bisher die Realverfassung häufig als formal bedenklich, aber in den Ergebnissen als ausreichend leistungsfähig angesehen, so schränkt sie heute die Reform- und Zukunftsfähigkeit des politischen Systems maßgeblich ein. Vor allem aber ist die Annäherung der Verfassungsrealität an die Verfassung deswegen zu thematisieren, weil sonst jedes noch so fundierte Paket einer Landesverfassungsreform am Spinnennetz der Realverfassung scheitern würde.

Ziel sollte es sein, die einzelnen Bestandteile des politischen Systems und ihr Verhältnis zueinander klarer zu fassen und die Einhaltung ihrer differenzierten Funktionen als auch effektive zu garantieren. Dabei geht es nicht darum, Verfassungsformalismen hochzuhalten und auf abstrakten Prinzipien herumzureiten. Vielmehr haben die verfassungsrechtlichen Institutionen ihre eigenständige Ratio und sind als effektiv funktionierende Institutionen erforderlich, um das politische System im Gleichgewicht zu halten. So ist etwa die Idee des Parlamentarismus der Idee des Diskurses und der offenen Meinungsbildung verpflichtet. Man höhlt dessen zentrale Funktionen aus, wenn die Parteizentralen oder einzelne Regierungsmitglieder realiter die wesentlichen Entscheidungen treffen und über Klubzwänge, faktische Abhängigkeiten und Geschäftsordnungsusancen die einzelnen Abgeordneten einen parlamentarischen Diskurs miteinander gar nicht führen können. Man degradiert die Funktionen des Parlaments, wenn es von seiner Ausstattung und Arbeitsweise her gar nicht dazu in der Lage ist, seinen Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen wirksam nachzukommen. Es ist dabei erforderlich, sich von der formalen Sichtweise zu lösen, es genüge, daß Normen eingehalten werden und Institutionen bestehen: Alle verfassungsrechtlichen Regeln und Einrichtungen sind Zielen, Funktionen und Werten verpflichtet, deren Gewährleistung nicht mit ja oder nein, sondern mit mehr oder weniger zu bewerten ist. Parlamentarismus kann leben und gedeihen, oder sich an der formalen Untergrenze der Einhal-

tung verfassungsrechtlicher Normen bewegen. Gleiches gilt für den Föderalismus und die Geltendmachung von politischer Verantwortung.

Die Aufgabe der Belebung einer Verfassung, die dem geltenden Recht dem Buchstaben und dem Geiste nach entspricht, geht über das System der Verfassungsinstitutionen im engeren Sinne hinaus. Es geht dabei nicht nur um eine Abgrenzung zwischen den Funktionen von Parlament und Regierung, von Parteien und Parlament, von Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik, von Beamtenstäben und Politik, sondern auch um klare Funktionsabgrenzungen zwischen Verbänden und Politik, zwischen Medien und Politik und zwischen den Zuständigkeitsbereichen von Bund, Ländern und Gemeinden.

Der wichtigste Schwerpunkt der auch faktischen Etablierung differenzierter Verfassungsstrukturen ist wohl die Regulierung, Definition und Begrenzung der Aufgaben und Funktionen der Parteien.⁵⁴ Aufgaben, Finanzierung, Befugnisse und Schranken der Parteien wären einer umfassenden gesetzlichen Regelung zuzuführen. Neben den politischen Parteien und den gesetzlichen Interessenvertretungen sollten auch sonstige wichtige Vereinigungen einen definierten Status in der österreichischen Verfassungslandschaft erhalten. Die Parteien müßten dazu angehalten werden, die freien Entscheidungen der Mandatäre zu respektieren. Der Ausstattung der Rechte und Infrastrukturen der einzelnen Parlamentarier wäre zu verbessern, andererseits wären sie aber auch „Rechenschaftspflichten“ zu unterwerfen, die Druck darauf ausüben, sich durch eigenständige Initiativen und Projekte zu profilieren.

5.6. Zur Erforderlichkeit einer Verfassungsökologiepolitik

Das Reformfeld einer „Verfassungsökologiepolitik“⁵⁵ kann in Zusammenhang mit Überlegungen, die Landesverfassungen an den Erfordernissen der neuen Zeiten zu orientieren, nicht außer Acht gelassen werden. Heute ändern sich nicht nur die externen Umfeldbedingungen und Problemlagen, sondern auch die ehemals stabilen immanenten Voraussetzungen des Verfassungsrechts. Der Gegenstandsbereich von Verfassungsökologiepolitik ist aber zerfasert und legislativ disloziert, und außerdem nur in sehr geringem Ausmaß formal als klassisches Verfassungsrecht anzusehen. Es wäre schon viel erreicht, wenn Verfassungsökologiepolitik als ein erwünschtes leitendes Ziel der Landespolitik akzeptiert wäre.

54 Siehe dazu auch die Vorschläge von Tomandl, Rechtsstaat Österreich (1997) 248 f.

55 Der Begriff „Ökologie“ wird hier in einem umfassenden Sinne verwendet, nämlich auf der Grundlage der Erkenntnis der wechselseitigen Abhängigkeit aller Phänomene und der Einbindung von Mensch, Staat, Natur usw. in zyklische und hochgradig interdependente Prozesse. Zum Paradigmenwechsel von „Hierarchien“ zu Netzwerken vgl. Capra, Lebensnetz (1996), insbes. 15 ff.; zur Theorie selbststeuernder Systeme Maturana/Varela, Autopoiesis and Cognition (1980); dieselben, The Tree of Knowledge (1987).

Es soll in aller Kürze versucht werden, diese zentrale Aufgabe „verfassungsbezogener“ Politik in den Regionen kurz zu umreißen. Es geht dabei um die Umsetzung der an sich banalen Erkenntnis, daß das Verfassungsgefüge in ein komplexes System, in eine komplexe „Umwelt“ eingebettet ist. Es ist in seinen vom Verfassungsgesetzgeber beabsichtigten Funktionsweisen nicht autonom, nicht voraussetzungslos und nicht ohne bestimmte Umfelder, Inputs und ungeschriebene Regeln, gesellschaftliche Einrichtungen und „Kulturen“ lebens- oder doch (ausreichend) funktionsfähig. Politik bewegt sich in einer Umwelt, die sich jeweils auf die Wertbildungsprozesse, auf das Ausmaß an politischem Engagement, auf Deutungsmuster von Politik, auf die Kontrollfähigkeit, auf die Offenheit, auf die Entfaltungsmöglichkeiten von Gegengewichten, auf die Diagnosefähigkeit des politischen Systems, auf das Ausmaß der Bereitschaft der Bürger, Pflichten ernst zu nehmen und Rechte zu respektieren, etwa Minderheiten zu achten, massiv auswirkt. Diese Verfassungs-„Umwelt“ verändert sich heute schneller denn je und sie entwickelt sich tendenziell von jenen Grundlagen weg, die den „klassischen“, geltenden Verfassungskonzeptionen zugrundeliegen. Die neue Medienlandschaft ist dafür nur das spektakulärste Beispiel. Festzuhalten ist aber auch, daß diese Voraussetzungen politisch gestaltbar sind - und eben diese Maßnahmen können zusammenfassend als „Verfassungsökologiepolitik“ bezeichnet werden.

