

Peter Bußjäger
Rudolf Hrbek
(Herausgeber)

**Projekte der
Föderalismusreform
– Österreich-Konvent und
Föderalismuskommission
im Vergleich**



Institut für Föderalismus

Peter Bußjäger
Rudolf Hrbek
(Herausgeber)

Projekte der Föderalismusreform
– Österreich-Konvent und
Föderalismuskommission
im Vergleich

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 96

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger

Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich

von
Peter Bußjäger / Rudolf Hrbek
(Herausgeber)



Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien

Zitiervorschlag: *Bußjäger/Hrbek, Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich* (2005)

[Seite]

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2005 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1090 Wien

ISBN: 3-7003-1528-3

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

In Österreich und in Deutschland steht gegenwärtig die Reform der föderalen Ordnung auf der Tagesordnung. In beiden Staaten wurden jeweils besondere Einrichtungen mit dem Auftrag eingesetzt, bis Ende 2004 Vorschläge für Verfassungsänderungen zu beraten und vorzulegen. Die Beratungen standen in beiden Staaten unter erheblichem Erwartungsdruck, wobei die Chancen einer Einigung auf einen einvernehmlichen Reformvorschlag in beiden Staaten jeweils unterschiedlich eingeschätzt wurden.

Ziel und Aufgabe des seit Juni 2003 tagenden Österreich-Konvents waren diesem von seinem Gründungskomitee in den „Grundsätzen des Österreich-Konvents zur Staatsreform“ aufgetragen worden: „Die künftige Verfassung soll eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen.“ Die Verhandlungen erwiesen sich als schwierig. Ein Scheitern des Österreich-Konvents wurde Ende des Jahres 2004 zunächst dadurch verhindert, dass sich die Beteiligten auf eine Verlängerung der Arbeit des Gremiums verständigten. Es bleibt abzuwarten, ob in dieser „Nachspielzeit“ ein mehrheitsfähiges Ergebnis erzielt werden kann.

Im November 2003 konstituierte sich in Berlin die „Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“. In den Einsetzungsbeschlüssen von Bundestag und Bundesrat wurde es als die Aufgabe der Kommission bezeichnet, „Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel (zu erarbeiten), die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen, sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.“ Am 17. Dezember 2004 gab die Kommission ihr Scheitern bekannt. Angesichts des nach wie vor übereinstimmend als hoch bezeichneten Reformbedarfs und mit Blick auf die in einer ganzen Reihe von (auch wichtigen) Einzelfragen erreichten Annäherungen und Übereinstimmungen, erfolgten Appelle zur unverzüglichen Fortsetzung bzw. Wiederaufnahme der Beratungen. Dem stehen skeptische Aussagen gegenüber, wonach die Einigungschancen als sehr gering eingeschätzt und deshalb die Forderungen nach sofortiger Fortsetzung der Beratungen sehr zurückhaltend und skeptisch aufgenommen werden.

Im Rahmen einer gemeinsam vom Institut für Föderalismus, Innsbruck, und dem Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen, veranstalteten Tagung am 26. und 27. November in Schloss Hofen bei Bregenz, wurde der Verhandlungsstand zu wichtigen Einzelfragen einer Reform des Föderalismus in beiden Staaten erläutert und diskutiert. Referenten und Gesprächsteilnehmer waren Vertreter von Wissenschaft und Praxis aus beiden Staaten sowie aus Belgien, Italien und der Schweiz. Der vorliegende Tagungsband enthält die von den Referenten dankenswerter Weise für die Drucklegung zur Verfügung gestellten überarbeiteten Beiträge. Die Herausgeber möchten den Ertrag der Tagung damit einem weiteren Personenkreis zugänglich machen. Unabhängig vom Ergebnis der gegenwärtigen Bemühungen um eine Reform der föderalen Ordnung wird der hier wiedergegebene Verhandlungsstand die weitere Diskussion zur Zukunft des Föderalismus in beiden Staaten stark beeinflussen.

Wir danken Daniela Larch und Ernst Wegscheider vom Institut für Föderalismus sowie Annegret Eppler und Katrin Böttger vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung für ihr Engagement bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung und für die Erstellung einer druckfertigen Text-Vorlage.

Innsbruck/Tübingen im Januar 2005 Peter Bußjäger und Rudolf Hrbek

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
 Der Österreich-Konvent:	
Univ.Doiz. Dr. Peter BUSSJÄGER, Innsbruck Legislative Bundesstaatsreform? – Reformoptionen für die föderative Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber	1
Vizepräsident des Bundesrates Jürgen WEISS, Vorarlberg Der Bundesrat im Österreich-Konvent	15
ao.Univ.Prof. Dr. Anna GAMPER, Innsbruck Der Österreich-Konvent: Die Reform der Finanzverfassung	26
 Föderalismus-Kommission:	
M.A. Thomas FISCHER, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh Die Kompetenzdebatte in der deutschen Föderalismuskommission	40
Martin BRANDT, Stuttgart Die Föderalismus-Kommission in Deutschland – Bundesrat	70
Prof. Dr. Wolfgang RENZSCH, Magdeburg Finanzföderalismus in der deutschen Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung	81
 Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten:	
Landtagsdirektor Dr. Karl EDTSTADLER, Salzburg Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten – Österreich	85
M.A. Matthias CHARDON, Tübingen Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten – Deutschland	101
Programm des Workshops	113
Verzeichnis der Referenten und Teilnehmer	116

Legislative Bundesstaatsreform? – Reformoptionen für die föderative Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber

1. Der Auftrag an den Konvent

Die Entstehungsgeschichte des Österreich-Konvents machte es unzweifelhaft, dass die föderativen Beziehungen, und unter ihnen vornehmlich die Verteilung der Gesetzgebungsaufgaben zwischen Bund und Ländern, einen der Schwerpunkte der Diskussionen bilden würden.¹

Dem föderalen System war in den Debatten rund um die Einsetzung eines Österreich-Konvents ein hohes Maß an kostenintensiver Ineffizienz unterstellt worden.² Angesichts der Tatsache, dass der Auftrag des Gründungskomitees an den Österreich-Konvent³ die Effizienzaspekte der zu schaffenden neuen Verfassung gleichsam als Kernaufgabe in den Vordergrund rückte, mussten auch die Reformoptionen unter diesem Titel gesehen werden.

Der Auftrag an den Konvent stellte, freilich erst nach intensiven Interventionen maßgeblicher Exponenten der Länder⁴, das bundesstaatliche Prinzip der Verfassung ausdrücklich außer Streit. Eine – prinzipiell – denkbare Option, nämlich die Beseitigung des Föderalismus in Österreich, stand formell damit nicht zur Diskussion.

Angesichts der Tatsache, dass Österreich im internationalen Vergleich einen jedenfalls schwach ausgestalteter Bundesstaat darstellt⁵,

1 Zur Genese und Hintergründen der Einrichtung des Österreich-Konvents siehe Bußjäger, Der Österreich-Konvent, Chance oder Inszenierung?, Jahrbuch des Föderalismus 2004 (2004), 248 ff (im folgenden zitiert als „Österreich-Konvent“); Siehe aber auch die Beiträge in Forum Parlament 2003/2, insbesondere Bußjäger, Verfassungsreform – ja, aber welche?, 56 ff.

2 Siehe dazu Bußjäger, Österreich-Konvent, 253 f.

3 Siehe dazu näher www.konvent.gv.at.

4 Siehe dazu Bußjäger, Österreich-Konvent, 255 f.

5 Siehe dazu Bußjäger, Der ‚zentralistischste aller Bundesstaaten‘ als (Lehr)Beispiel für Europa? – Der Fall Österreich, in: Piazzolo/Weber (Hrsg), Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union? (2004), 128 ff.

wurde mit dem Ausschluss der Gesamtänderung der Demolierungen des bundesstaatlichen Prinzips eine normativ durchaus fassbare Grenze nach unten eingezogen. Es war damit klar, dass weitere Eingriffe in die Residualkompetenzen der Länder oder ihre Ausschaltung aus der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung, wohl aber auch an der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, das bundesstaatliche Prinzip in Frage stellen würden.⁶

Freilich ist der Föderalismus in Österreich im Gegensatz zu Deutschland⁷ nicht durch einen so genannten „Ewigkeitsartikel“ abgesichert. Art 44 Abs 3 B-VG verlangt als Erzeugungsbedingung für das verfassungsmäßige Zustandekommen einer Gesamtänderung der Bundesverfassung, zu welcher auch die Beseitigung oder wesentliche Schwächung des bundesstaatlichen Prinzips zu zählen wäre⁸, neben den von Art 44 Abs 1 und 2 geforderten Präsenzquoten und Mehrheiten in Nationalrat und Bundesrat lediglich die Zustimmung des Bundesvolks. Angesichts der Tatsache, dass maßgebliche Protagonisten des Projekts „Österreich-Konvent“ nicht müde wurden, die Durchführung einer Volksabstimmung im Herbst 2005 über eine neue Verfassung für Österreich zu propagieren⁹, bewegten sich die Länder allerdings auf einer trügerischen Eisdecke: Eine solche Volksabstimmung hätte nämlich, ganz abgesehen davon, dass sich das Parlament als der zuständige Gesetzgeber nicht an den Konventsauftrag gebunden erachten muss, allfällige, entgegen dem Auftrag des Gründungskomitees vorgesehene Beschädigungen des bundesstaatlichen Prinzips verfassungsrechtlich sanktioniert.

Mittelbar stand der Fortbestand des Föderalismus in Österreich im Konvent somit doch zur Diskussion.

2. Ausgangslage

Die Reformbedürftigkeit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zählt zum common sense der österreichischen Staatsrechts-

6 Zum bundesstaatlichen Prinzip zählt seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union auch die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung in der Europäischen Union. Man wird hier von einer nachträglichen Modifikation des bundesstaatlichen Prinzips sprechen müssen (vgl. *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht (2004), 351).

7 Art 79 Abs 3 GG.

8 So schon VfSlg 2.422/1952.

9 Vgl. *Bußjäger*, Österreich-Konvent, 259 f.

lehre.¹⁰ Die Reformnotwendigkeiten können an folgenden Faktoren festgemacht werden:

- Ein besonders hohes Ausmaß an Kompetenzersplitterung und Kasuistik.
- Dadurch hervorgerufene, schwierige Abgrenzungsprobleme¹¹, auch in wirtschaftlich und gesellschaftlich wichtigen Fragen.
- Die bestehende Kompetenzverteilung erschwert häufig sachgerechte Lösungen.¹²

Common sense dürfte auch die Überzeugung sein, dass das bundesstaatliche System Österreichs

- insgesamt einen hohen Zentralisierungsgrad aufweist und
- die Zuständigkeiten der Länder in der Praxis auf „Restkompetenzen“ reduziert sind.¹³

Kein common sense besteht hinsichtlich der Bewertung dieses Zustands in die Richtung, dass Stärkung der föderalen Struktur oder seine Schwächung sinnvoll ist.¹⁴

10 Siehe etwa *Weber*, Möglichkeiten der Verfassungsreform, Forum Parlament 2003/2, 46.

11 Als Beispiel mag etwa die umstrittene Frage der Zuständigkeit zur Regelung freiheitsbeschränkender Maßnahmen in Pflegeheimen dienen, die vom VfGH (28.06. 2003, G 208/02) letztlich nach verschiedenen Gesichtspunkten unterschiedlich beurteilt wurde, was in der Praxis neue Abgrenzungsprobleme erzeugt.

12 Ein geradezu klassisches Beispiel bildet die Umsetzung der Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) der EU in die österreichische Rechtsordnung: Da dem Bund lediglich die Kompetenz zur Regelung des automationsunterstützten Datenverkehrs zukommt, mussten die Regelungsinhalte der Datenschutzrichtlinie in Betreff der händisch geführten Dateien nach dem Annexprinzip zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden, was eine nicht sinnvolle Zersplitterung des Datenschutzrechtes zur Folge hatte.

13 Dies gilt ungeachtet des Umstandes, dass die Generalklausel des Art 15 Abs 1 B-VG in bundesstaatstheoretischer Sicht als eine primäre und umfassende, dynamisch auszuwiegende Allgemeinzuständigkeit der Länder zu verstehen ist (vgl. *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht, 315). Das Problem besteht darin, dass diese Allgemeinzuständigkeit nicht nur durch zahlreiche Kompetenzvorbehalte zugunsten des Bundes (Art 10, 11, 12) ausgehöhlt worden ist, sondern auch, dass das herrschende Begriffsverständnis der Allgemeinzuständigkeit dieses als negative Restgröße sieht (*Pernthaler*, Bundesstaatsrecht, 316).

14 Insgesamt dürfte der überwiegende Teil der österreichischen Staatsrechtslehre gegenüber dem bundesstaatlichen Prinzip kritisch eingestellt sein.

3. Bisherige Reformbestrebungen und der Paradigmenwechsel des Österreich-Konvents

Der österreichische Bundesstaat war ein Verfassungskompromiss zwischen den beiden maßgeblichen politischen Lagern in den Jahren 1919/1920. Während die Sozialdemokraten die Schaffung eines straffen Zentralstaates befürworteten, präferierten die Christlichsozialen die Schaffung eines Bundesstaates. Das Resultat war ein politisches System, das zwar alle Merkmale eines Bundesstaates aufweist, jedoch mit einem hohen Zentralisierungsgrad. Dieser wurde im weiteren Verlauf nicht nur nicht abgebaut, sondern in der Tendenz bis heute deutlich erhöht.¹⁵

Erste Forderungsprogramme der Länder für eine Reform des bundesstaatlichen Systems wurzeln bereits in den 50er Jahren. Von Bedeutung sind insbesondere die Forderungsprogramme der Jahre 1964 und 1976, von denen jedoch insgesamt nur ein kleiner Teil realisiert wurde.¹⁶ Das bisher größte Reformprojekt wurde im Jahre 1989 mit der Einsetzung einer Strukturreformkommission initiiert, die 1991 ihren Bericht erstattete¹⁷, der wiederum in Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern über eine Strukturreform des Bundesstaates mündete. Die Verhandlungen wurden 1992 mit der Politischen Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates abgeschlossen, die vom damaligen Bundeskanzler Franz Vranitzky sowie dem damaligen Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz, dem niederösterreichischen Landeshauptmann Siegfried Ludwig, unterzeichnet wurde.¹⁸ Dieser Vereinbarung ermangelte rechtliche Verbindlichkeit. Sie war rechtlich ein bloßes „gentlemen's agreement“, das von der Bundesregierung in Form einer die Inhalte dieser Vereinbarung deutlich verwässernden Regierungsvorlage umgesetzt wurde. Nach neuerlichen Abschwächungen des föderalen Inhalts der Regierungsvorlage in den Beratungen des Parlaments lehnte die Landeshauptmännerkonferenz den Entwurf ge-

15 Vgl. dazu: *Pernthaler*, Föderalismus und Verantwortung nach der österreichischen Bundesverfassung, in: *Haller* (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich (1989), 351 ff.

16 Vgl. dazu: *Pernthaler*, Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang, in: *Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte* 1991, 132; *Berchtold*, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956 (1989), Wien, 15 ff und 50 ff.

17 *Bundeskanzleramt* (Hrsg.), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (1991), Wien.

18 *Institut für Föderalismus* (Hrsg.), Materialien zur Bundesstaatsreform, Innsbruck (1998), 1 ff.

schlossen ab. Er wurde vom Nationalrat nicht beschlossen, spätere Anläufe, die Reform nochmals in Gang zu bringen, scheiterten.¹⁹

Die Gründe für das letztliche Scheitern der „Bundesstaatsreform“ 1993/4 mögen nicht nur in der Uneinigkeit der Länder zu suchen sein oder auch ihrer mangelnden Bereitschaft, tatsächlich föderale Verantwortung zu übernehmen, sondern auch in der Tatsache, dass der Impetus einer föderalistischen Reform Österreichs zu diesem Zeitpunkt bereits wieder erlahmt war. Unter diesen Rahmenbedingungen vermochten sich beharrende Kräfte sowohl in den Ministerial- als auch in den Landesbürokratien problemlos einer Reform zu widersetzen.

Im Vorfeld des Österreich-Konvent wurde die Föderalismusdiskussion bereits unter einem anderen Vorzeichen geführt.²⁰ Der auffallende Paradigmenwechsel setzte sich in den Beratungen sowie auch in den Hearings von Interessenverbänden vor dem Konvent fort.²¹

Bemerkenswert ist vor allem auch, dass Europa als gleichsam anti-föderalistisches Argument dient: Angesichts der Einbindung Österreichs in das europäische Mehrebenensystem wird die bundesstaatliche Untergliederung Österreichs sehr häufig als überflüssig und kostenintensiv betrachtet.

Dies steht auch damit in Zusammenhang, dass sich die österreichische Bundesstaatlichkeit auch als ein mentales Problem darstellt: Die Gliederung des Bundesstaates Österreich in seine neun Länder kann durchaus als Bestandteil der österreichischen Identität gesehen werden, die damit verbundene Konsequenz, nämlich Diversifizierung und Differenzierung aber nicht. Der österreichische Föderalismus erweist sich sohin primär als eine Angelegenheit des Gemüts.²²

19 *Bußjäger*, Ist der Bundesstaat noch reformierbar?, Journal für Rechtspolitik (JRP) 1996, 8 ff.

20 *Bußjäger*, Österreich-Konvent, 251 ff.

21 Siehe die Hearings vom 22.11.2003, 15.12.2003 und 26.01.2004 unter www.konvent.gv.at/materialien/tonbandabschriften.

22 Siehe *Wiederin*, Bundesstaat neu, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg), Der Österreich-Konvent – Zwischenbilanz und Perspektiven (2004), 58.

4. Die Reformansätze im Österreich-Konvent: Zwei oder drei Säulen?

a) *Mandate des Präsidiums*

Das Präsidium des Österreich-Konvents hat den Ausschuss 5 mit der Aufgabe betraut, Vorschläge für eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu machen. In Erledigung des vom Präsidium des Konvents ursprünglich erteilten Mandats hat der Ausschuss am 04.03.2004 einen ersten Bericht vorgelegt, in dem auf die Zuordnung der einzelnen Kompetenzen noch nicht eingegangen worden ist.

Das Präsidium des Österreich-Konvents hat in seiner Sitzung am 28. Mai bzw 9. Juni 2004 folgende Ergänzung des Mandates für den Ausschuss 5 beschlossen:

1. Formulierung abgerundeter Kompetenztatbestände (Kompetenzfelder), wobei die Zahl der Kompetenztatbestände auf etwa ein Drittel (oder auch weniger) reduziert werden soll und eine nachvollziehbare Zuordnung der bisherigen Kompetenztatbestände zu den neuen Kompetenztatbeständen vorgenommen werden soll.
2. Vorschlag für die Aufteilung der neuen Kompetenztatbestände (Gesetzgebungskompetenzen) auf Bund und Länder, unter Zugrundelegung
 - a) des Zwei-Säulen-Modells und
 - b) des Drei-Säulen-Modells.²³

Eine zentrale Forderung war somit einerseits, „abgerundete Kompetenzen“ zu schaffen. Dieses Ziel war bereits Kerninhalt der Bestrebungen um die Bundesstaatsreform 1993/4 und war insbesondere Bestandteil der Politischen Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates.²⁴ Darauf aufbauend sollte dann in einem weiteren Schritt die Zuordnung zu den beiden Ebenen der Gesetzgebungshoheit nach zwei verschiedenen Modellen vorgenommen werden.

²³ Siehe www.konvent.gv.at/materialien/mandate.

²⁴ Siehe *Institut für Föderalismus* (Hrsg), Materialien zur Bundesstaatsreform, 1ff samt Protokollanmerkungen und „Konkretisierungen der Vorstellungen der Länder zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Neuordnung des Bundesstaates (6 ff).

b) „Abgerundete Kompetenzen“

Ungeachtet der Tatsache, dass die Schaffung „abgerundeter Kompetenzen“ sohin zum tradierten Bestand an Reformvorschlägen zählt, scheint die Überlegung angebracht, ob es sich dabei nicht in Wahrheit um einen Mythos in Form von „Kompetenz-Yetis“ handelt, von dem jeder schon gehört, aber niemand bisher solche identifiziert hat. Weniger pointiert ausgedrückt: In einem Bundesstaat europäischer Prägung abgerundete Kompetenzen schaffen zu wollen, bedeutet in letzter Konsequenz, in der Praxis einen Zentralisierungsschub auszulösen. Tatsächlich lösen großflächige Kompetenzfelder, wie etwa die Begriffe „Gesundheitswesen“ oder „Bildungswesen“ – vor allem in einem Kleinstaat – eine Sogwirkung nach oben aus, weil sie als gesamtstaatliche Aufgabe empfunden werden. Erst durch die Untergliederung solcher Kompetenzfelder lösen sich jene Kompetenzen heraus, die sinnvoller Weise zum Teil oder weitgehend auf regionaler Ebene wahrgenommen werden können, wie etwa „Spitalswesen“ oder „Pflichtschulen“.

Es geht daher eher darum, die kasuistische Vielzahl der Kompetenzen der österreichischen Bundesverfassung in größere Kompetenzfelder zusammenzufassen und dadurch eine Kompetenzbereinigung herbeizuführen, als weiter dem Mythos der abgerundeten Kompetenzen anzuhängen.²⁵

c) Zwei- oder Drei-Säulen-Modell?

In den im Ausschuss 5 geführten Diskussionen ist ein Antagonismus zwischen zwei Reformansätzen aufgetreten: Soll es ein „Zwei- oder Drei-Säulen-Modell“ geben? Was sich hinter diesen Termini verbirgt, das ist der Antagonismus zwischen einem entflochtenen und einem verflochtenen Bundesstaat.

Beide Konzepte ruhen auf der Vorstellung, dass es zwei jeweils exklusive Kompetenzbereiche von Bund und Ländern geben soll. Im „Drei-Säulen-Modell“ tritt jedoch ein Bereich so bezeichneter „gemeinschaftlicher“ oder „kooperativer“ Gesetzgebung hinzu.²⁶

25 Dieses Ziel kann freilich dem oben angeführten Ergänzungsmandat des Präsidiums durchaus entnommen werden.

26 Siehe dazu etwa die Bezeichnungen für diese dritte Säule in den Papieren von *Bußjäger* und *Schnizer*, die dem Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004 angeschlossen sind. In einem von der ÖVP in die Beratungen des Präsidiums am 22./23.11.2004 eingebrachten Entwurf wird die dritte Säule als Bereich der „kooperativen Gesetzgebung“ bezeichnet.

Die Verflechtung bestimmter Angelegenheiten im Rahmen einer „dritten Säule“ gründet sich in diesem Modell auf die Überlegung, dass es Bereiche gibt, in denen die Zuständigkeiten von Bund und Ländern nicht auf eine zweckmäßige Weise „entflochten“ werden können. Als Beispiel wurde etwa das Krankenanstaltenrecht oder das Schulwesen gesehen.²⁷

Dies rührt an die Grundsatzfrage, ob Österreich das Modell eines verflochtenen oder entflochtenen Bundesstaates verfolgen soll. Der entflochtene Bundesstaat hat viel an Überzeugungskraft für sich. Wie bei der Frage nach abgerundeten Kompetenzen stellt sich trotz einer geradezu inflationären „Entflechtungsliteratur“ jedoch die Frage, ob der entflochtene Bundesstaat nicht ebenso einen Yeti darstellt.

Kann es überhaupt sinnvollerweise einen entflochtenen Bundesstaat geben? Wenn ja, ist ein solcher in Österreich möglich und erstrebenswert? Tatsächlich sprechen moderne Erkenntnisse aus der Ökonomie eher für ein Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Ebenen bei der Aufgabenerfüllung, zu welcher auch die Gesetzgebung zählt.²⁸ Die Alternative wäre eine zisierte Aufgliederung der Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen der Gesetzgebungszuständigkeit, die mit den Arbeiten des Österreich-Konvents gerade überwunden werden sollte.

Dies führt zur Überlegung, Kompetenzbereiche entweder großflächig dem Bund oder in die „Dritte Säule“ zu übertragen. Die erste dieser beiden Alternativen erweist sich unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung föderaler Strukturen nicht gangbar. Somit verbleibt die „Dritte Säule“ als realistische Alternative.

Damit stellt sich allerdings die Frage nach den objektiven Voraussetzungen und dem einzuhaltenden Verfahren für die Gesetzgebung in der „Dritten Säule.“

Eine – im Vergleich zur gegenwärtig geführten Föderalismusdiskussion in Deutschland bemerkenswert gegenläufige – Tendenz stellte dabei die, angesichts der notorisch schwachen Beteiligungsmöglichkeiten der Länder an der Bundesgesetzgebung freilich nicht überraschende, Überlegung dar, den Ländern über den Bundesrat und/oder direkte Mitwirkungsmöglichkeiten stärkeren Einfluss auf die Bundesgesetzgebung

27 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 23 f und 26 f (www.konvent.gv.at/materialien/ausschussberichte).

28 Vgl etwa Kramer, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform (2004) 102.

einzuräumen. Allerdings wurde in den Diskussionen auch Widerstand gegen die Einführung „deutscher Verhältnisse“ artikuliert.²⁹

d) *Flexibilität als Paradigma einer neuen Kompetenzrechtsordnung*

In der Diskussion über Ver- und Entflechtung spielte letztlich auch eine Rolle, dass im Wesentlichen Einhelligkeit über die Notwendigkeit der Überwindung der Starrheit der bestehenden Trennungsordnung bestand.³⁰ Das spricht freilich im Ergebnis für ein verflochtenes Bundesstaatsmodell.

Für die Realisierung der gewünschten Flexibilität in der Kompetenzausübung boten sich folgende Alternativen an:

- Das Modell einer konkurrierenden Gesetzgebung neben exklusiven Kompetenzbereichen von Bund und Ländern („Drei-Säulen-Modell“).
- Ein flexibles „Zwei-Säulen-Modell“ (exklusive Kompetenzbereiche von Bund und Ländern mit Flexibilitätsmechanismen).

Der Unterschied zwischen diesen beiden Denkmodellen ist letztlich nur ein gradueller: In beiden Fällen muss die Frage nach den objektiven und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der „Flexibilität“ geklärt werden. Ein flexibles Zwei-Säulen-Modell leidet freilich darüber hinaus daran, dass es ein besonderes Ausmaß an Rechtsunsicherheit erzeugt, ganz abgesehen davon, dass es der Sogwirkung der Zentralisierung in einem Bundesstaat, in dem wenig Bedarf an inhaltlicher Differenzierung und Diversifizierung besteht, deutlich Vorschub leistet. In der Tendenz verlockt ein solches Zwei-Säulen-Modell eher zu einer vertikalen Gliederung des Bundesstaates, die dem Bund praktisch alle Kompetenzen mit einer Möglichkeit der Delegation an die Länder zuweist. Dies wäre dann die Realisierung des dezentralisierten Einheitsstaates.

Somit erscheint in der Abwägung aller Umstände ein Drei-Säulen-Modell die größeren Potentiale für eine zweckmäßige Ausgestaltung des bundesstaatlichen Systems zu entfalten.

29 Dies wird in den Äußerungen deutlich, wonach der Bundesrat die Gesetzgebung des Bundes nicht „blockieren“ können sollte: Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 15 sowie den Bericht des Ausschusses 5 vom 4.03.2004, 30.

30 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 13; siehe auch *Wiederin*, Bundesstaat neu, 60.

e) **Welche inhaltlichen und prozeduralen Kriterien in der Dritten Säule?**

Das Verhältnis der Kompetenzausübung von Bund und Ländern in einer dritten Säule kann in Form folgender alternativer Modelle gelöst werden:

- einer konkurrierenden Gesetzgebung zugunsten des Bundes,
- einer konkurrierenden Gesetzgebung zugunsten der Länder (so genannte opting-out-Klausel),
- einer inhaltlichen Abgrenzung in Form einer Rahmengesetzgebung/Grundsatzgesetzgebung/Zielgesetzgebung des Bundes und einer Ausführungsgesetzgebung der Länder.

Die zuletzt angeführte Alternative, die es erlauben würde, bundesweite Homogenität im erforderlichen Ausmaß bei gleichzeitigem regionalen Gestaltungsspielraum zu verwirklichen, ist in Österreich durch die wenig bewährte Praxis der Grundsatzgesetzgebung diskreditiert.³¹ Gegen die Fortführung dieses Systems wurden daher entschiedene Einwände artikuliert. Diese Diskreditierung war auch ausschlaggebend dafür, dass große Einwände gegenüber der Umgestaltung des Systems in eine Ziel- oder Rahmengesetzgebung, da der Eintritt eines Zustands befürchtet wurde, der sich von der bisherigen Grundsatzgesetzgebung nicht wesentlich unterscheiden würde.

Eine opting-out-Klausel, wie sie in der Föderalismuskommission in Deutschland offenbar einen positiven Widerhall fand, fand im Österreich-Konvent wenig positive Resonanz³² und scheint auch in keinem der eingebrachten Vorschläge auf.³³

31 Die Grundsatzgesetzgebung des Bundes lässt den Ländern in der Praxis so gut wie keinen Ausführungsspielraum. Bezeichnend für die mentale Verfasstheit des österreichischen Bundesstaates wird ein solcher von den Ländern häufig auch gar nicht gewünscht. Bemerkenswerterweise wurde in Deutschland das Modell einer Grundsatzgesetzgebung gegenüber dem einer Rahmengesetzgebung propagiert (siehe *Bertelsmann-Kommission, Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit* (Hrsg), Entflechtung 2005 (2000), 20). Auch dies ist eine der interessanten gegenläufigen Tendenzen in den Föderalismusreformdiskussionen in Deutschland und Österreich.

32 Bericht des Ausschusses 5 vom 4.03.2004, 14. Siehe auch *Wiederin*, Bundesstaat neu, 63.

33 Eine gewisse Ausnahme bildet lediglich die bereits bisher in der österreichischen Bundesverfassung verankerte Möglichkeit der Länder (Art 15 Abs 9 B-VG), in ihrem Bereich der Gesetzgebung die zur Regelung des Gegenstands erforderlichen abweichenden Regelungen auf dem Gebiet des Zivil- und Strafrechts zu erlassen (siehe auch den Bericht des Ausschusses 5 vom 4.03.2004, 15). Auch die Möglichkeit einer Erweiterung der delegierten Gesetzgebung, über die im Ausschuss 5 Konsens bestand, wurde nur im Sinne einer Übertragung von Zuständigkeiten zur Ausführungs- und nicht aber zur abweichenden Gesetzgebung diskutiert.

So verbleibt als einzige realistische Alternative das – prinzipiell wenig kreative, aber immerhin auch im Europäischen Verfassungsvertrag vorgesehene und im deutschen GG verankerte Modell einer Konkurrenz zugunsten des Bundes.

Dies wirft nun die Frage auf, ob es objektive Kriterien für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Kompetenz geben soll³⁴ oder die Kompetenzausübung in das subjektive Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt sein soll.³⁵ Die Auffassungen im Konvent zu dieser Frage waren nicht einheitlich. Überwiegend bestand eine deutliche Skepsis gegenüber dem Vorhaben, die Ausübung der Kompetenz durch den Bund justiziabel zu gestalten und damit dem VfGH zu überlassen. Nach überwiegender Meinung sollte der Schwerpunkt auf die Einhaltung eines politischen bargaining-Verfahrens zwischen Bund und Ländern gelegt werden, wodurch die Weiche in die Richtung des verflochtenen und nicht des entflochtenen Bundesstaates gestellt würde.

Dies leitet zur Frage über, welche Verfahrensregeln in der dritten Säule gelten sollen. Im Hintergrund des Konzepts einer dritten Säule steht die Überlegung, den Bund durch eine starke Mitwirkung der Länder auf die Vorgabe lediglich der unbedingt erforderlichen einheitlichen Vorgaben zurückzubinden und als Resultat dieses Verfahrens den Ländern größere Spielräume zu überlassen. Ob diese Vorstellung angesichts der Erfahrungen in Deutschland³⁶ aussichtsreich ist, sei dahingestellt. Für Österreich kommt hinzu, dass auf Grund der parteipolitischen Verschränkung des Bundesrates mit den Mehrheiten im Nationalrat die Hoffnung der Länder, der Bundesrat werde die Länderinteressen in der Praxis effektiv wahrnehmen, zumindest zweifelhaft erscheint. So ist es nicht verwunderlich, dass verschiedentlich – von Seiten der Länder –

34 Siehe dazu den Vorschlag des Präsidenten der Wirtschaftskammer Österreichs, der ein an Art 72 Abs 2 GG angelehntes Zugriffsrecht des Bundes formulierte (siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 107).

35 Ein solche Variante bildet im österreichischen Bundesverfassungsrecht das Modell des Art 11 Abs 2 B-VG (Bedarfsgesetzgebung des Bundes zur Regelung ua des Verwaltungsverfahrens).

36 Diese Erfahrungen bestehen darin, dass die Landesregierungen zu Lasten der Landtage von den Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene profitiert haben. Dies hat jedoch nicht zu einer Stärkung der Gestaltungsmöglichkeiten in den Ländern selbst geführt (für viele: *Schneider*, Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten aus deutscher Sicht, in: Bertelsmann-Kommission ‚Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit‘ (Hrsg), Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten (2001), 33. In diesem Zusammenhang ist auch der Vorschlag in Deutschland zu sehen, die Rahmengesetzgebung in eine „Grundsatzgesetzgebung“ umzugestalten, die den Ländern größere Gestaltungsspielräume einräumen sollte (siehe auch Bertelsmann-Kommission ‚Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit‘ (Hrsg), Entflechtung 2005 (2000), 20.

auch eine unmittelbare Mitwirkung der Länder am Gesetzgebungsprozess des Bundes, via Zustimmung durch die beteiligten Länder selbst, gefordert wurde.³⁷

Dieses Modell wurde in unmissverständlicher Anlehnung an das auf europäischer Ebene geschaffene Modell der „doppelten Mehrheit“ (im Rat) formuliert.

Eine Übereinstimmung über die nähere Ausgestaltung der Modelle konnte freilich nicht erzielt werden. Insbesondere beim Bund stieß das Konzept der doppelten Mehrheit auf Skepsis. Vor allem die Gefahr einer „Reformblockade“ wurde beschworen.³⁸

f) Welche Kompetenzen?

Das Präsidium des Österreich-Konvents hatte in seinem Ergänzungsmandat vom 28.05.2004 dem Ausschuss 5 aufgetragen, neue Kompetenzfelder zu formulieren und die Vielzahl der bestehenden Kompetenzen in diese nachvollziehbar zuzuordnen. Diese Aufgabe der Ausschuss 5 erfüllt, wenngleich in vielen wichtigen Fragen nicht konsensual.

In einer groben Übersicht kann festgehalten werden, dass Einvernehmen bestand, Fragen der Organisation und des Dienstrechtes den beiden Trägern von Gesetzgebungszuständigkeit zuzuweisen.³⁹ Weiters sollten sich Fragen der inneren und äußeren Sicherheit sowie viele wirtschaftsnahe Tätigkeiten beim Bund konzentrieren.⁴⁰ Demgegenüber sollten Fragen der Raumordnung und des Naturschutzes bei den Ländern angesiedelt sein.⁴¹ Auch Dienstleistungen wie das Pflegewesen sollten die Länder wahrnehmen.⁴² Als Kandidaten für die dritte Säule wurden Bereiche wie das Schul- und das Gesundheitswesen identifiziert.⁴³

37 Entsprechende Vorbildregelungen bestehen derzeit in Art 14b B-VG.

38 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 15.

39 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 24 und 35.

40 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 27 ff.

41 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 39.

42 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 37.

43 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 43 ff.

Besonders umstritten war die Konzentrierung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Energierechts⁴⁴ oder auch des Anlagenrechts beim Bund.⁴⁵ Daneben darf nicht übersehen werden, dass auch bei oberflächiger Einigung auf einen Kompetenzbegriff dessen konkrete Inhalte immer wieder umstritten waren.⁴⁶

Gewisse Erfolge konnten in der Inkorporierung der zahllosen verstreuten Kompetenzdeckungsklauseln in die neuen Kompetenzfelder erzielt werden. Auch hier konnten jedoch nur zur Hälfte konsensuale Ergebnisse vorgelegt werden. Immerhin konnten hinsichtlich der Zuordnung der Kompetenzen Teilerfolge erzielt werden.

5. Ausblick

Die Ergebnisse des Österreich-Konvents sind – nicht nur, vor allem aber auch – was die Kompetenzverteilung betrifft, noch offen. Es scheint, dass sich die Geschichte wiederholt. Wie schon im Rahmen der Ausarbeitung der neuen Verfassung 1919/1920 ist der Föderalismus einer der umstrittensten Punkte.⁴⁷

Was den Föderalismus in Österreich betrifft, so kann jedoch bereits jetzt festgestellt werden, dass sich die Einigung auf den Weiterbestand des bundesstaatlichen Prinzips als Formelkompromiss erwies. Es besteht wohl ein vager All-Parteien-Konsens über die Beibehaltung bundesstaatlicher Strukturen, aber nicht darüber, was der Föderalismus zu leisten oder nicht zu leisten vermag.

So bleibt es daher letztlich offen, welche Resultate die Diskussionen in den nächsten Monaten für den Föderalismus mit sich bringen wird. Noch immer gilt, was der Autor dieses Beitrages anlässlich einer Zwischenbilanz des Österreich-Konvents im Frühjahr 2004 festgehalten hat: *„Aus Sicht der österreichischen Länder ist das Umfeld nach wie vor nicht günstig: Es sind verschiedene Szenarien denkbar, die von einer weitgehenden Aushöhlung der Autonomie der Länder und einer weiteren Einengung ihres finanziellen Spielraums bis zur Aussicht reichen, den Österreich-Konvent einigermaßen unbeschadet an politischem und ver-*

44 Siehe dazu insbesondere den Vorschlag des Präsidenten der Wirtschaftskammer Österreichs, Leith, im Anhang des Berichts des Ausschusses 5 vom 5.11.2004. Demgegenüber der Vorschlag des Ausschussvorsitzenden Bußjäger ebd.

45 Wie vorangegangene FN.

46 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 5.11.2004, 12.

47 Siehe auch Bußjäger, Österreich, (FN 5), 132 f.

*fassungsrechtlichem Gewicht zu überstehen.*⁴⁸ Etwas drastischer hat es ein anderes Mitglied des Österreich-Konvents im Mai 2004 formuliert: *„Die Länder stehen mit dem Rücken zur Wand. Ihnen bleibt gar nichts anderes übrig, als für jene Kompetenzverluste, die im Bereich der Gesetzgebung unvermeidlich scheinen, einen angemessenen Ausgleich zu verlangen.“*⁴⁹

Ob und in welcher Form solche Kompetenzverluste eintreten, und ob und in welcher Form es den Ländern gelingt, einen Ausgleich durchzusetzen, bleibt indessen nach wie vor offen.

48 *Bußjäger*, Österreich-Konvent, 263.

49 *Wiederin*, Bundesstaat neu, 77.

Der Bundesrat im Österreich-Konvent

In manchen Bereichen erinnern die Beratungen des Österreich-Konvents an den Münchener Komiker Karl Valentin und seine an Straßenpassanten gerichtete Frage: „Können Sie mir bitte sagen, wo ich hin will.“ Das gilt im Besonderen für die in Aussicht genommene Reform des Bundesrates.

Die Ausgangslage

Der Bericht des Konvents-Ausschusses 3 (Staatliche Institutionen) vom 9. Februar 2004 hält zum Thema „Bundesrat“ Einvernehmen darüber fest, dass in diesem Bereich ein besonders dringender Änderungsbedarf bestehe, weil er derzeit seine primäre Aufgabe, die Interessen der Länder in der Bundesgesetzgebung zu wahren, nicht ausreichend effektiv wahrnehmen könne.

Am 1. Dezember 1920 hatte der Vorsitzende der ersten Sitzung des neu geschaffenen Bundesrates, der sozialdemokratische Wiener Landeshauptmann Jakob Reumann, die Mitglieder mit dem Wunsch zur Arbeit eingeladen, „es möge die legislative Tätigkeit des Nationalrats durch den Bundesrat keine wie immer geartete Hemmung erfahren“. Sein Wunsch ist offenkundig in Erfüllung gegangen. Dieser damals offenkundig von Teilen des Bundesrates bewusst in Kauf genommene Mangel ist im Staatsgründungskompromiss der Bundesverfassung von 1920 ebenso von vornherein angelegt wie eine außerordentlich schwach ausgeprägte Bundesstaatlichkeit im Allgemeinen.

Für Zweikammer-Parlamente gibt es im Wesentlichen zwei völlig unterschiedliche Modelle: ein parlamentarisches und ein bundesstaatliches. Dabei ist in Bundesstaaten zu differenzieren, in welchem Maße verfassungsrechtliche Spielregeln disponibel sind und die Gliedstaaten deshalb einer besonderen Mitwirkungsmöglichkeit bedürfen.

Man kann eine zweite Kammer als Ausdruck horizontaler Gewaltenteilung und eines parlamentarischen Vier-Augen-Prinzips sehen. Dann ist es folgerichtig, dass die Mitglieder zwar eine andere, aber gleichwertige Legitimation als direkt gewählte Abgeordnete haben. Das heißt in erster

Linie freies Mandat und Volkswahl nach Verfahren, die zu einer von der ersten Kammer verschiedenen Mitgliederstruktur führen.

Will man eine zweite Kammer in den Dienst der Mitwirkung der Gliedstaaten an der Bundesgesetzgebung stellen, ist sachkundige Interessenvertretung gefragt, die Entsendung statt Volkswahl und Interessenidentität statt freiem Mandat voraussetzt.

Für beide Varianten gibt es weltweit zahlreiche Modelle, in Österreich hat man sich 1920 auf den Kompromiss einer Mischform geeinigt: Die Länder wirken über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mit, er ist aber keine gleichwertige zweite Kammer, er wird zwar nicht durch Volkswahl bestellt, die an das Stärkeverhältnis der Parteien gebundene Wahl durch den Landtag verhindert aber die Interessenidentität mit dem Mehrheitswillen des Landes und das freie Mandat die Interessendurchsetzung.

Es liegt auf der Hand, dass in Politik und Wissenschaft schon bald Unzufriedenheit mit der Rolle des Bundesrates laut wurde. Wenn man sich vor Augen hält, dass er aufgrund Mehrheitsidentität in National- und Bundesrat seit 1986 nur zwei Einsprüche erhob (davon nur einmal föderalistisch motiviert) und in den letzten zehn Jahren überhaupt keinen mehr, dann ist verständlich, dass die Kritik in den letzten Jahren stark angewachsen ist.

Alternativstrategien der Länder

Die Länder haben in der Weise darauf reagiert, dass sie hinsichtlich der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung Wege abseits des Bundesrates gesucht und gefunden haben.

Die Übertragung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung an Bundesbehörden bedarf nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im National- und Bundesrat der zusätzlichen Zustimmung der Bundesländer, ebenso die Übertragung von Aufgaben an die Unabhängigen Verwaltungssenate der Länder und die Änderung maßgeblicher Bestimmungen des Vergaberechts. Hinsichtlich der Kostenfolgen von Gesetzen wurde ein Konsultationsmechanismus eingerichtet, in dem der Bundesrat gar keine Rolle mehr spielt. Ähnliches gilt für das Länderbeteiligungsverfahren bei EU-Vorhaben, in welchem die Länder ihre Einflussnahme selbst in die Hand genommen haben. In 15a-Vereinbarungen des Bundes mit den Ländern zur Krankenanstaltenfinanzierung und zur Kostentragung für das Schulwesen wurde über den Bundesrat

hinweg vereinbart, dass gesetzliche Änderungen mit Kostenfolgen nur im Einvernehmen mit den Ländern vorgenommen werden.

Häufig wird auch die Landeshauptleute-Konferenz mit ihren Fachreferentenkonferenzen zu den eigentlich in den Bundesrat zu integrierenden und damit dann überflüssigen Parallelstrukturen gezählt. Das halte ich für einen verfehlten Denkansatz. Sie dient ebenso der Selbstkoordination der Länder in Landesangelegenheiten wie die neben dem deutschen Bundesrat bestehende Ministerpräsidentenkonferenz und die neben dem Schweizer Ständerat bestehende Konferenz der Kantonsregierungen.

Angesichts dessen, dass alle der Quadratur des Kreises gleichenden Lösungsansätze in ihrer Widersprüchlichkeit hängen blieben, wundert es nicht, dass auch in den Ländern selbst resignativ immer wieder auch die Abschaffung des Bundesrates zur Diskussion gestellt wurde.

Die Vielfalt an Reformvorschlägen

Die zahlreichen und durchweg die bereits in der Ersten Republik geführten Diskussionen wiederholenden Reformvorschläge lassen sich im Wesentlichen in vier Gruppen gliedern:

1. **Entsendungsregeln:** Hier reichen die Vorschläge von der Übernahme des deutschen Modells mit einer Beschränkung auf eine Vertretung der Mehrheits- bzw Regierungsparteien des jeweiligen Landes bis zur Direktwahl durch die Bevölkerung.
2. **Zusammensetzung:** Hier wird vor allem eine Stärkung dadurch erwartet, dass die Mitglieder des Bundesrates dem entsendenden Landtag oder der jeweiligen Landesregierung angehören müssen. Weiters soll eine gleich starke oder zumindest nicht so stark nach ihrer Größe abgestufte Vertretung der Länder verankert werden.
3. **Stärkung des Ländereinflusses:** Hier soll es Möglichkeit der Landtage geben, die Bundesräte in bestimmten Fragen an Beschlüsse zur Vertretung der Länderinteressen binden zu können. Damit würde ein formelles Bindungsrecht der Landtage an die Stelle einer informellen Bindung durch die Parlamentsklubs treten.
4. **Ausweitung der Rechte des Bundesrates:** Hier werden vor allem eine Ausweitung des Zustimmungs- und Einspruchsrechtes und in den Fällen eines bloß aufschiebenden Vetos die Einschaltung eines gemeinsam mit dem Nationalrat gebildeten Vermittlungsausschusses genannt.

In völligem Gegensatz zu der großen Vielfalt unverbindlicher Reformvorschläge steht die Kargheit klarer Festlegungen. In der 1992 zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Vereinbarung über die Reform des Bundesstaates blieb es bei der überschriftartigen Formulierung, es sei eine grundsätzliche Reform des Bundesrates im Sinne der Stärkung seiner Stellung als Länderkammer anzustreben. Auch der Bundesrat selbst konnte sich über die Forderung nach einem Vorab-Stellungnahme-recht hinaus auf kein klares Reformkonzept verständigen. Daher blieb in der ausführenden Bundesstaats-Regierungsvorlage des Jahres 1994 der Bundesrat überhaupt ausgespart. In den folgenden Regierungsprogrammen wurde jeweils nur kurz auf die noch ausstehende Bundesstaatsreform verwiesen. Lediglich im Regierungsprogramm 2000 kam es zu einem ersten Versuch, die Bundesratsreform zu konkretisieren. Beispielhaft für eine Aufwertung wurde die Ausdehnung des Zustimmungsrechtes auf Gesetze mit Kostenfolgen für die Länder und eine Bindung des Mandats an Landtagsbeschlüsse genannt.

Die (enttäuschten) Hoffnungen im Österreich-Konvent

Im Regierungsprogramm 2003 wurde hinsichtlich aller bundesstaatlichen Reformen auf den im Wahlkampf allseitig geforderten Österreich-Konvent verwiesen.

Der damalige, die Steiermark vertretende, Bundesratspräsident gehörte zu den Exponenten der Konvents-idee und zum Gründungskomitee, insoweit war der Bundesrat zu Beginn in der Öffentlichkeit stark präsent.

Für die Bildung des Konvents gab es dann allerdings kein eigenständiges Nominierungsrecht des Bundesrates. Die Beteiligung von Bundesräten war ebenso wie jene von Nationalräten in die Entsendung durch die politischen Parteien eingebettet, was dazu führte, dass ÖVP, SPÖ und FPÖ je einen Bundesrat ihrer Wahl nominierten (3 von 62) und diese naturgemäß auch in erster Linie Fraktionsinteressen – soweit solche überhaupt geklärt sind – vertreten. Eine Beratung über die Interessenvertretung im Konvent durch das Plenum des Bundesrates oder einen Ausschuss hat bisher nicht stattgefunden.

In den Berichten der einzelnen Ausschüsse wird hinsichtlich des Bundesrates die bekannte Vielfalt von Lösungsvorschlägen dargelegt, ohne dass in einem einzigen Punkt Einvernehmen feststellbar wäre. Die Schlussfolgerungen des für den Bundesrat hauptsächlich zuständigen Ausschusses III (Staatliche Institutionen) sind im Anhang dargestellt. Im Ausschuss VIII (Demokratische Kontrollen) wurde die Übertragung der Immunitätszuständigkeit für die Bundesräte vom Landtag auf den

Bundesrat angesprochen und die Wahl des Rechnungshof-Vizepräsidenten und des Volksanwalt-Stellvertreters durch den Bundesrat. Im Ausschuss IX (Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit) ging es um die Übertragung des Zustimmungrechtes bei der Auflösung von Bezirksgerichten von den Ländern auf den Bundesrat – alles ebenfalls konsenslos. Für die Beratungen des Ausschusses V (Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden) war die Frage maßgeblich, ob und wie die Länder durch den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mitwirken. Auch hier ist eine große, aber konsenslose Vielfalt von Vorschlägen feststellbar: von einer Ausweitung des Zustimmungrechtes über eine gemeinschaftliche Landesgesetzgebung durch den Bundesrat bis zu einer Überlagerung durch ein gesondert bestehendes Zustimmungrecht der Mehrheit der Länder bei bestimmten Maßnahmen der Bundesgesetzgebung.

So wie die Dinge derzeit liegen, zeichnet sich also keine grundlegende Reform des Bundesrates ab. Vielleicht konsensfähig kann der von ihm selbst schon mehrfach betriebene Vorschlag sein, während der Behandlung eines Gesetzesvorschlages im Nationalratsausschuss an den Beratungen teilzunehmen und eine Stellungnahme abzugeben. Abgesehen davon, dass sich daran noch zahlreiche offene Fragen knüpfen, ist die Handhabung des Stellungnahmerechtes in EU-Angelegenheiten durch den Bundesrat keine Ermutigung, darin einen Fortschritt von praktischer Bedeutung zu sehen.

Welches sind die wichtigsten Reformhindernisse?

- Es ist nicht zu erwarten, dass der Nationalrat seine bisherige Gesetzgebungsmacht nachträglich mit einem anderen Organ teilen will. Abgesehen von machtpolitischen Überlegungen spielt auch die bereits 1920 wirksame Haltung eine Rolle (siehe dazu das eingangs erwähnte Zitat), wonach der im Nationalrat verkörperte Volkswille nicht bundesstaatlich relativiert werden dürfe.
- Die 62 Mitglieder des Bundesrates sind für die Parteien politisches Personal, auf das sie nicht gerne verzichten würden. Daher scheitern sowohl Vorschläge auf eine Verkleinerung des Bundesrates durch weniger ausgeprägte Abstufung nach der Bürgerzahl als auch Überlegungen, Landtagsabgeordneten oder Regierungsmitgliedern Doppelmandate zu übertragen. Hinter diesen Interessen stehen übrigens auch die Landesparteien, die mit den besonders leicht disponiblen Bundesratsmandaten eine Feinabstimmung regionaler und gesellschaftlicher Interessen vornehmen können.

- Für die Parlamentsfraktionen stellt der Bundesrat eine Verbreiterung ihrer parlamentarischen Aktionsmöglichkeiten dar, die bei einer Ausrichtung auf vorrangige Interessenvertretung der Länder verloren ginge. Das gilt besonders dann, wenn die Mehrheitsverhältnisse in National- und Bundesrat unterschiedlich sind.
- Gleiches gilt für die Oppositionsparteien in den einzelnen Landtagen, die auf diese Weise ihren politischen Widerstand vervielfältigen können und deshalb einer Mandatsbindung oder gar einer Mehrheitswahl nicht zustimmen wollen.
- Österreich ist sehr stark von Elementen einer Verhandlungsdemokratie geprägt, in der neben den Spitzen der Bundesparteien und der Sozialpartner die Landeshauptmänner eine Rolle spielen (in der Regel personenidentisch mit den Vorsitzenden der Mehrheitsparteien im Land). Die Verlagerung der Willensbildung in formalisierte Organe würde als Machtbeschränkung verstanden. Einzelne Verhandlungsverfahren bieten für den Bund den Vorteil, die Länder auseinanderdividieren zu können, und für die Länder die Chance, individuelle Zustimmungspreise lukrieren zu können.
- Diese Rahmenbedingungen kennend, sind auch die Länder selbst unentschlossen, in welche Richtung eine Reform des Bundesrates gehen sollte. Weder die Landtage noch die Landesregierungen oder Landeshauptmänner waren bisher in der Lage, klare und widerspruchsfreie Ziele zu formulieren.
- Selbst die Vertreter der Landtage, die eine Entsendung von Landtagsabgeordneten in den Bundesrat fordern, tun in ihrem Einflussbereich nichts dazu, das umzusetzen, obwohl es heute schön möglich wäre.

Man wird also wohl auch weiterhin mit einem allseits als unbefriedigend empfundenen Zustand leben müssen und sich damit trösten, dass es anderen auch nicht besser geht. Auch andere zweite Kammern werden hinterfragt (zB in Tschechien oder sogar in der Schweiz) oder sogar abgeschafft (so der bayerische Senat und der kroatische Gespanchaftsrat). Dass es in einem Bereich mit besonderem Reformbedarf voraussichtlich nur marginale Änderungen gibt, wird die Diskussion weiter in Gang halten und die Forderung nach Abschaffung spätestens dann aktuell werden lassen, wenn Kaisers neue Kleider als Luftgeschäft erkannt werden. Andererseits kann ein in nächster Zeit möglicher Verlust der knapp gewordenen Regierungsmehrheit im Bundesrat die Einspruchstätigkeit wieder beleben und damit – je nach Standpunkt – neue Nützlichkeit signalisieren.

Gibt es einen Ausweg aus dieser Reformfalle?

Der Reformbedarf ist dem Bundesrat durch seine verfassungsrechtliche Konstruktion vorgegeben. Er hat aber auch in der Unentschlossenheit der Länder, wie sie mit der Beherrschung durch die parlamentarischen Klubs umgehen sollen, politische Ursachen.

Eine pragmatische und im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung jederzeit mögliche Alternativstrategie wäre, mit der Entsendung von Landtagsabgeordneten und Regierungsmitgliedern Ernst zu machen.

Damit würde einerseits das Argument eines mit dem Nutzen nicht in Einklang stehenden unnötigen Aufwands entkräftet. Andererseits wäre durch die Identität zumindest eines wesentlichen Teils der handelnden Personen faktisch eine wesentliche stärkere Rückbindung an die Länderinteressen und eine Zurückdrängung der politischen Steuerung durch die Parlamentsklubs gegeben. Das Problem zeitlicher Überlastung durch Doppelmandate ließe sich dadurch lösen, dass der Bundesrat seine Beratungen auf jene Gesetzesbeschlüsse beschränkt, die für eine Beeinspruchung konkret in Betracht kommen oder bei denen Zustimmung erforderlich ist. Durch die achtwöchige Einspruchsfrist und die gar keiner Fallfrist unterliegende Zustimmung lässt sich das ohne Weiteres steuern.

Dafür wäre kein gesetzgeberischer, sondern nur ein politischer Kraftakt nötig. Dass selbst er offenbar die Kräfte überfordert, gehört zu den Erklärungen der Schwächen unserer Bundesstaatlichkeit.

ANHANG

Auszug aus dem Bericht des Ausschusses 3 (Staatliche Institutionen)

1.1.2. Bundesrat

Dieser Themenbereich betrifft vor allem die Art 24, 34 bis 37, 42 und 44 Abs 2 B-VG.

Es besteht Einvernehmen darüber, dass in diesem Bereich ein besonders dringender Änderungsbedarf besteht, weil der Bundesrat derzeit seine primäre Aufgabe, die Interessen der Länder in der Bundesgesetzgebung zu wahren, nicht ausreichend effektiv wahrnehmen kann, was freilich nicht allein an den einschlägigen bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen liegt.

Konsens besteht auch darüber, dass es zur Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung im Wege des Bundesrates keine zweckmäßige Alternative gibt, insbesondere nicht in Form der unmittelbaren Mitwirkung der (einzelnen) Länder selbst.

Im Übrigen ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Frage der zweckmäßigen bundesverfassungsgesetzlichen Regelung der Bestellung, der Zusammensetzung und der Aufgaben des Bundesrates entscheidend vom Ergebnis der Vorberatungen des Ausschusses 5 über die Neuordnung der Kompetenzverteilung in der Gesetzgebung sowie gegebenen Falles auch der Vorberatungen des Ausschusses 6 über die Neuordnung der Verwaltung, insbesondere über das weitere Schicksal der mittelbaren Bundesverwaltung, abhängt. Der Ausschuss erachtet es daher als zweckmäßig, sich – die Zustimmung des Präsidiums vorausgesetzt – nach Vorliegen der Ergebnisse dieser Vorberatungen erneut und abschließend mit diesen Fragen zu befassen.

Unbeschadet dessen ist schon vorweg Folgendes festzuhalten:

Für eine funktionelle Reform des Bundesrates wird insbesondere über die folgenden Optionen zu befinden sein:

- * die Einbindung des Bundesrates in das Begutachtungsverfahren zu Gesetzesentwürfen der Bundesministerien;
- * die Übermittlung von Vorlagen der Bundesregierung (allenfalls auch anderer Gesetzesvorschläge im Sinne des Art 41 Abs. 1 B-VG) gleichzeitig an den Nationalrat und den Bundesrat;

- * die Möglichkeit der Mitwirkung von Mitgliedern des Bundesrates an den Ausschussberatungen des Nationalrates (hier wäre zu prüfen, ob eine entsprechende Regelung im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates getroffen werden soll und kann);
- * die Möglichkeit des Bundesrates (seines zuständigen Ausschusses), bis zur Beschlussfassung im Nationalrat eine Stellungnahme zu einem Gesetzesvorschlag einzubringen;
- * ein allfälliges Vermittlungsverfahren zwischen dem Nationalrat und dem Bundesrat;
- * die Einschränkung des suspensiven Vetos auf bestimmte Materien (im Gegensatz zur Beibehaltung des derzeitigen nahezu generellen suspensiven Vetos);
- * die Möglichkeit des Bundesrates, gegebenen Falles bloß gegen einen Teil des Gesetzesbeschlusses (etwa bei Sammelgesetzen gegen einzelne der darin enthaltenen Gesetze) Einspruch zu erheben;
- * allenfalls Festlegung eines erhöhten Quorums für einen Beharrungsbeschluss des Nationalrates (sei es für jeden Beharrungsbeschluss oder nur dann, wenn der Bundesrat seinerseits den Einspruch mit qualifizierter [etwa 2/3-]Mehrheit beschlossen hat);
- * die Ausweitung des absoluten Vetos des Bundesrates über die derzeitigen Fälle hinaus (Art 15 Abs 6 B-VG [Verkürzung oder Verlängerung der Frist für die Erlassung eines Ausführungsgesetzes], Art 35 Abs 4 B-VG [Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für die Abänderung der den Bundesrat betreffenden Art 34 und 35 B-VG] sowie Art 44 Abs 2 B-VG [Zuständigkeitsverschiebung zu Lasten der Länder]);
- * Klärung und allfällige Bereinigung des Verhältnisses der Mitwirkung des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung oder sonstigen Bundesangelegenheiten einerseits und anderer Formen der Mitwirkung der Länder in solchen Angelegenheiten (insbesondere Zustimmung der Länder zur Kundmachung von Bundesgesetzen, Konsultationsmechanismus, Mitwirkung bei der nationalen Willensbildung zu EU-Vorhaben, Finanzausgleichsverhandlungen).

Für eine allfällige organisatorische Reform des Bundesrates wäre über die folgenden Optionen zu befinden:

- * Sollen die Länder im Bundesrat paritätisch (oder zumindest weniger stark differenzierend) vertreten sein oder soll es diesbezüglich bei der geltenden Regelung des Art 34 B-VG bleiben?

- * Auf welche Art sollen die Mitglieder des Bundesrates bestellt werden: Direktwahl; Entsendung von Mitgliedern des jeweiligen Landtages; Entsendung von Mitgliedern der jeweiligen Landesregierung durch diese, auf Grund einer Wahl durch den Landtag oder ex offio; Beibehaltung der geltenden Regelung des Art 35 B-VG (Wahl durch den Landtag)?
- * Soll die Bestellung der Mitglieder des Bundesrates in die Verfassungsautonomie der Länder übertragen werden?
- * Sollen die Mitglieder des Bundesrates an ein Mandat des jeweiligen Landes gebunden werden können? Welches Organ soll befugt sein, dieses Mandat zu formulieren?
- * Soll der Bundesrat zu einer Länder- und Gemeindekammer ausgestaltet werden? Wie werden die Vertreter der Gemeinden bestellt?

Die diesbezüglichen Vorberatungen des Ausschusses lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Überwiegend wird die Auffassung vertreten, dass der Bundesrat zu einem früheren Zeitpunkt als bisher in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden soll. Von einigen Mitgliedern des Ausschusses wird dazu die gleichzeitige, parallele Befassung des Nationalrates und des Bundesrates mit einer Gesetzesvorlage vorgeschlagen. Das konkrete Mitwirkungsverfahren könnte je nach Materie spezifisch ausgestaltet werden. Das nahezu generelle suspensive Veto nach der Beschlussfassung durch den Nationalrat wird überwiegend als nicht zweckmäßig erachtet. Gegen eine mögliche Ausweitung des absoluten Vetos werden von mehreren Ausschussmitgliedern Bedenken geäußert.

Zur Frage der Bestellung der Mitglieder des Bundesrates wird von mehreren Ausschussmitgliedern die Entsendung von Landtagsabgeordneten vorgeschlagen. Verschiedentlich wird die Einbeziehung der Landeshauptmänner bzw weiterer Mitglieder der Landesregierung als zweckmäßig angeregt. Dagegen werden vereinzelt Bedenken im Hinblick auf die Vermischung von Legislative und Exekutive vorgebracht.

Von einigen Ausschussmitgliedern wird die Auffassung vertreten, dass der Bundesrat zu einer Länder- und Gemeindekammer ausgestaltet werden sollte.

Von mehreren Ausschussmitgliedern wird angeregt, den Bundesrat als das zentrale Organ der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes zu installieren und ihm die Ausübung auch der anderen, derzeit vorgesehenen Mitwirkungsmechanismen zu Gunsten der Länder

in Bundesangelegenheiten (etwa Zustimmung der einzelnen Länder zur Kundmachung von Bundesgesetzen, Konsultationsmechanismus ua) zu übertragen. Ziel sollte es sein, allenfalls bestehende Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.

7. Mitwirkung österreichischer Organe an der Ernennung von Mitgliedern von Organen der Europäischen Union (Art 23c B-VG)

Ungeachtet all dessen wird vereinzelt vorgeschlagen, die diesbezüglichen Mitwirkungsbefugnisse der Länder dem Bundesrat zu übertragen; ferner wird vereinzelt angeregt, eine entsprechende Regelung auch für die österreichische Mitwirkung an der Ernennung von Mitgliedern anderer Organe, etwa des Generalsekretärs bzw der Generalsekretärin des Europarates, zu schaffen.

Der Österreich-Konvent: Die Reform der Finanzverfassung

I. Einführung

Erst am 25.02.2004, also über ein halbes Jahr nach der Einberufung des zunächst nur 9 Ausschüsse umfassenden Österreich-Konvents,¹ konstituierte sich dessen Ausschuss 10 („Finanzverfassung“). Da eine Gesamtreform der Bundesverfassung, insbesondere auch des bundesstaatlichen Systems, ohne gleichzeitige Reform der Finanzverfassung rechtlich und politisch schwer verwirklichtbar ist, erschien die Betrauung eines eigenen Ausschusses mit dem komplexen Thema der Finanzverfassung opportun. Nach dem ihm zugewiesenen Mandat² ist dieser Ausschuss zuständig, eine Reform der Finanzverfassung zu entwerfen, die insbesondere der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung sowie einem bedarfsgerechten Finanzausgleich Rechnung trägt. Im Einzelnen handelt es sich um eine in sechs Hauptpunkte gegliederte Liste von Fragestellungen, die zT allgemeiner, vor allem legislativer und fiskalföderalistischer, Natur (Abschnitt A) sind, zT Fragenbündel zu den Themen Kostentragung, Abgabenwesen, Transfers, Haushaltsrecht, Transparenz und Finanzstatistik (Abschnitte B – F) enthalten.

Zusätzlich wurde das Mandat am 25.05.2004³ dahingehend ergänzt, den Ausschuss 10 mit den Beratungen zum öffentlichen Haushaltswesen unter Berücksichtigung der Vorberatungen des Ausschusses 6 („Reform der Verwaltung“) zu befassen. Weiters solle der Ausschuss 10 die Anliegen der Bürgernähe, Partizipation und Transparenz sowie einer kostengünstigen Erfüllung der Staatsaufgaben besonders beachten und

1 Vgl. zum Österreich-Konvent im Überblick: *Österreichische Juristenkommission* (Hg), *Der Österreich-Konvent* (2004); *Berka et al* (Hg), *Verfassungsreform* (2004); *Hösele/Poier* (Hg), *Österreich-Konvent, Politicum* 94 (2003); *Bußjäger*, *Der Österreich-Konvent als Chance oder Inszenierung? – der Bundesstaat Österreich vor einem neuen Anlauf der Verfassungsreform*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2004 (2004) 248 ff, die zahlreichen Beiträge im Sonderheft 11/1 des JRP 2003 und in den Sonderheften des Forum Parlament 1/2 aus 2003 und 2/1 aus 2004.

2 10/MAND-K.

3 21/MAND-K.

alle die Finanzverfassung betreffenden Bestimmungen auf Möglichkeiten der Straffung und Systematisierung durchforsten.

Die nachstehenden Ausführungen basieren insbesondere auf dem Ausschussbericht vom 15.07.2004,⁴ dem zum Zeitpunkt dieses Beitrags zuletzt veröffentlichten Protokoll der Ausschusssitzung vom 3.11.2004⁵ sowie den Protokollen der Plenarsitzungen des Konvents vom 27.08.2004⁶ sowie 18.10.2004⁷.

II. Finanzverfassung und Finanzausgleich 2001 – ein Überblick

Art 13 B-VG klammert die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Abgabenwesens aus der allgemeinen Kompetenzverteilung der Art 10-15 B-VG⁸ aus und verweist auf ein eigenes, in Bundesverfassungsrang stehendes Finanz-Verfassungsgesetz.⁹ Das derzeit in Geltung stehende Finanz-Verfassungsgesetz 1948¹⁰ überträgt die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen den Gebietskörperschaften ebenso wie die Gewährung von Finanzzuweisungen und Zweckzuschüssen der einfachen Bundesgesetzgebung (§ 3 Abs 1 F-VG). Der Bundesgesetzgeber ist bei Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes allerdings an den „besonderen“ Gleichheitssatz des § 4 F-VG gebunden, der die Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung und die Bedachtnahme darauf verlangt, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der

4 12/AUB-K.

5 10/P-FIN-K.

6 13/KSITZ.

7 14/KSITZ.

8 Siehe dazu zuletzt ausführlich *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 313 ff.

9 Vgl *Ruppe*, Artikel 13 Abs 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000).

10 BGBl 1948/45 idF BGBl I 2003/100. Vgl dazu allgemein: *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 391 ff; *derselbe*, Österreichische Finanzverfassung (1984); *Ruppe*, F-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000); *Hengstschläger*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 181 ff.

beteiligten Gebietskörperschaft nicht überschritten werden (Prinzip der Finanzausgleichsgerechtigkeit).¹¹

Derzeit stellt das F-VG einen taxativen Katalog von Abgabenformen (ausschließliche Abgaben, deren Ertrag entweder ganz dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden zufließt; zwischen Bund und Ländern [Gemeinden] bzw zwischen Ländern und Gemeinden geteilte Abgaben, die wiederum drei Unterformen [gemeinschaftliche Abgaben, Stamm- und Zuschlagsabgaben, Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand] kennen) zur Verfügung, wobei die konkrete Verteilung der Abgaben ebenso wie die Zuweisung von Finanzzuweisungen und zweckgebundenen Zuschüssen des Bundes dem einfachen Bundesgesetzgeber als Finanzausgleichsgesetzgeber obliegt. Das Finanzausgleichsgesetz wird etwa alle vier Jahre neu erlassen,¹² und zwar traditionellerweise nach Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund).¹³ Allerdings verhält sich der dominante Bund in den Verhandlungen als „Prinzipal“, der auf Grund seiner Kompetenz zur Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes rechtlich nicht auf Verhandlungen mit den Ländern und Gemeinden angewiesen ist.¹⁴ Nach der ständigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofs¹⁵ hat ein Finanzausgleichsgesetz, das auf Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften begründet ist, die zu einem formlosen, von allen Verhandlungspartnern unterzeichneten „Finanzausgleichspaktum“ führten, freilich die Vermutung der

11 Vgl insbesondere VfSlg 12.505/1990; 12.784/1991 sowie aus jüngerer Zeit VfGH v 13.03.2003, G 248/02. Vgl auch beispielhaft aus der Literatur *Ruppe*, § 4 F-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000); *Gamper*, Der Stabilitätspakt 2001 im Spannungsfeld von Budgetkonsolidierung und Finanzausgleichsgerechtigkeit, JRP 2002, 240 ff sowie *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 416 ff.