Diese Umweltbedingungen der Verfassung sind in den meisten Fällen weder meßbar noch unmittelbar normativ steuerbar. Es handelt sich überwiegend um „weiche“ Qualitäten des gesamten sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Systems. Das kann aber ihre Bedeutung nicht schmälern. Sie sind als Voraussetzungen dafür anzusehen, daß sich die Gesellschaft und in der Folge auch das politische System im Gleichgewicht entwickeln und das innere Zusammenspiel von in der Verfassung nicht explizit genannten Faktoren und Kräften nicht gestört ist. Man kann diese Bedingungen als „Fermente“ eines auf die Menschen orientierten politischen Systems, als Katalysatoren ansehen, die im Ergebnis das Ausmaß an Rationalität, Engagement, Grundkonsens, Diskursfähigkeit, Machtkontrolle, Innovation, Kritikfähigkeit, Anbindung an kulturelle Errungenschaften, Solidarität und Gemeinsinn, politischer Fairneß und ähnlichen Indikatoren einer „Ökologie des Politischen“ maßgeblich bestimmen.

Auch wenn die Ziele und Anliegen dieses Reformbündels diffus sind, man kann die Träger, Perspektiven und speziellen Betrachtungsweisen dieser Fermente und Katalysatoren benennen: Es geht um die Rolle von **Wissenschaft**, **freien Medien**, **Religionen**, **Sprache**, **Kunst und Kultur** in Bezug auf öffentliche Angelegenheiten. Politik als der Hauptgegenstand von Verfassungsrecht sollte sich, ja muß sich im Zusammenwirken vielfältiger gesellschaftlicher Perspektiven der Realität und der Möglichkeiten verwirklichen: So erfaßt **Kultur** etwa eine ganz wesentlichen Betrachtungsweise von Sinn, verstanden (mit *Luhmann* in Anschluß an *Husserl*, *Mead* und *Schütz*) als Einheit der Differenz von Aktualität und Potentialität, also als Einheit der Differenz jeweils

wahrgenommener und jeweils ausgeschlossener Möglichkeiten, wobei sich Kultur primär für die jeweils ausgeschlossenen Möglichkeiten interessiert.⁵⁶ **Religion** bereichert das System um die transzendentalen und spirituellen Aspekte im Sinne einer Zusammenschau von Wirklichkeit, Handeln, Ethik, Kosmos und einem inneren Gleichgewicht des Individuums in einer nicht nur als Ansammlung beliebiger Zeichen und technisch beherrschbarer Gegenstände deutbaren Welt. Die intensive Pflege der **sprachlichen** Dimensionen des Menschen ermöglicht erst die Konstituierung eines „Selbst“ und eines sowohl rationalen wie auf die Gemeinschaft bezogenen Diskurses, ist also eine „Basisinstitution“ moderner Verfassungen. Ein Übermaß an Bildkultur mit der ihr eigenen Sprach- und daher Begrifflosigkeit ist nicht nur ein kulturelles, sondern auch ein demokratiepolitisches Desaster.⁵⁷ Die Bewahrung und Förderung der sprachlichen Dimension der Welt ist nun aber eine Frage des Schulsystems, der Medienpolitik, des Umfangs und der Strukturen von Freizeit, der Kinder- und Jugendpolitik, der Familienpolitik usw.⁵⁸ Ein zentrales „Ferment“ einer menschengerechten „Verfassung“ sind auch die **lebensweltlichen Gemeinschaften**, vor allem die Familien: dort entwickeln sich Weltdeutungen und Werte aus einem Zusammenspiel von realer und lebensweltlicher - also nicht nur oder vorwiegend virtueller, professionalisierter oder technologischer - Kommunikation und „Arbeit“. Einer Gesellschaft ohne lebensweltliche Kommunikations- und Arbeitsformen mangelte es aber an der konkreten Erfahrung der Eigenständigkeit des Menschen und der praktischen Verwirklichbarkeit dieser Eigenständigkeit in Ergänzung und gegenüber Markt, Technik, Politik und professionellen Institutionen.

Und schließlich behauptet **Wissenschaft** (allgemeiner: rationales Denken) in der Gesellschaft einen eigenständigen **von der Politik zu respektierenden Geltungsanspruch** gegenüber (politischer) Macht, virtueller Welt und Glauben. Wenn sie als **eigenständiges** gesellschaftliches Subsystem nicht mehr wirksam werden kann und seitens der Politik oder der Märkte nur mehr als Lieferant funktionaler Techniken akzeptiert wird, ist eine zentrale Basiseinrichtung moderner Verfassungen beseitigt. In einer Zeit, in der sich zwischen den Befunden und Theorien der Wissenschaft und dem technokratischen Politikverständnis immer tiefere Gräben auftun, wird der Autonomieanspruch der Wissenschaft selbstverständlich zum Ärgernis, weil zu einem möglichen Hindernis für Politik. Die Gefahr ist daher groß, daß Wissenschaft als Träger von Denkweisen und Produzent von Denkprodukten, denen gegenüber die

56 Dirk Baecker, *Lette*, Heft 29, 1995, 2. Vj, Seite 26.

57 Sanders, *Das Verlust der Sprachkultur* (1995); unverzichtbar für das Verständnis der neuen visuellen Kultur *Mc Luhan*, *Die Gutenberg-Galaxis*. Das Ende des Buchzeitalters (unveränderte Neuauflage 1995).

58 Daran wird deutlich, daß Verfassungsökologiepolitik wenig mit dem bisherigen Verständnis von Verfassungspolitik zu tun hat, sondern ein „Projekt“ ist, das sich aller auch rechtlichen Möglichkeiten in allen Bereichen der Politik bedient.

Politik keinen legitimen Zugriffs- und Hegemonieanspruch formulieren dürfte, auch wenn sie sich auf noch so große Mehrheiten beruft, an den Rand der Gesellschaft gedrängt wird. Angesichts der gestiegenen Komplexität der politischen Entscheidungen und der Notwendigkeit, längere Zeithorizonte zu beachten, wäre aber das Gegenteil gefragt: nämlich für die Politik verfahrensrechtliche Einlassungszwänge auf Wissenschaft, Theorie, Befunde und Indikatoren vorzusehen.

Allgemein gilt: die liberalen Verfassungsgarantien für Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Religionsfreiheit, Wissenschaftsfreiheit etc reichen heute nicht mehr aus, um diese als Basisinstitutionen einer funktionierenden politischen Ordnung zu schützen. Auch hier ist, wie in den Feldern der Sozial- und Umweltpolitik, das Konzept der liberalen Grundrechte ergänzungsbedürftig.

Zur **Aktualität** von Verfassungs-Ökologiepolitik ist anzumerken: Die neuen Entwicklungen der Individualisierung, der Virtualisierung, der Vernichtung und Kolonialisierung der Lebenswelten, der Vermachtung der Diskurse und der Bewußtseinsindustrien, untergraben die von ihrer normativen Ausformung her durchaus brauchbaren geltenden Verfassungen, sie höhlen sie aus, indem sie die Umgebung und die Voraussetzungen, auf denen sie aufbauen, einem schleichenden Erosionsprozeß aussetzen. Das ist ein relativ neues Phänomen, weshalb sich die Frage einer ökologischen, dh ganzheitlichen, systemtheoretischen Sicht der Verfassung lange Zeit nicht in dieser Schärfe gestellt hat und bis etwa in die achtziger Jahre Verfassungspolitik ihr eigenes Umfeld und die ihre Funktionsfähigkeit durchdringenden und stützenden Bedingungen, Fermente und Katalysatoren ohne weiteres ignorieren konnte.

Hinter der bis dahin recht ausgeprägten Abschottung verfassungspolitischer Debatten gegenüber verfassungsökologischen Themen standen zwei wesentliche Kennzeichen der vergangenen Phase: Zum einen konnte man davon ausgehen, daß die „Gesellschaft“ (die Bürger, die Verbände, die Medien, usw) von sich aus dazu in der Lage war, ein funktionierendes Gleichgewicht zwischen Staat und Gesellschaft, den großen Interessen- und Bedarfsfeldern, zwischen Stabilität und Innovation, zwischen Kritik und Affirmation, usw herzustellen und daß sie ein ausreichendes Gegengewicht zu den Festungen der Entscheidungszentren „Markt“ und „Staat“ bilden konnte. Gesellschaftliche Fermente wie Verbände, Ethikträger, Erziehungskonzepte, Religionen, Medien, Schulen usw waren ausreichend intakt, ebenso wie lebensweltliche autonome Kommunikationsstrukturen. Zum anderen war die politische Abstützung des fordistischen Akkumulationskonzepts relativ leistungsfähig und unkompliziert. Die (damals weit weniger fragmentierten) Interessen konnten in einfache Erfolgsformeln umgegossen werden, die von großen Parteien und Verbänden repräsentiert wurden. Die genau betrachtet recht undemokratischen Strukturen des zentralistischen Verbändekorporatismus waren wegen ihrer beträchtlichen Leistungsfähigkeit daher eher ein esoterisches Problem. Die politische Konzeption der Verwaltung linearer Aufwärtsentwicklungen und der Sicherung ihrer ökonomischen

mischen und technologischen Basis bedurfte bei weitem nicht so intensiv wie heute eines funktionierenden Zusammenspiels von Kritik, Rationalität, Wertdiskursen und Reflexionen über Grundfragen und elementare Sinnzusammenhänge zwischen Politik und Leben.

Beide Bedingungen verschwinden heute. Es wäre trügerisch, sich heute noch auf die selbstorganisierende Kraft der Gesellschaft, nach wie vor abgesichert durch den klassischen Grundrechtekatalog (Pressefreiheit, Meinungsfreiheit, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Freiheit von Wissenschaft und Forschung usw.) zu verlassen. Die Annahme, die erforderlichen Umweltbedingungen würden ohnehin ausreichend durch ein Zusammenspiel von klassischen Freiheitsgarantien und Grundrechten, den natürlichen Hang der Menschen, ihren Interessen auch politisch nachzugehen, der vorhandenen „Infrastruktur“ an Bildung, Information und Wissen gewährleistet, erweist sich zunehmend als Irrtum: Die öffentliche Kommunikation wird von einer Agglomeration von kommerzialisierten Medien und Politik beherrscht. Politik dichtet sich vor den kritischen Befunden einer immer mehr in die Isolation geratenden Gesellschaftswissenschaft ab. Die prägende Kraft werteorientierter Institutionen, Ethiken und Philosophien nimmt ab. Der Bürger kann zwischen Realität und erzeugter Wirklichkeit immer weniger unterscheiden. Die neo-liberalen Deutungen von Risiken und Risikoverteilung lassen zentrale Fragen der Entwicklung der Gesellschaft und der Lebensverhältnisse als unpolitische erscheinen, Politik erhält mehr und mehr den Charakter eines Segments der Info- und Entertainment-Branche, abseits jeglicher öffentlichen Diskursfähigkeit hinsichtlich der großen Themen.

Es stellen sich daher ganz neue Fragen: Wie wird eine gegenüber der Realität zunehmend verschlossene Politik zur Einlassung auf eben diese Realität gezwungen, wenn sie dazu in der Lage ist, Realitäten zu definieren und Probleme wegzudefinieren, vorhandene Werthaltungen zu karikieren und zu diffamieren, und die fragmentierten Interessen gegeneinander auszuspielen? Wo und wie entstehen jene politischen Grundhaltungen, die ein Forum des offenen Diskurses erst ermöglichen? Wie geraten jene Themen wirksam in die öffentliche Debatte, für die es keine subjektive Repräsentanz gibt? Wer stellt die Frage, ab welchem Punkt die Beglückung durch Waren oder öffentliche Dienstleistungen nicht mehr wünschenswert ist? Wer diskutiert den Wert einer aussterbenden Pflanze in einer Weise, die das Problem nicht dem Raster der dominierenden Macht- und Verwertungsinteressen unterwirft?

Nimmt man das Programm einer „Verfassung“ ernst, die sich der wesentlichen Basisinstitutionen, von denen her sie ihre Kräfte und Inputs beziehen müßte, nicht entziehen darf, die also ohne Kritik, Diagnosefähigkeit, Diskurs, Kontradiktion, Wertbildung, Grundkonsense, politischer Moral, also den Inputs aus Wissenschaft, Kunst, Alltagswelten, Betroffenheit, Expertenwissen, Öffentlichkeit, Realitätsdarstellung, nicht auskommen kann, dann wird die Entwicklung einer auf den Schutz und die Förderung eben dieser Voraussetzungen

abzielenden Politik zu einer unverzichtbaren Aufgabe. Wir erleben heute in dramatischer Weise ein Manko der bisherigen Verfassungen: daß diese im wesentlichen nur Verfahren, Institutionen und Kompetenzzuweisungen sowie „Möglichkeiten“ in der „Gesellschaft“ zum Gegenstand hatten und sich um die materiellen Stoffe und Qualitäten, die in diesen Verfahren verarbeitet werden, nicht gesorgt haben und auch nicht unbedingt sorgen mußten.

Heute sind aber gezielte und aktiv vorangetriebene Schritte erforderlich: Wenn etwa die Diskurs- und Reflexionsfähigkeit des politischen Systems in erhöhtem Ausmaß gefordert sind, wenn etwa ein dazu bereites, mit Informationen versorgtes, engagiertes politisches Umfeld gefördert werden muß, wenn steigende Komplexität und Vernetzung leistungsfähige und unabhängige Systeme der Wissens- und Informationsverarbeitung erfordern, wenn Entscheidungen über riskante Entwicklungen und Gegenstrategien ein nicht von der Politik kolonialisiertes System von Experten- und Gegenexperten notwendig machen, ob es sich um die Wirkungen von Schneekanonen, um die Förderung oder Verhinderung gentechnischer Methoden in der Landwirtschaft, um die Auswirkungen des Aufbaus eines zweiten Arbeitsmarktes, um die Folgewirkungen der Expansion des Fremdenverkehrs in sensiblen Zonen handelt. Qualifizierte und den neuen politischen Paradigmen gewachsene Politikerpersönlichkeiten engagieren sich nicht ohne entsprechende Anreize in der Politik. Auch die Ausgestaltung des Wahlrechts, die Chancen von Personen außerhalb der Machtgeflechte der politischen Parteien und Verbänden, die durch das Bezügerecht ausgelösten Selektionsmechanismen usw. sind unter diesem Gesichtspunkt entscheidende „verfassungsökologische“ Fragen. Von ausschlaggebender Bedeutung ist die korrekte Darstellung der regionalen Realität und der vorhandenen politischen Diskurse, Ideen, Optionen in den Massenmedien.

Ein weiteres wesentliches Thema ist das der faktischen Kontrolle der politischen Prozesse auf Rationalität, Folgenverantwortung, Eingriffsintensität, Kosten, Verhältnismäßigkeit, Zweckmäßigkeit usw. Verfassungsrechtlich installierte Gegengewichte funktionieren auch hier nicht voraussetzungslos. Sie müssen in Zeiten der Formierung von Machtblöcken, die sich um Parteien, Verbände, Wirtschaftslobbies und Medienkonzerne gruppieren, als aktive, geförderte und geschützte Gegengewichte organisiert werden. Um die allenfalls subtilen Verbindungen zwischen den Netzwerken der Macht transparent zu machen oder Initiativen und Ideen Gehör zu verschaffen, die Alternativen entwickeln, sind klimatische, infrastrukturelle, wissenschaftliche, ethische und medienpolitische Voraussetzungen erforderlich.