12 Das derzeit in Geltung stehende FAG 2001 (BGBl I 2001/3 idF BGBl I 2003/71) gilt prinzipiell bis 31.12.2004.

13 Derzeit besteht keine *rechtliche* Pflicht zur Führung dieser Verhandlungen. Gem § 7 FAG 2001 hat der Bund zwar mit den Gebietskörperschaften vor der Inangriffnahme steuerpolitischer Maßnahmen, die für die Gebietskörperschaften mit einem Ausfall an Steuern, an deren Ertrag sie beteiligt sind, verknüpft sein können, Verhandlungen zu führen, bzw gilt das Gleiche für Mehrbelastungen, die als Folge von Maßnahmen des Bundes am Zweckaufwand einer Gebietskörperschaft zu erwarten sind. Diese Verhandlungspflicht, die im F-VG selbst nicht verankert ist und durch den einfachen Bundesgesetzgeber jederzeit beseitigt werden kann, bezieht sich allerdings nicht auf die Finanzausgleichsverhandlungen schlechthin. Auch Art 6 Abs 1 Z 3 des Konsultationsmechanismus (siehe dazu unten sogleich) nimmt die Finanzausgleichsgesetzgebung von der Konsultationspflicht aus.

14 Man spricht daher auch von einem „hinkenden Drei-Partner-System“: Vgl zuletzt *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 397 f.

15 Vgl zB VfSlg 12.505/1990; 12.784/1991; 15.938/2000; 16.457/2002; VfGH v 13.03.2003, G 248/02.

Konformität mit dem in § 4 F-VG verankerten finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitssatz für sich, doch bedeutet dies nicht, dass ein ohne Verhandlungen und abschließendes Paktum zustande gekommenes Finanzausgleichsgesetz *a priori* gleichheitswidrig wäre.

Nach dem derzeit in Geltung stehenden FAG 2001¹⁶ sind die ausschließlichen Abgaben des Bundes überaus zahlreich und ertragreich; auch die ausschließlichen Abgaben der Gemeinden stellen einen beträchtlichen Anteil ihrer Einkünfte dar, während die ausschließlichen Abgaben der Länder nahezu bedeutungslos sind. Während es im geltenden Finanzausgleich keine gleichartigen Abgaben von Bund und Ländern (Gemeinden) mehr gibt und auch die Zuschlagsabgaben der Länder nur geringfügig sind, machen die Ertragsanteile der Länder an den gemeinschaftlichen Abgaben den Hauptanteil ihrer Einnahmen aus. Nahezu bedeutungslos ist das „Abgabenerfindungsrecht“ der Länder, Abgaben außerhalb des FAG zu erheben, da alle wesentlichen Abgaben durch das FAG geregelt werden und die Länder aus politischen Gründen davor zurückscheuen, ihre Bürger mit weiteren Abgaben zu belasten, bzw keine zusätzlichen Disparitäten zwischen aufkommensstarken und aufkommensschwachen Regionen geschaffen werden sollen.¹⁷ Eine erhebliche Korrektur des „primären“ Finanzausgleichs bewirken die öffentlich-rechtlichen Transfers im Rahmen des „sekundären“ Finanzausgleichs, die zwar die Einnahmen der Länder beträchtlich erhöhen, andererseits zu einem typischerweise zentralstaatlichen Dotationssystem führen.¹⁸

Einzigartig am FAG 2001 war auch die inzwischen aufgehobene Bestimmung des § 27 Abs 7, derzufolge die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben bei den Ländern, die die Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über einen Stabilitätspakt mit der Verpflichtung eines bestimmten Haushaltsüberschusses der Länder nicht ratifizierten, gekürzt werden sollten. Diese Sanktionsdrohung bewog die Länder dazu, den Stabilitätspakt 2001¹⁹ abzuschließen, was zwar zum Außerkrafttreten des § 27 Abs 7 FAG 2001 führte,²⁰ aber nicht darüber hinwegzutäuschen vermag, dass es der Druck dieser Bestimmung war, Gebrauch von einem Instrument zu machen, das an sich

16 Siehe zu Details dieses FAG mit weiteren Nachweisen *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 420 ff.

17 Daher begründet sich ua auch die Ablehnung der Länder gegenüber einer Erweiterung ihrer Steuerautonomie im Rahmen des Konnexitätsgrundsatzes.

18 Vgl *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 428.

19 Vgl zB BGBl I 2002/39.

20 Vgl § 28 Abs 1a FAG 2001 (BGBl I 2002/27) und die Kundmachung des Außerkrafttretens in BGBl I 2002/115.

typisch für den kooperativen (!) Föderalismus in Österreich ist.²¹ Der Stabilitätspakt 2001, der von den Ländern die Erwirtschaftung eines bestimmten Überschusses verlangt, wogegen die Gemeinden nur ausgeglichen bilanzieren müssen und der Bund überhaupt ein gewisses Defizit verursachen darf, ist grundsätzlich eine Vereinbarung nach dem Muster des Art 15a B-VG, wonach Bund und Länder miteinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches treffen können; den Gemeinden steht die Teilnahme an Vereinbarungen gem Art 15a B-VG an sich nicht offen, doch wurden der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz²² dazu ermächtigt, die Vereinbarungen über den Konsultationsmechanismus²³ und den Stabilitätspakt für die Gemeinden abzuschließen. Eher als dem Stabilitätspakt ist der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus eine ausgewogene Behandlung der Gebietskörperschaften inhärent: Demnach ist im Falle, dass ein Gesetzes- oder Verordnungsentwurf einer Gebietskörperschaft eine andere belasten würde, ausgenommen allerdings ua. die Abgaben- und Finanzausgleichsgesetzgebung (Art 6 KonsMech), ein aus Vertretern aller Gebietskörperschaften zusammengesetztes Konsultationsgremium einzuberufen. Falls in diesem Gremium kein Einvernehmen über die Kostentragung zustande kommt, so ist von der belastenden Gebietskörperschaft ein Ersatz der durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben zu leisten.

Gerade das Vorhandensein dieser beiden Vereinbarungen zeigt einmal mehr die Streulage, in der sich Finanzverfassung und Finanzausgleich befinden: Im B-VG selbst finden sich keine diesbezüglichen Regelungen, und das F-VG überträgt die politische Gestaltung des Finanzausgleichs dem einfachen Bundesgesetzgeber, der lediglich durch § 4 F-VG zur Rücksichtnahme auf die anderen Gebietskörperschaften gezwungen werden kann. Der Dominanz des Bundes im Finanzausgleich kann auch die Tradition der Finanzausgleichsverhandlungen und des Abschlusses eines formlosen Paktums nichts anhaben, wenngleich der VfGH dem Vorhandensein eines Paktums die Vermutung der Finanzausgleichsgerechtigkeit beimisst. Förmlich und rechtsverbindlich hingegen sind die bundesverfassungsrechtlich genehmigten Vereinbarungen über

21 Vgl dazu ausführlich auch *Gamper*, JRP 2002, 240 ff.

22 BVG über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes (BGBl I 1998/61); vgl auch *Weber*, BVG Gemeindebund, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000).

23 Vgl zB BGBl I 1999/35; vgl auch *Schäffer*, Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt, ZÖR 56 (2001), 145 ff.

Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt, die als budgetpolitische Steuerungsinstrumente eng mit dem Finanzausgleich zusammenhängen. Neben der Zerrissenheit der rechtlichen und außerrechtlichen Faktoren der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs zeigen sich aber auch inhaltliche Probleme und Lücken, wie im Zusammenhang mit den im Folgenden behandelten Reformvorschlägen des Ausschusses 10 dargestellt werden soll. Ausgeklammert wurden vom Konvent allerdings Fragen des Finanzausgleichs im engeren Sinne, nämlich was die konkrete Verteilung der Mittel auf die Gebietskörperschaften anbelangt.

III. Einzelne Problemfelder der Finanzverfassungsreform

1. Formale Neustrukturierung

Die im Zusammenhang mit einer formalen Neustrukturierung präsentierten Reformvorschläge beziehen sich einerseits auf die Reduktion der Komplexität der Finanzverfassung, andererseits auf deren Inkorporierung in die Bundesverfassung. Hier besteht weitgehend Konsens darüber, dass die Finanzverfassung nicht, wie bisher, verstreut, sondern systematisch in einem Abschnitt, als Bestandteil einer neuen inkorporierten Verfassungsurkunde, geregelt werden sollte. Der Ausschuss 2 („Legistische Strukturfragen“)²⁴ regt ja an, den gesamten Bestand des formellen Verfassungsrechts künftig in einer inkorporierten Verfassungsurkunde unterzubringen, sodass auch die Finanzverfassung künftig einen Bestandteil dieser Verfassungsurkunde bilden soll. Weiters werden eine legistische Bereinigung und Vereinfachung der Finanzverfassung sowie die Ersetzung unsystematischer Detailbestimmungen durch allgemein gültige Regelungen als erforderlich angesehen.

2. Aufnahme von Staatszielbestimmungen

Die österreichische Bundesverfassung enthält derzeit eine Reihe von Staatszielbestimmungen,²⁵ die den Bürgern zwar keine subjektiven Rechte gewährleisten, aber als Maximen allen Staatshandelns von staatlichen Organen zu beachten sind. In Zusammenhang mit der Finanzverfassung ist Art 13 Abs 2 B-VG, wonach Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes anzustreben haben, erwähnenswert, obwohl diese

²⁴ 11/AUB-K.

²⁵ Vgl im Überblick etwa *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁵ (2003) 62 ff.

Bestimmung streng genommen eher eine budgetpolitische denn finanzverfassungsrechtliche Leitmaxime enthält.

Hinsichtlich der Neuaufnahme künftiger Staatsziele wurden verschiedene Vorschläge eingebracht, wobei generell strittig blieb, ob diese in der neuen Verfassungsurkunde im Abschnitt über die Finanzverfassung oder in einem allgemeinen Teil über Staatszielbestimmungen untergebracht werden sollten. Als einschlägig finanzverfassungsrechtliche Staatsziele vorgeschlagen wurden das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts,²⁶ das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht,²⁷ die Parität der Gebietskörperschaften,²⁸ die Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung,²⁹ die Daseinsvorsorge,³⁰ gleichwertige Lebens-

26 Siehe derzeit den Stabilitätspakt 2001. Hinsichtlich einer diesbezüglichen Staatszielbestimmung wurden verschiedene Textvorschläge eingebracht, die sich vor allem darin unterscheiden, ob der einfache Bundesgesetzgeber diesbezügliche Vorgaben an Länder und Gemeinden machen darf oder ob die nähere Koordinierung nach wie vor einer Vereinbarung der Gebietskörperschaften unterliegen soll, was ihre Budgethoheit formal aufrechterhalte. Weitere strittige Punkte betreffen die Annahme eines Konjunkturzyklus und eine fristgerechte Datenkoordinierung.

27 Siehe derzeit die Staatszielbestimmung des Art 13 Abs 2 B-VG sowie die Vorgaben des Stabilitätspakts 2001. Die eingebrachten Textvorschläge unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Länge und Komplexität, hinsichtlich der Aufnahme der „golden rule“ (Ausmaß der Neuverschuldung richtet sich nach dem Ausmaß öffentlicher Investitionen) sowie der Koordinierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Vgl auch die vertiefte Diskussion im zuletzt veröffentlichten Ausschussprotokoll 10/P-FIN-K.

28 Nach Auffassung der Länder und Gemeinden soll die bisherige Parität zwischen den Gebietskörperschaften (§ 4 F-VG, Konsultationsmechanismus, Stabilitätspakt) aufrechterhalten werden, während der Bund für sich Kompetenzen im Bereich des bisherigen Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakts fordert. Bund und Gemeinden fordern zudem die Herstellung voller Parität im Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden.

29 Gem § 2 F-VG tragen die Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Das Konnexitätsprinzip ist derzeit daher nur als Grundsatz verankert, von dem Ausnahmen geschaffen werden dürfen. An sich besteht im Ausschuss Konsens darüber, dass die Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zusammengeführt werden soll, dass eine Effizienzsteigerung im Rahmen der Aufgabenerfüllung begrüßt werde und dass eine Verkoppelung des Konnexitätsprinzips mit der Frage der Einführung abgerundeter Kompetenzfelder (Ausschuss 5 [„Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“]) sinnvoll sei. Strittig ist allerdings, was unter Einnahmenverantwortung zu verstehen ist, ob eine erweiterte Steuerhoheit für die Länder vorteilhaft ist oder zu einer Entsolidarisierung zwischen unterschiedlich finanzstarken Regionen führen kann und ob Zuschlagsabgaben der Länder zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben für die Länder von Vorteil sein könnten.

30 Auf Vorschlag des Österreichischen Städtebundes mit der Begründung, dass die Daseinsvorsorge eine öffentliche Aufgabe von besonderer Kostenintensität sei. Allerdings gäbe es nach dem Dafürhalten anderer Ausschussmitglieder auch andere öffentliche Aufgaben, die als wesentlich angesehen werden könnten.

verhältnisse,³¹ die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern (*Gender Budgeting*)³².

3. Grundsätze betreffend Finanzausgleich, Steuerpolitik, Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus

Die unter diesem Fragenbündel diskutierten Punkte betrafen Parität und Mittelaufbringung (Verantwortung für die Mittelaufbringung), Verhandlungsgebot – Verhandlungspflicht, Zustandekommen des Finanzausgleichs und Nachfolgeregelungen, Abschluss eines Paktums, Regelung des Finanzausgleichs, Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus. Es handelt sich dabei um besonders kontroversielle Fragen im Spannungsfeld zwischen Bund und übrigen Gebietskörperschaften.

Zur Frage der Parität der Gebietskörperschaften und ihrer Verantwortung für die Mittelaufbringung hielt der Bund daran fest, die Kompetenz zur Finanzausgleichsgesetzgebung zu behalten, ohne diese an ein förmliches Einvernehmen der übrigen Gebietskörperschaften zu binden. Länder und Gemeinden hingegen fordern die Bindung des Finanzausgleichsgesetzgebers – nicht nur bei Neuerlassung des FAG, sondern auch im Falle nachträglicher Anpassungen im Laufe einer FAG-Periode – an ein solches Einvernehmen der Finanzausgleichspartner. Während der Ausbau der eigenen Landesabgabenhöhe für die Länder dem einheitlichen Wirtschaftsraum Österreich und den Versuchen der EU zur Steuervereinheitlichung zuwiderlaufen und zu einer Entsolidarisierung der Regionen führen würde, lehnt der Bund die einnahmenseitige Parität ab und fordert eine ganzheitliche Betrachtung von Einnahmen-, Aufgaben und Ausgabenverantwortung nach dem Konnexitätsprinzip. In weiterer Folge brachte der Österreichische Städtebund einen Textvorschlag für einen Grundsatz der Parität im österreichischen Finanzausgleich ein, der die bestehenden Inhalte des § 4 F-VG mit einer über den derzeitigen § 7 FAG hinausgehenden finanzausgleichsrechtlichen Verhandlungspflicht verknüpft. Zusätzlich sieht der Textvorschlag ein Einspruchsrecht der

31 Ziel dieses Grundsatzes soll es sein, einen Ausgleich zwischen den finanzschwachen und den finanzstarken Gemeinden zu schaffen, damit diese für die Erbringung ihrer Leistungen finanziell angemessen ausgestattet werden. Es ist aber unklar, was unter gleichwertigen Lebensverhältnissen zu verstehen ist und wie die Unterschiede zwischen Gemeinden in Bezug auf Größe und Aufgaben daran zu bemessen wären.

32 *Gender Budgeting* umfasst eine genderspezifische Wirkungsanalyse des Budgets, der Einnahmen und Ausgaben, die Einbeziehung der Genderperspektive auf allen Ebenen und in alle Phasen des Budgetprozesses sowie eine Umstrukturierung von Einnahmen und Ausgaben im Hinblick auf die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Hier vertritt der Ausschuss im Wesentlichen die Meinung, dass es sich um ein Staatsziel handle, das in anderen Ausschüssen erörtert werden müsse.

Länder und Gemeinden gegen steuerpolitische Maßnahmen des Bundes mit nicht vernachlässigbaren finanziellen Auswirkungen und ein analoges Modell im Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden vor. Im Falle eines Einspruchs solle ein ständiger, paritätisch aus Vertretern aller Gebietskörperschaften besetzter Ausschuss entscheiden. Schließlich solle das als Ergebnis von Finanzausgleichsverhandlungen erzielte Paktum als verfassungsunmittelbarer Rechtsakt im Bundesgesetzblatt kundgemacht und die Frage seiner Umsetzung durch den einfachen Gesetzgeber der Kontrolle des VfGH zugänglich gemacht werden. Insbesondere der Bund kritisiert diese Vorschläge, die nach seiner Auffassung zu einer lähmenden Blockadepolitik führen würden, da trotz überwiegenden politischer Verantwortung des Bundes gegenüber den Steuerzahlern dessen Entscheidungs- und Reformfähigkeit behindert würden.

Was die Frage der Verhandlungspflicht anbelangt, so vertreten Länder und Gemeinden die Auffassung, dass diese in der Finanzverfassung selbst als zwingendes Erfordernis verankert werden müsse und dass die Verhandlungen zu einem Einvernehmen führen müssten, was allerdings vom Bund abgelehnt wird.

Verschiedene Vorschläge wurden hinsichtlich der Frage des Zustandekommens des Finanzausgleichs und allfälliger Nachfolgeregelungen eingebracht. Die Parität der Gebietskörperschaften wird vom Ausschuss grundsätzlich einmütig befürwortet, doch besteht kein Konsens über die nähere Ausgestaltung. Während Länder und Gemeinden eine zwangsbewehrte, verfassungsrechtlich verankerte Verhandlungspflicht fordern, befürwortet der Bund eine „schlanke“ Finanzverfassung mit einem allgemeinen Paritätsgrundsatz. Von allen Seiten akzeptiert wird, dass Blockademöglichkeiten aus Partikularinteressen beim Zustandekommen des Finanzausgleichs verhindert werden müssen. Kein Konsens konnte jedoch darüber erzielt werden, wie eine drohende Blockade im Falle einer Nichteinigung aufgelöst werden könnte.³³ Der Abschluss eines Paktums, dem bis jetzt Rechtsverbindlichkeit nur insoweit zukommt, als der VfGH dann von einer Gleichheitsvermutung ausgeht, wird zwar weiterhin von allen Seiten als erforderlich angesehen. Uneinig sind sich die Ausschussmitglieder allerdings darüber, ob das Paktum künftig eine förmliche Art 15a-B-VG-Vereinbarung oder überhaupt eine Rechtsquelle sui generis mit verfassungsrechtlicher Qualität sein soll.

33 Die Vorschläge reichen von der Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers, die Regelung auch im Alleingang vorzunehmen (derzeitige Rechtslage), über höher qualifizierte Gesetzgebung, Vermittlungsausschüsse bis hin zu Zustimmungrechten des Bundesrates.

Der Ausschuss ist weiters der Auffassung, dass der Finanzausgleich grundsätzlich dreigliedrig – dh zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geregelt – sein muss, auch wenn zweigliedrige Elemente im Länder-Gemeinden-Verhältnis erhalten bleiben sollen. Auch ein horizontaler Finanzausgleich zwischen Ländern bzw Gemeinden untereinander soll aufrechterhalten werden, wobei aber Auffassungsunterschiede darüber bestehen, was als „horizontaler Finanzausgleich“ zu verstehen ist und durch welche rechtlichen Formen bzw nach welchen (ökonomischen) Parametern dieser zu gestalten wäre.

4. Stabilitätspakt

Einigkeit besteht darüber, dass die Gebietskörperschaften sich zu einer koordinierten Finanzpolitik als Mittel zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verständigen sollen. Fraglich ist, ob nur die Ermächtigung zum Abschluss des Stabilitätspakts in die Finanzverfassung aufgenommen und die Umsetzung bzw Ausarbeitung einer Paktierung vorbehalten werden soll oder ob die Grundsätze des bisherigen Stabilitätspakts bereits in die Finanzverfassung mit aufgenommen werden sollen.

5. Konsultationsmechanismus

Auch in Bezug auf den Konsultationsmechanismus besteht Dissens darüber, inwieweit dessen Grundsätze oder lediglich die Ermächtigung zu seinem Abschluss in die neue Finanzverfassung aufgenommen werden sollen. Kein Einvernehmen gibt es auch darüber, ob die allenfalls aufzunehmenden Grundsätze die bisherigen Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Konsultationsmechanismus (va Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, Abgaben- und Finanzausgleichsgesetzgebung) enthalten und ob die Bagatellgrenzen abgeschafft werden sollen.

6. Kostenverantwortung und Kostentragung

Zusätzlich zu dem bereits oben³⁴ zum Konnexitätsgrundsatz Ausgeführten wurde unter diesem Punkt die Frage der Landesumlagen diskutiert. Nach Auffassung der Gemeinden sollen diese abgeschafft werden, während die Länder sie aufrechterhalten wollen, wobei vorstellbar ist, dass in der Finanzverfassung Zweckbindungen bzw der Rückfluss der Landesumlage an die Gemeinden vorgesehen werden können. Einver-

34 Siehe oben III.2 und III.3.

nehmen besteht hinsichtlich der Aufrechterhaltung des bisher in § 2 F-VG verankerten Grundsatzes, wonach jede Gebietskörperschaft den Aufwand trägt, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, wobei Kostenübertragungen weiterhin als (verhandlungspflichtige) Ausnahmen möglich sein sollen.

7. *Transparenz und Finanzstatistik*

Konsens besteht darüber, dass die Verteilung der Mittel auf allen Ebenen ausreichend statistisch dargelegt und insbesondere für Finanzausgleichsverhandlungen verfügbar gemacht werden sollte. Fraglich ist, ob einheitliche Grundsätze zur Transparenz der Finanzstatistik durch die Finanzverfassung vorgegeben und ob Sanktionen für die Nichteinhaltung von Vorgaben sowie eine diesbezügliche Richtlinienkompetenz des Bundesgesetzgebers vorgesehen werden sollten. Länder und Gemeinden fordern weiters eine Modernisierung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung³⁵.

8. *Abgaben*

Wie bisher soll der Begriff der „Abgabe“ in der Finanzverfassung nicht näher definiert werden, da er durch die Rechtsprechung ausreichend bestimmt sei.³⁶ Hingegen wird eine Bereinigung und Verminderung der in § 6 F-VG enthaltenen Abgabentypen angeregt: Der Typ „gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand“ solle entfallen. Der Vorschlag einer durch ein gemeinsames Länderorgan festgesetzten, gemeinsamen Zuschlagsabgabe der Länder auf eine Bundesabgabe oder das Einziehen von Bandbreiten bei den Zuschlägen könnte die nachteilige Wirkung eines standortschädlichen Steuerwettbewerbs hintanhaltend und die Steuerautonomie der Länder fördern; dies wird von den Ländern jedoch ebenso abgelehnt wie die Übertragung gewisser Abgaben in die Länderkompetenz.

Einvernehmen besteht hingegen darüber, dass verfassungsrechtliche Grundlagen für eine einheitliche Abgabenordnung nach dem Muster der Bundesabgabenordnung für die Gebietskörperschaften zu schaffen sind, ihre legislative Umsetzung aber einer intensiven Beratung zwischen den Gebietskörperschaften bedürfen wird.

35 BGBl 1996/787 idF BGBl I 2001/433.

36 Vgl mit weiteren Hinweisen *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 398 f.

9. Mitwirkungsrechte der Gebietskörperschaften bei der Gesetzgebung anderer

Der bisherige Gemeinsame Ausschuss, der gem. § 9 F-VG im Falle eines Einspruchs des Bundes gegen Gesetzesbeschlüsse eines Landtages betreffend Landes- oder Gemeindeabgaben zu entscheiden hatte, soll nach einer Ansicht aufrechterhalten oder aber nur umgestaltet werden. Nach anderer Ansicht soll dem Bund überhaupt kein Einspruchsrecht zukommen.

10. Transfers

In Bezug auf das den primären Finanzausgleich ergänzende, sehr komplexe Transfersystem wurde von Experten vorgeschlagen, dieses im Sinne des Konnexitätsgrundsatzes abzubauen und durch Aufgabenreformen zu ersetzen bzw es auf eine transparente und überprüfbare Zielerreichung auszurichten, seine Transaktionskosten zu minimieren, die Finanzierungsprobleme finanzschwacher Gemeinden über dauerhafte Einnahmen zu lösen und Transfers von den Ländern an die Gemeinden nur zur Feinststeuerung zuzulassen.

Strittig ist im Ausschuss allerdings, ob eine Abschwächung des Ausgleichsprinzips nicht noch größere Probleme verursachen und ob es zu Lastenverschiebungen von den Ländern zu den Gemeinden kommen würde. Einvernehmen herrscht hingegen darüber, dass die Unterscheidung zwischen Schlüssel- und Bedarfszuweisungen, nicht aber zu zweckgebundenen Zuschüssen, entfallen und dass die Transfers – entweder unter Berücksichtigung einer künftigen Aufteilung der Ertragsanteile oder einer Erweiterung der Steuerautonomie der Länder – zurückgedrängt werden sollen.

11. Kreditwesen

Während der Bund eine Bedarfskompetenz im Bereich der Vermögens- und Schuldenverwaltung fordert, sehen Bund und Länder keine Notwendigkeit, von der bisher in § 14 F-VG geregelten Bestimmung, wonach die Aufnahme von Anleihen und Darlehen, unter Mitwirkung des Bundes, durch die Landesgesetzgebung zu erfolgen habe, abzugehen.

12. Leistungs- und Kostenrechnung

Kein Konsens besteht darüber, ob die Einführung von NPM-Methoden im Rechnungswesen vorgeschrieben werden und der Bund diesbezüglich

eine Kompetenz zum Zwecke einer einheitlichen Leistungs- und Kostenrechnung erhalten soll oder ob die Länder selbst über den Einsatz derartiger Instrumente entscheiden können sollten.

13. Öffentliches Haushaltswesen

Das öffentliche Haushaltswesen soll nach Vorstellung des Bundes mit dem Ziel der Umsetzung einer wirkungsorientierten Verwaltung nach NPM-Methoden mit Outputorientierung und Steuerung durch Finanzcontrolling reformiert werden.³⁷ Länder und Gemeinden haben dagegen keinen Einwand, sofern sich dieser nur auf den Bund bezieht; die Länder wehren sich allerdings gegen eine Einschränkung ihrer Budgethoheit durch den Bund. Der Ausschuss einigte sich darauf, die für alle Gebietskörperschaften vorzusehenden gemeinsamen Grundsätze im Rahmen eines eigens einzuberufenden Arbeitskreises aufzubereiten.

14. Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und Ausbau der Rechtsstellung der Statutarstädte

Konsens besteht darüber, dass auch die Ländergrenzen überschreitende interkommunale Zusammenarbeit durch die Finanzverfassung ermöglicht und unterstützt werden soll. Der Ausbau der Rechtsstellung der Statutarstädte³⁸ sei nicht eigens im Abschnitt über die Finanzverfassung zu regeln, sondern im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zu sehen.

15. Nicht-territoriale Selbstverwaltung

Nach einhelliger Vorstellung soll die Finanzierung der nicht-territorialen Selbstverwaltung (Kammern, Sozialversicherungsträger, Universitäten etc) nicht in der Finanzverfassung geregelt werden, da diese sich auf die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften beschränkt.

37 Im Einzelnen vorgesehen sind die hinreichende und nach kameralistischen wie kaufmännischen Grundsätzen gestaltete Gliederung des Bundesvoranschlags, die Schaffung der Möglichkeit für die Beschlussfassung von Doppelbudgets, der Entfall der Bestimmungen zu den Bundesbetrieben und Sondervermögen, eine flexiblere Gestaltung des Haushaltsrechts, Controlling, Schaffung von Anreiz- und Sanktionsmechanismen, Straffung der Regelungen zum Budgetprovisorium, Bindung bestimmter Anteile der Budgetmittel durch den Finanzminister sowie eine Schuldenbremse.

38 Vgl bisher Art 116 Abs 3 B-VG.

IV. Schlussbemerkung

Kurz vor Ende des Österreich-Konvents scheint sich ein weitgehender Konsens über die künftige Reform der Finanzverfassung nicht abzuzeichnen. Als zu gespalten erweisen sich die Vorstellungen der verschiedenen politischen Parteien und Gebietskörperschaften. Während Einvernehmen über eine formale, legistische Bereinigung der Finanzverfassung hergestellt werden konnte, herrscht vielfach Dissens, was die inhaltlichen Problemfelder dieser Reform betrifft. Zwar gibt es in einzelnen Punkten Übereinstimmung über Grundsätze, insbesondere solche, die in der jetzigen Finanzverfassung oder Finanzausgleichstradition bereits verankert sind und nur fortgeschrieben oder positiviert werden sollen, doch scheitert die Konsensfindung vielfach im Hinblick auf die rechtliche Umsetzung und Konkretisierung dieser Grundsätze. Selbst im Grundsätzlichen besonders umstritten sind die Aufnahme finanzverfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen, die Einführung des Konnexitätsprinzips, die finanzverfassungsrechtliche Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften oder die Gestaltung des sekundären Finanzausgleichs. Ob hinsichtlich derart fundamentaler Fragestellungen eine rasche Kompromisslösung gefunden und vom bisherigen, aus einem Konglomerat verschiedenartiger rechtlicher Regelungen und politischer Usancen bestehenden Mischsystem abgegangen werden kann, muss daher bezweifelt werden.

Die Kompetenzdebatte in der deutschen Föderalismuskommission

1. Die Kompetenzverteilung als Gegenstand der Föderalismus- debatte in Österreich und Deutschland

Vergleicht man die Debatte im Österreich-Konvent um die Reform der föderalen Kompetenzordnung mit den Beratungen in der am 17. Dezember 2004 vorläufig gescheiterten gemeinsamen Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat, so fällt auf, dass es in der Problemdiagnose starke Übereinstimmungen gibt. Wachsenden Reformdruck auf die föderalen Systeme der beiden Nachbarländer hat nicht zuletzt die Kritik an dem hohen Zentralisierungs- bzw. Unitarisierungsgrad erzeugt, der ihre föderalen Systeme angesichts schwindender politischer Gestaltungsspielräume der jeweiligen Länderebene immer mehr als „verkappeten Einheitsstaat“¹ erscheinen lässt.² Übereinstimmung besteht auch in der Ausgangsanalyse, dass die Einbettung beider Staaten in den europäischen Binnenmarkt und die gewandelten Anforderungen an Regieren im politischen Mehrebenensystem der EU erhebliche Anpassungen der föderalen Strukturen erzwingen.

Zugleich erstaunt es aber, dass – trotz vergleichbarer Herausforderungen – die diskutierten Ansätze für die Bundesstaatsreform auf dem Gebiet der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern in beiden Staaten in diametral entgegen gesetzte Richtungen weisen. Rund um das dort favorisierte „Drei-Säulen-Modell“, das die Neueinführung der Kategorie konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten in die Verfassung vorsieht, tendierte der Österreich-Konvent dazu, in einem Mehr an Aufgabenverflechtung zwischen beiden Regierungsebenen die Grundlage für die Zukunftsfähigkeit des föderalen Systems zu sehen. Bestätigt wurde diese Tendenz durch die Auseinandersetzung um die Frage, ob

-
- 1 So die Zustandsbeschreibung des deutschen Bundesstaates kurz nach der Wiedervereinigung im Titel des gleichnamigen Bandes von Abromeit, Heidrun 1992: Der verkappete Einheitsstaat, Opladen.
 - 2 Vgl zu Österreich Bußjäger, Peter 2005: Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephismus, Innsbruck, 9.

nicht auch die Rolle des österreichischen Bundesrates durch die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen im Rahmen konkurrierender Zuständigkeiten entsprechend aufgewertet werden müsste.³

Ganz anders stellt sich die Situation in Deutschland dar. Der Einsetzungsbeschluss für die „gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung“ vom Oktober 2003 formuliert zwar nur relativ offen das Ziel, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“.⁴ Auf den ersten Blick unterscheidet sich dieses Mandat nicht allzu stark von den Vorgaben an den Österreich-Konvent vom Mai 2003, „[e]ine umfassende Analyse der Staatsaufgaben“ vorzunehmen sowie die Kompetenzverteilung mit dem Ziel zu beraten, „einen klaren, nach Aufgabenbereichen gegliederten Kompetenzkatalog zu schaffen.“⁵

In der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik dominiert aber spätestens seit Beginn der 90er Jahre das Leitbild eines Mehr an „Wettbewerbsföderalismus“ und Aufgabenentflechtung die öffentliche Reformdebatte.⁶ Forciert durch die sprunghaft gestiegenen Wohlstandsdisparitäten zwischen West und Ost sowie die Intensivierung des internationalen Standortwettbewerbs im Zuge fortschreitender Globalisierung und

3 Vgl. Bußjäger 2005, aaO, sowie ders 2004: Der Österreich-Konvent als Chance oder Inszenierung? Der Bundesstaat Österreich vor einem neuen Anlauf der Verfassungsreform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg): Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, 248-263.

4 Vgl. die im Wortlaut weitestgehend identischen Bundestags- und Bundesratsbeschlüsse zur „Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung“ (Bundestags-Drucksache 15/1685 vom 16.10.2003 sowie Bundesrats-Drucksache 750/03 vom 17.10.2003).

5 Zitiert aus Bußjäger 2004, aaO, 259.

6 Vgl. Fischer, Thomas/Hirscher, Gerhard/Margedant, Udo/Werner, Horst 2004: Föderalismusreform in Deutschland. Ein Leitfaden zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission, Gütersloh, 19-23; Hrbek, Rudolf 2003: Der deutsche Föderalismus im Herbst 2003: Mängeldiagnose und Reformkonzepte – eine Einführung, in: Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation (Occasional Papers Nr 28 des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen), Tübingen, 7-25; Fischer, Thomas/Große Hüttmann, Martin 2001: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus – Modelle, Leitbilder und die Chancen der Übertragbarkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, 128-142, sowie Münch, Ursula 2001: Konkurrenz-föderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen Wunschdenken und politischer Machbarkeit, in: ebd, 115-127.

Europäisierung wird der hochgradig politikverflochtene Beteiligungs föderalismus in der Bundesrepublik mehr und mehr als reformfeindliche Hypothek des politischen Systems wahrgenommen, der die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit Deutschlands massiv beeinträchtigt.⁷

Die grundsätzliche Stoßrichtung der Föderalismusreform stand damit bereits fest, als der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten im Dezember 2001 – vor dem Hintergrund der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpaktes für die Jahre 2005-2019 – übereinkamen, einen neuen Reformanlauf für eine umfassende Bundesstaatsmodernisierung zu unternehmen und zunächst regierungsseitig besetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppen etablierten. Der sehr umfassende Katalog von Mischzuständigkeiten im deutschen Grundgesetz – in Form von konkurrierenden und Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes – sollte vor allem zugunsten erweiterter legislativer Handlungsspielräume der Länder abgebaut werden.

Substantielle Fortschritte auf diesem Gebiet der Aufgabenentflechtung waren jedoch von vornherein nur dann zu erwarten, wenn die Länder gleichzeitig die Bereitschaft erkennen ließen, als Gegenleistung einer deutlichen Einschränkung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen im Bundesrat und damit einem Abbau ihrer bundespolitischen Mitwirkungsrechte zuzustimmen. Es ist deshalb nur folgerichtig, wenn das Mandat der dann im Oktober 2003 geschaffenen Bundesstaatskommission von Bundestag und Bundesrat nicht auf den Auftrag beschränkt geblieben ist, „die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder“ zu überprüfen, sondern parallel dazu auch „die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung“.