Ganz entscheidend für die politische Kultur, ohne die eine Verfassung nicht wirklich leben kann, ist das Vorfeld der Bildung von Werten und Einstellungen. Welche Institutionen vermitteln - auf Grund welcher Ausgangsthesen, Perspektiven und allenfalls auch Interessen - Weltbilder, Menschenbilder, Tugenden, ethische Grundlagen, Wissen über die grundlegenden Zusammenhänge in Gesellschaft, Ökonomie, Politik und Sinn. Welche Haltungen und Deutungen

werden institutionell, welche über Medien, welche über das alltägliche Lernen in der Gesellschaft, im Betrieb, in der Schule vermittelt? Heute spielen hier die Massenmedien, insbesondere die elektronischen Medien, eine entscheidende Rolle und verdrängen die Schulen, die Kirchen, die Familien. Hier soll, wie es aussieht, das „neue Menschenbild“ des perfekten Konsumenten, des einsamen Wolfs in der Wettbewerbslandschaft, des Genuß- und Gierbürgers, der Philosophie einer Verantwortungslosigkeit, der Kommerzialisierung der Erlebnis- und Bewußtseinssphäre, durchgesetzt werden. Damit wird aber gleichzeitig eine notwendige und stillschweigend vorausgesetzte Säule der geltenden Verfassungen erodiert. Eine Gesellschaft, die den Diskurs sucht, die sich wehrt, die Widerstand organisiert, die Kontrollen, Gleichgewichte zwischen Leben und Technik, zwischen Natur und Warenkomplexen, zwischen Erwerbstätigkeit und freier, nicht entfremdeter Arbeit einfordert, kann nur auf der Basis eines entsprechenden Wertekonsenses funktionieren. Dieser kann sich aber ohne Gegengewichte zu den neuen bewußtseinsindustriellen Komplexen nicht konstituieren.

Zusammenfassend: Es ist eine herausragende verfassungsökologische Aufgabe der Länder, im Feld zwischen Realität, Institutionen, Politik, Bedürfnissen, Verflechtungen, Entwicklungen, Betroffenheiten die Fülle an Wissen, Werten, Positionen, Reflexionen, künstlerischen Expressionen zur Geltung zu bringen und dadurch dazu beizutragen, die Vereinseitigung der „Weltbilder und -deutungen“ durch die imperiale Agglomeration der Megamaschine wenigstens abzuschwächen.

6. Änderungsbedarf auf der Ebene der Bundesverfassung

Auch wenn hier vertreten wird, daß der Schwerpunkt der Föderalismusreform eine Frage der Selbstorganisation der Länder ist, so kann diese letztlich zweifellos nicht wirklich gelingen, wenn es nicht zu drei wesentlichen Änderungen auf der Ebene der Bundesverfassung kommt: erstens zu einer durchgreifenden Erweiterung der Verfassungsautonomie der Länder, zweitens zu einer umfassenden, über den Minimalkonsens des Perchtoldsdorfer Paktums hinausgehenden Bundesstaatsreform und drittens zu einer besseren Koordinierung der Länderinteressen gegenüber dem Bund, einschließlich einer besseren Zusammenarbeit der Länder auf parlamentarischer Ebene.

Besonders unzeitgemäß und geradezu als eine demonstrative Demütigung der Länder müssen die derzeit bestehenden sehr engen Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder angesehen werden.⁵⁹ Die einschlägigen Be-

⁵⁹ Vgl. vor allem *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) 17 ff; *Pernthaler*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477 ff; *Novak*, Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: *Rack (Hg)*, Landesverfassungsreform (1982) 35 f.

stimmungen der Bundesverfassung sind bekanntlich dürftig und wenig aussagekräftig. Im Mittelpunkt steht die kryptische Bestimmung des Art 99 Abs 1 B-VG, nach der die Landesverfassung abgeändert werden kann, „insoweit dadurch die Bundesverfassung nicht berührt wird“. Diese Bestimmung wird immer wieder sehr eng interpretiert.⁶⁰ Die Bundesverfassung sollte eindeutig klarstellen, daß sich die Länder hinsichtlich ihrer inneren Strukturen nur grundsätzlich an den Leitwerten der Bundesverfassung zu orientieren haben, daß aber die Ausgestaltung ihrer eigenen Politik-Organisation in ihren Autonomiebereich fällt. Die Bundesverfassung wäre also dahingehend zu ändern, daß es den Ländern nicht mehr wie bisher ohne jede nachvollziehbare Rechtfertigung⁶¹ verwehrt ist, ein innovativeres, eigenständiges, auf die Besonderheiten der Länder und der Eigenarten der politischen Problemstellungen in den Ländern zugeschnittenes Verfassungsmodell zu verwirklichen, soweit nur die Basisprinzipien demokratisch-parlamentarischer Systeme eingehalten sind. Es sollte künftig keine bundesverfassungsrechtlichen Hindernisse geben, etwa die Landtage mit weitreichenden Rechten auszugestalten,⁶² die direkte Demokratie

60 Der zentrale Punkt bei den meisten umstrittenen Fragen ist die Prüfung, ob sich die aus bundesverfassungsrechtlichen Regelungen gewonnenen Grundsätze überhaupt an die Länder richten. Es ist somit in erster Linie zu untersuchen, ob sich jene Regelungen der Bundesverfassung, die zB das Verhältnis von Bundesregierung und Nationalrat regeln, auch und wenn ja, genau in dieser oder nur in einer ungefähren Weise, an die Länder richten oder ob sie lediglich bundesspezifisches Recht im engeren Sinne darstellen. Davon zu unterscheiden sind jene Regelungen der Bundesverfassung oder jene aus Regelungen der Bundesverfassung erkennbaren normativen Prinzipien, die man als Grundsätze, Leitwerte und Bausteine der gesamtösterreichischen Verfassung bezeichnen kann und die daher auch für die Landesverfassungen verbindlich sind. Der Bundesverfassungsgesetzgeber mußte die wesentlichen Inhalte der „Bundes-Bundesverfassung“ regeln, weil es gar kein anderes Organ gibt, das zu solchen Regelungen befugt gewesen wäre. Das rechtfertigt es aber in keiner Weise und schon gar nicht ohne weiteres, dh ohne Nachweis, daß es sich dabei im konkreten Fall um ein gesamtstaatliches Leitprinzip (um einen Baustein der gesamten Staatsverfassung) handelt, aus diesen Regelungen abzuleiten, daß sie auch Modell und Vorbild für die Landesverfassungen sein sollen und die Länder davon nur unwesentlich, marginal oder ein wenig abzuweichen berechtigt sind. Vgl dazu vor allem die überzeugenden Darlegungen von *Pernthaler*, JBl 1986, 477 ff mwN.

61 Unter dem Gesichtspunkt einer Theorie vertikaler Kompetenzverteilung sind es ja vor allem jene Zuständigkeiten, die im Falle ihrer Dezentralisierung zu Wettbewerbsverzerrungen führen, bei denen es in hohem Maße zu Wohlstandsverlusten kommt, wenn eine niedrigere Regelungsebene zuständig ist, oder jene, wo ein hohes Ausmaß an gegenseitiger Interessen- oder Wirkungsverflechtung besteht, die auf zentraleren Ebenen geregelt werden sollen. Genau von diesem Gesichtspunkt geht erkennbar ja auch die insoweit sehr rational gestaltete Kompetenzverteilung zwischen EU und ihren MS aus. Es ist daher auch schlüssig, daß die EU wirtschaftliche, produktbezogene oder umweltbezogene Fragen in hohem Maße regelt, während sie sich in die Politikorganisation ihrer MS nicht einmischte und daher etwa die Frage der inneren Kompetenzverteilung vollständig den MS überläßt. Wendet man diese Grundsätze auf die innerösterreichische Kompetenzverteilung an, so müßte die nähere Ausgestaltung der Politikorganisation in den Ländern diesen weitestgehend überlassen sein.

62 *Pernthaler* hat zu Recht darauf hingewiesen, daß nicht alle Regelungen der Bundesverfassung betreffend die Kontrollrechte des Nationalrats gegenüber der Bundesregierung gleichzeitig als Schranke der Landesverfassungsgesetzgebung anzusehen sind, so daß die hA (zB *Koja*) zu den Grenzen der Schaffung von Kontrollrechten der Landtage als zu eng anzusehen ist. ME wäre daher zB ein Recht auf Akteneinsicht der Mitglieder der Landtage auch über die enge Regelung der Burgenländischen Landesverfassung hinaus bundesverfassungskonform.

weiter zu entwickeln als auf Bundesebene,⁶³ durchsetzbare soziale oder ökologische Grundrechte zu schaffen, im eigenen Wirkungsbereich Gerichte oder gerichtsähnliche Einrichtungen zu schaffen, ein System starker „Anwaltschaften“ als Verfassungsinstitutionen vorzusehen, die Informations- und Kontrollmöglichkeiten des Landtags (Akteneinsicht, Untersuchungsausschüsse) über die Bundesstandards hinaus zu entwickeln oder bei der Regierungsbildung und dem Wahlrecht auch den „englischen“ oder „italienischen“ Weg zu gehen.

Hinsichtlich der **Bundesstaatsreform**⁶⁴ erfordern die hier umschriebenen Aufgabenstellungen gar nicht so sehr eine massive Stärkung durch zusätzliche Gesetzgebungskompetenzen. Einer flexiblen Rahmengesetzgebung des Bundes wäre mE eindeutig der Vorrang vor der zur Zeit eher bevorzugten Methode der Aufteilung von Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern zu geben.⁶⁵ Damit wäre den (in nahezu jeder Materie enthaltenen) Erfordernissen sowohl der Vereinheitlichung als auch der Differenzierung Rechnung getragen. Die EU zeigt, daß sich ein derartiges flexibles Modell durchaus bewähren kann. Auch die Kompromißfähigkeit einer solchen Lösung sollte im Grunde höher sein, denn beide Seiten könnten dabei gewinnen⁶⁶ und man könnte daher vermutlich auch mehr an Kompetenzen in Bewegung bringen. In diesem Sinne ist auch für mehr Beweglichkeit bei Verordnungen zu Bundesgesetzen zu plädieren, die von den Ländern zu erlassen wären. Von besonderer Bedeutung im Sinne der oben geschilderten steigenden horizontalen Politikvernetzung in den Ländern ist es, möglichst die ganze Breite an Verwaltungskompetenzen, dh an operativen Steuerungsmöglichkeiten, stärker „unten“ zu konzentrieren. Wie ausgeführt, sollte vermehrt bereichsübergreifende, vernetzte Politik ermöglicht und das bisher eher isolierte Verwaltungshandeln in umfassende Struktur-, Ziel- und Projektplanungen eingebunden werden. Die (vorgesehene) Übertragung der "mittelbaren Bundesverwaltung" an die Länder wäre in dieser Beziehung durchaus ein positiver Schritt. Eine weitere zentrale Frage ist die Nutzung privatrechtlicher (auch gesellschaftsrechtlicher) Instrumente der Landespolitik.

63 *Pernthaler*, Direkte Demokratie und Föderalismus, in: *derselbe*, Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden (1980) 9 ff; *Koja*, Direkte Demokratie in den Ländern (1983).

64 Vgl aus der inzwischen unüberschaubaren Fülle an Literatur vor allem zur jüngsten Entwicklung *Pernthaler/Schernthanner*, Bundesstaatsreform 1994, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, 561 f; *Öhlinger*, Das Scheitern der Bundesstaatsreform, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, 554 ff.

65 Im *Schlußbericht der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung* (FN 64) wird die Frage noch offen gelassen. Die Alternative einer Veränderung des Artikel 12 B-VG dahingehend, daß der Bund in bestimmten Materien nur für die Festlegung der Grundlagen und Ziele zuständig ist, darüber hinaus aber die Zielverwirklichung den Ländern vorbehalten wäre, wird gleichwertig neben die Option einer gänzlichen Auflassung des Kompetenztypus der Grundsatzgesetzgebung gestellt. In den derzeit vorliegenden Entwürfen ist zwar eine Rahmen- und Zielgesetzgebung grundsätzlich vorgesehen, bei der konkreten Zuordnung der Kompetenzen geht man aber ohne weitere Begründung eindeutig den Weg der Aufteilung.

66 Beide gewinnen zum einen an legislativen Gestaltungsmöglichkeiten, zum anderen aus den entstehenden Synergieeffekten komplementärer Regelungsbefugnisse.

Selbstbestimmte Koordination zwischen unterschiedlichen Akteuren, zu denen auch das Land, die Gemeinden, die Unternehmen der Gebietskörperschaften, beauftragte Unternehmen, Verbände ua gehören, darf durch Bundesverfassungsrecht nicht behindert werden. Unerträglich wäre es aus diesem Grunde, die Privatwirtschaftsverwaltung der Ländern an die Kompetenzverteilung der Bundesverfassung zu binden.⁶⁷

Die Fragen der Reform des Bundesrats, der Einspruchsrechte der Länder, der Stellung der Landeshauptleutekonferenz, des Konsultationsmechanismus ua können hier nicht behandelt werden. Nur einige Ziele seien angedeutet: Eine bessere Einbindung der Landesparlamente, durch eigene Einrichtungen und/oder durch Vorabverfahren, die Vertreter des Landes nach außen binden, und im Zweifel eher eine stärkere Eigenverantwortung der jeweils zuständigen Ebene mit allen damit verbundenen Kompetenzen und Instrumenten. Damit schließt sich der Kreis zur Bundesstaatsreform: Die Schaffung arrondierter Kompetenzbereiche und die Übertragung von Einnahmenverantwortung an die Länder⁶⁸ gehört zu einer Bundesstaatsreform im Sinne der neuen Aufgaben der Länder unverzichtbar dazu.

7. Landesverfassungen und Europäische Politikebene

Ich vertrete die Außenseitermeinung, daß es weder erforderlich und noch möglich ist, daß die Länder die Integrationspolitik maßgeblich beeinflussen. Heute steht vor allem die Aufgabe an, die Europapolitik zu „europäisieren“. Die staatsübergreifenden Problematiken müssen endlich europäisch definiert und in einen europäischen politischen Diskurs eingebunden werden. Die Politik in der EU darf nicht zur Summierung nationalstaatlicher, aber auch nicht regionaler Perspektiven verkommen. Das Modell der Politikverflechtung,⁶⁹ etwa im Sinne eines Regionalrats oder einer Ausweitung der Länderbeteiligung, ist daher aus meiner Sicht nicht zielführend. Der Versuch, ständig von den unteren staatlichen Einheiten her auf die Willensbildung der Gemeinschaft Einfluß zu nehmen, hindert diese an der vieldiskutierten „Vertiefung“ ihrer sozialen und

67 So aber die *Republik Österreich, Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst* (Hrsg), Strukturreformkommission, Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (oJ) in den Schlußfolgerungen 532.

68 Vgl *Ruppe*, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Teilbereich Finanzverfassung, in: *Republik Österreich, Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst* (Hrsg), Strukturreformkommission, Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (oJ) 289 ff, der die gegenwärtige Finanzverfassung als „geprägt von Zentralismus, Asymmetrien, einer Verwischung der Verantwortungsbereiche und Elementen der Fremdbestimmung“ kennzeichnet; *Schönbäck*, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Teilbereich ökonomische Gesichtspunkte der Steuer- und Aufgabenverteilung, in: *ebendort* 393 ff; zum geltenden System siehe *Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung. Theorie, Praxis - Reform (1984); *Ruppe*, Finanzverfassung im Bundesstaat (1977).