Es nimmt kaum Wunder, dass sich an dieser Schnittstelle zwischen Bundesratsmitwirkung und Aufgabenentflechtung die Ausgangspositionen von Bund und Ländern während der Kommissionsberatungen nur langsam aufeinander zu bewegen sollten. So forderten die Ministerpräsidenten in ihren Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund vom März 2003 zwar weitgehende Abstriche des Bundes von seinen bisherigen

7 Vgl. u.a. Sturm, Roland 2004: Föderalismusreform – eine Bilanz der Zwischenbilanz, in: Bocharadt, Michael/Margedant, Udo (Hrsg): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, Sankt Augustin, 89 f.; Scharpf, Fritz W. 2001: Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 07.04.2001; Bertelsmann Stiftung 2004: Diskussionspapier zum Föderalismus-Reformdialog, Gütersloh, 3; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2002: Jahresgutachten 2002/2003, Bundestags-Drucksache 15/100, 234 f.

Zuständigkeitsbeständen, indem sie für wesentliche Teilbereiche der konkurrierenden Gesetzgebung das verbriefte Recht für jedes einzelne Land einforderten, von Bundesgesetzen ganz oder teilweise abweichende Regelungen erlassen zu können. Gleichzeitig ließen sie in dem Papier aber noch offen, welche Gegenleistung der Bund bei den Zustimmungserfordernissen des Bundesrates erwarten dürfte.⁸

Umgekehrt machte die Bundesregierung mit ihrer Verhandlungsposition vom April 2003 von vornherein deutlich, dass sie anstelle der von den Ländern geforderten Zugriffsrechte auf grundgesetzlicher Ebene allenfalls einfachgesetzliche Öffnungsklauseln für den Landesgesetzgeber akzeptieren würde, ansonsten aber eine komplette Rückübertragung von Legislativkompetenzen vorziehen würde. Während sich die den Ländern in diesem Zusammenhang angebotenen Materien aber hart an der Grenze zur Satire bewegten – neben dem Presserecht führte die Bundesregierung als nennenswerte Bereiche nur das Notariats-, das Jagdwesen sowie die Bekämpfung des lokalen Freizeitlärms auf – verlangte die Bundesregierung einseitig eine drastische Einschränkung der Zustimmungsbefugnisse der Länder über den Bundesrat.⁹

Gemessen an diesen schwerlich vereinbaren Ausgangspositionen überraschen die Entflechtungsfortschritte, die sich noch wenige Tage vor dem unerwarteten Scheitern der Verhandlungen der Föderalismuskommission am 17. Dezember 2004 als Konsens zwischen Bund und Länder abzeichneten. Darauf wird noch näher einzugehen sein. Schon an dieser Stelle sei aber erwähnt, dass sich im Falle eines erfolgreichen Abschlusses der Reformberatungen bei Bundesregelungen zur Einrichtung von Behörden und zu Verwaltungsverfahren erstmals die Idee eines „formellen Zugriffsrechts“ der Länder durchgesetzt hätte. Mit einer derartigen „opt out“-Option würden sich in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung des deutschen Grundgesetzes erstmals Elemente eines asymmetrischen Föderalismus wieder finden. Hierin liegt ein weiterer wesentlicher Unterschied zu der Diskussion im Österreich-Konvent – dort spielten entsprechende Vorschläge, die in Einzelbereichen auf eine konkurrierende oder Vorrang-Gesetzgebung der Länder gegenüber dem Bund abzielen, so gut wie keine Rolle.¹⁰

8 Vgl. Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 27.03.2003 „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund.“

9 Vgl. die Anlage zum Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 09.04.2003 „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Position des Bundes“.

10 Vgl. Bußjäger 2005, aaO, 15.

2. Rahmenbedingungen der Entflechtungsdebatte in der Föderalismuskommission

Wenn die Neue Zürcher Zeitung Mitte Januar 2005 zu den Ergebnissen der österreichischen Verfassungsdebatte getitelt hat „Der Konvent gebiert ein Mäuschen“,¹¹ so hätte eine solche Schlagzeile im deutschen Fall – gemessen an dem dortigen (vorläufigen) Ausgang der Reformberatungen – sogar einen Fortschritt gegenüber dem Ist-Zustand markiert. Noch am 13. Dezember 2004 hatten die beiden Vorsitzenden der deutschen Föderalismuskommission, der SPD-Bundesvorsitzende Frank Müntefering und der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber, ihren so genannten „Vorentwurf“ für ein durchaus ansehnliches Reformpaket präsentiert. Auch für viele Beteiligte kam es deshalb völlig überraschend, als Stoiber und Müntefering am Abend vor der Abschlusssitzung der Kommission am 17. Dezember mit der Erklärung an die Öffentlichkeit traten, die Verhandlungen seien an der Bildungsfrage gescheitert.

An dieser Stelle sollen nun nicht en detail die Gründe des Scheiterns geschildert werden. Vielmehr widmen sich die folgenden Ausführungen der Frage, welche Fortschritte auf dem Gebiet der Aufgabenentflechtung in dem Vorentwurf der beiden Kommissionsvorsitzenden zum Greifen nahe waren. Um diese Vorschläge aber in ihrer Tragweite richtig einschätzen zu können, werden vorab die einschränkenden Rahmenbedingungen skizziert, unter deren Vorzeichen der jüngste Anlauf zur Modernisierung des deutschen Föderalismus stand.

Neben den systembedingten Grenzen für durchsetzbare Reformen sind dabei vor allem die pragmatische Beschränkung der Arbeitsagenda der Bundesstaatskommission sowie der komplexe Verlauf der Konfliktlinien innerhalb des Gremiums anzusprechen.

2.1 Pfadabhängigkeit der Systementwicklung und politische Kultur

Systemimmanente Begrenzungen der Veränderungsspielräume bei der Bundesstaatsreform ergeben sich an allererster Stelle aus der starken historischen Pfadabhängigkeit des deutschen Föderalismus. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Konstruktion des Bundesrates, der durch seine im internationalen Vergleich einzigartige Besetzung mit Vertretern der

11 Vgl. „Der Konvent gebiert ein Mäuschen. Österreich wartet auf die Reform der Verwaltung“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 11.01.2005, 23.

Länderregierungen selbst zu den starken Unitarisierungstendenzen im deutschen Bundesstaat beigetragen hat.¹²

Wenn die Landesregierungen immer wieder eine Ausweitung der Gesetzgebungsaktivitäten des Bundes akzeptiert haben, so lag dies durchaus in ihrem institutionellen Eigeninteresse – im Gegensatz zu den Landesparlamenten haben sie dadurch immerhin an Gestaltungsmöglichkeiten über den Bundesrat hinzugewonnen. Für die Ministerpräsidenten der Länder bedeutet hingegen jede Schwächung dieser bundespolitischen Mitwirkungsrolle, dass sie an politischem Status und öffentlicher Aufmerksamkeit einbüßen. Selbst Reformen, die als Kompensation für einen Abbau der Zustimmungsbefugnisse des Bundesrates eine Erweiterung der autonomen Handlungsspielräume in der Landesgesetzgebung vorsehen, ziehen eine stärkere Beschränkung der Reichweite ihrer Entscheidungsbefugnisse auf die Landespolitik nach sich. Dass sich bei dieser Perspektive drohender Selbstentmachtung die Reformbegeisterung der Ministerpräsidenten für eine grundlegende Aufgabenentflechtung im deutschen Bundesstaat, die mit dem Bund eben nur um den Preis eines Rückbaus der Beteiligungsrechte des Bundesrates machbar ist, bislang in Grenzen gehalten hat, ist nicht weiter erklärungsbedürftig.¹³

Einer radikalen Abkehr von der Tradition des kooperativen Bundesstaates hin zu einem Konkurrenzföderalismus US-amerikanischer Prägung steht aber auch die politische Kultur Deutschlands entgegen. Prägend ist hierzulande nach wie vor eine „etatistische, konfliktfeindliche“ Grundeinstellung, die den hohen Stellenwert des Grundsatzes bundesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse für die Föderalismusdebatte erklärt.¹⁴ Dafür, dass derartige „unitarisch-egalitäre Föderalismusvorstellungen“ auch im vereinigten Deutschland mit seinem erheblichen Wirtschaftsgefälle zwischen Ost und West noch sehr dominant sind, sprechen auch die Ergebnisse einer Repräsentativ-Umfrage, die im Auftrag des Bundes in der zweiten Hälfte des Jahres 1995 durchgeführt

12 Vgl. Lehmbruch, Gerhard 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel. MPIfG Discussion Paper 02/2, Köln.

13 Vgl. Sturm, Roland 2003: Prozedurale Entflechtung im Bundesratsverfahren. Unveröffentlichtes Kurzgutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Erlangen, 2; Dietrich, Stefan 2003: Die blockierte Republik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juli 2003, 1.

14 Vgl. Sturm, Roland 1999: Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf, in: Jesse, Eckhard/Löw, Konrad (Hrsg): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 82 f.

wurde.¹⁵ Größere Unterschiede zwischen den Ländern haben dort kaum Befürworter gefunden (1% in Ost und West).

Nun hat der Erwartungsdruck in Richtung des Abbaus von Mitwirkungsrechten der Länder und der Entflechtung von Entscheidungsverfahren in den letzten Jahren erheblich zugenommen, weil in der öffentlichen Wahrnehmung die starke Rolle des Bundesrates zunehmend mit „Reformstau“ und Handlungsunfähigkeit der Bundesebene gleichgesetzt wurde. Dies trägt sicherlich zur Erklärung bei, weshalb die Ministerpräsidenten hier während der aktuellen Reformberatungen Verhandlungsbereitschaft gezeigt haben.

Jeder Reformfortschritt in diese Richtung erschien aber aus ihrer Sicht nur unter der Bedingung realistisch, dass die Länder als Gegenleistung substantielle eigene Handlungsspielräume hinzugewinnen. In Anbetracht der skizzierten politisch-kulturellen Fundierung des unitarischen Bundesstaates in Deutschland konnte aber keineswegs davon ausgegangen werden, dass eine weit reichende Aufgabenentflechtung zugunsten der Länder den ungeteilten Beifall der Öffentlichkeit finden würde. Darin liegt tatsächlich ein zentrales handlungsbeschränkendes Dilemma für jeden Versuch eines umfassenden Umbaus des deutschen Bundesstaates.¹⁶

2.2 Begrenzte Reformagenda

Aber auch von anderer Seite her war die potentielle Reichweite der angestrebten Bundesstaatsmodernisierung von Anfang an begrenzt. Während ein Schwerpunkt der Kommissionsarbeiten auf der Entflechtung von Aufgabenzuständigkeiten lag, vermied sie es sorgsam, die finanziellen und wirtschaftlichen Implikationen eines Ausbaus eigenständiger Landeskompetenzen in ihrer vollen Tragweite durch zu deklinieren.

In diesem Kontext wird zweifelsohne zurecht darauf hingewiesen, dass die Kommission „gut daran getan“ hat, die gerade erst zwischen Bund und Ländern getroffene Neuregelung des Finanzausgleichs bis ins Jahr 2019 außen vor zu lassen. Angesichts des massiven Gefälles in der Wirtschaftskraft und Finanzstärke zwischen West und Ost wären Rückübertragungen von Aufgaben überhaupt nur dann für alle Länder akzep-

15 Vgl. Die Verankerung des föderalen Prinzips in der Bevölkerung. Eine Repräsentativerhebung des Instituts für Demoskopie Allensbach/Bonn, zitiert nach: Gress, Franz/Huth, Ronald 1998: Die Landesparlamente: Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern, Heidelberg, 136 f.

16 Vgl. in diesem Sinne auch Möstl, Markus 2003: Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 299.

tanzfähig gewesen, wenn sie keinen Betroffenen schlechter stellen.¹⁷ Genau aus diesem Grund wurde auch an dem Tabu des großen Steuerverbundes nicht gerüttelt und die Frage einer eigenen Steuergesetzgebung der Länder nur im Randbereich der Grunderwerbssteuern thematisiert.¹⁸

Nimmt man nun noch die geringe Bereitschaft der Bundesbürger hinzu, erhebliche Unterschiede im Wohlstandsniveau und im staatlichen Leistungsangebot zwischen den einzelnen Ländern zu akzeptieren, so sind diese Einschränkungen der Reformagenda durchaus nachvollziehbar. Gleichzeitig wurde aber auch die Frage einer Neugliederung der Länder mit dem Argument aus den Beratungen ausgeklammert, sie sei politisch nicht durchsetzbar.¹⁹ Genau ein solcher Neuzuschnitt der Länder wäre jedoch zumindest eine diskussionswürdige Handlungsoption, um eine vergleichbare Leistungsfähigkeit bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben herzustellen und damit dem Wunsch der Bürger nach gleichwertigen Lebensbedingungen gerecht zu werden - ohne dass dafür der bisherige Umverteilungstropf von Bundestransfers und Finanzausgleichszahlungen beibehalten werden muss. Die Debatte um die Neuaufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern würde im Falle einer solchen Angleichung der Leistungspotentiale weit weniger kontrovers ausfallen als dies vor dem Hintergrund des enormen Ländergefälles zwischen Reich und Arm im vereinigten Deutschland der Fall ist.²⁰

Obwohl die pragmatische Selbstbeschränkung der Kommission also unter dem Gesichtspunkt konsensfähiger Beratungsergebnisse sicherlich ihre Berechtigung hatte, bleibt unter dem Strich festzuhalten, dass ihre Arbeiten selbst im Falle eines erfolgreichen Abschlusses nur eine erste Etappe auf dem Weg zu einer grundlegenden Föderalismusreform geblieben wären. Eine Aufgabenentflechtung, die auf der Seite der Finanzierungsgrundlagen nicht gleichzeitig eine Klärung der Einnahmen-

17 Vgl Decker, Frank 2004: Konturen des „neuen“ Föderalismus aus Expertensicht: Eine Zwischenbilanz der Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2004, 542.

18 Vgl dazu die Einführung in Feld, Lars P. 2004: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz. Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung, Gütersloh, 6-11.

19 Vgl Leonardy, Uwe 2004: Föderalismusreform ohne Ländereuegliederung?, in: Decker, Frank (Hrsg): Föderalismus an der Weggabelung? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden, 75-97.

20 Vgl Scharpf, Fritz W. 2004: Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar? MPIfG Working Paper 04/2, 6.

und Ausgabenverantwortung umfasst, „humpelt“ und droht ein Stück weit Makulatur zu bleiben.

2.3 Komplexe Interessen- und Konfliktkonstellation in der Föderalismuskommission

„Last but not least“ waren die Reformchancen und -restriktionen der Kommissionsarbeit bestimmt durch eine hochkomplexe Interessen- und Konfliktkonstellation der Beratungen, die bereits vereinzelt angeklungen ist. Sehr treffend wurde dafür von Franz Müntefering die Formel geprägt, die Verhandlungen fänden an einem „achteckigen Tisch“ statt. Dort verliefen die Spannungslinien zwischen Bund und Ländern, rot-grüner Regierungskoalition und christdemokratisch-liberaler Opposition auf Bundesebene, Ost und West sowie zwischen großen und wirtschaftlich starken versus kleinen und ökonomisch schwachen Ländern.²¹

Im Verhältnis zwischen Bundesregierung und Opposition schien sich in der Frühphase der Reform mit der anstehenden Bundestagswahl im Herbst 2006 zunächst ein Gelegenheitsfenster zu öffnen. Die gegenwärtige Regierungskoalition rechnete sich realistische Chancen auf einen weiteren Wahlsieg aus, während die Opposition sich ebenfalls im Aufwind sah. Da für beide Seiten feststand, dass sie im Falle der Übernahme der Regierungsverantwortung weitere schmerzhaft Reformen des Sozialsystems in Angriff nehmen müssten, schienen sie zunächst gleichermaßen daran interessiert, das parteipolitische Blockadepotential bei gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat abzubauen. Ein entsprechender Umbau des föderalen Systems in Richtung stärkerer Aufgabenentflechtung schien damit anfangs in beidseitigem Interesse.²²

Unter machtpolitischen Gesichtspunkten scheint die Reform also unter günstigen Vorzeichen gestanden zu haben. Allerdings gilt schon diese Beobachtung nur eingeschränkt. Zumindest auf Seiten der Christdemokraten mag die Aussicht, auch weiterhin die Mehrheit im Bundesrat zu stellen, die Reformentschlossenheit gedämpft haben. Gleichzeitig erwies sich die so viel gescholtene Politikverflechtung über die Bundesratsmitwirkung für die Bundesregierung als nützliches Instrument, um das Reformpaket ihrer „Agenda 2010“ auch gegen Widerstände in der

21 Vgl. „Am Freitag wird die Uhr angehalten“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.12. 2004.

22 Vgl. Scharpf, Fritz W. 2004, aaO, 5 f.

eigenen Partei durchsetzen zu können und die Opposition dafür mit in die Pflicht zu nehmen.²³

Hinzu kommt noch, dass auch das ideologische Konfliktpotential der Föderalismusreform zwischen den Parteien nicht unterschätzt werden darf. Immer deutlicher wurde im Zuge der Verhandlungen, dass vor allem die CDU und die FDP in Richtung eines Wettbewerbsföderalismus dachten, der nicht nur die weit reichende Verlagerung von Gesetzgebungsmaterien an die Länder umfassen sollte, sondern auch eine Steuerentflechtung und einen deutlichen Rückbau des Finanzausgleichs. Dem stand die Orientierung der rot-grünen Regierungskoalitionen an der Grundidee eines solidarischen Föderalismus mit einer starken Rolle des Bundes gegenüber. An einzelnen Beispielen, wie der öffentlichen Fürsorge, zeigte sich nur allzu klar, dass eine Rückverlagerung solcher Zuständigkeiten gegenüber der eigenen Partei vor allem bei den Sozialdemokraten kaum durchsetzbar gewesen wäre.²⁴

Damit ist aber bereits direkt das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, genauer: zwischen Bundesregierung und Landesregierungen, in den Reformverhandlungen berührt. Hier stand die Frage im Mittelpunkt, ob es gelingen würde, die Ministerpräsidenten durch eine ausreichende Aufwertung der Landesgesetzgebung, für ihren Verzicht auf Mitwirkungsrechte im Bundesrat zu entschädigen. Wie bereits erwähnt, war die Bundesregierung hier in ihrer Ausgangsposition vom April 2003 kaum zu Zugeständnissen bereit. Erst in der Spätphase der Kommissionsberatungen präsentierte sie dann am 7. November 2004 ein weiteres Positionspapier, in dem sie den Ländern umfangreichere Konzessionen einräumte und ihnen die Übertragung von immerhin dreizehn Gesetzgebungsfeldern anbot.

Der Kern des Problems lag auf Seiten des Bundes jedoch darin, dass es ihm lange Zeit – im Gegensatz zu den Ländern – nicht gelungen ist, eine kohärente Verhandlungsstrategie zu entwickeln. Als nun zur Beratung von politikspezifischen Einzelfragen sieben so genannte „Projektgruppen“ durch die Kommission eingerichtet wurden, kamen auf Bundesebene die Fachressorts ins Spiel. Es verwundert kaum, dass sie sich dort aus Eigeninteresse darauf konzentrierten, Argumentationslinien gegen die jeweiligen Forderungen von Länderseite nach Kompetenzrückübertragungen zu finden. Zur Aufweichung der Bund-Länder-Fronten hat diese Zerfaserung der Position der Bundesregierung, die stark durch

23 Vgl. Decker, Frank 2005: In der Verflechtungsfalle, in: Berliner Republik 1/2005, 14.

24 Vgl. Decker 2005, aaO, 15.

Ressortinteressen an Besitzstandswahrung geprägt war, sicherlich nicht beigetragen. Nur am Rande sei erwähnt, dass auf Seiten der Länder nie eine vergleichbare Einbindung ihrer Fachministerien stattgefunden hat.

Und schließlich verliefen quer zu all diesen Spannungslinien auf Bundesebene und im Bund-Länder-Verhältnis die virulenten Interessengegensätze zwischen den Ländern selbst. Zwischen den reicheren und ärmeren Ländern, zwischen West und Ost herrschte keineswegs Übereinstimmung in der Frage, welche neuen Aufgaben sie zu übernehmen bereit und in der Lage wären. Diese horizontal verlaufende Konfliktlinie ist in der West-Ost-Dimension ein Novum, das den deutschen Föderalismus, vor allem seine Finanzverfassung, seit der Wiedervereinigung unter verstärkten Reformdruck setzt, gleichzeitig aber stark zu Lasten seiner Reformfähigkeit geht.²⁵

Angesichts dieser hochkomplexen Gemengelage von Handlungskorridoren und Interessenkonstellationen musste jedem aufmerksamen Beobachter klar sein, dass die Arbeitsergebnisse der Kommission nicht zu einer Neuerfindung des deutschen Bundesstaates führen würden. Vor diesem Hintergrund trugen alle Hoffnungen auf einen kompletten Systembruch weg vom Beteiligungsföderalismus hin zu einem echten Wettbewerbsföderalismus den Keim der Enttäuschung bereits in sich.²⁶

Misst man die Reformchancen in Kenntnis der schwierigen Rahmenbedingungen jedoch nicht an diesem illusorischen Anspruch, so fällt die Bewertung des fast Erreichten durchaus positiv aus. Bei der Lektüre des „Vorentwurfs“ der beiden Kommissionsvorsitzenden vom 23. Dezember 2004 erstaunt, wie weit die Bemühungen um eine Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern dann doch gegangen wären, wenn die dort skizzierten Reformvorschläge Wirklichkeit geworden und nicht in letzter Minute an der Bildungsfrage gescheitert wären.

25 Vgl Scharpf 2004, aaO, 6 f.

26 Geschürt wurden entsprechende Erwartungen unter anderem durch den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier, der in der Debatte nicht müde wurde, zu betonen, dass eine Rückübertragung von Kompetenzen auf die Länder überhaupt nur auf der Grundlage einer Neugliederung der Länder Sinn machen würde, und dass der Bundesrat durch einen „Senat, ähnlich dem amerikanischen Modell“, ersetzt werden müsse. Angesichts der skizzierten Rahmenbedingungen erschienen diese Forderungen weit jenseits des Erreichbaren. Vgl Papier, Hans-Jürgen 2003: Überholte Verfassung?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.11.2003, 8, sowie „Ruf nach Neuauflage der Föderalismus-Gespräche“, in: Die Welt vom 27.12.2004.

3. Die zwei Dimensionen der Debatte zur Kompetenzentflechtung

Welche Reformfortschritte zeichneten sich nun gegen Ende der Kommissionsberatungen konkret auf dem Gebiet der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ab?²⁷ Um diese Frage zu beantworten, wird im Folgenden zwischen zwei Dimensionen der geplanten Umstrukturierung unterschieden: zum einen den beabsichtigten Veränderungen in der bisherigen Zuständigkeitssystematik des Grundgesetzes; zum anderen der angedachten Umschichtung einzelner Gesetzgebungsmaterien auf den Bund bzw die Länder.

3.1 Strukturelle Defizite der bisherigen Aufgabenverteilung

Ausgangspunkt für beide Reformstränge war die in der Wissenschaft relativ unumstrittene Problemdiagnose, dass das über Jahrzehnte erfolgreiche föderale System Deutschlands mit seiner starken Konsensorientierung angesichts der Herausforderungen des europäischen und internationalen Standortwettbewerbs, der mit der Vereinigung sprunghaft gestiegenen Heterogenität im Leistungsvermögen der Länder, aber auch angesichts der durch Dauerarbeitslosigkeit und demographischem Wandel dringend notwendigen Reformen der sozialen Sicherungssysteme mehr und mehr zu einem Hauptgrund für politische Lähmungserscheinungen wird. Als besonders verhängnisvoll haben sich hier die untrennbar miteinander verbundenen Tendenzen zu anhaltender Unitarisierung und fortschreitender Politikverflechtung erwiesen.

Auf der einen Seite steht dabei eine Verteilung staatlicher Funktionen, in deren Rahmen die Bundesebene schrittweise fast alle Felder der Gesetzgebung, inklusive der Steuergesetzgebung, besetzt hat, während die Länder für den Gesetzesvollzug und dessen Finanzierung verantwortlich zeichnen. Wie jede föderale Verfassung, die ausschließlich die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes enumerativ auflistet, während die generelle Zuständigkeitsvermutung bei den Gliedern – im deutschen Falle nach Art 70 in Verbindung mit Art 30 des Grundgesetzes also bei

27 Die folgenden Ausführungen beschränken sich im Wesentlichen auf den Arbeitsbereich der Arbeitsgruppe „Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte“ der Föderalismuskommission. Die Beratungsgegenstände der zweiten Kommissionsarbeitsgruppe „Finanzbeziehungen“ werden dagegen weitestgehend ausgeklammert, da sie Gegenstand des Beitrages von Wolfgang Renzsch in diesem Band sind.

den Ländern – liegt, ²⁸ begünstigt auch das Grundgesetz eine zunehmende Konzentration der Gesetzgebungshoheit auf Bundesebene.

Das Haupteinfallstor dafür bildeten jedoch nicht die ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes, die das Grundgesetz in Art 73 als erste Kompetenzkategorie auflistet. Ein viel stärkerer Zuständigkeits-sog ging von dem stetigen Wachstum der Kataloge mit konkurrierenden und Rahmengesetzgebungskompetenzen der Bundesebene in Art 74 und 74a bzw Art 75 aus. Hinzu tritt eine extensive Inanspruchnahme der ihr zugewiesenen Legislativzuständigkeiten vor allem auf einzelnen Feldern der Rahmengesetzgebung.²⁹

Dass der Bund seine Befugnisse innerhalb dieser beiden Zuständigkeitskategorien so umfassend ausschöpfen konnte, ist primär der so genannten „Bedürfnisklausel“ des Art 72 Abs 2 GG (alte Fassung) zuzuschreiben, die die Anspruchsvoraussetzungen für konkurrierende und Rahmengesetzgebungsaktivitäten des Bundes definiert. Ursprünglich von den Verfassungsvätern und -müttern als Schranke gegen ein Tätigwerden des Bundes vorgesehen, erwies sich vor dem Hintergrund des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates gerade die dortige Bestimmung, dass ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung dann als gegeben zu betrachten sei, wenn „die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert“, als extrem anfällig für eine inflationäre Inanspruchnahme durch den Bundesgesetzgeber. Beigetragen hat dazu eine Rechtsprechungspraxis des Bundesverfassungsgerichts, die durch „judicial self restraint“ geprägt war und es sehr lange dem „pflichtgemäßen Ermessen“ des Bundes überließ, ob ein entsprechendes Regelungsbedürfnis besteht.³⁰

Bereits im Rahmen der letzten Grundgesetzreform wurde allerdings beschlossen, die Handlungsspielräume der Länder in der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung zu stärken. Um die Anforderungen an die Kompetenzausübung durch den Bund zu verschärfen und ihre gericht-

28 Vgl Lenaerts, Koen 1990: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, in: American Journal of Comparative Law 2/1990, 205-263.

29 Vgl dazu vor allem die mit reichhaltigem empirischen Zahlenmaterial unterfütterte Stellungnahme des sachverständigen Mitglieds der Föderalismuskommission Meyer, Hans 2004: Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung der Zustimmungsmöglichkeiten des Bundesrates bei der Rechtsetzung, Berlin, 06.01.2004 (Kommissionsdrucksache 13).

30 Vgl dazu Schmalenbach, Kirsten 1998: Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Die Reform des Grundgesetzes von 1994, Düsseldorf, 41-44; 86-88.

liche Überprüfbarkeit zu verbessern, entschied man sich für den Übergang von der früheren „Bedürfnisklausel“ zur heutigen „Erforderlichkeitsklausel“. So ist in Art 72 Abs 2 GG (neue Fassung) nun nicht mehr die Rede von „einheitlichen Lebensverhältnissen“, sondern davon, dass der Bund aktiv werden darf, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Dennoch sollte es noch weitere zehn Jahre dauern, bis diese Neuformulierung auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts praktische Wirkung zeigte – mit seinen Entscheidungen zum Altenpflegegesetz vom Juli 2004, zur Einführung von Juniorprofessuren im gleichen Monat und zu den Studiengebühren vom Januar 2005 hat das Gericht klargestellt, dass die Erforderlichkeit von Bundesgesetzen auf dem Feld der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung sorgfältig begründet werden muss, und dadurch die Ermessensspielräume des Bundes deutlich eingeschränkt.³¹

Der so ermöglichten sukzessiven Ausweitung und Verdichtung der Legislativtätigkeit des Bundes steht allerdings eine Logik der Kompensation der Länder durch unablässig wachsende Mitwirkungsrechte an der Bundesgesetzgebung gegenüber. Sie bildet das eigentliche qualitative Unterscheidungsmerkmal des deutschen Unitarismus vom reinen Zentralismus und bedingt ihre enge Nähe zum Phänomen der Politikverflechtung. Im Laufe der Jahre ist der Anteil jener Bundesgesetze, die der Länderzustimmung im Bundesrat bedürfen, auf knapp 60% angestiegen.³²

Besonders ins Gewicht fällt dabei die starke Neigung des Bundesgesetzgebers, gemäß Art 84 Abs 1 des Grundgesetzes zustimmungspflichtige Regelungen zu erlassen, die Einzelheiten der Einrichtung von Behörden und des Verwaltungsverfahrens festlegen. Da das Bundesverfassungsgericht zugleich erst in jüngster Zeit – vor allem mit seinem Urteil zum Lebenspartnerschaftsgesetz vom Juli 2002 – davon abgeht, Bundesgesetze, die entsprechende Verfahrensregelungen enthalten, insgesamt für zustimmungsbedürftig zu erklären („Einheitstheorie“), ohne dass damit der konsequente Übergang zur „Trennungstheorie“ schon

31 Vgl. ua Hofmann, Hans 2004: Reform der Finanzverfassung in Wechselwirkung zu Kompetenzverschiebungen bei der Gesetzgebung, in: Borchardt/Margedant, aaO, 39 f.

32 Diese wie die Zahlenangaben im folgenden Absatz beziehen sich auf den Zeitraum von 1981 bis 1999 und beruhen auf Dästner, Christian 2001: Zur Entwicklung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen seit 1949, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2001, 290 ff.

vollzogen wäre, schlägt alleine dieser Art 84 Abs 1 GG mit über 50% aller zustimmungspflichtigen Bundesgesetze zu Buche.

In der Summe hat diese unglückliche Kombination aus fortschreitender Unitarisierung und Politikverflechtung dazu geführt, dass weder Bundes- noch Landesgesetzgeber über nennenswerte eigenständige Handlungsspielräume verfügen. Diese Situation erweist sich jedoch in Anbetracht der grundlegend gewandelten Rahmenbedingungen deutscher Politik spätestens seit Beginn der neunziger Jahre als immer untragbarer. Die erheblichen Interessendiskrepanzen und verschärften Verteilungskonflikte im wiedervereinigten Deutschland haben in erster Linie von Seiten der größeren und reicheren Länder die Forderung nach größeren autonomen Gestaltungsspielräumen immer lauter werden lassen. Forciert wird diese Tendenz durch den intensivierten Standortwettbewerb im EU-Binnenmarkt mit seiner gemeinsamen Währung. Um ihre Konkurrenzfähigkeit zu verbessern, muss vor allem den starken Ländern daran gelegen sein, ihre eigenständigen Entscheidungsbefugnisse auf wirtschaftsrelevanten Feldern wie der Regelung von Produktionsbedingungen, der Ausbildung von Arbeitskräften, der Zulassung und Ausübung lokaler Gewerbe oder auch bei der Festlegung von Ladenschlusszeiten zu vergrößern.³³ Umgekehrt ist ein Abbau der Abhängigkeit des Bundes vom Votum der Länder über zustimmungspflichtige Gesetze unverzichtbar, um ihm vorrangig eigenständige Gestaltungsspielräume für eine umfassende Modernisierung der zunehmend überlasteten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik einzuräumen.

Vorangetrieben durch diese neuen Herausforderungen, verfolgten die Entflechtungsbemühungen der Föderalismuskommission das doppelte Ziel, durch Korrekturen der Zuständigkeitssystematik des Grundgesetzes und darauf aufbauende Neuzuweisungen einzelner Sachmaterien die eigenständigen Handlungsspielräume sowohl des Bundes- als auch des Landesgesetzgebers zu erweitern. Welche Fortschritte dabei im Einzelnen in Aussicht standen, soll nun basierend auf dem „Vorentwurf“ der

33 In diesem Sinne hat sich erst jüngst wieder Fritz W. Scharpf als sachverständiges Mitglied der Föderalismuskommission in seinen „Anmerkungen zu den ‚Überlegungen‘ des Kollegen Meyer“ (vgl. FN 29) geäußert. Vgl. Scharpf, Fritz W. 2004a: Zur Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen, Berlin, 12.01.2004, 1-4.

beiden Kommissionsvorsitzenden Müntefering und Stoiber vom 13. Dezember 2004 dargestellt werden.³⁴

3.2 Reform der Kompetenzsystematik des Grundgesetzes

Zwei zentrale Neuerungsansätze zur Änderung der bisherigen Zuständigkeitssystematik des Grundgesetzes verdienen bei der Betrachtung der Arbeiten in der Föderalismuskommission besondere Hervorhebung.

3.2.1 Geplante Abschaffung der Rahmengesetzgebung

Schon frühzeitig bestand überraschendes Einvernehmen zwischen den Ministerpräsidenten und der Bundesregierung im ersten Punkt – nämlich der Absicht, die Rahmengesetzgebung völlig abzuschaffen. Im Einzelnen fallen unter diese Zuständigkeitskategorie nach Art 75 Abs 1 GG derzeit:

1. das öffentliche Dienstrecht der Länder und Gemeinden,
- 1a. das Hochschulrahmenrecht,
2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse,
3. Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege,
4. Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt,
5. das Melde- und Ausweiswesen sowie
6. der Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland.

Um dem gemeinsamen Anliegen einer stärkeren Aufgabenentflechtung näher zu kommen, schien eine vollständige Überführung dieser Materien in die ausschließliche Landes- oder die (konkurrierende) Bundeszuständigkeit aus verschiedenen Gründen nahe liegend.

Aus Ländersicht war dieser Schritt die einzige wirksame Möglichkeit, einer exzessiven Nutzung der Rahmengesetzgebung für Übergriffe des Bundes in für sie besonders relevante Zuständigkeitsfelder entgegenzuwirken. Besonders abschreckende Beispiele für eine bis ins kleinste Detail gehende Rechtsetzungspraxis des Bundes bildeten aus ihrer

34 Die folgenden Ausführungen zu Inhalt und Reichweite des erreichten Verhandlungsstandes unmittelbar vor dem unerwarteten Scheitern der Föderalismusreform beruhen neben der Analyse des „Vorentwurfs“ vom 13. Dezember 2004 vor allem auf einem Abgleich mit den drei vorangehenden „Sprechzetteln“ der beiden Vorsitzenden, die diese als Beratungsgrundlage in die Sitzungen der „erweiterten Oblesung“ der Kommission vom 10.11., 26.11. sowie vom 03.12.2004 eingebracht hatten.

Warte das Beamtenrechtsrahmengesetz und das Hochschulrahmengesetz.³⁵

Auch für den Bund bildet die Rahmengesetzgebung ein „negatives Musterbeispiel dafür, wie eine klare Zuordnung und Erkennbarkeit von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verhindert wird“.³⁶ Wesentlich stärker als bei den Ländern war es aber ein anderer Aspekt, der seine Bereitschaft zur Abschaffung dieses Gesetzstyps erklärt. Gemeint ist die Umsetzung von EU-Richtlinien, die bislang gerade in Teilbereichen des Umweltrechts häufig durch Rahmengesetze erfolgen muss und sich durch das in diesen Fällen erforderliche zweistufige Verfahren auf Bundes- und Landesebene als extrem langwierig erwiesen hat.³⁷

Diese unterschiedlichen Interessen an einer Abschaffung der Rahmengesetzgebung führten allerdings auch dazu, dass Differenzen in der Frage bestanden, in welche Richtung die betroffenen Einzelmaterien verlagert werden sollten. So entfalteten sich gerade um die Fragen des Hochschulrechts sowie des Umweltrechtes, des Wasserschutzes und der Raumordnung immer wieder Auseinandersetzungen, welche Teile dieser Materien (konkurrierende) Bundeskompetenz werden bzw in ausschließliche Landeszuständigkeit fallen sollten.

Es waren dann auch diese strittigen Bereiche, die dazu geführt haben, dass in dem Vorsitzendenpapier vom 13. Dezember 2004 Art 75 GG noch nicht vollständig gestrichen werden konnte, sondern lediglich eine Kürzung der in ihm aufgelisteten Gegenstände der Rahmengesetzgebung vorgesehen ist. Dies bedeutet zwar keineswegs, dass es hier keinerlei Entflechtungserfolge gegeben hätte. Immerhin wäre durch die vorgesehenen Kürzungen die Gesetzgebungskompetenz für das Pressewesen³⁸ ebenso an die Länder gegangen, wie die Verantwortung für die Regelung der Laufbahnen, der Besoldung und der Versorgung von

35 Vgl Meyer 2004, aaO, 5.

36 So Bundesjustizministerin Brigitte Zypries in einem verschrifteten Redebeitrag in: Decker, Frank (Hrsg) 2004: Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, 25.

37 Vgl Zypries 2004, aaO, 25.

38 Geschehen wäre dies durch die ersatzlose Streichung von Art 75 Abs 1 Nr 2 GG.

Landes- und Kommunalbeamten.³⁹ In ausschließliche Bundeskompetenz wären hingegen das Melde- und Ausweiswesen wie auch der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Auslandsabwanderung überführt worden.⁴⁰

Dennoch wäre ohne die angestrebte Komplettstreichung der Kategorie der Rahmengesetzgebung ein wichtiges Teilziel bei der Reform der Kompetenzsystematik des Grundgesetzes nicht erreicht worden. Woran lag es nun genau, dass die beiden Vorsitzenden zum Zeitpunkt der Vorlage ihres „Vorentwurfs“ noch keine entsprechende Empfehlung unterbreiten konnten?

Für den Bereich des Hochschulrechts zeichnete sich nach äußerst mühsamen Verhandlungen zwar die Kompromisslösung ab, dass der Bund künftig für die Hochschulzulassung und -abschlüsse zuständig bleiben sollte, während die Qualitätssicherung und das Dienstrecht eher den Ländern überlassen werden sollte. Allerdings stemmten sich die Länder bis zum Schluss dagegen, der Forderung des Bundes nach einer konkurrierenden Zuständigkeit nachzugeben, die er von der Anwendung der Erforderlichkeitsklausel befreit sehen wollte. Die Länder hatten für dieses Novum einer Entbindung des Bundes von seiner Begründungspflicht nach Art 72 Abs 2 GG zwar bereits für eine Reihe von Feldern der konkurrierenden Gesetzgebung ihre Zustimmung signalisiert, um weitergehende Begehrlichkeiten des Bundes, vor allem die Überführung des Wirtschafts- und Arbeitsrechts von der konkurrierenden in die ausschließliche Bundeszuständigkeit, abzuwenden. Aufgrund des existentiellen Stellenwertes von Bildungsfragen für die Landespolitik waren sie jedoch gerade im Hochschulbereich nicht gewillt, ihm mehr als eine genau abgegrenzte Rahmzuständigkeit für die Anerkennung von Abschlüssen und Zulassungsregelungen zu belassen.

Etwas anders stellen sich die Gründe dafür dar, dass sich die Materien des Jagdrechts, des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Wasserhaushalts und der Raumordnung im „Vorentwurf“ von Mitte Dezember noch immer unter der Kategorie der Rahmengesetzgebung

39 Diese Neuordnung der Zuständigkeiten für das öffentliche Dienstrecht sollte durch einen Zwischschritt erfolgen. Zum einen sollte Art 75 Abs 1 Nr 1 GG gestrichen werden. Zum anderen sollte die konkurrierende Gesetzgebung um einen neuen Art 74 Abs 1 Nr 27 ergänzt werden, der dem Bund die konkurrierende Verantwortung für die Statusrechte und -pflichten der Angehörigen des Öffentlichen Dienstes der Länder und Gemeinden zuweist, ausdrücklich aber Beamtenlaufbahn, -besoldung und -versorgung ausnimmt.

40 Zu diesem Zweck wären Art 75 Abs 1 Nr. 5 und 6 GG gestrichen und Art 73 Nr 3 GG entsprechend ergänzt bzw – für den Schutz deutschen Kulturgutes – ein neuer Art 73 Nr 5a GG eingeführt worden.

wieder finden. Für diese umweltrelevanten Regelungsfelder waren die Länder nur um den Preis der Einführung eines „materiellen Zugriffsrechts“ ihrerseits bereit, künftig eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zu akzeptieren. An sich wäre eine solche Neuordnung sinnvoll, weil damit die derzeitige Zersplitterung des Umweltrechts in die verschiedensten Materien der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung korrigiert und der Weg für das lange geplante „Umweltgesetzbuch“ des Bundes frei geworden wäre. Und tatsächlich hat der SPD-Generalsekretär und Bundestagsabgeordnete Klaus Uwe Benneter zu einem sehr späten Zeitpunkt der Verhandlungen noch den Vorschlag für ein solches Zugriffsmodell präsentiert, das wohl gute Aussichten auf Erfolg gehabt hätte.⁴¹ Durch die unglückliche Zuspitzung auf die Bildungspolitik in den letzten Tagen der Kommissionsberatungen wurde jedoch eine weitere Überarbeitung des „Vorentwurfs“ hinfällig – so dass es bei der dortigen Nennung der genannten Kompetenzfelder im Umweltbereich unter der Kategorie der Rahmengesetzgebung geblieben ist.

3.2.2 Individuelle Zugriffsrechte der Länder

Damit ist aber neben der geplanten Abschaffung der Rahmengesetzgebung ein zweiter, höchst strittiger Schwerpunkt in der Kommissionsdebatte über Änderungen der grundgesetzlichen Zuständigkeitssystematik angesprochen – die Frage von individuellen „Zugriffsrechten der Länder“. Ganz neu ist die Idee nicht, diesen Kompetenztypus, der unter den unterschiedlichsten Bezeichnungen diskutiert wird, in das Grundgesetz einzuführen.⁴²

Schon 1969 hatte Carl Otto Lenz als Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages Überlegungen zu einem „Rückholverfahren“ angestellt, das einem Land unter bestimmten Voraussetzungen erlauben sollte, bundeseinheitlich geregelte Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung wieder selbständig zu besetzen. Nur

41 Vgl. Kröning, Volker 2005: Bundesstaatsreform: In einem Akt oder Schritt für Schritt?, unveröfftl. Manuskript, erscheint in: Recht und Politik 1/2005.

42 So wurde das Konzept der Zugriffsrechte alleine innerhalb der Bundesstaatskommission unter den Oberbegriffen „Abweichungsrecht“, „Parallelgesetzgebung“, „Leitgesetzgebung“ oder Auffanggesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrecht der Länder“ diskutiert. Obwohl all diese Bezeichnungen vor allem unterschiedliche Gewichtungen in der Frage ausdrücken, wie weit die Möglichkeiten des Bundes gehen sollen, verfassungsrechtlich garantierte Zugriffsrechte der einzelnen Länder einzuschränken, stehen sie doch alle für denselben Grundgedanken einer asymmetrischen Aufgabenverteilung im deutschen Bundesstaat.

sieben Jahre später brachte der damalige hamburgische Senator Heinsen per Sondervotum den Vorschlag eines „Zugriffsrechts“ in die Enquetekommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages ein.⁴³ Sofern der Bundestag nicht binnen drei Monaten widerspricht, sollten ihm zufolge die Landtage das Recht erhalten, Änderungen an Bundesrecht vorzunehmen, das auf der Grundlage konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten erlassen worden ist. In eine sehr ähnliche Richtung zielten auch jüngere Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung,⁴⁴ die mit ihnen beinahe deckungsgleichen Überlegungen der Enquetekommission des Bayerischen Landtags zur Bundesstaatsreform aus dem Jahr 2002⁴⁵ oder die Forderungen des Lübecker Föderalismuskonvents der deutschen Landesparlamente vom März 2003.⁴⁶

Wenngleich die Idee selbst also eine lange Vorgeschichte hat, verlieh es der Debatte doch eine neue Qualität, als die Ministerpräsidenten in ihrem Positionspapier vom März 2003 für die Entflechtung konkurrierender Legislativkompetenzen nicht auf die direkte Rückübertragung einzelner Materien in die ausschließliche Länderverantwortung setzten, sondern stattdessen ein „materielles Zugriffsrecht“ auf eine Reihe von Gegenständen verlangten, das bereichsspezifisch direkt im grundgesetzlichen Katalog konkurrierender Gesetzgebungsmaterien verankert werden sollte. Im Gegenzug ließen die Länder die Bereitschaft erkennen, in den betroffenen Aufgabenfeldern auf den Nachweis der Erforderlichkeit von Bundesgesetzen nach Art 72 Abs 2 GG zu verzichten.

Aus Ländersicht handelte es sich hierbei im Grunde genommen nur um eine Weiterentwicklung der Art 72 Abs 3 und 125a Abs 2 des Grund-

43 Vgl ausführlicher zur Vorgeschichte der Zugriffsdebatte in der Föderalismuskommission Dietsche, Hans-Jörg/Hinterseh, Sven 2004: „Landesrecht bricht Bundesrecht?“ Zum Stand der Diskussion über ein so genanntes Zugriffsrecht der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes, in: Borchard/Margedant (Hrsg), aaO, 22-25.

44 Vgl den Vorschlag zu einer „konkurrierenden Gesetzgebung mit Widerspruchsrecht des Bundes“, in: Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ 2000: Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, Gütersloh, 22 f.

45 Vgl Bericht der Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ des Bayerischen Landtags vom 20. März 2002 (Landtagsdrucksache 14/8660).

46 In der auf dem Konvent verabschiedeten „Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente“ vom 31.03.2003 wird die neue Kategorie einer „Vorranggesetzgebung“ gefordert. Für bestimmte Bereiche soll Bundesrecht diesem Vorschlag zufolge nur solange gelten, wie die Länder von ihrem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht haben. Vgl den Abdruck der Erklärung in: Der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg) 2003: Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente. Dokumentation, Kiel, 130.

gesetzes, die im Zuge der letzten Verfassungsreform 1994 aufgenommen worden sind. Theoretisch eröffnen die beiden Bestimmungen schon heute die Möglichkeit, Bundesregeln auf dem Gebiet der konkurrierenden Zuständigkeiten durch Landesrecht zu ersetzen, wenn die Erforderlichkeit von Bundesgesetzen nicht mehr gegeben ist bzw wenn Bundesrecht noch auf der Grundlage der alten „Bedürfnisklausel“ erlassen worden ist. Allerdings machen beide Normen ein Tätigwerden der Länder von einer einfachgesetzlichen Ermächtigung durch den Bundesgesetzgeber abhängig. Da sich aber beide Verfassungsregeln gerade wegen dieser Einschränkung als wenig wirksames Instrument zur Stärkung eigenständiger Gesetzgebungsspielräume der Länder erwiesen haben, strebten die Ministerpräsidenten nun eine unmittelbare verfassungsrechtliche Garantie von Zugriffsmöglichkeiten an.⁴⁷ Neben den Gegenständen, die bei einer Abschaffung der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung überführt worden wären, sollte diese Neuerung nach ihrer Vorstellung unter anderem Anwendung finden auf das Notariatswesen, das Versammlungsrecht, das Wohnungswesen, die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, die Lärmbekämpfung, Teile der öffentlichen Fürsorge sowie die außerschulische berufliche Bildung.

Die logische Konsequenz einer so umfassenden Einführung „materieller Zugriffsrechte“ wäre längerfristig ein asymmetrisches föderales System gewesen, in dem sich die Kompetenzausstattung des einzelnen Landes viel stärker nach seiner jeweiligen finanziellen und ökonomischen Leistungsfähigkeit und -bereitschaft gerichtet hätte. So zweckmäßig eine solche Lösung angesichts des Wohlstandsgefälles zwischen Ost und West zunächst erscheint, so wenig ist sie mit den stark ausgeprägten Präferenzen der Bevölkerung für vergleichbare Lebensverhältnisse und staatliche Leistungsniveaus in Deutschland vereinbar. Aus Bundessicht kam hinzu, dass im Falle umfassender verfassungsunmittelbarer Zugriffsrechte der Länder auf Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung nicht nur ein Bruch mit dem in Art 31 GG verankerten Verfassungsgrundsatz des Vorrangs von Bundesrecht vor Landesrecht, sondern darüber hinaus eine zunehmende Zersplitterung der deutschen Rechtsordnung drohen würde. Wie schon das Positionspapier der Bundesregierung vom April 2003 verdeutlicht, verfolgte sie deshalb von Anfang an eine andere Priorität – und zwar eine Aufgabenteilung, die primär auf eine komplette Rückübertragung von Einzelmaterien an die Länder setzt und ergänzt werden kann durch einfachege-

47 Vgl dazu auch Möstl 2003, aaO, 305.

setzliche Öffnungsklauseln zugunsten der Länder in einzelnen Bundesgesetzen.

Tatsächlich sollte sich dann im Laufe der Beratungen der Föderalismuskommission eine Linie durchsetzen, die mit „Aufgabenentflechtung vor materiellen Zugriffsrechten“ umschrieben werden könnte. Von der langen Liste an Gesetzgebungsmaterien, für die die Ministerpräsidenten ursprünglich Zugriffsrechte gefordert hatten, wurde dieses Modell letztlich nur für zwei Kompetenzbereiche unter der Voraussetzung weiter diskutiert, dass sie durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung zumindest in Teilbereichen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung würden.⁴⁸ Dabei handelte es sich zum einen um den öffentlichen Dienst. Hier stand man allerdings am Ende der Verhandlungen kurz vor einer Aufgabenentflechtung, die den Ländern die ausschließliche Zuständigkeit für weite Teile des Landes- und Kommunalbeamtenrechts zugewiesen hätte. Zum anderen ist in diesem Kontext der Bereich des Umweltrechts zu nennen. Hätte sich der oben erwähnte „Benneter-Vorschlag“ am Ende tatsächlich als durchsetzungsfähig erwiesen, so wäre das Modell materieller Zugriffsrechte – wenn auch in stark „abgespeckter“ Form – zumindest dort Wirklichkeit geworden.

Wesentlich weiter gereicht hätten hingegen die Konsequenzen aus einem anderen Strang der Debatte um Zugriffsrechte der Länder. Im Verlaufe der Kommissionsberatungen hat sich immer deutlicher herauskristallisiert, dass der Schlüssel für einen Abbau der Zustimmungsrechte des Bundesrates in einer Neuregelung der Zulässigkeit bundesgesetzlicher Bestimmungen zur Behördeneinrichtung und zu Fragen des Verwaltungsverfahrens nach Art 84 Abs 1 GG liegen würde. Daraus entstand die Idee, neben „materiellen“ Zugriffsrechten auch „formelle“ Zugriffsrechte der Länder vorzusehen. Der Grundgedanke war hierbei, dass im Falle von Verwaltungsvorgaben des Bundes die Länder im Regelfall den Zugriff für den Erlass eigener Vorschriften erhalten und im Gegenzug auf die Zustimmungspflichtigkeit im Bundesrat verzichten sollten. Schon in ihrem gemeinsamen Papier vom Mai 2004 haben die Ministerpräsidenten ihre Forderungen nach Zugriffsrechten auf diesen zweiten Typus ausgedehnt.⁴⁹

Auch für den Bund erschien eine Reform des Art 84 Abs 1 GG als besonders viel versprechender Ausgangspunkt, um sich aus den „Ketten

48 Vgl Dietsche/Hinterseh 2004, aaO, 33-35.

49 Vgl das auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 06.05.2004 in Berlin beschlossene Papier „Föderalismusreform. Positionspapier der Ministerpräsidenten“, 2.

der Bundesratsmitwirkung" zu lösen, bedingt diese Grundgesetzbestimmung doch über 50% der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen. Entsprechend zeigte sich die Bundesregierung gegenüber dem Konzept „formeller“ Zugriffsrechte prinzipiell aufgeschlossener als gegenüber der Einräumung „materieller“ Zugriffsrechte für die Länder.

Allerdings sollten sich alsbald zwei Punkte zeigen, die sich im Verhältnis zwischen Bund und Ländern als ausgesprochen konfliktträchtig erwiesen. Während für die Länder die Forderung des Bundes nur schwer hinnehmbar war, eine Sperrklausel vorzusehen, die in bestimmten Fällen einen Zugriff der Länder auf Verfahrensvorschriften ausschließen sollte, stieß sich der Bund vor allem daran, dass die Länder auf der Einführung einer neuen Kostenfolgenregelung insistierten, die als Ersatz für ihre verringerten Mitwirkungsmöglichkeiten über Art 84 Abs 1 GG neue Zustimmungspflichten des Bundesrates begründen sollte.

Erklären lässt sich dieses Länderanliegen durch die Tatsache, dass das Grundgesetz in den Bund-Länder-Beziehungen nicht dem Prinzip der „Gesetzgebungskausalität“ folgt, sondern dem Grundsatz der „Vollzugskausalität“. Es gilt demnach nicht der dem Konnexitätsprinzip verpflichtete Leitgedanke „Wer bestellt, muss bezahlen“. Vielmehr klaffen gesetzgeberische Aufgabenverantwortung und Ausgabenverantwortung auseinander. Soweit sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit vollziehen, tragen die Länder – und nicht die gesetzgebende Bundesebene – die anfallenden Verwaltungskosten. Verschärfend tritt hinzu, dass dieser Mechanismus der Verschiebung der Folgekosten gesetzgeberischer Maßnahmen auf die nachgeordnete Ebene inzwischen auch im direkten Verhältnis zwischen Bundesgesetzgeber und Kommunen eine gewichtige Rolle spielt. Als klassische Beispiele seien an dieser Stelle nur die bundesgesetzliche Garantie von Kindergartenplätzen oder – aus jüngster Zeit – das Kindertagesstättengesetz genannt. Das zentrale Instrument, um exzessive Belastung der Länder und Gemeinden durch vom Bundesgesetzgeber verursachte Vollzugskosten zu verhindern, bildet bislang aber die Zustimmungspflichtigkeit nach Art 84 Abs 1 GG. Die Ministerpräsidenten waren vor diesem Hintergrund nur unter der Bedingung für eine Einschränkung ihrer Mitspracherechte über den Bundesrat zu gewinnen, dass separat eine neue Zustimmungspflicht für Bundesgesetze mit erheblichen Kostenfolgen geschaffen wird.

Im Laufe der Kommissionsberatungen hat sich dann in der Frage „formeller Zugriffsrechte“ eine Verhandlungslinie durchgesetzt, die gleichermaßen den Sonderinteressen von Bund und Ländern Rechnung zu tragen versucht. Dieser Eindruck bestätigt sich bei Durchsicht des „Vorentwurfs“ der beiden Vorsitzenden. Dort findet sich nun eine Neu-

fassung des Art 84 Abs 1 GG, die zunächst bestätigt, dass die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit grundsätzlich Sache der Länder bleibt. Soweit der Bundesgesetzgeber dennoch entsprechende Regelungen trifft, erhalten die Länder ein Abweichungsrecht. Dafür gelten allerdings zwei Einschränkungen. Zum einen wird klargestellt, dass der Bund in Ausnahmefällen „wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung des Verwaltungsverfahrens“ Abweichungsrechte der Länder ausschließen kann. Bundesgesetze, auf die dies zutrifft, bedürfen allerdings weiterhin der Zustimmung durch den Bundesrat. Zum anderen zeichnete sich gegen Ende der Beratungen ab, dass sich die Kommission für eine „lex-posterior-Regelung“ bezüglich der „formellen“ Zugriffsrechte entscheiden würde. Sie besagt im Kern, dass der Bund abweichendes Landesrecht durch Novellierungen der eigenen Verwaltungsvorschriften ersetzen kann.⁵⁰

Mit dieser Formel zeichnete sich eine Lösung ab, die in weiten Teilen dem Wunsch der Bundesregierung nach einer „Sperrklausel“ bzw einem „Rückholrecht“ des Bundes entgegen gekommen wäre. Gleichzeitig wurden aber auch die Länderinteressen berücksichtigt, indem erstens in den Entwurf für den neuen Art 84 Abs 1 GG der ausdrückliche Zusatz aufgenommen wurde, dass „durch Bundesgesetz...Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden [dürfen]“. Zweitens sieht der „Vorentwurf“ einen neuen Art 104a Abs 3a GG vor, in dem das neue Zustimmungsrecht des Bundesrates für Bundesgesetze geregelt ist, die „Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen.“

Natürlich bedeutet die Einführung dieser Kostenfolgenregelung auch, dass das ursprüngliche Ziel der beiden Kommissionsvorsitzenden Stoiber und Müntefering, den Anteil zustimmungspflichtiger Bundesgesetze über eine Reform von Art 84 Abs 1 GG von 60% auf 30% zu halbieren, nicht mehr haltbar gewesen wäre. Auch lässt sich nicht mit letzter Sicherheit voraussagen, wie extensiv der Bundesrat sein neues Zustimmungserfordernis genutzt hätte. Allerdings führte die intensive Diskussion dieser Frage auf der Grundlage vorläufiger Berechnungen zu der Erwartung, dass trotz Kostenfolgenregelung noch immer eine Reduktion der Zustimmungsquote auf 35-40% wahrscheinlich sei.⁵¹

50 Vgl Kröning 2005, aaO, 12.

51 Vgl Kröning 2005, aaO, 12.

Soweit diese Prognosen zutreffen, wäre also über die Schaffung eines „formellen“ Zugriffsrechts der Länder in Verwaltungsfragen ein nicht unerheblicher Rückbau der Vetomacht des Bundesrates möglich gewesen. Im Gegensatz zu den am Ende der Kommissionsberatungen nur mehr in Spurenelementen vorhandenen „materiellen“ Zugriffsrechten hätte das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Reformen des Art 84 Abs 1 GG also zu einem durchaus beachtlichen Zuwachs an Handlungsfähigkeit sowohl des Bundes als auch der Länder geführt.

3.3 Verlagerung von Einzelzuständigkeiten auf Bund und Länder

Vergleicht man die im zweiten Positionspapier der Ministerpräsidenten vom Mai 2004 aufgelisteten Aufgabenbereiche, für die sie eine Vollübertragung der Zuständigkeit oder „materielle“ Zugriffsrechte forderten, mit den Feldern, in denen die Länder laut „Vorentwurf“ der beiden Vorsitzenden gestärkt werden sollten, so fällt auf, dass diese weit hinter den von den Ländern formulierten Erwartungen zurück geblieben sind. Andererseits verdeutlicht aber die Gegenüberstellung der ursprünglichen Position der Bundesregierung vom April 2003 mit ihrem überarbeiteten Papier vom November 2004,⁵² dass sich auf Bundesseite die Bereitschaft zu Kompetenzübertragungen an die Länder im Verlauf der Beratungen der Föderalismuskommission deutlich erhöht hat.

Für beide Beobachtungen lassen sich plausible Erklärungen anführen. So waren es vor allem die wirtschaftlich starken Länder, die ihre Bemühungen darauf konzentrierten, eigenständige Handlungsbefugnisse in den Schlüsselfeldern des öffentlichen Dienstrechts für Landesbeamten, der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, der öffentlichen Fürsorge, der Umweltpolitik sowie der Bildungs- und Hochschulpolitik zurück zu gewinnen. Obwohl es ihnen zunächst gelang, auch die schwachen Länder auf diesen Kurs einzuschwören, konnten sie doch nur in dem erstgenannten Bereich maßgebliche eigenständige Spielräume zurück gewinnen. Im Wirtschafts- und Arbeitsrecht – inklusive der außerschulischen beruflichen Bildung – erwies sich eine substantielle Aufwertung des Landesgesetzgebers als nicht durchsetzbar, weil die Bundesregierung mit ihrer ablehnenden Haltung Unterstützung bei den Wirtschaftsverbänden und den ökonomisch schwachen Ländern fand. Eine Verlagerung der öffentlichen Fürsorge auf die Länder war aus sozialdemokratischer Sicht von Anfang an völlig indiskutabel. Neben der

52 Vgl. dazu das von Bundesjustizministerin Zypries vorgelegte Papier „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ vom 7. November 2004 mit der aktualisierten Verhandlungsposition der Bundesregierung.

Bundesregierung fanden sich einige mehrheitlich SPD-regierte Länder und die Sozialverbände im Lager der Gegner einer solchen Lösung wieder. Und in der Umweltpolitik zeichnete sich gegen Ende der Kommissionsverhandlungen – wie bereits dargelegt – bestenfalls ein beschränktes „materielles“ Zugriffsrecht ab. In den Augen der leistungsstarken Bundesländer dürften die Kompromisslinien im „Vorentwurf“ – gemessen an ihren ursprünglichen Erwartungen – also alles andere als „das Gelbe vom Ei“ gewesen sein.⁵³

Für die Bundesseite gilt hingegen, dass die gegenüber ihrer ursprünglichen Verhandlungsposition erhöhte Konzessionsbereitschaft der Bundesregierung bei der Aufwertung des Landesgesetzgebers hauptsächlich auf die veränderten Rahmenbedingungen der Kommissionsberatungen zurück zu führen ist, die sich noch vor der Folgeentscheidung zu den Studiengebühren aus dem Juniorprofessuren-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2004 ergaben. Mit der ausgesprochen restriktiven Auslegung der „Erforderlichkeitsklausel“ in Art 72 Abs 2 GG des Gerichtes wurden aus der Perspektive der Bundesweite Teile seiner konkurrierenden und Rahmengesetzgebungszuständigkeiten extrem anfechtbar. Um den Bestand an Bundeskompetenzen wieder auf eine solidere Grundlage zu stellen, strebte er zunächst die Überführung einer Reihe von konkurrierenden Gesetzgebungsmaterien in seine ausschließliche Zuständigkeit an, stieß dabei aber auf den Widerstand der Länder. Stattdessen erklärten sie sich aber immerhin bereit, einzelne konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen von dem verpflichtenden Erforderlichkeitsnachweis des Art 72 Abs 2 GG zu befreien. Klar war aber auch, dass dieses Zugeständnis von Seiten der Länder nur zu haben war, wenn die Bundesregierung ihnen im Gegenzug bei der Rückübertragung von Zuständigkeiten weiter entgegen kam und die einzelnen Bundesressorts ihre bisherige Verweigerungshaltung aufgaben.⁵⁴

Die letztendlich in dem „Vorentwurf“ von Stoiber und Müntefering skizzierte Neuuzuweisung einzelner Gesetzgebungsmaterien bildet gewissermaßen die gemeinsame Schnittmenge dieser beiden Entwicklungslinien auf Länder- und Bundesseite. Der Landesgesetzgeber erfährt dort die größte Aufwertung dadurch, dass die Rahmengesetzgebungsbefugnis für das Landesbeamtentum gestrichen wurde und damit in weiten Teilen in die ausschließliche Regelungszuständigkeit der Länder fällt. Gleiches gilt für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse.

53 Vgl Scharpf, Fritz W. 2005: Föderalismusreform: Neuer Versuch bei veränderter Ausgangslage?, unveröfftl Manuskript vom 08.02.2005, 7.

54 Vgl Scharpf 2005, aaO, 2-3.

Hinzukommen sollten durch eine Lichtung des Kataloges konkurrierender Legislativbefugnisse die folgenden ausschließlichen Landeszuständigkeiten:

- Wohnungswesen,
- Versammlungsrecht,
- Strafvollzug,
- Notariat,
- Heimrecht,
- Ladenschlussgesetz,
- Gaststättenrecht,
- Spielhallen / Schaustellung von Personen,
- Messen, Ausstellungen und Märkte,
- Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr,
- Landwirtschaftliches Pachtwesen,
- Flurbereinigung,
- Siedlungs- und Heimstättenwesen sowie
- Sport-, Freizeit- und so genannter sozialer Lärm.

Was hingegen den Bund betrifft, so hätte auf dieser Ebene sicherlich der Abbau von Zustimmungsrechten des Bundesrates über die Reform des Art 84 Abs 1 GG mit Abstand den größten Beitrag zur Stärkung seiner Handlungsfähigkeit geleistet. Darüber hinaus zeichneten sich jedoch gegen Verhandlungsende – forciert durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – einige Anpassungen in der Zuständigkeitsordnung ab, die die Bundesgesetzgebung auf eine stabilere Grundlage stellen sollten.

In erster Linie als Ansatz zur Bereinigung der Kataloge der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung ist dabei noch die Absicht zu werten, die Materien des Waffen- und Sprengstoffrechts, der Versorgung von Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen, der Erzeugung und Nutzung von Kernenergie zu friedlichen Zwecken, des Melde- und Ausweiswesens sowie des Schutzes deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland in die ausschließliche Bundesgesetzgebung zu verlagern. Weit wichtiger für die Bewahrung ihrer gestalterischen Spielräume ist im Vergleich dazu die lange Liste an konkurrierenden Zuständigkeiten, die der Bund zukünftig auch ohne einen Erforderlichkeitsnachweis in Anspruch nehmen können sollte. Im Einzelnen sollten folgende Gegenstände von der Anwendung des Art 72 Abs 2 GG ausgenommen werden:

- Bürgerliches Recht, Strafrecht, Gerichtsverfassung, gerichtliches Verfahren, Rechtsanwaltschaft und Rechtsberatung,
- Personenstandswesen,
- Vereinsrecht,

- Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen,
- Kriegsschäden und Wiedergutmachung,
- Kriegsgräber,
- Arbeitsrecht, einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung,
- Sozialversicherung, einschließlich der Arbeitslosenversicherung,
- Recht der Enteignung,
- Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machstellung (Kartellrecht),
- Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (ohne Flurbereinigung),
- Sicherung der Ernährung,
- Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse,
- Hochsee- und Küstenfischerei,
- Küstenschutz,
- Städtebaulicher Grundstücksverkehr und Bodenrecht,
- Wohngeldrecht, Altschuldenhilferecht, Wohnungsbauprämienrecht,
- Bergarbeiterwohnungsbaurecht und Bergmannsiedlungsrecht,
- Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren,
- Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe,
- Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften,
- Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie Seezeichen, Binnenschifffahrt, Wetterdienst, Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen,
- Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, mit Ausnahme der Bergbahnen, sowie
- Statusrechte und -pflichten von Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts, mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung.

In der Summe ergibt sich damit ein Gesamtbild der geplanten Neuordnung der Kompetenzverteilung im Grundgesetz, das deutliche Fortschritte bei der Aufgabenentflechtung erkennen lässt. Zu kurz gesprungen wäre eine Reform auf dem Verhandlungsstand vom 13. Dezember wohl am ehesten aus dem Blickwinkel der wirtschaftsstärkeren Länder. Abgesehen vom öffentlichen Dienstrecht auf Landesebene und vielleicht noch dem Recht auf eigenständige Regelung der Ladenschlusszeiten, haben gerade sie ihre viel weitergehenden Ansprüche auf autonome Legislativbefugnisse in den Beratungen der Föderalismuskommission – auch gegenüber den anderen Ländern – nicht durchsetzen können. Dass für sie deshalb der Hochschul- und Bildungs-

bereich als einzig verbleibendes Zuständigkeitsfeld von hoher politischer Relevanz zur eigentlichen Nagelprobe der Reform würde, hätte eigentlich auf der Hand liegen müssen. Die eigentlich spannende Frage ist dabei aber, ob das frühzeitigere Erkennen der drohenden Konfrontation in Bildungsfragen ein Scheitern der Reform hätte verhindern können.

4. Ausblick

Der ausschlaggebende Grund für den ergebnislosen Abbruch der Verhandlungen am 17. Dezember 2004 lag möglicherweise nicht in den unüberbrückbaren Gegensätzen zwischen Bund und Ländern bei der Verteilung und Finanzierung bildungspolitischer Aufgaben. Vielmehr stellt sich die Frage, ob nicht schon an viel früherer Stelle der Beratungen der Föderalismuskommission eine Weichenstellung in die falsche Richtung erfolgt ist. Gemeint ist die grundsätzliche Kursbestimmung für die Verhandlungen, die dem Ziel der Aufgabenentflechtung und -trennung klaren Vorrang einräumte vor der Gewährung „materieller Zugriffsrechte“. Wären entsprechende Zugriffsrechte in wesentlich breiterem Umfang eingeführt worden, so hätte dies einen wichtigen Schritt in Richtung eines asymmetrischen Föderalismus markiert, in dem nicht die Gesamtheit der Länder alle Aufgaben wahrnehmen muss, die ihnen prinzipiell zustehen. Vielmehr wäre ein Weg eingeschlagen worden, in dem die einzelnen Länder zentrale Gesetzgebungszuständigkeiten in dem Maße wahrnehmen, wie es ihnen ihre wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit gestattet. In all den großen Kompetenzfeldern, für die die starken Länder die Regelungszuständigkeit beansprucht haben, wäre es zumindest lohnenswert gewesen, Konzepte verstärkter regionaler Differenzierung anzudenken, um auch für die wirtschaftsschwachen Länder tragbare Lösungen zu ermöglichen. Dies gilt auch für die Bildungspolitik.⁵⁵

Gleichzeitig dürfte aber außer Frage stehen, dass dieser Weg auf der Basis des inzwischen erreichten Verhandlungsstandes kaum mehr eingeschlagen werden kann. Alles in allem wäre es in kurzfristiger Perspektive für Länder in ihrer Gesamtheit deshalb wahrscheinlich sogar vorteilhafter gewesen, wenn sie die Zuspitzung in Bildungsfragen vermieden hätten. Mit dem Lebenspartnerschafts-Urteil vom Juli 2004 hat das Bundesverfassungsgericht nämlich eine weitere Entscheidung getroffen, die die Länder gegenüber dem Bund im Falle einer Wiederaufnahme der Reformberatungen erheblich schwächen dürfte. Dort hat das Gericht die neuere Praxis des Bundesgesetzgebers für legitim erklärt, Gesetz-

⁵⁵ Vgl Scharpf 2005, aaO, 9 f.

gebungsvorhaben in ein nicht-zustimmungspflichtiges materielles Gesetz und ein zustimmungspflichtiges separates Verfahrensgesetz aufzusplitten, um Blockaden materiellrechtlicher Regelungen durch den Bundesrat zu verhindern. In Bezug auf Art 84 GG bedeutet dies, dass der Bund auf eine Reform dieser Grundgesetznorm nicht mehr angewiesen ist, um den Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze zu reduzieren. Die Länder sind damit aber eines entscheidenden Unterpfandes beraubt, das sie dem Bund noch während der Beratungen der Föderalismuskommission als Gegenleistung für erweiterte eigenständige Gesetzgebungsspielräume anbieten konnten.