69 Vgl *Scharpf*, Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, PVS 1985, 323 ff; *Abromeit*, Föderalismus. Modelle für Europa, ÖZP 1993, 207 ff.

ökologischen Entwicklung. Daraus ergibt sich folgerichtig und entgegen dem heutigen Trend eine kritische Sicht des Subsidiaritätsprinzips.⁷⁰ Wenn es dahin verstanden wird, die Regulierungskompetenzen des Zentralstaats gegenüber den Regionen und die der EU gegenüber den Mitgliedstaaten zu begrenzen, dann wird damit paradoxerweise die für eine sozialökologisch effiziente Regionalpolitik unabdingbare supranationale Flankierung und Unterstützung behindert. Das Subsidiaritätsprinzip, wie es heute überwiegend verstanden wird, läßt unberücksichtigt, daß die Probleme "unten" großer Lösungen "oben" bedürfen.

Die lokalen und regionalen Einheiten können erfolgreiche Politik nur auf dem Sockel der auf zentraler Ebene, heute zunehmend auf europäischer Ebene, geschaffenen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen aufbauen. Die Krise der regionalen Politik ist gleichzeitig eine Krise des politischen Gesamtsystems. EU und Zentralstaat müssen von da her die neuen Funktionen der regionalen Ebene stärken und absichern, mit dem Ziel, eine intelligent vernetzte Beeinflussung des Wachstums- und Modernisierungsprozesses zu ermöglichen, damit die Hegemonie der öffentlichen Interessen über die wesentlichen lebensqualitätsbezogenen Entwicklungen in der Region wiedererrungen werden kann. Damit kann auch der wesentliche Punkt der Beziehungen zwischen EU und Regionalpolitik näher umrissen werden: Es geht um die Beseitigung von derzeit erkennbaren Hindernissen für eine Regionalpolitik, die sich als Komplementärfunktion gegenüber den Wachstums- und Modernisierungsfolgen und als Organisator der konkret-stofflichen Komponenten in jedem Politikfeld versteht. Die Funktionen der verschiedenen Handlungsebenen (EU, Bund, Länder) stehen zueinander nicht in einem Gegensatz, sondern sie ergänzen einander.

Die Rolle der Regionen im europäischen Raum muß sicherlich verstärkt werden, aber nicht im Sinne der Kleinstaaterei, sondern im Sinne einer intelligenten Dezentralisierung. Die regionale Ebene wird im Rahmen dieser Konfiguration tatsächlich immer wichtiger. Ihre zunehmend unersetzliche Funktion ist vorerst die der dezentralen Lebensqualitätssicherung durch ein starkes, die Defizite des Marktes ergänzendes und seine Folgen verhinderndes oder kompensierendes Gegen Netzwerk.

70 Der einschlägige Art 3b des Vertrages über die Europäische Union lautet: "... In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

Aus der Diskussion

Präsident des VwGH, Univ.Prof. Dr. Clemens JABLONER, Wien:

Zunächst möchte ich sagen, daß ich die allgemeine föderalismuspolitische Perspektive meiner Vorredner, insbesondere von Prof. Pernthaler, durchaus teile: Bei der Weiterentwicklung des Bundesstaates in Österreich hätten die Schwerpunkte auf der Finanzverfassung, der Reform der Kompetenzverteilung und der verbesserten Stellung des Bundesrates zu liegen. Die wiedereingebrachte Regierungsvorlage einer B-VG-Novelle zur Strukturreform des Bundesstaates folgt hingegen einem anderen Gesichtspunkt, nämlich der Einführung des Modells der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Länder nach Art 11 B-VG anstelle der "mittelbaren Bundesverwaltung", eines Systems also, dessen Ausnahmecharakter schon in B-VG-Kommentar von *Kelsen/Fröhlich/Merkl* betont wird. Es sei daran erinnert, daß der Verwaltungsgerichtshof 1994 gegen diese Reform entschiedene Bedenken vorgebracht hat. Nicht nur findet sich kein wirklicher Schritt in Richtung Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Einführung von Landesverwaltungsgerichten, sondern der Verwaltungsgerichtshof muß - strukturell bedingt - neue Aufgaben übernehmen. Der ganze "Vollzugsföderalismus" kann jedoch - wenn überhaupt - nur funktionieren bei gleichzeitiger Schaffung von Verwaltungsgerichten der Länder und einer herzhaf vorgenommenen Verwaltungsreform. Daß sich die Lage des Gerichtshofes seit 1994 noch mehr verschlimmert hat, ist notorisch. Leider nehmen die Länder hier eine zwiespältige Haltung ein: Einerseits findet man politische Bekenntnisse zur Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, andererseits beharrliche Ablehnung der Länder - oder mancher Länder - wenn die Reform in greifbare Nähe rückt. Der Verwaltungsgerichtshof weiß hier nicht mehr recht, woran er ist - in der Psychologie würde man von einem "Doublebind-Effekt" sprechen.

Es sei daher nachdrücklich festgestellt, daß es vielleicht nicht zur Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit kommen mag. Eine Bundesstaatsreform ohne diesen einzigen Punkt, der die Bezeichnung "Reform" wirklich verdient, ist dann aber nicht mehr vorstellbar.

Zuletzt möchte ich sagen, daß ich entgegen Prof. Pernthaler nicht für die Abschaffung des "dienstrechtlichen Homogenitätsprinzips" eintrete. Mit der Einführung des Vollzugsföderalismus ist nämlich die Gefahr verbunden, daß sich die Apparate von Legistik und Vollziehung noch weiter voneinander entfernen, als dies ohnedies schon der Fall ist. Auf der einen Seite hätten wir dann Beamte, die immer kasuistischere und praxisfernere Gesetze vorbereiten, und auf der anderen Seite Juristen im Gesetzesvollzug, die nicht mehr in übergeordneten Gesichtspunkten denken können, sondern nur mehr an das "Überleben" im kleinsten lokalen Maßstab orientiert sind.

Was das für den Rechtsstaat bedeutet, kann man sich leicht vorstellen. Dazu kommt, daß die weitere Entkoppelung der Besoldungssysteme eine für den Dienstgeber teure Sache ist - ich kann da aus früherer Erfahrung als Leiter der Dienstrechtssektion des Bundeskanzleramtes sprechen.

Bundesrat Gottfried JAUD, Tirol:

Ich freue mich darüber, Herr Klubobmann, daß auch Sie von dem, von den Landeshauptmännern gewünschten, Konsultationsmechanismus wenig halten. Nach meiner Meinung würde der Konsultationsmechanismus über Folgekosten von Bundes- und Landesgesetzen einer weitgehenden Ausschaltung des Bundesrates gleichkommen. Auch mit Ihren sonstigen Ausführungen stimme ich weitgehend überein, was die Bedeutung der Landeshauptmännerkonferenz und die Beratungen über die Bundesstaatsreform anlangt.

Sie haben von der Bedeutung des Bundesrates im Parlament als Fuß der Länder in der Bundesgesetzgebung gesprochen und dabei das freie Mandat der Bundesräte hervorgehoben. Auch darin stimme ich mit Ihnen überein, aber dazu ist es notwendig, daß Sie als Klubobmann dem Bundesrat die Luft zum Atmen lassen. In der Praxis des Parlamentsalltages ist es so, daß wenn der Bundesrat auch nur laut darüber nachdenkt, ob er einer Regierungsvorlage oder einem beschlossenen Gesetz des Nationalrates die Zustimmung verweigert, "Feuer am Dach" bei den Klubobmännern der Regierungsparteien ist. Die beiden Klubobmänner setzen dann alle ihre Mittel, und das sind nicht wenige, ein, um den Bundesrat auf Linie der Nationalratsbeschlüsse zu bringen.