Sollte es daher nicht mehr möglich sein, noch vor dem im Herbst dieses Jahres beginnenden Bundestagswahlkampf 2006 neuen Schwung in den zum Erliegen gekommenen Verhandlungsprozess zu bringen, wird ein neuer Reformanlauf erst in mehreren Jahren wieder möglich sein. Tritt dieser Fall ein, so sollte die längerfristige Perspektive dazu genutzt werden, um auch in der eigenen Bevölkerung Akzeptanz für regionale Unterschiede aufzubauen und auf dieser Grundlage verstärkt über Modelle des asymmetrischen Föderalismus nachzudenken.

Die Föderalismus-Kommission in Deutschland Bundesrat

I. Ausgangspunkt

Der Föderalismus des Grundgesetzes hat sich in den mehr als fünfzig Jahren seines Bestehens zu einem auf Kompromiss ausgerichteten politischen System wechselseitiger Verschränkung von Bund und Ländern entwickelt. Dieses System, das als unitarischer Bundesstaat, als kooperativer Föderalismus oder als exekutivischer Beteiligungsföderalismus umschrieben wird, erschwert die Zuordnung politischer Verantwortlichkeiten und beschränkt die Ausübung politischen Gestaltungswillens sowohl im Bund als auch in den Ländern. Wenn in der öffentlichen Diskussion der Ruf nach Entflechtung laut wird, so stehen dabei nicht so sehr die gestufte Rechtsetzung bei der Rahmengesetzgebung oder finanzverfassungsrechtliche Tatbestände wie die Mischfinanzierungen oder die „goldenen Zügel“ der Finanzhilfen im Mittelpunkt der Kritik. Diese richtet sich vielmehr in erster Linie gegen den Bundesrat. Dabei wird nicht die in weitem Umfang effiziente und auch „lautlose“ Arbeit im gesetzgeberischen Alltagsgeschäft registriert. Vielmehr wird er bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten als Blockade-Instrument angesehen, das dem Bundestag in undurchschaubaren Sitzungen hinter den verschlossenen Türen des Vermittlungsausschusses unausgegorene Regelungen aufnötigt.

Der allseits beklagte Reformstau wird demnach auch auf die Veto-macht zurückgeführt, die die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen dem Bundesrat verschafft. Bei politischer Differenz zwischen Parlamentsmehrheit im Bundestag und Ländervertretern im Bundesrat wird die Tendenz zu einer faktischen großen Koalition und die Gefahr der Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beklagt. Da das Wahlverhalten in den letzten Jahren die Beteiligten immer wieder in den Allparteienföderalismus zwingt, zeigt sich hier ein latentes Dauerproblem, das einen Funktionsverlust des Parlamentarismus und den Zug zu unechten Minderheitsregierungen mit sich bringt.

Angesichts dieses Befundes kann hier Abhilfe auf die Weise geschaffen werden, dass eine Reduzierung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze angestrebt wird. Wird diese Möglichkeit eher gering

eingeschätzt, muss der Blick im Sinne einer „großen Lösung“ auch auf die konkrete Ausgestaltung des föderativen Organs, also auf eine Veränderung der Institution und Änderungen des Verfahrens gerichtet werden. Demgegenüber strebt eine „kleine Lösung“ Verbesserungen im gegebenen institutionellen Rahmen an; dann bewegen sich die Überlegungen um eine Beschneidung des Einflusses des Bundesrats im Schnittpunkt der in der Föderalismuskommission in erster Linie erörterten Kompetenz- und Finanzfragen.

II. Grundlegende Reformen des Bundesrats

Eine umfassende Reform des Bundesrats i.S. einer „großen Lösung“ wird in der Föderalismuskommission nicht diskutiert. Anregungen, die auf einen tiefgreifenden Umbau des Bundesrats oder zumindest auf eine Änderung seines Verfahrens abzielen, sind in der politischen Diskussion auf wenig Resonanz gestoßen. Das ist nicht zuletzt wegen der Zusammensetzung der Kommission auf der Länderbank wenig überraschend.

1. Umwandlung des föderativen Organs

Nach einem insbesondere vom Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts wiederholt unterbreiteten Vorschlag soll der Bundesrat, der in seiner jetzigen Ausgestaltung in der deutschen verfassungsrechtlichen Tradition des Gesandtenkongresses steht, durch einen Senat ersetzt werden. Dieser Senat soll sich aus Mitgliedern zusammensetzen, die in den Ländern direkt vom Volk oder von den Landesparlamenten gewählt werden; er soll einen Beitrag zur Entflechtung insbesondere dadurch leisten, dass eine deutliche Trennlinie zwischen der staatlichen Organisation in Bund und Länder gezogen wird.

Dabei wird dem Bundesrat entgegen gehalten, dass er die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllt habe. Der Parlamentarische Rat habe sich nämlich gegen das Senatsmodell ausgesprochen, weil man befürchtete, dass eine aus weisungsungebundenen Senatoren zusammengesetzte zweite Kammer sich nach Parteifractionen gliedern und damit zu sehr dem Bundestag gleichen würde. Auch der Bundesrat sei aber dem Einfluss der Parteien erlegen. Diese Feststellung ist bereits wegen der darin enthaltenen Gegenüberstellung von Sach- und Parteipolitik nicht unproblematisch. Sie ist aber auch in der Sache nicht stichhaltig. Denn sie verkennt die Funktionsbedingungen des Bundesrats in einer maßgeblich von Parteien geprägten demokratischen Ordnung.

Der Bundesrat ist ein Bundesorgan, in dem die Länder in Bundesangelegenheiten mitwirken. Deswegen kann es nicht nur darum gehen, dass die Länder ihre spezifischen Interessen als Länder im Bundesrat zum Ausdruck bringen, wenngleich es selbstverständlich auch darum geht. Die Länder sind vielmehr und gerade auch dazu berufen, auf die Willensbildung des Bundes aus Gründen gesamtstaatlicher Verantwortung Einfluss zu nehmen. Andernfalls würde das bundesstaatliche Prinzip zur bloßen Organisationstechnik ohne politische Substanz. In stark umstrittenen Sachbereichen sind die Entscheidungsalternativen in aller Regel durch die Parteien vorgeprägt; wenn sich dies auch im Bundesrat niederschlägt, schwächt dies die Legitimität seiner Beschlussfassung nicht, denn er ist kein parteipolitisches Neutrum.

Auch der Einwand, die Mitwirkung eines durch Regierungsvertreter besetzten Organs an der Gesetzgebung sei unter dem Aspekt der Gewaltenteilung nicht wünschenswert, greift nicht durch; denn der Grundsatz der Gewaltenteilung bedarf wie jedes Rechtsprinzip der Entfaltung in der jeweiligen konkreten Verfassungsordnung. Im Bundesstaat verwirklicht sich indessen eine „gemischte Verfassung“, in der das föderative Prinzip andere Grundsätze ergänzt und überlagert.

Demgegenüber mag im Hinblick auf die angestrebte Entflechtung der Hinweis von Gewicht sein, dass eine Senatslösung zu einer deutlicheren Trennlinie zwischen der staatlichen Organisation in Bund und Ländern führt und die Landtagswahlen ihren eindeutigen Bezugspunkt – nämlich den der politischen Mehrheitsverhältnisse im Land und folglich der Landespolitik – zurückgewinnen. Die Wahlperiode des Senats und die Wahltermine könnten durch die Bundesverfassung festgelegt und so das für die politische Entscheidungsfähigkeit des Bundes als lähmend erachtete Phänomen eines Dauerwahlkampfes vermieden werden. Eine derart strikte Trennung der politischen Einflussphären von Bund und Ländern erfolgt dann aber um den Preis, dass der spezifische Sachverstand der Länder nicht mehr ins Gesetzgebungsverfahren des Bundes eingebracht werden könnte. Eine solche Mitwirkung der Länder erscheint indessen gerade in einem bundesstaatlichen System wie dem deutschen geboten, das die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nicht nach Sachgebieten durchgängig trennt, sondern den Ländern in aller Regel die Ausführung auch der Bundesgesetze überantwortet.

Die Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung des föderativen Organs im Bundesstaat und folglich die Entscheidung zwischen Bundesrat und Senat werden demnach maßgeblich von der Grundstruktur der föderalen Ordnung bestimmt. Deren grundlegende Um-

formung gehört aber nicht zum Arbeitsprogramm der Föderalismuskommission.

2. Änderungen des Beschlussverfahrens

Unterhalb der Ebene einer völligen Umgestaltung sind auch die Verfahrensregelungen des Bundesrats zur Debatte gestellt worden, um auf diese Weise die beklagten Möglichkeiten einer Blockade zu verringern.

- a) Nach Art 52 Abs 3 Satz 1 GG fasst der Bundesrat seine Beschlüsse mit der absoluten Mehrheit seiner Stimmen. Jede Enthaltung trägt deshalb dazu bei, dass ein Beschluss nicht zustande kommt. Und da zahlreiche Koalitionsverträge in den Ländern eine Enthaltung im Bundesrat vorsehen, wenn sich die Koalitionspartner über das Abstimmungsverhalten nicht einigen können (sog Bundesratsklausel), scheitern Zustimmungsgesetze gerade in politisch hoch streitigen Fragen immer wieder an dieser Hürde.

Die Staatspraxis akzeptiert dieses Verhalten. Angesichts des Wortlauts der Art 50 und 79 Abs 3 GG ist dies aber zweifelhaft; denn dort ist von einer „Mitwirkung“ der Länder die Rede. Damit ist aber sinnvoller Weise eine aktive Beteiligung gemeint. Dies gilt insbesondere deswegen, weil durch die Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrats der Einfluss des „Elementes Land“ an der Willensbildung im Bund garantiert werden soll und diese Einflussmöglichkeiten ihre spezifische Rechtfertigung jedenfalls auch in der Kompensation verloren gegangener Landeszuständigkeiten finden. Sie sollen der aktiven Vertretung von Länderinteressen dienen, und nur kollidierende – und artikulierte – Interessen, nicht aber die Entscheidungsschwäche einer Landesregierung, können es rechtfertigen, den Willen des Bundesparlaments zu blockieren. Die Flucht aus der Verantwortung darf im Bundesrat nicht honoriert werden. Art 51 Abs 3 Satz 2 GG normiert mit den Worten „können nur“ dann letztlich eine Verfassungspflicht und nicht nur eine rechtlich nicht determinierte „Verfassungserwartung“.

- b) Hält man die Stimmenthaltung im Bundesrat für verfassungsrechtlich zweifelhaft, muss auch der in Art 51f GG geregelte Abstimmungsmodus im Bundesrat beachtet werden. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zum Zuwanderungsgesetz klargestellt, dass der Bundesrat ein Verfassungsorgan des Bundes, nicht der Länder, ist. Sie wirken in ihm nicht unmittelbar mit, sondern durch die von ihnen zu benennenden Mitglieder, die deshalb auch durchaus unterschiedlich abstimmen können. Das GG erwarte zwar ein einheitliches Stimmverhalten der Bundesratsmitglieder eines Landes; ein

Verstoß führe lediglich dazu, dass die Stimmen des betreffenden Landes nicht berücksichtigt werden können. Damit wird die uneinheitliche Stimmabgabe ist der Sache nach zum funktionalen Äquivalent zur Enthaltung.

Verfehlt wäre es indessen, deswegen die Streichung der Vorschrift über die einheitliche Stimmabgabe zu fordern. Auch wenn die Mitgliedschaft im Bundesrat eine persönliche ist, so soll doch das „Element Land“ mit seiner spezifischen Sicht im Bund mitwirken. Dann aber muss sich das Land als politische Einheit in einer Handlungs- und Entscheidungseinheit präsentieren. Gerade in diesem Sinne läge in einem rechtlich abgesicherten Zwang zur einheitlichen Stimmabgabe eine Politisierung des Bundesrats.

Doch soll nicht verkannt werden, dass die politische Praxis insoweit erfindungsreich ist und nach Auswegen sucht. So kann dem Zwang zur Stimmabgabe durch die Festlegung der Stimmabgabe durch Losentscheid, wie unlängst in einer Koalitionsvereinbarung vorgesehen, entgegengewirkt werden. Auch ist die Reaktion denkbar, dass bei Nichteinigung immer mit nein gestimmt werden muss.

III. Entflechtung im bestehenden institutionellen Rahmen

Da die Vorschläge zur Änderung der Rahmenbedingungen der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes auf keine Resonanz gestoßen sind, hat sich die Föderalismuskommission vordringlich darum bemüht, die Möglichkeiten einer Verringerung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze auszuloten.

1. Verringerung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze

Entgegen der ursprünglichen Prognose des Verfassungsgebers, der den Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze auf nur 10% bemessen hatte, bedürfen heute etwa 60 % aller Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates, während schon in der ersten Legislaturperiode der Anteil bei über 40% lag.

Einer der Wege, die Verflechtung in Gestalt einer umfassenden Mitwirkung des Bundesrats auszuschalten, liegt dabei in der Stärkung eigener Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder: ohne Bundesgesetz fehlt es am Objekt der Zustimmungsbedürftigkeit, das den Bundesrat auf den Plan ruft. Hinsichtlich dieser Überlegungen wird auf das Referat zu den Zuständigkeitsfragen Bezug genommen.

Daneben gilt die Aufmerksamkeit aber den Vorschriften über der Ingerenzrechte des Bundes bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder: Etwa die Hälfte der Zustimmungsfälle beruht auf Art 84 Abs 1 und Art 85 Abs 1 GG; danach sind Bundesgesetze, die die Einrichtung der Behörden – hierunter fallen auch Zuständigkeitsbestimmungen – und das Verwaltungsverfahren regeln, zustimmungspflichtig.

- a) Vereinzelt ist hier eine Radikalkur durch einen völligen Wegfall der Ingerenzrechte vorgeschlagen worden. Dabei wird eine strikte Trennung der materiell-rechtlichen Vorschriften und der Vorschriften für deren verwaltungsmäßige Umsetzung propagiert. Jedoch ist schon der Verfassungsgeber – ungeachtet der (akademischen) Streitfrage, ob Art 84 Abs 1 GG konstitutive oder lediglich deklaratorische Bedeutung hat – davon ausgegangen, dass Vorschriften über Organisation und Verfahren als Annexregelungen zu den Sachmaterien zumindest sinnvoll sein können. Neuere Rechtsentwicklungen wie die Forderung nach einem Grundrechtsschutz durch Verfahren, die Tendenz zur Prozeduralisierung des Rechts wegen abnehmender Steuerungsfähigkeit materiell-rechtlicher Vorgaben und der Übergang von einer konditionalen zur finalen Rechtssetzung geben ebenfalls Anlass, von einer solch puristischen Lösung Abstand zu nehmen. Vielmehr soll dem Bundesgesetzgeber weiterhin die Möglichkeit eröffnet sein, ein vollständiges Regelwerk zu schaffen, das von dem rechtswissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt nicht abgekoppelt ist.

In vielen anderen Fällen, in denen sich die Rechtsetzung in eher konventionellen Bahnen bewegt, erscheint die Vielzahl von Übergriffen des Bundesgesetzgebers in die Verwaltungshoheit der Länder indessen eher als Ausdruck einer schlechten Angewohnheit einer überbordenden Ministerialbürokratie, die meint, ihre Existenzberechtigung auch durch möglichst detaillierte Regelungen unter Beweis stellen zu müssen, anstatt auf eine loyale Umsetzung bundesrechtlicher durch die Länder zu vertrauen. Hier wäre mehr Zurückhaltung geboten: die vom Bund beklagte Ausdehnung der Zustimmungspflicht erweist sich als selbst verschuldetes Unglück.

Im Anschluss an diesen Befund ist auch erwogen worden, die Ingerenzrechte auf die Fälle zwingender verfassungs- oder gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben für Organisation und Verfahren zu beschränken. Das Zustimmungserfordernis sei nämlich – bezogen auf den Schutz der Organisationshoheit der Länder – praktisch funktionslos, wenn bundesgesetzliche Regelungen nicht dem politischen Gestaltungswillen des Bundesgesetzgebers entspringen. Eine solche Beschränkung erweist sich aber bereits deswegen als problematisch,

weil sich Gesetzgebung nur in den seltensten Fällen als bloßer Verfassungsvollzug darstellt und unabhängig hiervon eine Differenzierung nach dermaßen unbestimmten Anforderungen erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten nach sich zöge.

- b) Ein weiterer Ansatzpunkt für eine Reduzierung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze ist die Beschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs der Art 84 Abs 1, 85 Abs 1 GG durch die Abkehr von der so genannten Einheitsthese. Nach dieser in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vertretenen Ansicht soll jedes Gesetz, das eine zustimmungspflichtige Regelung enthält, allein deshalb insgesamt zustimmungspflichtig sein, eine Änderung von Zustimmungsgesetzen zumindest dann, wenn sie verwaltungsverfahrensrechtlichen Regelungen eine andere Bedeutung und Tragweite gibt. Die Einheitsthese, zu deren Begründung der Verweis auf Art 78 GG nichts austrägt, lässt sich schon in Zweifel ziehen wegen der bis zur Grenze des Rechtsmissbrauchs anerkannten Möglichkeit der Trennung von aufeinander bezogenen Regelungsblöcken, wenn der Gesetzgeber die materiell-rechtliche Regelung ohne eine verfahrens- und organisationsrechtliche Flankierung verantworten will. Sie gibt den Ländern allerdings eine über den Schutz ihrer spezifisch organisationsrechtlichen Interessen hinausreichende Machtposition, die ihre isolierte Aufgabe im Rahmen der Verhandlungen über eine Föderalismusreform verbietet.
- c) Bund und Länder sehen eine Möglichkeit, die gegenläufigen Interessen des Bundes an der Umsetzung eines vollständigen Regelungskonzeptes, das materielles und Verfahrensrecht umfasst, und der Wahrung der eigenständiger Verantwortungsbereiche der Länder in dem neuen Rechtsinstitut des Zugriffsrechts. Es stellt die bundesrechtlichen Regelungen in einer bloßen „Angebotsgesetzgebung“ unter den Vorbehalt abweichender landesrechtlicher Regelungen. Einfachgesetzliche Öffnungsklauseln haben diesem Gedanken auf dem Gebiet des Verfahrensrechts den Weg geebnet, sodass dieses Rechtsinstitut hier im Gegensatz zum materiellen Recht nicht auf grundsätzlichen Widerstand stößt.

Einigkeit besteht bisher darin, dass zum einen das Zustimmungsgesetz des Bundesrats dann entfallen kann, wenn die Länder im Wege des Zugriffs vom Bundesrecht abweichende Verfahrensregelungen treffen können (Art 84 Abs 2. Alt GG). Zum anderen soll der Durchgriff des Bundes auf die Kommunen künftig ausgeschlossen werden; damit wird einem zentralen Anliegen der Kommunen Rechnung getragen: Kann der Bund nicht mehr auf sie durchgreifen, so erfolgt eine Auf-

gabenübertragung nur noch das Ausführungsgesetz des Landes; damit sind die finanziellen Interessen der Kommunen durch das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip geschützt.

Im einzelnen sind die Positionen aber noch kontrovers: So treten die Länder zum einen dafür ein, dass der Bund künftig ganz auf Regelungen zur Behördenorganisation (Art 84I 1. Alt GG) verzichtet. Zum anderen fordern sie, dass das Zugriffsrecht auf bundesrechtliche Verfahrensregelungen unbeschränkt, dh auch nicht im Einzelfall vom Bund mit der Folge eines Zustimmungsrechts des Bundesrats abdingbar, ist (sog Sperrklausel); befürchtet wird, dass die Ausnahme zur Regel wird und es zum Rückfall zum Status quo kommt.

Demgegenüber hält die Bundesregierung bundesgesetzlich festgelegte, bundeseinheitliche Verfahrensregelungen in Ausnahmefällen auch künftig für erforderlich. Nach ihrer Ansicht sind fachliche Problemlagen denkbar, in denen die Öffnung von Verfahrensrecht für abweichendes Landesrecht die vom Bund als unverzichtbar angesehenen materiellen Standards aushöhlen und untergraben kann; hier wird insbesondere eine Sperrklausel für die integrierte Vorhabengenehmigung im Umweltrecht angemahnt. Für solche Ausnahmefälle soll ein auf die Verfahrensregelung beschränktes Zustimmungsrecht des Bundesrats (Trennungslösung) bestehen.

2. Interessenwahrung

Auch bei einer Entflechtung im Rahmen des Art 84 GG bestehen die Länder indessen darauf, dass ihre legitimen Interessen auch bei einer Gesamtbetrachtung gewahrt werden.

Deswegen kann aus ihrer Sicht nicht allein auf die Stärkung ihrer Organisationshoheit abgestellt werden. Vielmehr darf nicht aus dem Blick geraten, dass die Länder mit den Zustimmungsrechten aus Art 84 und 85 GG gerade wegen der sog. Einheitstheorie ihre übergreifenden Mitwirkungsrechte verlieren, die sich auch auf die materiellen Regelungen der jeweiligen Gesetze beziehen. Dieser Verlust an politischer (Mit-) Gestaltungsmacht muss ausgeglichen werden. Die Länder fordern deswegen – neben der Übertragung bedeutender Gesetzgebungskompetenzen – eine Absicherung gegen eine finanzielle Überforderung durch die Gesetzgebung des Bundes.

Der eigentliche Ort für die Gewährleistung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Länder ist die Finanzverfassung, die hier verschiedene Wege zur Verfügung stellt; sie sind aber allesamt nach Ansicht der Länder nicht befriedigend.

- a) Einen generellen Wechsel vom derzeit in Art 104a Abs 1 GG verankerten Grundsatz der Vollzugskausalität zur Gesetzeskausalität lehnen die Länder ganz überwiegend ab, denn damit wäre der umfassende Übergang zur Auftragsverwaltung mit ihren besonderen Aufsichts- und Einwirkungsmöglichkeiten verbunden („wer anschafft, zahlt und bestimmt“); die Länder würden im Bereich der Ausführung der Bundesgesetze zu bloßen Rechnungsstellen des Bundes; durch die Festlegung von Pauschalen (etwa bei der Garantie eines Kindergartenplatzes) könnte der Bund die Gestaltungsfreiheit der Länder im Rahmen ihrer Verwaltungshoheit massiv beeinflussen.
- b) Eine finanzielle Absicherung der Länder bei Bundesgesetzen mit Kostenfolgen könnte des weiteren über eine Modifikation der Vorschrift des Art 104a Abs 3 GG angestrebt werden. Diese Bestimmung eröffnet in der geltenden Fassung für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren, die allein von der Entscheidung des Bundesgesetzgebers abhängige Möglichkeit einer eingeschränkten Gesetzeskonnexität. So könnte eine obligatorische Mitfinanzierung des Bundes angeordnet und diese zugleich auf Sachleistungsgesetze erweitert werden. Das Problem liegt indessen auch hier in der Gefahr, dass die Länder durch neu geregelte Kostentragungspflichten des Bundes – etwa einer zwingenden Mitfinanzierungsquote von 50% oder mehr – an Handlungsfreiheit verlieren. Deswegen wäre eine Lösung zu erwägen, bei der der Bund erst ab einem Finanzierungsanteil von 90% sich sowohl die Zustimmungsfreiheit des Gesetzes als auch die Einflussmöglichkeiten der Auftragsverwaltung „erkauft“.
- c) Weitere Vorschläge zur Lösung der Kostenfolgenfrage verweisen auf eine Anpassung der Umsatzsteuerverteilung nach Art 106 Abs 3 GG. Danach sollen die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer jährlich neu durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, festgelegt (jährliches Finanzausgleichsgesetz) und durch Verringerung der zugewiesenen Mittel bei nicht rechtzeitiger Einigung ein verfahrensmäßiger Konsenszwang erzeugt werden. Die Umsatzsteuer würde dadurch zum einzigen großen Ventil einer aufgabenbezogenen Steuerausstattung von Bund und Ländern. Veränderungen, etwa durch Bundesgesetze mit wesentlichen Kostenfolgen, müssten jährlich berücksichtigt werden. Dieser Vorschlag wird, obwohl von systematischen Ansatz überzeugend, aufgrund der bisherigen Erfahrungen bei Deckungsquotenverhandlungen von den Ländern mehrheitlich abgelehnt.
- d) Schließlich wird aus dem Kreis der Sachverständigen vorgeschlagen, das materielle Gesetz und das Gesetz über die Regelung der

Kostenfolgen formal zu trennen, jedoch ein verfahrensrechtliches Junktim zwischen dem Kosten auslösenden Sachgesetz und dem finanziellen Ausgleichsgesetz zu schaffen, oder im Falle der fehlenden Einigung über die Höhe der auszugleichenden Kosten die Entscheidung eines – ggfs ständigen – Schiedsgerichts herbeizuführen. Damit soll gewährleistet werden, dass die legitimen finanziellen Interessen der Länder nicht zu nur einer auf die materiellen Regelungen des Gesetzes bezogenen „Blockadepolitik“ genutzt werden. Diese Überlegungen sind indessen nicht praktikabel.

- e) Wegen der Schwächen und Unzulänglichkeiten all dieser Überlegungen wird eine „politische Lösung“ gefordert; danach soll ein neuer Zustimmungstatbestand für Bundesgesetze mit erheblichen Kostenfolgen eingeführt werden. Dem hat sich auch der Bund – nach einer anfangs strikten Verweigerung – nicht verschlossen, weil der Schutz der Länder vor einer finanziellen Überforderung als legitimes Anliegen anerkannt wird. Im einzelnen ist jedoch noch manches strittig.

Der Bund lehnt die Einführung eines völlig neuen Zustimmungstatbestands ab und knüpft deswegen an die bestehende Regelung des Art 104a Abs 3 GG an, die behutsam erweitert werden soll. Dabei soll die Zustimmungspflicht des Bundesrats durch drei tatbestandliche Kriterien ausgelöst werden: es soll danach darauf ankommen, ob das von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführende Bundesgesetz „Ansprüche Dritter“ auf „Geldleistungen“ oder „Sachleistungen“ begründet; nach dem ursprünglichen Vorschlag soll die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze durch eine Erheblichkeitsklausel beschränkt und im Sinne der Trennungstheorie die Zustimmungsbedürftigkeit nur auf die kostenträchtigen Normen bezogen sein.

Die Länder haben anfangs auch die Erwähnung von Dienstleistungen und von im Bundesgesetz normierten Personal- und Sachstandards als Kriterien für die Zustimmungspflicht gefordert. Darauf wollen sie im Interesse eines Kompromisses mit dem Bund nunmehr verzichten, wenn die Gleichsetzung geldwerter Dienstleistungen (zB Schuldnerberatung) mit Sachleistungen in einem Begleittext festgehalten werden kann; darüber hinaus sei auch ein Verzicht auf die ausdrückliche Erwähnung der „Sach- und Personalstandards“ dann möglich, wenn Einigkeit erzielt werden kann, dass sie Dienstleistungen gleichzusetzen seien. Die Länder haben eine quantifizierte Bagatell- oder Erheblichkeitsgrenze immer abgelehnt, da die Höhe der durch ein Bundesgesetz verursachten Kosten im Gesetzgebungsverfahren oft nicht verlässlich feststellbar ist; eine nicht quantifizierte Erheblichkeitsgrenze soll indessen dadurch der

Sache nach eingefügt werden, dass bei lediglich verwaltungsverfahrensbegleitenden Pflichten die Zustimmungspflicht nicht ausgelöst wird.

Die „politische Lösung“ über ein Zustimmungsrecht bei erheblichen Kostenfolgen darf indessen – ungeachtet der Ausgestaltung im einzelnen – die Entflechtungsbestrebungen im Rahmen der Art 84, 85 GG nicht konterkarieren, denn mit einer bloßen Auswechslung von Zustimmungstatbeständen ist den Reformbemühungen nicht gedient. Vielmehr muss die Zielvorgabe einer deutlichen Reduzierung der Anzahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze beachtet werden. Ob dies gelingt, ist noch unsicher: eine wie auch immer formulierte Vorschrift wird ihre Bewährungsprobe in der (verfassungs-)politischen Praxis bestehen müssen.

Finanzföderalismus in der deutschen Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Obwohl die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – zumindest vorläufig – gescheitert ist, lohnt es sich, die Ergebnisse der Beratungen festzuhalten. Sie wurden von den beiden Vorsitzenden der Kommission, dem SPD-Partei- und Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering und dem CSU-Vorsitzenden und bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber, in Form eines umfangreichen Sprechzettels vom 13. Dezember 2004 niedergelegt. Allerdings sind sie wegen des Scheiterns der Verhandlungen in einem Punkt, der Bildung, nicht von der Kommission ratifiziert worden.

Die Kommission hat sich nicht umfassend mit allen finanzrelevanten Themen auseinandergesetzt, sondern es wurden die Kernbereiche der Finanzverfassung, insbesondere der horizontale Finanzausgleich (Art 107 GG), und damit zusammenhängend der Solidarpakt II, ausgeklammert. Damit war eine wesentliche Vorgabe fixiert, die sich auch in anderen Bereichen der Kommissionsberatungen niederschlug: Erhalt des Status quo, möglichst keine Gewinner und Verlierer. So stand bereits bei Beginn der Arbeiten im Wesentlichen fest, dass im Bereich der Finanzen der Spielraum für Reformen eher begrenzt war.

Zu einem unerwartet schwierigen Problemfeld entwickelte sich die Frage der Kostenfolgen von Bundesgesetzen für die Länder. Nach Art 83 GG führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. „Als eigene Angelegenheit“ heißt konkret, sie haben die Ausführung und die daraus folgenden Zweckausgaben zu bezahlen. Das zentrale Ziel der Verhandlungen aus der Sicht des Bundes, nämlich die durch Art 84 Abs 1 GG konstituierte Zustimmungspflicht des Bundesrats zu Bundesgesetzen, die die Einrichtung von Behörden und Verwaltungsverfahren der Länder regeln, durch ein zuführendes Recht der Länder, von den Vollzugsvorgaben des Bundes abzuweichen, hätte die Länder um ihren Schutz vor kostenintensiven Bundesgesetzen gebracht. In der Staatspraxis entzündeten sich Bund-Länder-Konflikte üblicherweise nicht an Fragen des Verwaltungsvollzuges, sondern an Kosten, die den Länder aus dem Vollzug von Bundesgesetzen entstehen. Die Länder nutzen die Bestimmung über die Zustimmungspflicht, um ihre finanziellen Inte-

ressen zu wahren. Fiele diese Zustimmungspflichtigkeit, bräuchten sie eine andere Form des Schutzes gegen Kostenbelastungen.

Die Vorsitzenden schlugen einen neuen Art 104a Abs 3a GG vor, nach dem Bundesgesetze dann zustimmungspflichtig sind, „wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen.“

Zustimmungspflichtig sollten danach Gesetze werden, die Dritten Vorteile gewähren oder Maßnahmen gegenüber Dritten veranlassen, die zu erheblichen Kostenbelastungen der Länder führen. Vor allem ist hier neben Geldleistungen an Sach- und Dienstleistungen im Sozialbereich gedacht. Nicht unter diesen Begriff der Sachleistungen fallen reine Verwaltungsakte, Genehmigungen oder Erlaubnisse, die keine darüber hinaus gehenden Leistungen bestimmen.

Ein anderes mit den Folgekosten von Bundesgesetzen verknüpft Problem wurde lediglich am Rande angesprochen und war kein Thema der Verhandlungen, nämlich die ungleichmäßige Belastung der Länder durch den Vollzug von Bundesgesetzen. Da ein großer Teil der von den Länder auszuführenden Gesetze soziale Leistungen vorsehen – Sozialhilfe, Jugendhilfe, mischfinanzierte Geldleistungen nach Art 104a Abs 3 GG usw – folgt aus diesen Bestimmungen, dass die wirtschafts- und damit auch finanzschwachen Länder höher belastet werden als die wirtschafts- und damit auch finanzstarken Länder. Anders gesagt: die „armen“ Länder werden höher belastet als die „reichen“. Dem Vorschlag eines der Sachverständigen, den Finanzausgleich durch einen Lastenausgleich zu ergänzen, wurde nicht gefolgt. Es steht aber in Aussicht, dass diese Frage durch das von Berlin angestrebte Normenkontrollverfahren wegen extremer Haushaltsnotlage politische Relevanz gewinnen wird.

Ein zweites wichtiges Thema waren die Mischfinanzierungstatbestände. Hier ging es um die Gemeinschaftsaufgaben nach Art 91a und 91b GG sowie die Finanzhilfen nach Art 104a Abs 4 GG. Ziel der Bemühungen war deren deutliche Reduzierung. Das ist der Kommission nur in einem begrenzten Umfang gelungen. Sie verständigte sich lediglich auf eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau unter Fortführung der Förderung von Großgeräten und Vorhaben von nationaler Exzellenz im Rahmen der zu erhaltenen Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung nach Art 91b GG. Darüber hinaus konnte man sich über keine weiteren Entflechtungen verständigen. Die Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sollten beibehalten werden. Kontrovers war die Einbeziehung des Hochwasserschutzes, die aber abgelehnt

wurde. Ebenfalls umstritten zwischen Bund und (einigen) Ländern waren die Bildungsplanung und die Übertragung von den Bundesmitteln auf die Länder, die der Bund bisher für den Hochschulbau einsetzte. An der Bildungsplanung und der Bestimmung der vom Bund zu regelnden Hochschulfragen scheiterte die Kommission letztlich. Strittig blieb, in welchem Umfang der Bund bei Bildungsfragen mitbestimmen dürfe. Einige Länder lehnten die Initiative des Bundes zur Förderung von Ganztagschulen ab, strittig war zudem die Frage, ob der Bund das Recht zur Regelung des Hochschulzugangs und der –abschlüsse sowie zur Qualitätssicherung erhalten sollte.

Art 104a Abs 4 GG (Investitionshilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden) sollte abgeschafft und durch einen Art 104b GG ersetzt werden. Gegenüber der bisherigen Regelung wurden die Finanzhilfen auf „Vorhaben, die nicht Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder sind“ (Abs 1), beschränkt. Ein zweiter Absatz bestimmte, dass die Mittel nur befristet zu gewähren und regelmäßig zu überprüfen seien. Die Gemeindeverkehrsfinanzierung und die Wohnungsbauförderung sollten in diesem Zusammenhang auf die Länder übertragen werden, offen blieb der Zeitpunkt der Übertragung. Nicht in den Vorschlag aufgenommen wurde eine Ausweitung der Zweckbindung von „Investitionen“ auf „investitionsfördernde Maßnahmen“.