Auch wenn der Bundesrat, zur besseren Abklärung der Länderstandpunkte, nur eine Verschiebung der Gesetzesvorlagen möchte, wird ein Riesenwirbel gemacht und Verbindung mit den Ländern aufgenommen, damit diese die Bundesräte auf Linie bringen. Deshalb mein Ersuchen an Sie Herr Klubobmann: Lassen Sie dem Bundesrat mehr Freiraum, zwingen Sie ihn nicht mit all Ihren Mitteln in die Knie, das würde dem österreichischen Parlamentarismus nur gut tun.

Wir haben im Bundesrat keine Möglichkeiten, Gesetzesvorlagen prüfen zu lassen. Wir können uns nur auf Meinungen der Ministeriums- und Landesbeamten stützen. Eine Verstärkung der Bundesrats-Direktion zum Zwecke der eigenständigen Prüfung von Nationalrats-Beschlüssen wäre für einen unabhängigen Bundesrat wünschenswert.

Nach meiner Erfahrung hat der Bundesrat, und damit auch die Länder, genügend Möglichkeiten, die Länderinteressen im Parlament zu vertreten und in konkreten Fällen auch durchzusetzen. Wenn die Länder sachlich gerechtfertigte Einwände entsprechend konsequent vertreten, dann ist es für den Bundesrat kein Problem, diesen Einwänden im Parlament zum Durchbruch zu verhelfen.

Bundesminister a.D., Bundesrat Jürgen WEISS, Vorarlberg:

Zu drei mir besonders wichtig erscheinenden Gesichtspunkten möchte ich kurz Stellung nehmen: Ich teile das Unbehagen von Klubobfrau Mag. Burgstaller, daß die Landtage in die Diskussionen über die Bundesstaatsreform und über den Föderalismus im allgemeinen kaum eingebunden sind. Das liegt aber in einem hohen Maße an ihnen selbst, sie sind durch nichts daran gehindert, sich in die Diskussion einzumischen und Initiativen zu ergreifen. Mit Ausnahme einzelner Landtage gibt es hier aber eine weit verbreitete Teilnahmslosigkeit der Landesparlamente, obwohl sie von einer Schwächung bundesstaatlicher Strukturen am stärksten betroffen sind. Sowohl die früheren Forderungsprogramme der Länder als auch die Bundesstaatsreform haben in den Landtagsdiskussionen wenig Niederschlag gefunden. Ich finde das schade, weil die Länder mit dem Rückenwind der Landtage sicherlich durchsetzungsstärker wären.

Hinsichtlich einer stärkeren Finanzhoheit der Länder habe ich den Eindruck, daß man sie hier gerne im Kreis laufen läßt. Einerseits wird ihnen vorgehalten, daß sie sich hinter dem Steuereinnahmer Bund verstecken können und keine politische Verantwortung für die Steuerbelastung übernehmen müssen. Entschließen sie sich dann aber tatsächlich, das zu tun und Einnahmen in eigener Verantwortung zu erschließen, ist es auch wieder nicht recht. Von der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes und dem Gleichheitsgrundsatz bis zum Monopol des Bundes auf die meisten Abgabenformen werden alle Hebel in Bewegung gesetzt, um eigenständige Landesabgaben möglichst einzuschränken. Damit wird eine Abhängigkeit erzeugt, die für einen Bundesstaat ungesund ist und die dazu führt, daß die Länder immer stärker in ihre Eigenständigkeit bedrohendes Spannungsverhältnis von Aufgabenerfüllung und Finanzierbarkeit gedrängt werden.

Das freie Mandat der Bundesräte wird in einer völligen Sinnverdrehung häufig als Argument gegen ein sogenanntes gebundenes Mandat der Landtage ins Treffen geführt. Man kann es aber im Interesse der Länder auch anders sehen. Das freie Mandat sollte eigentlich Bundesräte davor schützen, bei der Vertretung von Länderinteressen in sachfremder Weise beeinflusst zu werden und ein gebundenes Parteimandat ausüben zu müssen. Wir wissen, daß in allen Fraktionen von einem freien Mandat dieser Art keine Rede sein kann. Das geht soweit, daß in ungenierter Weise sogar im Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien öffentlich dargestellt wird, daß sie im Bundesrat notfalls auch gegen die Länder das Sagen haben sollen. Es wäre für die Länder schon ein gewaltiger Fortschritt, wenn es das freie Mandat der Bundesräte in der Praxis tatsächlich gäbe.

Präsident des VwGH, Univ.Prof. Dr. Clemens JABLONER, Wien:

Herr Vorsitzender! Zu den ausgezeichneten Vorträgen des Nachmittags möchte ich zunächst festhalten, daß der Initiativantrag zur Einführung der Landesverwaltungsgerichte mit der 19. Gesetzgebungsperiode untergegangen ist. In der 20. Gesetzgebungsperiode wurde zwar die Regierungsvorlage wieder eingebracht, noch nicht aber der Initiativantrag: für den Verwaltungsgerichtshof eine schmerzliche Enttäuschung!

Ich möchte dafür um Entschuldigung bitten, daß ich schon wieder das Wort beanspruche. Freilich stellt sich die Frage, wieso der Präsident des Verwaltungsgerichtshofes in der Frage der Bundesstaatsreform einen so entschiedenen Standpunkt einnehmen zu müssen glaubt: Die Antwort ist darin zu finden, daß die vorgesehenen Systemänderungen die Funktion der justizförmigen Kontrolle der Verwaltung in Österreich ernsthaft bedrohen: Beide Vorredner haben anschaulich gemacht, daß die Regierungsvorlage bei Verwirklichung des "Art 11-Modells" zu immer verstiegeneren und komplizierteren Konstruktionen greifen muß. Nur haben die Herren daraus noch nicht die rationale Konsequenz gezogen, nämlich das Grundmodell zu falsifizieren. Ein großer Teil der Rechtskontrolle soll ja auf den Verwaltungsgerichtshof übergehen: Einerseits wird es zu einer Explosion der Amtsbeschwerden kommen - Prof. Weber hat ganz zutreffend vom Druck der Bürgerinitiativen gesprochen - andererseits sind sogar ganz neue Verfahrenstypen vorgesehen, etwa die Säumnisbeschwerde des Bundesministers. Offenbar glaubt man hier billig davonzukommen, wenn man auf den ohnedies schon schwankenden Verwaltungsgerichtshof überwälzt.

Interessant ist der Hinweis Prof. Webers, daß uns ein Rückschritt in die Zeit vor 1925 droht. Nicht ohne Grund hat ja damals Georg FRÖHLICH geschrieben, daß die "mittelbare Bundesverwaltung" in ihrem ganzen Kompromißcharakter eben jenes System der Vollziehung von Bundesgesetzen in den Ländern sei, das den österreichischen Verhältnissen angemessen sei.

Ganz wesentlich erscheint mir die Verwaltungsreform. Wie schon jetzt etwa in Tirol gefordert, sollte über einer Instanz der Landesverwaltung ein Landesverwaltungsgericht grundsätzlich reformatorisch entscheiden. Verfassungsrechtliche Probleme sehe ich hier - entgegen Prof. Weber - nicht. Das B-VG hat schon 1920 eine reformatorische Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgesehen, die freilich nie recht wirksam wurde und auch de lege lata ist die Frage der Entscheidungsbefugnis des Verwaltungsgerichtshofes weitgehend einfachgesetzlich geregelt.

Dr. Gottfried TRAXLER, UVS Burgenland:

Im Rahmen der Bundesstaatsreform steht auch die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten zur Debatte. Dazu möchte ich zu einem mir sehr wesentlich

erscheinenden Detail, und zwar zur Frage der instanzmäßigen Einordnung dieser Gerichte, Stellung nehmen:

Soweit mir bekannt, sollen die Landesverwaltungsgerichte im Bereich der allgemeinen staatlichen Verwaltung an die Stelle der bisherigen Landesinstanz (Landesregierung bzw. Landeshauptmann) treten. Damit werden alle Berufungen der Behörden I. Instanz direkt an das Landesverwaltungsgericht gehen. Die bisherigen Berufungsbehörden (Landesregierung, Landeshauptmann) bleiben aber weiterhin als Oberbehörden bestehen, hätten somit weiterhin die Aufsicht über die Behörden I. Instanz zu führen und diese entsprechend anzuweisen. Diesen Oberbehörden ginge allerdings ihre bisherige Funktion als Berufungsbehörde verloren, wodurch sie in weiten Bereichen vom Informationsfluß und von der Praxis der Verwaltung abgeschnitten wären. Ein solches Auseinanderklaffen zwischen weisungsberechtigter Oberbehörde und Berufungsbehörde müßte sich langfristig als äußerst ungünstig auswirken. Als Beispiel hierfür ist auf die B-VG-Novelle 1974 zu verweisen. Bis zu dieser Novelle gab es im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung in allen Rechts-sachen einen durchgehenden Instanzenzug bis zum zuständigen Bundesministerium. Das hatte zur Folge, daß auch die Ministerialinstanz einen entsprechenden Kontakt zur Basis hatte und die Probleme bei der Gesetzesanwendung kannte. Seit der B-VG-Novelle 1974 ist dieser Informationsfluß in weiten Bereichen abgeschnitten. Dies erweist sich als äußerst problematisch, weil gerade jene Einrichtung, die die Unterbehörden überwachen, beaufsichtigen und beraten soll, von der täglichen Alltagspraxis weitgehend unberührt bleibt. Im übrigen wirkt sich dies auch in der Legistik aus. Meiner Meinung nach ist es eine unabdingbare Voraussetzung einer lebensnahen Legistik, daß der Legist über die Probleme der praktischen Rechtsanwendung und die Wirklichkeit der Verwaltung, wie sie sich bei den unteren Instanzen darstellt, eingehend informiert ist.

Die für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung geschilderte Problematik würde sich, wenn die Landesverwaltungsgerichte als II. Instanz eingerichtet werden, in Zukunft auch für die bisherige Landesinstanz ergeben und entsprechende Auswirkungen auf die Legistik im Bereich der Länder haben. Es wäre daher zu überlegen, ob die Landesverwaltungsgerichte nicht als dritte Instanz eingerichtet werden sollten. Dies hätte den Vorteil, daß der Gerichtsapparat relativ klein gehalten werden kann, weil die Masse der Fälle bereits im Bereich der Verwaltung erledigt wird. Auch würde dies das Auseinanderklaffen zwischen weisungsberechtigter Oberbehörde und Berufungsbehörde vermeiden. Eine Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes wäre meines Erachtens nur mit dieser Lösung zu erreichen, weil dann, wenn die Landesverwaltungsgerichte II. Instanz sind, sicherlich eine größere Zahl von Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof ginge als beim Drittinstantenmodell.

Das Argument, daß die Einrichtung einer zusätzlichen Instanz den Rechtsschutz verzögern würde, muß nicht unbedingt durchschlagen. Schließlich

kommt es in erster Instanz darauf an, wie schnell und gut die Instanzen arbeiten. So hat sich der im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung vor der B-VG-Novelle 1974 bestehende Dreistanzenzug meines Wissens nicht negativ ausgewirkt.

Festhalten möchte ich noch, daß gerade das Zweitinstanzmodell in den großen Bundesländern zu riesigen Verwaltungsgerichten mit 100 und mehr Richtern führen müßte. Solche Riesengerichte wären kaum zu führen und hätten das bereits heute vom Verwaltungsgerichtshof beklagte Problem der Einheitlichkeit der Judikatur. Weiters erscheint es nach den Erfahrungen der Verwaltungssenate fraglich, ob hierfür ausreichend erfahrenes und qualifiziertes Personal vorhanden ist.

Da die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten einen enormen Umbau der bestehenden Verwaltungsorganisation bedeutet, sollte die Frage ihrer instanzmäßigen Einordnung genau geprüft und überlegt werden.

Bundesminister a.D., Bundesrat Jürgen WEISS, Vorarlberg:

Ich verkenne nicht die Probleme, wenn Gesetzgebung und Vollziehung auseinanderfallen. Eine trennscharfe Zuordnung scheint mir aber weder realistisch noch möglich, zumal ja auch noch die Gemeinden einzubeziehen sind, die auf jeden Fall von anderen staatlichen Ebenen gesetztes Recht zu vollziehen haben. Dieses Auseinanderfallen ist auch in anderen Staaten gang und gäbe und nach den zuletzt geäußerten Bedenken müßte man Zweifel haben, ob beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland oder die Schweiz überhaupt rechtsstaatlich regierbar wären. Dort überwiegt nämlich die Zahl jener Fälle, in denen Bundesrecht durch die Länder bzw Kantone vollzogen wird, ohne daß dadurch eine riesige zentrale Überwachungs- und Eingriffsmaschinerie benötigt würde. Im Gegenteil: dort finden wir eine wesentlich schlankere Zentralverwaltung als in Österreich vor. Vermutlich ist dieses Vertrauen in die unteren Ebenen und kleineren Einheiten auch der Grund dafür, warum es funktioniert und warum bei uns so große Bedenken bestehen.

Präsident des VwGH, Univ.Prof. Dr. Clemens JABLONER, Wien:

Es drängt mich dazu, klarzustellen, daß es meiner Ansicht nach bei der Frage der Kompetenzverteilung nicht um psychologische Momente geht. Die Frage der Vollziehung der Bundesgesetze - also die konsequente Durchsetzung des Volkswillens im Einzelfall - muß aus der Sicht des Nationalrates gesichert sein. Es geht also nicht um "Mißtrauen", sondern um die Essenz der rechtsstaatlichen Demokratie.

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,--, vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,--)
- Bd. 5 **Martin Usterl**, 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 Thönl**, 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,--, vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,--, vergriffen)

- 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 des alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,--)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,--)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. (S 280,--)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,--)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,--)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,--)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,--)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. (S 455,--)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,--)

- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. (S 720,--)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. (S 660,--)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,--)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,--)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,--)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. (S 180,--)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. (S 820,--)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,--)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. (S 280,--)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,--)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. (S 250,--)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. (S 340,--)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. (S 290,--)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. (S 290,--, vergriffen)
- 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 320,--)
- 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. (S 210,--)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. (S 435,--)

- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. (S 260,-)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. (S 584,-)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. (S 240,-)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. (S 220,-)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. (S 490,-)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. (S 520,-)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. (S 320,-)
- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. (S 320,-)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. (S 320,-)
- Bd. 64 **Klaus Elsterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. (S 180,-)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. (S 280,-)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. (S 185,-)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. (S 280,-)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. (S 226,-)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. (S 220,-)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997.

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,-, vergriffen)
- Bd. 3** **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. (S 270,-)
- Bd. 4** **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. (S 360,-)
- Bd. 5** **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. (S 290,-)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck
Tel. 0512/57 45 94 Fax 0512/57 45 944

Direktor:
Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg
Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg
Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg
Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg
Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol
Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol
Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorarlberg
Dr. Wolfgang HERZOG, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befaßt sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.