Kontrovers verlief die Diskussion über die Kompensation eingesparter Bundesmittel durch den Abbau von Mischfinanzierungen. Die Länder verlangten Festlegungen über eine vollständige, dauerhafte und dynamische Kompensation bis zum Auslaufen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes Ende 2019. Der Bund hingegen sah nur eine Möglichkeit der Kompensation im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung 2004 bis 2008 und im übrigen eine degressive Ausgestaltung. Die beiden Vorsitzenden schlugen vor, in einem neuen Art 143c GG zu bestimmen, dass bis 2012 der Bund den Länder jährlich Festbeträge gewährt, die sich aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ergeben. Die Mittel sind zweckgebunden an die Aufgabenbereiche der bisherigen Mischfinanzierungen. Bis 2012 überprüfen Bund und Länder, in welchem Umfang die zugewiesenen Mittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab 2013 entfällt die Zweckbindung.

Nicht gefolgt sind die Länder dem Vorschlag des Bundes, die Gesetzgebung der reinen Ländersteuern (Vermögensteuer, Erbschafts-/Schenkungssteuer, Verkehrsteuern [Feuerschutz-, Grunderwerb-, Rennwett- und Lotteriesteuer]) den Ländern zu übertragen. Lediglich die Festsetzung

des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer sollte nach dem Kompromissvorschlag der Vorsitzenden den Landesparlamenten übertragen werden.

Darüber hinaus verständigte man sich auf einen Tausch der Ertrags- und Verwaltungshoheit der Versicherung- (an die Länder) und Kraftfahrzeugsteuer (an den Bund). Weil der Bund sich nicht mit seiner Forderung nach Übernahme der Finanzverwaltung durchsetzen konnte, vereinbarte man Grundsätze für eine Verbesserung der Arbeit der Finanzverwaltung, die im Finanzverwaltungsgesetz geregelt werden sollten.

Politisch hoch beachtlich war die Verständigung über einen nationalen Stabilitätspakt (Art 109 Abs 5). Sanktionen der EU wegen Verletzungen des Stabilitätspaktes sollten danach zwischen Bund und Ländern im Verhältnis von 65 zu 35 aufgeteilt werden. Unter den Länder sollten die Sanktionen zu 65% nach dem Verursacherprinzip, zu 35% nach Einwohnerzahl verteilt werden.

Insgesamt sind einige sehr bemerkenswerte Ergebnisse erzielt worden, wenn auch in anderen Bereichen größere Durchbrüche erzielt wurden. Die Bedeutung wird man weniger nach dem Detail beurteilen dürfen, als vielmehr in den sich in den Ergebnissen widerspiegelnden Paradigmenwechsel. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik wurde erreicht, dass das Problem der Kostenfolgen von Bundesgesetzen thematisiert, Verflechtungen zurückgeführt und der Trend zur Konzentration der Gesetzgebung beim Bund umgekehrt wurden.

Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten - Österreich*

Ausgangslage

Österreich trat mit 1. Jänner 1995 der Europäischen Union bei und ist seither Vollmitglied. Bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am 25. März 1957 war lediglich die Bundesrepublik Deutschland ein Mitgliedstaat mit bundesstaatlicher Struktur. Seither ist Belgien einem Nationalitätenkonflikt dadurch ausgewichen, dass anstelle einer zentralistischen Verfassung ein dezentrales Staatsgefüge entstand. In Spanien und in Italien gingen massive Regionalisierungsschübe vorstatten. Die EU-Mitgliedsländer Spanien, Italien, Deutschland, Belgien, Österreich, Portugal und Finnland stellen insgesamt über 70 Regionen mit gesetzgebenden Körperschaften. Jüngst hat auch Frankreich begonnen, regionale Strukturen zu überlegen und Großbritannien hat regionale Parlamente für Schottland und Wales eingerichtet. Damit wollte man regionale Konflikte vermeiden. Gescheitert ist allerdings vorerst das Modell Korsika. Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland ist auszuführen, dass dort durch den Zusammenschluss mit den Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR noch verstärkt der bundesstaatliche Staatsaufbau – mit 16 Bundesländern – wirksam ist. Im weltweiten Befund kann zusammenfassend festgestellt werden, dass rund 2.000 Ethnien in ca 200 Staaten eigene Autonomieansprüche erheben. Das Beispiel des Zerfalls von Jugoslawien beweist, dass so genannte „failing states“ zu den größten Sicherheitsrisiken der Weltgesellschaft im 21. Jahrhundert gelten.

* Geringfügig überarbeitetes Vortragsmanuskript. Liste der einheitlichen Stellungnahmen der Länder wurde dankenswerter Weise von der Verbindungsstelle mit Stand 1. Jänner 2005 zur Verfügung gestellt.

Österreich

In diesem Rahmen ist es wohl nicht angebracht, auf den Grad der bundesstaatlichen Ausprägung Österreichs einzugehen. Mit der Überreichung der Beitrittsgesuche Österreichs an die Europäischen Gemeinschaften im Juli 1989 ging die Forderung einher, ein besonderes Länderbeteiligungsverfahren nach dem Vorbild der Bundesrepublik Deutschland durchzusetzen.

Die österreichischen Länder sind (nach Andreas Kiefer) in europapolitischen Fragen in vielen Bereichen betroffen:

- Die Länder setzen EU-Recht durch Landesgesetze bzw. Verordnungen um.
- Die Landesbehörden wenden umgesetztes und direkt anwendbares EU-Recht im Rahmen ihrer Vollziehung an.
- Die Länder sind im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens gemäß Art 23d B-VG an der Formulierung österreichischer Positionen für die Abstimmung im Rat beteiligt und arbeiten in Ratsarbeitsgruppen und Kommissionsausschüssen mit.
- Ein Länderpolitiker kann den Mitgliedstaat Österreich verbindlich im Rat vertreten.
- Die Länder arbeiten Regionalförderprogramme mit dem Bund und der Kommission aus, kofinanzieren Projekte und koordinieren die Umsetzung.
- Die Länder finanzieren zu ca 18% den österreichischen EU-Mitgliedsbeitrag (§ 8 Abs 2 1a Finanzausgleichsgesetz (FAG) 1997).

Durch die so genannte EU-Begleitgesetzgebung wurde verfassungsrechtlich die Mitbestimmung der Länder in Art 23d B-VG näher ausgestaltet: Danach hat der Bund die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Zur Vollständigkeit sei nur darauf verwiesen, dass gleiches für die Gemeinden gilt, soweit der eigene Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berührt werden. Vertretungsorgane hiefür sind der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund.

Bindungswirkung erzielen die Länder zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, in denen die Gesetzgebung Landessache ist,

durch eine einheitliche Stellungnahme der Länder (siehe Anlage). Gemäß Art 23d Abs 2 B-VG darf der Bund davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Der Bund hat diese Gründe den Ländern unverzüglich mitzuteilen. Bisher sind 59 einheitliche Stellungnahmen der Länder ergangen (aktuelle Liste Stand Jänner 2005 in der Anlage).

Umgesetzt wird die Entwicklung der einheitlichen Stellungnahmen einerseits durch eine so genannte Bund/Länder-15a-B-VG-Vereinbarung (Art 6 Abs 2 der zitierten Vereinbarung). Darin wird zum Ausdruck gebracht, dass es ausschließlich Sache der Länder sei, in welcher Weise diese eine einheitliche Stellungnahme herbeiführen. Insbesondere wurde dafür eine eigene Art 15a B-VG-Vereinbarung zwischen den Ländern entwickelt. Durch diese wurden eine Integrationskonferenz (IKL) und ein ständiger Integrationsausschuss (SIL) der Länder eingerichtet. An dieser Stelle sei der Hinweis gestattet, dass in der IKL alle Länder durch den Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten vertreten werden.

Ein weiteres Instrumentarium ist die Möglichkeit, dass die Bundesregierung einen von den Ländern namhaft gemachten Vertreter die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat übertragen kann – soweit ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auch Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. Die Wahrnehmung dieser Befugnis erfolgt unter Beteiligung des zuständigen Mitgliedes der Bundesregierung und in Abstimmung mit diesem.

Nicht zuletzt sind die Länder ihrerseits verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbstständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der Europäischen Integration erforderlich werden. Auf die Folgen der Verletzung solcher Verpflichtungen, wie etwa Übergang der Zuständigkeit auf den Bund gemäß Art 23d Abs 5 B-VG, wird verwiesen.

Mit diesem Regelwerk, also Art 23d B-VG und die Bund-Länder-Vereinbarung sowie die Ländervereinbarung in Angelegenheiten der Europäischen Union wurde im Wesentlichen Folgendes sichergestellt:

1. Recht auf eine umfassende Information über alle Vorhaben der Europäischen Union, soweit diese in den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder fallen oder für diese von Interesse sein könnten.
2. Bindung des Bundes an eine einheitliche Stellungnahme der Länder bei Verhandlungen und Abstimmungen, welche die Landesgesetzgebung betreffen. Ein Abweichen ist begründungspflichtig und unterliegt auch der Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes.

3. Teilnahme der Länder in Verhandlungsdelegationen in allen Angelegenheiten, die den eigenen Wirkungsbereich der Länder betreffen.
4. Verpflichtung des Bundes, eine Klage beim Europäischen Gerichtshof in Angelegenheit der Landesgesetzgebung zu führen, wenn ein Land dies beantragt und kein anderes Land widerspricht.

Neben den Mitwirkungsrechten der Länder in der dargestellten Weise stellt sich die Frage nach der Herstellung der Kontakte zwischen der EU und dem Mitgliedsland Österreich bzw den Ländern. Grundsätzlich obliegt die Vertretung der Republik Österreich gegenüber den Organen der EU dem Bund. Unbeschadet dessen können die Länder die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Kontakte mit Organen der EU wahrnehmen. Dabei ist nach den Grundsätzen des Art 23d Abs 1 und 2 B-VG sowie nach der 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 Nr 775/1992, vorzugehen. Als Kontaktstelle fungiert das Bundeskanzleramt, schriftliche Stellungnahmen und Unterlagen der Länder werden den in ihrer Zuständigkeit – sofern das nicht ein Widerspruch in sich ist – berührten Bundesministerien zur Kenntnis gebracht. Nach Abschluss der innerstaatlichen Willensbildung hat das führend zuständige Bundesministerium die betreffende Äußerung der gleichzeitigen Information des Bundeskanzleramtes dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten zur Weiterleitung an die Organe der Europäischen Union im Wege über die Ständige Vertretung in Brüssel zu übermitteln.

Es würde wohl diesen Rahmen überschreiten, sollte das Monitoring bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht und die Notifizierung umgesetzter Rechtsakte näher beschrieben werden.

Mit Ausnahme der Bundesländer Kärnten, Niederösterreich und Wien haben die anderen Bundesländer eigene Regelungen, durch die eine Mitwirkung des Landtages in EU-Angelegenheiten gesichert wird. Es handelt sich hierbei um Folgende:

- Burgenland: Art 83 L-VG, LGBl Nr 41/1991 idgF 22/2002
- Vorarlberg: Art 55 L-VG, LGBl Nr 9/1999 idgF 43/2004

Über eigene Landesverfassungsgesetze verfügen:

- Oberösterreich, LGBl Nr 7/1994
- Salzburg, LGBl Nr 50/1993 idgF 55/2004
- Steiermark, LGBl Nr 48/1992
- Tirol, LGBl Nr 17/1993

Eine völlig neue Entwicklung wurde durch den Vertrag von Maastricht mit dem Ausschuss der Regionen eingeleitet. Dadurch wird lokalen und regionalen Gebietskörperschaften von Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, am europarechtlichen Willensbildungsprozess teilzuhaben. Dies berücksichtigt die Tatsache, dass nach eigener Einschätzung der EU rund drei Viertel der EU-Rechtsvorschriften auf lokaler oder regionaler Ebene umgesetzt werden.

Gemäß Art 263 EGV besteht dieser Ausschuss der Regionen seit dem 01.05.2004 aus 344 Mitgliedern, von denen Österreich 12 stellt. Die Mitglieder des Ausschusses sowie die gleiche Zahl von Stellvertretern werden vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluss vier Jahre ernannt.

Die österreichische Delegation besteht aus zwölf Mitgliedern, davon 9 Vertretern der Länder und 3 der Städte und Gemeinden.

Der Ausschuss der Regionen wurde als beratendes Gremium im Entscheidungsprozess der Gemeinschaft gegründet. Damit wurde auch offiziell das Recht der Vertreter lokaler und regionaler Gebietskörperschaften anerkannt, auf andere am Entscheidungsverfahren beteiligte Institutionen der Europäischen Union Einfluss zu nehmen, nämlich Kommission, Rat, Europäisches Parlament und Wirtschafts- und Sozialausschuss.

Als Besonderheit wäre hervorzuheben, dass in Salzburg nach den Landtagswahlen vom 7. März 2004 (Neuwahl der Landesregierung am 28. April 2004 in der konstituierenden Sitzung des Landtages) der aus dem Amt geschiedene Landeshauptmann Dr. Franz Schausberger bis zum Ende der Funktionsperiode des AdR im Jahre 2006 weiterhin als vom Land Salzburg entsandtes und dem Landtag gegenüber verantwortliches Organ fungiert. Dies wurde durch die zitierte Novelle im Jahr 2004 sichergestellt. Damit konnte die Innehabung der Funktion im AdR als Vorsitzender der Kommission für konstitutionelle Fragen erhalten werden.

Diskurs

Die bisherigen Darlegungen beweisen, wie schwierig es ist, die Länder innerhalb der EU als Teil- oder Gliedstaaten innerhalb der Mitgliedstaaten der EU zu positionieren. Unbeschadet der Schaffung des AdR muss leider davon ausgegangen werden, dass die EU als föderalismusblind eingestuft werden muss. Diese bei der Gründung gültige Beurteilung könnte etwa auch durch die Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987, mit denen der Binnenmarkt als Raum der vier Freiheiten der

späteren EU eingeführt wurde, verstärkt werden. Über den Bereich der unmittelbaren Wirtschaftslenkung hinaus sind Materien, für die in vielen europäischen Ländern eine regionale Regelungskompetenz besteht, wie etwa regionale Entwicklung, Umwelt oder Soziales, ebenfalls betroffen. Dasselbe gilt für den Vertrag von Maastricht 1993. Mit der Gründung der EU wurde der Einfluss gemeinschaftsrechtlicher Regelungskompetenzen auf weitere Bereiche wie „Innere Sicherheit“ oder „Justiz“ ausgedehnt. Eine Folge ist, dass die Gliedstaaten und Regionen in Wahrung ihrer Rechtssetzungsbefugnisse EU-Recht umsetzen oder EU-rechtliche Vorgaben in die bestehenden Rechtsordnungen anpassen müssen.

Mit dem in Österreich konstituierten Regelwerk zur Mitwirkung wird sichergestellt, dass nicht unter dem Titel auswärtige Beziehungen oder europäische Integration alle Angelegenheiten der Länder im selbstständigen Wirkungsbereich zu Bundesangelegenheiten werden. Unbeschadet der sich daraus ergebenden Spannungsfelder zwischen EU, Gesamtstaat und Ländern haben die Landtagspräsidenten in ihrem Beschluss vom 8. Oktober 2004 festgestellt, dass sich die Landtage zur europäischen Verantwortung in der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts bekennen – soweit es den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder berührt. Eine solche Aufgabe muss auch nach einer allfälligen künftigen österreichischen Verfassung den Ländern klar zugeordnet bleiben.

Ausblick

Rechtspolitisch ist der Österreich-Konvent wohl jener Prozess, von dem am meisten hinsichtlich der Verfassungsentwicklung erwartet wird. Aus dem Ausschuss 5 – Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – wird festgehalten, dass dort folgende Position hinsichtlich der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht eingenommen wurde:

Als Kriterium für eine neue Zuordnung von Aufgaben werden insbesondere auch im Mandat des Ausschusses die sich aus der EU-Rechtssetzung ergebenden Notwendigkeiten genannt. Die Rechtssetzung der EU erfolgt in einem sehr dynamischen Prozess, ohne sich an einem starren System von Aufgabenzuordnungen zu orientieren. Die Umsetzung von Richtlinien bestimmt sich nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung.

Der Ausschuss diskutierte die Frage, ob es eine sinnvolle Möglichkeit gäbe, unter Wahrung der bundesstaatlichen Struktur die Kompetenzverteilung so zu gestalten, dass europäisches Richtlinienrecht nur einmal umgesetzt werden muss. Dazu gelangte der Ausschuss zu folgender Meinung:

- Nach überwiegender Meinung der Ausschussmitglieder erscheint es nicht sinnvoll, die Umsetzung von EU-Recht ausschließlich dem Bund zu übertragen. Vielmehr sollen Bund und Länder auch weiterhin in ihrem Kompetenzbereich grundsätzlich für die Umsetzung zuständig sein.
- Die Umsetzung von EU-Recht muss in effizienter Weise erfolgen. Verschiedentlich wird angemerkt, dass Mechanismen zu finden sind, die bei der Umsetzung von EU-Recht den Faktor 10 in der Gesetzgebung eliminieren, dh dass Voraussetzungen dafür geschaffen werden sollten, dass europäisches Richtlinienrecht nur einmal umgesetzt werden muss.
- Zu klären ist, ob und in welchen Fällen eine Konzentration der Umsetzung beim Bund sinnvoll erscheint. Zum Beispiel könnten durch die neue Kompetenzverteilung und allfällige neue Auslegungsmaximen verschiedene nur splitterhaft vorhandene Zuständigkeiten der Länder zur Umsetzung von EU-Recht (Datenschutzrecht, IPPC-Recht) auf den Bund übergehen.

Auf die Fragen der Devolution der Gesetzgebungskompetenz im Falle der Säumnis bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht wird verwiesen.

Kritische Beurteilung

1. Die Materien der Länder nach der derzeitigen Kompetenzverteilung in Österreich sind im Vergleich zu den Angelegenheiten des Bundes gering. In diesem Kreis braucht auf die speziellen Angelegenheiten, die den Ländern in Gesetzgebung und Vollziehung überlassen sind, nicht eingegangen werden. Daher haben die Mitwirkungsrechte der Länder in EU-Angelegenheiten in diesen Materien eine inhaltlich vergleichsweise geringe Reichweite.
2. Der EU-Rechtssetzungsakt (Erlassung von Verordnung und Richtlinien) orientiert sich strukturell noch sehr am neuzeitlichen völkerrechtlichen Verhandlungsparadigma. Es sind in erster Linie Regierungsvertreter, die in Ausübung der außenpolitischen Vollzugsgewalt überstaatlich geltende Regeln vereinbaren. Die Folge ist, dass Mitgliedstaaten und noch mehr die Länder nur mehr nachvollziehend, insbesondere die Parlamente, „sanktionieren“. In der Konsequenz leidet die EU im Wesentlichen noch immer am für die zwischenstaatliche Politik typischen Demokratiedefizit. Das im Verfassungsvertrag vorgesehene Beteiligungsverfahren des Europäischen Parlaments als vorläufiger Abschluss der Bemühung, die EU-Rechtssetzung demo-

kratisch zu legitimieren, hat aber die Union als supranationale Organisation eigener Art zweifellos gestärkt und das Demokratiedefizit im Sinne einer parlamentarischen Kontrolle gemindert. Kaum verbessert hat sich allerdings dadurch die parlamentarische Mitbestimmung der subnationalen Einheiten in den Mitgliedstaaten. Einerseits gibt es in fast allen Mitgliedstaaten innerstaatliche Schwächen in der vorausgehenden und begleitenden Mitbestimmung von Verhandlungspositionen der nationalen Regierungen auf EU-Ebene, andererseits ist die Union selbst noch immer in einem hohen Grade föderalismusblind. Die Möglichkeit der Subsidiaritätsklage vor dem EuGH erscheint hier zwar Verbesserungen zu bringen, übersehen wir jedoch nicht, dass kein einziger europäischer Gliedstaat nach der Definition der CALRE aktiv klagslegitimiert ist. Lediglich die nationalen Parlamente und der AdR können für die subnationalen Einheiten durch Gesetzgebungsbefugnis eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips einklagen.

3. Mit dem 1994 gegründeten AdR hat die EU den positiv zu bewertenden Schritt gesetzt, Regionen und Ländern, aber auch den Gemeinden einen direkten Zugang zu den Institutionen der EU in beratender Weise zu eröffnen. Problem ist, dass die innerstaatlichen und föderalen Strukturen der einzelnen Mitgliedsländer der EU – soweit vorhanden – miteinander kaum vergleichbar sind. Bei vergleichbaren Systemen wie etwa zwischen Deutschland und Österreich sind die Kompetenzlagen gänzlich unterschiedlich. Die Unterschiedlichkeit der Kriterien ließe sich beispielhaft erkennen an Kompetenzausstattung, Organisationsstruktur, Vorhandensein von Vertretungskörpern mit und ohne Gesetzgebungskompetenz, Finanzhoheit etc. Dieser an sich positiv zu bewertende Schritt hat zur Folge, dass Verfahren vergleichsweise aufwändig und organisatorische Strukturen relativ groß sind. Nicht zuletzt sei vermerkt, dass aus der Sicht des Parlamentarismus im AdR vor allem Regierungsvertreter oder Vollzugsorgane repräsentiert sind.

ANHANG

EU-Länderbeteiligungsverfahren einheitliche Stellungnahmen der Länder Stand 1. Jänner 2005

Rechtsgrundlagen:

Art 6 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration, BGBl 775/1992;
Art 23d Abs 2 B-VG idF BGBl 1013/1994.

1993

EG-Beitrittsverhandlungen; Liegenschaftserwerb:
VST-2235/207 vom 2.4.1993

EG-Beitrittsverhandlungen; Vogelschutzrichtlinie, Habitatrichtlinie:
VST-2235/340 vom 6.9.1993

EG-Beitrittsverhandlungen; Liegenschaftsverkehr, Erwerb von Zweitwohnsitzen:
VST-2235/353 vom 20.9.1993

1994

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Seilbahnen für den Personenverkehr, KOM (93) 646
(ABl Nr C 70/8 vom 8.3.1994):
VST-2794/4 vom 2.9.1994

Vorschlag für eine Richtlinie über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen
(ABl Nr C 105/8 vom 13.4.1994):
VST-2806/6 vom 13.9.1994

1995

Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG idF 94/24/EWG), Anhang II, Teil 2,
Notifikation betreffend jagdbare Vogelarten:

VST-2816/23 vom 14.3.1995

Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates für ein Programm zur Förderung künstlerischer und kultureller Aktivitäten mit europäischer Dimension - KALEIDOSKOP 2000, KOM (94) 356

(ABI Nr C 324/5 vom 22.11.1994):

VST-2172/3 vom 9.5.1995

Vorschlag für eine gemeinsame Maßnahme betreffend die Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig langfristig in der Union aufhalten (Ratsdokument Nr. 12338/94, ASIM 244):

VST-2868/7 vom 19.7.1995

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 90/428/EWG über den Handel mit Sportpferden und zur Festlegung der Bedingungen für die Teilnahme an pferdesportlichen Veranstaltungen, KOM (94) 11

(ABI Nr C 51/6 vom 19.2.1994):

VST-2233/18 vom 28.7.1995

Grünbuch der Kommission „Die Rolle der Union im Bereiche des Tourismus“

(KOM (95) 97 endg vom 4.4.1995):

VST-2615/19 vom 21.9.1995

Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG idF 94/24/EWG), Anhang II, Teil 2,
Notifikation betreffend jagdbare Vogelarten:

VST-2816/57 vom 28.9.1995

VST-2816/58 vom 6.10.1995

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates für strategische Umweltverträglichkeitsprüfung – Konzept-UVP (kommissionsinterner Entwurf):

VST-2805/133 vom 20.10.1995

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPC-Richtlinie), KOM (95) 88

(ABI Nr C 165/9 vom 1.7.1995):

VST-2805/173 vom 19.12.1995

1996

Europäischer Gerichtshof;
Rechtssache C-1/96 (Tierschutz in der Landwirtschaft):
VST-2194/79 vom 4.3.1996

Regierungskonferenz; grundsätzliche österreichische Position
(BKA 405.860/11-IV/5/96, BMA 907.02/27-III.3/96)
VST-2855/47 vom 22.3.1996

Europäischer Gerichtshof; Rechtssache C-81/96 (Flächenwidmungsplan
– Umweltverträglichkeitsprüfung):
VST-2194/94 vom 28.5.1996

Vorschlag für eine Richtlinie über ein Verfahren zur Anerkennung von
Diplomen, KOM (96) 22 (ABI Nr C 115/16 vom 19.4.1996):
VST-2856/46 vom 11.6.1996

Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über Schutzmaßnahmen betreffend
Kleinf Feuerungen,
Kärntner Heizungsanlagengesetz 1996;
Stellungnahmen der Europäischen Kommission und einiger EU-Mitglied-
staaten
(BMWA 20.621/155-I/A/4/96 vom 28.3.1996):
VST-244/81 vom 25.6.1996

Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein Mehrjahresprogramm
zur Förderung des europäischen Tourismus (1997 - 2000), PHILOXENIA,
KOM (96) 168:
VST-2615/27 vom 15.7.1996

Regierungskonferenz; Subsidiarität:
VST-2855/99 vom 13.8.1996

Entwurf einer Entschließung des Rates zur Chancengleichheit für be-
hinderte Menschen, KOM (96) 406:
VST-2854/203 vom 31.10.96

1997

Gemeinschaftsstrategie über die integrierte Kontrolle von Emissionen aus
kleineren Anlagen, SI (Konsultationspapier der Europäischen Kommis-
sion):
VST-2872/49 vom 10.2.1997

1998

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für die Haltung von Wildtieren in Zoos:

VST-2892/92 vom 22.4.1998

Vorschlag für eine Richtlinie über eine Verringerung des Schwefelgehaltes bestimmter flüssiger Kraft- und Brennstoffe und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG (Schwefelgehalt von Brennstoffen):

VST-2805/706 vom 29.4.1998

Bauproduktenrichtlinie (89/106/EWG), geplante Änderung:

VST-531/870 vom 8.5.1998

Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Legehennen in verschiedenen Haltungssystemen:

VST-2823/90 vom 24.6.1998

Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein einheitliches Finanzierungs- und Planungsinstrument für die Förderung der kulturellen Zusammenarbeit (2000 bis 2004):

VST-2663/36 vom 30.6.1998

Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über Mindestanforderungen für den Schutz von Legehennen in verschiedenen Haltungssystemen:

VST-2823/111 vom 18.11.1998

1999

Vorschlag für eine Richtlinie über Abfälle von elektrischen und elektronischen Geräten:

VST-2937/90 vom 20.4.1999

Vorschlag für eine Richtlinie über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM(99)73:

VST-3074/19 vom 28.4.1999

Vorschlag für eine Richtlinie über die Verbrennung von Abfällen, KOM(98)558:

VST-2805/907 vom 1.6.1999

Vorschlag für eine Verordnung zur Statistik über die Abfallbewirtschaftung, KOM(99)31:

VST-2805/966 vom 13.9.1999

Vorschlag für eine Richtlinie über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM(99)73:

VST-3074/43 vom 19.10.1999

(Änderung zu VST-3074/19 vom 28.4.1999)

2000

Verhandlungsrichtlinien der EK für einen Assoziationsbeschluss EU-Türkei:

VST-2824/7 vom 31.1.2000

Verhandlungsposition Ungarns betreffend Grundverkehr im Rahmen der EU-Erweiterung:

VST-3322/34 vom 17.2.2000

Vorschlag für eine Verordnung zur Statistik über die Abfallbewirtschaftung, KOM(99)31:

VST-2805/1093 vom 5.9.2000

Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, KOM(2000)402:

VST-2805/1119 vom 31.10.2000

2001

EU-Erweiterung, gemeinsame/einheitliche Länderstellungnahme:

VST-3322/72 vom 9.4.2001

Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000;

Teilnahme an biogeographischen Seminaren der EK:

VST-2816/507 vom 24.4.2001

Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000;

Einrichtung einer Internetseite:

VST-2816/508 vom 25.4.2001

Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie über den Schutz von Schweinen, 91/630/EWG, und deren Anhänge, KOM(2001)20:

VST-3935/7 vom 9.5.2001

2002

Fauna Flora Habitat - Richtlinie, 92/43/EWG;

Erweiterung des Anhanges 1 und Änderung des Interpretationshandbuchs:

VST-2816/622 vom 21.3.2002

Sozialleistungen für Behinderte und pflegebedürftige Personen, Export;
Aufforderung der EK zur Stellungnahme:
VST-2610/27 vom 29.4.2002

Vorschlag für eine Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung von
Umweltschäden und zur Sanierung der Umwelt, KOM(2002)17:
VST-4087/25 vom 29.5.2002

Vorschlag für eine Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung von
Umweltschäden und zur Sanierung der Umwelt, KOM(2002)17:
VST-4087/55 vom 23.10.2002
(Änderung zu VST-4087/25 vom 29.5.2002)

2003

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz
der Umwelt, KOM(2002)544:
VST-4099/8 vom 8.1.2003

Staatliche Beihilfen; Ausfallbürgschaft für öffentliche Kreditinstitute:
VST-2482/265 vom 3.3.2003

Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS):
VST-3541/59 vom 26.3.2003

Staatliche Beihilfen; Ausfallbürgschaft für öffentliche Kreditinstitute:
VST-2482/271 vom 27.3.2003)
(Ergänzung und Präzisierung zu VST-2482/265 vom 3.3.2003)

Vorschlag für eine Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung von
Umweltschäden und zur Sanierung der Umwelt, KOM(2002)17:
VST-4087/115 vom 30.6.2003

Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2003)
270:
VST-4763/6 vom 5.9.2003

FFH-Richtlinie, 92/43/EWG; Gemeinschaftsliste der alpinen Region; Ent-
wurf:
VST-2816/814 vom 30.10.2003

2004

Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umwelt-
angelegenheiten, KOM(2003)624:
VST-4367/17 vom 16.4.2004

Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt,
KOM(2004)2:
VST-4657/19 vom 30.6.2004

Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000; Gemeinschaftsliste der kontinen-
talen Region; Entwurf:
VST-2816/923 vom 15.9.2004

Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000; Gemeinschaftsliste der atlantischen
Region; Entwurf:
VST-2816/925 vom 16.9.2004

Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2004)
374:
VST-4763/22 vom 27.9.2004

Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000; Gemeinschaftsliste der atlantischen
und kontinentalen Region; Entwürfe:
VST-2816/934 vom 1.10.2004

Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000; Gemeinschaftsliste der borealen
Region; Entwurf:
VST-2816/968 vom 7.12.2004

Verwendete Literatur

- Bußjäger/Larch, Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents, Föderalismusdokumente, Band 20, Innsbruck 2004
- Kiefer, Die österreichischen Länder und die europäische Integration, Azpilcueta, Cuadernos de derecho, Nr 16, Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2001, pp 247 – 347
- Kramer, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 95, Wien 2004
- Mayer, Regionale Europapolitik, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 87, Wien 2002
- Morass, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 60, Wien 1994
- Österreichische Juristenkommission, Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat, Österreich als Mitglied der Europäischen Union, Tagung 1998, Wien 1999
- Pernthaler, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union – 25 Grundsätze, Institut für Föderalismus, Schriftenreihe Politische Bildung, Band 1, Wien 2000
- Rosner, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 78, Wien 2000
- Staudigl/Fischer (Hrsg), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 66, Wien 1996

Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten – Deutschland

1. Einleitung

Im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags Anfang der neunziger Jahre schafften es die deutschen Länder, eine Forderung durchzusetzen, die sie in den Jahren zuvor immer wieder erhoben hatten.¹ Verfassungsrechtlich wurde nämlich durch Art 23 GG² eine substantielle Beteiligung der deutschen Länder in Europaangelegenheiten im innerstaatlichen Bereich festgelegt, die einerseits wegen ihrer detaillierten Ausformung, andererseits wegen der Unbestimmtheit einiger Begriffe (etwa dem der „maßgeblichen Berücksichtigung“) und den damit verbundenen Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung dieser Grundgesetznorm zunehmend in Kritik geriet.³ So sehr auch der

- 1 Zur Entwicklung der EU-Integration, den Folgen für den deutschen Föderalismus und die Rolle, welche die Länder hierbei einnehmen vgl. Hrbek, Rudolf 1997: Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B24/1997, 12-21 sowie Große Hüttmann, Martin 2004: „Wir müssen aus dem Mischmasch raus“: Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus und die Perspektiven einer Reform, in: Frank Decker (Hrsg.): Föderalismus an der Weggabelung? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden. Kurz gefasst ging und geht es darum, dass durch den Prozess der Europäischen Integration die EU im Laufe der Zeit in zahlreicher werdenden Politikfeldern Gestaltungsmöglichkeiten erhielt; zunehmend auch in Politikfeldern, die in der innerstaatlichen Kompetenzverteilung den Ländern zufielen bzw. -fielen. Das war dann auch die Begründung für die Forderung der Länder nach einer Einbindung des Bundesrats in den europapolitischen Entscheidungsprozess.
- 2 Dazu gehören dann auch das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG) vom 12. März 1993 und die „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 29. Oktober 1993.
- 3 Vgl. beispielhaft Kalbfleisch-Kottsieper, Ulla 2001: Föderaler Kompetenzverlust durch Überkompensation? Eine kritische Bilanz der europapolitischen Mitwirkung der deutschen Länder insbesondere mit Blick auf den Bundesrat, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, 168-187; positiv Clostermeyer, Claus-Peter 2003: Von der Europapolitik der Länder zur Föderalismusreform, in: Matthias Chardon/Ursula Göth/ Martin Große Hüttmann/Christine Probst-Dobler (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, 71-82; allgemeiner in Bezug auf den Föderalismus Fischer, Thomas 2003: Zur Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus – Anspruch und Wirklichkeit der aktuellen Modernisierungsdebatte, in: ebd., 83-96.

zunehmende Art 23 GG von Seiten der „politischen Praktiker“ und der Wissenschaft kritisch beäugt wurde, so fehlt doch kurioserweise bis dato eine zuverlässige und umfassende wissenschaftliche Evaluation zu der Frage, ob und inwieweit Art 23 GG seit seinem Bestehen seinem eigentlichen Entstehungsgrund – nämlich die deutschen Länder mittels innerstaatlicher Strukturen und Prozeduren substantiell am Entscheidungsprozess in der Europäischen Union zu beteiligen – gerecht geworden ist.⁴

Im Zusammenhang mit der Debatte um den europäischen Verfassungsvertrag und der Diskussion um eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung ist Art 23 GG in den letzten zwei, drei Jahren verstärkt ins Rampenlicht der politischen und wissenschaftlichen Bühne gelangt. Und in der Tat bestehen zwischen einer erneuerten bzw veränderten Kompetenz- und Entscheidungsstruktur auf europäischer Ebene (nicht zu vergessen die Implikationen der EU-Osterweiterung!) durch den Verfassungsvertrag und einer erneuerten föderalen Ordnung in Deutschland Verbindungen und Wechselwirkungen, die sich gerade auch an Art 23 GG als dem „Kupplungsstück“ zwischen beiden Arenen deutlich zeigen.

In diesem Beitrag möchte ich in einem ersten Schritt sehr kurz auf die Inhalte des Art 23 GG eingehen und dann die Herausforderungen, denen Art 23 GG gerecht werden muss, benennen und ausführen. Dies führt dann abschließend zu der Frage, wie denn Art 23 GG reformiert werden könnte bzw müsste, um den zuvor herausgearbeiteten Herausforderungen gerecht werden zu können.

2. Zur Erinnerung: Die Inhalte des Art 23 GG⁵

Nach Art 32 GG ist der Bund für die auswärtigen Beziehungen zuständig. Diese Bestimmung brachte es – vereinfacht gesagt – in der Vergangenheit mit sich, dass der Bund in europäischen Angelegenheiten und auch bei der Änderung der europäischen Verträge die Möglichkeit hatte, sich

4 Und es fehlt auch an Maßstäben, nach denen die Wirkungskraft des Art 23 GG beurteilt werden könnte. Freilich darf man nicht vergessen, dass Art 23 GG nicht die einzige Möglichkeit der Länder ist, europapolitische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Ebenfalls wichtig dürften die Ländervertretungen in Brüssel sein, die nicht nur „Informationsbüros“ sind, sondern auch handfeste Lobbying-Organisationen. Die neue bayerische Landesvertretung macht deutlich, welches Selbstbewusstsein zumindest einige der deutschen Länder in diesem Bereich an den Tag legen. Über die Bedeutung des Ausschusses der Regionen kann man geteilter Meinung sein. Vgl hierzu die Berichte von Rudolf Hrbek, Thomas Wiedmann und Annegret Eppler über den AdR in den Jahrbüchern des Föderalismus 2000 ff.

5 Vgl auch Chardon, Matthias 2004: Zur Rolle der Autonomen Gemeinschaften in der spanischen Europapolitik – Ein Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland, in: Sevilla, Rafael ua (Hrsg): Katalonien. Tradition und Moderne, Bad Honnef, 134-143.

über die Interessen der Länder hinwegzusetzen, selbst wenn es dabei um Politikbereiche und Kompetenzen ging, die innerstaatlich den Ländern zufielen. Die Länder hatten praktisch kaum eine Möglichkeit, sich gegen die Übertragung eigener Kompetenzen an die EG/EU zu wehren. Zwar konnten die Länder über den Bundesrat ihre Sicht der Dinge darlegen und entsprechende Beschlüsse an die Bundesregierung weiterleiten, doch konnte sich der Bund relativ einfach über diese Stellungnahmen hinwegsetzen. Erst die im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags erfolgte Grundgesetzänderung veränderte diesen Zustand substantiell. Schon seit 1956 gibt es einen so genannten Länderbeobachter in Brüssel, der als von den Ländern bestellter Beamter dem Bundesrat Bericht erstattet. Ab 1979 galt das so genannte Länderbeteiligungsverfahren, bei dem der Bund zusicherte, seine Verhandlungsposition mit den Ländern abzustimmen, sofern deren Kompetenzen betroffen waren. Dieses wurde 1986 modifiziert und im Sinne der Länder verbessert. Die Beteiligung der Länder fand schließlich ab 1992 im Grundgesetz in Art 23 ihre nunmehr verfassungsrechtliche Verankerung. Diese Änderung des Grundgesetzes war auch deshalb möglich, weil die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags eine Änderung des Grundgesetzes notwendig machte und damit auch die Zustimmung des Bundesrats und also der Länder. Ihre Zustimmung für den Vertrag von Maastricht ließen sich die Länder mit dem Art 23 „bezahlen“.

Das Verfahren nach Art 23 GG sollte zu einer stärkeren Verbindlichkeit des vorher bereits gültigen Bundesratsverfahrens führen.⁶ Die Rechte der Länder in der Europapolitik nach Art 23 sind nun: **erstens** das Informationsrecht, d.h. die Bundesregierung muss den Bundesrat zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit der EU unterrichten; **zweitens** das Recht der Länder zur Stellungnahme zu Rechtsetzungsakten der EU, bevor diese beschlossen werden; **drittens** das Recht zur Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes analog zu innerstaatlichen Regelungen. Das bedeutet: Sind im Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes oder dann, wenn der Bund ansonsten ein Gesetzgebungsrecht hätte, Interessen der Länder berührt, berücksichtigt der Bund die Stellungnahme der Länder. Sind im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder Verwaltungsverfahren betroffen, muss der Bund die Stellungnahme der Länder *maßgeblich* berücksichtigen. Zudem ist sichergestellt, dass in den genannten Fällen Vertreter der Länder auch in den europäischen Beratungsgremien vertreten sind. Ein **viertes** in Art

6 Vgl. dazu Sturm, Roland/Pehle, Heinrich 2001: Das neue deutsche Regierungssystem, Opladen, 76-85.

23 GG genanntes Recht ist die Möglichkeit, dass die Länder selbst in die Rolle der Vertretung Deutschlands in der EU schlüpfen, und zwar dann, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Konkret kann dies bedeuten, dass ein Ländervertreter für Deutschland im europäischen Ministerrat die Verhandlungsführung übernimmt. Freilich muss betont werden, dass bei allen genannten Regelungen und Rechten die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren ist. Der außenpolitische Primat des Bundes bleibt somit gewahrt.

3. Herausforderungen vielfältiger Art

Die Tatsache, dass die Bundesrepublik Deutschland ein föderaler Staat mit einer selbstbewussten gliedstaatlichen Ebene ist, erschwert auf den ersten Blick eine homogene und einheitliche Vertretung deutscher Interessen auf der europäischen Ebene. Denn „die“ deutschen Interessen gibt es oft nicht, sondern es gibt Interessen der Bundesebene (der Bundesregierung samt der sie bildenden Koalitionsparteien und diejenigen der Oppositionsparteien), es gibt die der A- und B-Länder, der ostdeutschen und westdeutschen, der reichen und armen, der großen und kleinen Länder. Kurz: Ein Staat ohne regionale Ebene könnte es leichter haben. Das gilt auch und gerade für die Bedingungen, unter denen Politik gemacht wird im Gremium der „Herren der Verträge“, dem Ministerrat, und in den vorgeschalteten Arbeitsgruppen des Rates, dem COREPER und so weiter. Die Union der 25 wird zudem, so der Europäische Verfassungsvertrag in Kraft treten sollte, unter nochmals für Föderalstaaten erschwerten Bedingungen regiert werden; darauf wird noch im Einzelnen zurückzukommen sein. Und dann: Welche Auswirkungen hätte denn eine Bundesstaatsreform (also va eine Entflechtung der Zuständigkeiten) auf die Funktionsweise des Art 23 GG gehabt? Wie hätte es um die europäische Fitness von Bund und Ländern gestanden? Man könnte sagen, die auf Bundesebene propagierte Entflechtung der Zuständigkeiten hätte sich auch auf diesem Feld, dem Art 23 GG, widerspiegeln müssen. Der Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, Erwin Teufel, machte zu Beginn der Bundesstaatskommission entsprechende Vorschläge und warb für belgische Verhältnisse.⁷ Man hätte aber auch argumentieren können, dass die Länder dem Bund

7 Was genau unter belgischen Verhältnissen zu verstehen wäre, findet sich bei Delmartino, Frank 2003: Die Beteiligung belgischer Regionen an der Entscheidungsfindung im Ministerrat der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg): Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden, 423-431.

größere Handlungsspielräume in Brüssel einräumen müssen dafür, dass sie innerstaatlich an Kompetenzen gewinnen. Mit anderen Worten: Art 23 GG als Kupplungsstück zwischen föderaler und europäischer Ebene hätte wohl modifiziert werden müssen; und jedenfalls hätte eine Bundesstaatsreform Herausforderungen für diesen Verfassungsartikel mit sich gebracht. Im Folgenden will ich nun näher auf diese Überlegungen eingehen.

3.1. Herausforderung 1: Der Europäische Verfassungsvertrag

Auch wenn die ersten Mitgliedstaaten der EU den Verfassungsvertrag bereits ratifiziert haben, ist doch unsicher, ob er in dieser Form in Kraft treten wird, da mehrere Staaten Referenden angesetzt haben, deren Resultate nur schwer vorherzusagen sind. Die seinerzeitigen Ergebnisse in Dänemark und Irland lassen einen vorsichtig werden. Doch wie auch immer: Erlangt der Vertrag Gültigkeit, wird dies viele Veränderungen in der institutionellen Struktur bzw in den Entscheidungsprozessen mit sich bringen; und die Stellung der Regionen in der EU wird gestärkt. Gleichzeitig gibt es aber auch Veränderungen, die potenziell den Gestaltungsspielraum der Regionen einengen bzw gefährden können.

Die wichtigste Herausforderung für den Art 23 GG ist wohl das neue Subsidiaritätsprotokoll mit Frühwarnsystem und Klagemöglichkeit für nationale Parlamente vor dem Europäischen Gerichtshof.⁸ Das Frühwarnsystem, das den nationalen Parlamenten (und damit auch dem Deutschen Bundesrat) ermöglichen soll, rechtzeitig Bedenken gegen geplante Gesetzgebungsakte der Kommission äußern zu können, erfordert eine zumindest formale Abstimmung des Vorgehens zwischen Regierung, Bundestag und Bundesrat, soll der Eindruck vermieden werden, von den genannten Akteuren würden planlos unterschiedliche Standpunkte vertreten, was im Sinne eines möglichst geschlossenen Auftretens Deutschlands auf der Brüsseler Bühne vermieden werden sollte.⁹ Es stellt sich die Frage, wie ein solches aufeinander abstimmen aussehen könnte und ob es auf verfassungsrechtlicher Ebene in Art 23 GG oder aber im EUZBLG bzw in der Bund-Länder-Vereinbarung ver-

8 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Amtsblatt der Europäischen Union C 310, 16.12.2004, 207 ff.

9 Die Länder hatten sich schon 2003 Gedanken darüber gemacht, welche Auswirkungen die EU-Verfassung auf die Bund-Länder-Beziehung und die Mitwirkung der Länder in EU-Angelegenheiten denn haben könnte. Vgl auch Bauer, Michael W. 2004: Der europäische Verfassungsprozess und der Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg): Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, 453-475, dort FN 56.

ankert werden müsste. Gerade im Falle unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wäre es – neben Konflikten zwischen Bundes- und Länderinteressen – denkbar, dass die Standpunkte sehr wohl unterschiedlich aussehen.

Eine weitere Herausforderung für die deutschen Länder besteht in der verstärkten Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip in vielen Politikfeldern und in der so genannten Passerelle-Klausel des Verfassungsvertrages, die einen erleichterten Übergang zur Mehrheitsabstimmung im Rat vorsieht.¹⁰ Ohne Einstimmigkeit gibt es keine Veto-Möglichkeit und die grundsätzliche Entwicklung geht in die Richtung einer verstärkten Abstimmung per Mehrheit. Unter den komplexen Verhandlungsbedingungen der EU mit 25 Mitgliedstaaten wird es immer wichtiger, so genannte Package-Deals zu vereinbaren, was bedeutet, dass ein Staat über entsprechende Koalitionsbildung im Ministerrat das eine Mal das erhält, was er wünscht und das andere Mal Kompromisse eingeht und den Interessen anderer Staaten den Vortritt lässt. Wenn aber nun die Bundesrepublik Deutschland unter den Bedingungen des Art 23 GG in Bereichen verhandeln muss, für die eine „maßgebliche Berücksichtigung“ der Länderinteressen gilt und damit der innerstaatliche Entscheidungsprozess (also der zwischen Bundesrat und Bundesregierung) eine eminente Bedeutung erhält, der den Verhandlungsprozess Deutschlands in Brüssel erschwert, muss es automatisch zu Problemen kommen. Auch in diesem Bereich stellt sich freilich die Frage, ob eine Lösung des Problems, so es denn von allen als solches erkannt und bezeichnet wird, über eine verfassungsrechtliche Norm geregelt werden muss oder ob es auch andere Wege gibt, die Interessen von Bund und Ländern miteinander zu versöhnen. Diese Überlegungen führen dann auch zur generellen Frage, ob Art 23 GG noch der Funktionslogik einer erweiterten Union mit veränderten Entscheidungsmodi und mehr Kompetenzen gerecht wird und ob die Probleme, die Bund und Länder innerstaatlich miteinander haben, auf der europäischen Ebene gespiegelt werden (müssen oder sollen).

¹⁰ Das heißt ohne zuvor eine Regierungskonferenz einberufen zu müssen. Zu den Details siehe Vertrag über eine Verfassung für Europa: Artikel IV-444: Vereinfachtes Änderungsverfahren. Allerdings sieht auch diese Klausel vor, dass ein entsprechendes Vorhaben den nationalen Parlamenten vorgelegt werden muss. Spricht sich eines der nationalen Parlamente innerhalb von sechs Monaten gegen dieses Vorhaben aus, kann es auch nicht in Kraft treten.

3.2. Herausforderung 2: Funktionsdefizite

Bund und Länder haben seit Bestehen des Europaartikels positive und negative Erfahrungen mit diesem gemacht. Im Rahmen der Bundesstaatsreform, bei der es ja auch um die Europafähigkeit des deutschen Bundesstaates gehen sollte, wurden deswegen von beiden Seiten Vorschläge gemacht, wie aus ihrer jeweiligen Sicht Art 23 GG optimiert werden könnte.¹¹ Es liegt in der Natur der Sache, dass die Vorschläge konträr waren. Gleichwohl ist die Kritik beider Seiten an der Ausformung und praktischen Anwendung dieses Artikels durchaus berechtigt. Auf den Nenner gebracht könnte man sagen, Art 23 GG funktioniert nur, weil er nicht dem Wortlaut nach angewendet wird.

Der Bund hat im Rahmen der Bundesstaatskommission dargelegt,¹² dass Art 23 GG die Verhandlungsfähigkeit der Bundesrepublik einschränke, sodass *flexibles* Verhandeln (im Sinne der oben genannten Package-Deals) nicht mehr möglich sei. Der Bundesrat reagiere auf Anfragen der Bundesregierung viel zu langsam, weswegen sie nicht wisse, wie die Länder zu einzelnen Fragen stünden und damit auch nicht verhandeln könne. Das ganze Verfahren sei zu schwerfällig und zudem gebe es ständig Konflikte um die Frage, wer im Rat die Verhandlungsführung übernehme (Art 23 Abs 6 GG) und was im Einzelnen „Berücksichtigung“ bzw. „maßgebliche Berücksichtigung“ heiße (Art 23 Abs 5 GG).¹³ Der Bund zog daraus den Schluss, dass zu überlegen sei, die Absätze 3-7 zu streichen, damit Deutschland als „dezentralisierter Einheitsstaat“ in Brüssel auftreten könne. Alle etwaigen Abstimmungsmechanismen zwischen Bund und Ländern könnten dann auf einfachgesetzlicher Ebene geregelt werden. Eine solche Forderung mussten die Länder als Kampfansage verstehen.

11 Vgl etwa für die Länderseite Kommissionsdrucksache 0034: Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, Kurt Beck: Hintergrundinformationen der rheinland-pfälzischen Landesregierung zur Ländermitwirkung in EU-Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Reformüberlegungen zu Artikel 23 GG vom 24. März 2004; und Kommissionsdrucksache 0045: Föderalismusreform. Positionspapier der Ministerpräsidenten vom 14. Mai 2004 oder auch die Konkretisierung der Länderposition zur Mitwirkung der Länder an der EU-Rechtssetzung vom August/September 2004. Für den Bund vgl seine Positionierung vom 4. Mai 2004 (Kommissionsdrucksache 0041) sowie vom November 2004. Alle Kommissionsdrucksachen und Stenographischen Protokolle der öffentlichen Sitzungen finden sich auf der Website des Bundesrates: www.bundesrat.de (rev 15.01.2005).

12 Vgl Kommissionsdrucksache 0041 und das Stenographische Protokoll der Sitzung der Bundesstaatskommission vom 14. Mai 2004.

13 Eine Klärung durch das Bundesverfassungsgericht, was die Begriffe im Einzelnen bedeuten und inwieweit sie die Bundesregierung in den Verhandlungen binden, fand bislang nicht statt.

Demgegenüber stellten die Länder zunächst fest, dass Artikel 23 GG im Großen und Ganzen funktioniere und dass die Behauptungen der Bundesregierung zurückzuweisen seien.¹⁴ Sodann forderten die Länder, Art 23 GG müsse präzisiert werden, es müsse eine Bindungswirkung der Beschlüsse des Bundesrates geben, wenn es um maßgebliche Berücksichtigung gehe. Außerdem müsse der innerstaatliche Abstimmungsprozess in mehreren Bereichen effektiviert werden. Sehr weitreichende Überlegungen, die ganz am Anfang der Tätigkeit der Bundesstaatskommission gestanden hatten (etwa der schon erwähnte Vorschlag von Erwin Teufel), wurden schnell fallengelassen. Und am Ende wären die Länder wohl bereit gewesen, Absatz 6 (Verhandlungsführung im Rat) zu streichen. Die übrigen Bestimmungen hätten jedoch im Sinne der Länder präzisiert bzw. verschärft werden sollen.

Man kann durchaus die Schlussfolgerung ziehen, dass auch die Anwendung des Europaartikels seit Bestehen auf beiden Seiten zu der Erkenntnis führte, dass Änderungen kommen müssten, unabhängig von Europäischem Verfassungsvertrag und Föderalismusreform.

3.3. Herausforderung 3: Bundesstaatsreform

Die angestrebte und schlussendlich gescheiterte Bundesstaatsreform hätte auch auf andere, eher indirekte Weise Einfluss auf einen nicht veränderten bzw. angepassten Art 23 GG gehabt. Durch eine stärkere Entflechtung, d.h. Kompetenzübertragung auf die Länder, wären deren Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene über Art 23 Abs 5 bzw Abs 6 GG erheblich gestiegen.¹⁵ Eine Entflechtung auf innerstaatlicher Ebene hätte somit eine stärkere Verflechtung auf der europäischen Ebene zwischen Bund und Ländern mit sich gebracht, denn der Abstimmungsbedarf zwischen beiden Seiten wäre ja gestiegen. Dem wird bei gleichzeitiger vermehrter Mehrheitsabstimmung im Rat ein Einflussverlust von Bund und Ländern gegenüberstehen, eine Vetomöglichkeit im Rat wird ja in viel weniger Fällen möglich sein. Auf jeden Fall wären die Herausforderungen, wie sie eben unter der Überschrift Funktionsdefizite aufgezählt wurden, gewachsen, eine enge und schnelle Abstimmung zwischen Bund und Ländern wäre in höherem Maße notwendig geworden.

Jeder, der sich mit der Materie intensiv beschäftigt, dürfte bestätigen, dass eine Lösung für die vielfältigen Herausforderungen, vor denen Art

14 Vgl. va Kommissionsdrucksache 0034.

15 In mehr Fällen hätte nämlich die „maßgebliche Berücksichtigung“ gegolten und in mehr Fällen hätte ein Landesminister die Vertretung der Bundesrepublik im Rat übernehmen können.

23 GG steht, nicht leicht zu finden ist. Bund und Länder haben je eigene, gut begründete und aus der Sachlogik heraus einleuchtende Interessen. Diese Interessen gehen natürlich nicht in die selbe Richtung. Hinzu kommt, dass die Funktionslogiken der Entscheidungsprozesse bzw der politischen Arenen auf europäischer und innerstaatlicher Ebene nicht deckungsgleich sind. Und wenn dann unter den Bedingungen des Mehr-ebenen-systems das Kupplungsstück zwischen beiden Ebenen inadäquat ausgestaltet ist, muss es automatisch zu Problemen kommen. Nachfolgend will ich deshalb skizzenhaft einige Überlegungen anstellen, welchen Weg eine mögliche Reform des Art 23 GG mitsamt EUZBLG und Bund-Länder-Vereinbarung einzuschlagen hätte bzw auf was sie Rücksicht nehmen sollte.

4. Überlegungen zu einer Weiterentwicklung des Art 23 GG

Grundlegende Begriffe zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Ausgestaltung eines politischen Systems oder auch spezieller von Entscheidungsprozessen sind „Demokratie“ und „Effizienz“. Demokratie soll in diesem Zusammenhang bedeuten, dass die demokratische Legitimität der Entscheidungsträger möglichst direkt sein sollte. Positionen des Bundestages und des Bundesrates müssen die Chance haben, in den europäischen Entscheidungsprozess rechtzeitig und inhaltlich prägend einfließen zu können. Die sowieso schon gegebene Vormacht der Exekutiven sollte nicht noch weiter voranschreiten.¹⁶ Dabei sollten Länderinteressen nicht vom Bund, Bundesinteressen nicht von den Ländern übergangen werden. Effizienz soll hier heißen, dass die in Art 23 GG festgelegten Verfahren sich nicht hemmend auf die Position und Verhandlungsspielräume Deutschlands in den Ratsverhandlungen auswirken dürfen. Rasche Entscheidungen bzw Reaktionen der beteiligten Akteure, ein möglichst geschlossenes Auftreten und die Berücksichtigung berechtigter Interessen von Bund und Ländern müssen gewährleistet sein. Damit dürfte Deutschland als europäischer Akteur besser aufgestellt sein

16 Das würde dann eigentlich auch bedeuten, die Länderparlamente in diesen Prozess mit einzubeziehen. Wie dies angesichts von 16 Ländern einigermaßen effizient und zeitnah geschehen könnte, sei allerdings dahingestellt. Es wird wohl kaum möglich sein.

als durch eine allfällige Kakophonie deutscher Interessen und Meinungen.¹⁷

Art 23 GG als „Europäisierungsnorm“¹⁸ im föderalen Zusammenspiel von Bund und Ländern muss versuchen, den Funktionslogiken beider Ebenen – der deutschen und der europäischen – gerecht zu werden. Ein solches „Europäisierungskriterium“ würde dann also bedeuten, dass ein in Zukunft entflochtener deutscher Föderalismus auf europäischer Ebene nicht die zuvor bestehende Verflechtung bestehen lassen sollte. Eventuell auftretende Meinungsunterschiede zwischen Bund und Ländern sollten nicht so strukturell bearbeitet werden, dass Deutschland auf der Europaebene als vielstimmiger Akteur auftritt. Allfällige Konflikte müssten also die beteiligten deutschen Akteure „unter sich“ und im Vorfeld ausmachen und dann geschlossen auftreten. Letztlich würde dies eine stärkere Kultur des gegenseitigen Vertrauens und der Kooperation notwendig machen. Dass das nicht einfach ist, ist klar, gleichwohl kann eine solche Anregung ja trotzdem richtig sein. Wenn dann noch hinzukäme, dass die Länder innerstaatlich in solchen Bereichen Kompetenzen haben, für welche die europäische Ebene keine oder allenfalls ergänzende Kompetenzen hätte, würden allfällige Konflikte minimiert. Das ist sowieso ein Punkt, der in den Verhandlungen der Bundesstaatskommission eine größere Rolle hätte spielen müssen.¹⁹ Denn was nutzen Kompetenzverlagerungen vom Bund auf die Länder, wenn man dann feststellt, dass in diesen Bereichen die EU längst der dominierende Regelsetzer geworden ist?

Die zuvor dargelegten Überlegungen lassen mich zu folgendem Schluss kommen: Der Bundesrat muss sich in Bezug auf Art 23 GG pro-

17 Zudem geht es bei Art 23 GG ja eben um europäische Entscheidungsprozesse und da ist geschlossenes Auftreten im Sinne der Effizienz wichtiger als die aus dem innerstaatlichen Raum kommende Bemühung, die demokratisch legitimierten Interessen der Länder auf (übermäßige) Kosten der Verhandlungsposition des Bundes zu stärken.

18 Der Begriff „Europäisierung“ erlebt in der wissenschaftlichen Debatte derzeit eine Blüte. Zu den unterschiedlichen Verständnissen dieses Begriffes vgl etwa Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg) 2003: *The Politics of Europeanization*, Oxford und Eising, Rainer: *Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg): *Europäische Integration*, Opladen, 2. Aufl, 387-416. Ich spreche hier von „Europäisierungsnorm“, weil Art 23 GG den Versuch darstellt, das innerstaatliche föderale System den Funktionserfordernissen des europäischen Entscheidungssystems anzupassen, ohne die innerstaatliche Kompetenzordnung zu missachten.

19 Die Bertelsmann-Stiftung hat in ihren Papieren zur Bundesstaatskommission immer wieder auf diesen Punkt hingewiesen. Vgl etwa Bertelsmann-Stiftung 2004: *Die Europafähigkeit des deutschen Bundesstaates. Diskussionspapier zum Föderalismus-Reformdialog*, 10. Mai 2004, 4.

aktiv verhalten. Es muss sein Ziel sein, zu relevanten Dokumenten bzw. Angelegenheiten rechtzeitig und umfassend Stellung zu nehmen und seine Interessen klar zu artikulieren. Um dies möglich zu machen, sollten vor allem die bestehenden Strukturen optimiert werden. So ließe sich überlegen, die Europakammer des Bundesrats stärker zu nutzen, da darüber eine schnellere Abstimmung möglich sein dürfte, als wenn die Angelegenheit den „normalen“ Gang der Dinge geht. Zu einer besseren und schnelleren Stellungnahme sollte auch gehören, den Ländern mehr Einblick in die Verhandlungsabläufe in Brüssel zu verschaffen. Eine Konstruktion wie in Österreich – d.h. die Integration der Länder in die Ständige Vertretung in Brüssel – könnte erwogen werden. Gleichzeitig wäre es dann auch erforderlich, dass die deutschen Bundesländer über ihre Brüsseler Landesvertretungen abgestimmter auftreten, damit Deutschland nicht als vielstimmiger Chor wahrgenommen wird, sondern als möglichst einheitlicher Akteur, bei dem es klar zu identifizierende Ansprechpartner gibt. Umgekehrt besteht ja auch auf Bundesseite ein von vielen wahrgenommenes Defizit bei der Koordinierung der verschiedenen Bundesressorts, wenn es um Europafragen geht.

Im Sinne einer verbesserten Effizienz wäre es vermutlich auch, wenn die Länder auf ihr Recht verzichteten, die Verhandlungsführerschaft im Rat nach Art 23 Abs 6 GG zu übernehmen. Dafür müssten dann Vertreter der Länder vom Bund enger in die Arbeitsgruppen des Rates eingebunden werden.

Sollte es doch noch zu einer Reform des deutschen Bundesstaates kommen, wäre auf jeden Fall darauf zu achten, auch in Bezug auf die europapolitische Beteiligung der Länder zu entflechten. Die in Verfassungsrecht gegossenen Beteiligungsmöglichkeiten der Länder sollten nicht noch verschärft werden, die bereits identifizierten Probleme mit der bestehenden Version des Art 23 GG sollten auf einfachgesetzlicher oder auf der Ebene einer Bund-Länder-Vereinbarung gelöst werden. Schon alleine durch den hoffentlich in Kraft tretenden Europäischen Verfassungsvertrag und sein Subsidiaritätsprotokoll verfügen die Länder über mehr Einflussmöglichkeiten. Letztlich müsste es auch im Sinne der Länder sein, wenn Deutschland im Rat einheitlicher und geschlossener auftritt.

Wie bereits gesagt, allfällig auftretende Konflikte zwischen Bund und Ländern müssen in Zukunft schneller und in einem kooperativeren Geiste als bislang gelöst werden. Das oftmals auf beiden Seiten festzustellende Misstrauen steht dem leider entgegen. Doch versteht man sich nicht als Einheit, werden die deutschen Akteure und damit der deutsche Födera-

lismus in Brüssel in Zukunft verstärkt auf Probleme stoßen – und das kann in niemandes Interesse sein.



EUROPÄISCHES
ZENTRUM FÜR
FÖDERALISMUS-
FORSCHUNG

Workshop

Föderalismus in der Diskussion: Österreich- Konvent und Föderalismuskommission in Deutschland

Schloß Hofen bei Bregenz, Vorarlberg, 26./ 27. November 2004

Die föderalen Ordnungen von zwei der ausgeprägtesten Föderalstaaten Europas stehen derzeit in der Diskussion: Sowohl in Österreich als auch in Deutschland tagen Kommissionen, in denen intensive und umfassende Reformen beraten werden und die in kürzester Zeit (Text-) Vorschläge zu einer Staats- und Verfassungsreform vorlegen sollen:

Seit November 2003 tagt in Berlin die „Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“. Sie erarbeitet „Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“ (Einsetzungsbeschlüsse von Bundestag und Bundesrat).

Eine ganz ähnliche Aufgabe hat das Gründungskomitee dem seit Juni 2003 tagenden Österreich-Konvent aufgetragen. In den „Grundsätzen des Österreich-Konvents zur Staatsreform“ heißt es: „Die künftige Verfassung soll eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen.“

In den nächsten beiden Tagen wird im Gespräch zwischen Wissenschaftlern und Praktikern über den Stand der beiden Reformprozesse informiert und diskutiert.

Tagungsprogramm

26. November 2004

- 13.00 Uhr** **Begrüßung und Einführung in den Workshop**
durch **Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger**, Direktor des
Instituts für Föderalismus, Innsbruck
und **Prof. Dr. Rudolf Hrbek**, Vorstandssprecher des
Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung,
Tübingen
- 13.30 Uhr** **Der Österreich-Konvent**

Kompetenzverteilung
Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Vorsitzender des
Konventsausschusses, Aufgabenverteilung zwischen
Bund, Ländern und Gemeinden

Bundesrat
Jürgen Weiss, Vizepräsident des österreichischen
Bundesrates

Finanzen
ao. Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Universität
Innsbruck

Jeweils Kurzreferat und anschließende Diskussion
- 16.00 Uhr** **Die Föderalismus-Kommission in Deutschland**

Kompetenzverteilung
Thomas Fischer, M.A., Bertelsmann Stiftung

Bundesrat
Martin Brandt, Staatsministerium Baden-Württem-
berg, Stuttgart

Finanzföderalismus
Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, Universität Magdeburg

Jeweils Kurzreferat und anschließende Diskussion

18.00 – 19.30 Uhr Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten

Österreich:

HR Dr. Karl Edtstadler, Landtagsdirektor von Salzburg, Salzburg

Deutschland:

Matthias Chardon, M.A., Universität Tübingen

27. November 2004

9.00 – 10.00 Uhr Abschlussdiskussion zu den Themenschwerpunkten

Parallelen der Reformbemühungen in Österreich und Deutschland

10.30 – 12.00 Uhr Rundgespräch

Hinweise auf neue Entwicklungen der Föderalismus-Forschung

Das elektronische Netzwerk der Jahrbuchautoren, die neue Homepage des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung

Themenvorschläge für das Jahrbuch des Föderalismus

12.00 Uhr Ende der Veranstaltung

Verzeichnis der Referenten und der Teilnehmer

Referentin und Referenten:

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck, und Landtagsdirektor von Vorarlberg, Bregenz

Martin Brandt, Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, abgeordnet zum Staatsministerium Baden-Württemberg, Referat Bundespolitik, Föderalismus, Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Stuttgart

Matthias Chardon, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen

Hofrat Dr. Karl Edtstadler, Landtagsdirektor von Salzburg, Salzburg

Thomas Fischer, M.A., Verantwortlicher Projektmanager, Projekt „Moderne Politische Steuerung“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

ao. Univ. Prof. Dr. Anna Gamper, Institut für öffentliches Recht und Finanzrecht, Universität Innsbruck

Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Professor am Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen, Sprecher des Vorstandes des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, Professor am Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Jürgen Weiss, Vizepräsident des österreichischen Bundesrates, Bundesminister a.D., Bregenz

Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

Hofrat Dr. Heinz Anderwald, Landtagsdirektor der Steiermark, Graz

Dr. Kira Baranova, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Michael W. Bauer, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Lehrstuhl für Vergleichende Policy Forschung und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz

Katrin Böttger, M.A., Forschungsreferentin am Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Dipl.-Pol. Jörg Broschek, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Kanada-Studien, Universität Augsburg

Eva-Maria Burger-Felß, Oberregierungsrätin, Referat Europapolitik, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart

Dr. Klaus Detterbeck, Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Dr. Hans-Jörg Dietsche, Referent für Rechtspolitik, Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen, Berlin, und Lehrbeauftragter an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Ass. iur. Annegret Eppler, M.A., Wissenschaftliche Koordinatorin des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Mag. Dr. Franz Fallend, Assistent, Fachbereich Geschichts- und Politikwissenschaft, Universität Salzburg

Stephan Förster, M.A., Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der RWTH Aachen

Prof. Dr. Dieter Freiburghaus, Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaft, Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP), Universität Lausanne

Dr. Martin Große Hüttmann, Akademischer Rat am Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen

Mag. rer. publ. Sven Hinterseh, Regierungsrat bei der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund in Berlin

Dr. Simone Knemeyer, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Referat IV.1, Europapolitik, Düsseldorf

Karl-Heinz Lambertz, Ministerpräsident der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Eupen, Lehrbeauftragter an der Rechtsfakultät der Katholischen Universität Louvain-la-Neuve, Löwen

Mag. Daniela Larch, Institut für Föderalismus, Innsbruck

Uwe Leonardy, M.A., Stellvertretender Vorsitzender des IPSA Federalism and Federation Research Committee, Bad Honnef

Dr. Hartmut Marhold, Generaldirektor des „Centre international de Formation Européenne“ (CIFE), Nizza, früher Generalsekretär der europäischen Bewegung und Europa-Union Deutschland, Lehrbeauftragter an der FU Berlin und an der Universität zu Köln

Dr. Marc-Oliver Pahl, Umweltministerium Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Tobias Schächtelin, Mitarbeiter und Verantwortlicher für die Homepage am Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Prof. Dr. Aimo Rynänen, Professor am Institut für Kommunalwissenschaften, Universität Tampere

Ernst Wegscheider, Institutsassistent, Institut für Föderalismus, Innsbruck

Dr. Jens Woelk, Ricatore, Juristische Fakultät, Universität Trient, und Senior Researcher an der Europäischen Akademie Bozen

Ass. iur. Carolin Zwilling, Europäische Akademie Bozen.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94 vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (€ 28,71 vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (€ 11,99)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (€ 4,21 vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (€ 18,17)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (€ 10,17)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (€ 10,03)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (€ 10,03 vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980.
ISBN 3-7003-0247-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980.
ISBN 3-7003-0250-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980.
ISBN 3-7003-0251-7 (€ 34,88 vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (€ 13,66)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (€ 10,76 vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982.
ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42 vergriffen)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des **Bundesrates** der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983.
ISBN 3-7003-0524-9 (€ 34,88)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (€ 20,35)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96 vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (€ 52,32 vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (€ 37,79)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (€ 14,17)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (€ 13,08)
- 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. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)

- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (€ 21,08 vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (€ 16,71)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (€ 18,89)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)

- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompentzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (€ 33,14 vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchstelner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)

- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66).
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70).
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35).
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89).
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00).
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00).
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00).
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00).
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90).
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90).
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90).
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90).
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90).
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00).
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90).
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90).

- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90).
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (€ 18,90).
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76).
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76).
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90).
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN-3-7003-1504-X (€ 7,90).

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594 Fax +43/512/574594-4
www.foederalismus.at e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Werner SEIF, Niederösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Wolfgang NEBES, Niederösterreich
Hofrat Dr. Ludwig STAUDIGL, Niederösterreich
Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Jörg MAYER, Oberösterreich
Landtagsdirektor Dr. Helmut HÖRTENHUBER, Oberösterreich
Hofrat LL.M. Dr. Gerhard HÖRMANSEDER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol
Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Mag. Christine SALCHER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Landesamtsdirektor aD Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

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

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