

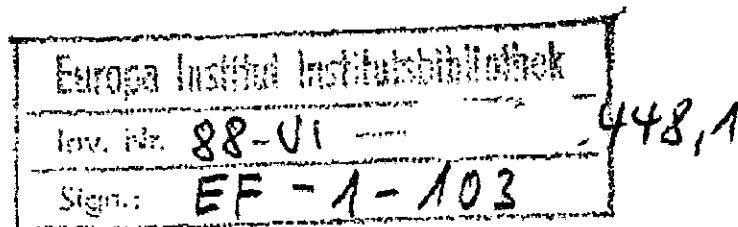
Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 103

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS  
und Professor Dr. Michael R. WILL

Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER  
Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht  
der Universität Salzburg

**DAS FÖDERALISMUSKONZEPT DER  
ÖSTERREICHISCHEN BUNDESVERFASSUNG  
UND SEINE PRAKTISCHE ENTWICKLUNG**



Vortrag gehalten am 11. Mai 1987 in der Universität Salzburg  
vor den Teilnehmern des  
Aufbaustudienganges "Europäische Integration" des Europa-Instituts  
der Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Das Föderalismuskonzept der österreichischen  
Bundesverfassung und seine praktische Ent-  
wicklung

I. Einleitung

1. Der Föderalismus ist in den letzten Jahren in ständig steigendem Maße Gegenstand staatsrechtlicher und verfassungspolitischer Überlegungen geworden. Interessanterweise vermochten sich bundesstaatliche Konzeptionen in der Staatenwelt nach dem 2. Weltkrieg nicht nur zu erhalten (Deutschland, Schweiz, Österreich), sondern sogar neu durchzusetzen (man beachte etwa die föderative Struktur Jugoslawiens und der Tschechoslowakei sowie die Föderalisierungstendenzen in Dänemark und Belgien). Sogar in den Tendenzen zur Regionalisierung und Dezentralisierung klassischer Einheitsstaaten zeigen sich Anklänge und eine bewußte Imitation einzelner Regelungsinstrumente der Bundesstaaten (so z.B. in Frankreich, Italien, Spanien). Zumindest für europäische Verhältnisse darf man vielleicht - ohne daß dies hier näher untermauert werden kann - eine These wagen: Der säkulare Trend zum Wachstum der Zentralgewalten scheint sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht mehr ungebrochen fortzusetzen. Mag auch der äußere Antrieb zur Föderalisierung oder Verstärkung föderaler Ordnungselemente in den einzelnen Staaten verschiedene Ursachen haben (z.B. Auffangen von nationalen Spannungen, regionalen Entwicklungsunterschieden, Demokratisierungsbestrebungen usw.)<sup>1</sup>, so liegt der tiefere Grund doch stets in der Besinnung der Menschen auf kleinere und gegliederte Ordnungen.

2. Wenn ich nun - Ihren Erwartungen entsprechend - über das Föderalismuskonzept der österreichischen Bundesverfassung sprechen soll, so muß man vorweg einbekennen, daß der in

vielen unvollständige und gewisse Anomalien aufweisende Bundesstaat Österreich nur aus dem historischen Kompromiß der großen politischen Lager erklärbar ist, die schon zu Beginn der Republik zugleich zentralistische und föderalistische Konzepte vertreten haben. Der innere Widerspruch, keines dieser Konzepte konsequent verwirklicht zu haben, blieb lange - und zwar verfassungspolitisch bis etwa in die 60er-Jahre eher unbeachtet<sup>2 3</sup> - bestehen und hat das Wort vom "unerfüllten Bundesstaat" aufkommen lassen<sup>4</sup>.

3. Ohne den psychologischen Gründen im einzelnen nachgehen zu können, scheint sich im Österreich der 2. Republik zugleich mit der Festigung des Österreichbewußtseins in neuerer Zeit auch ein neues Landesbewußtsein eingestellt zu haben. Im Zusammenhang mit diesem neuen Selbstbewußtsein, das wohl vielfältige Wurzeln hat (historische, ökonomische, politische, emotionale usw.), entwickelte sich in den letzten eineinhalb Jahrzehnten in ständig steigendem Maße auch eine neue verfassungspolitische Debatte um die Aus- und Umgestaltung des österreichischen Bundesstaates. Zum einen geht es den Ländern darum, im Laufe der Zeit verlorene Positionen wiederzuerlangen, zum anderen auch darum, den Bundestaat in "reinerer" oder verbesserter Form zu verwirklichen. Diese verfassungspolitische Debatte ist zunächst gekennzeichnet durch das - mehrfach aktualisierte - offizielle "Förderungsprogramm der Bundesländer"<sup>5</sup>. Sie hat aber in neuerer Zeit durch eine private Initiative, nämlich die sog. Bürgerinitiative "Pro Vorarlberg" kräftigen Antrieb erhalten<sup>6</sup>. Die Mobilisierung des öffentlichen Bewußtseins, nicht nur über die Medien, ging so weit, daß sich der Nationalrat und der Vorarlberger Landtag jeweils in einer Enquête mit Grundsatzfragen des Föderalismus befaßten<sup>7</sup>. Über einen größeren Teil der Anliegen der erwähnten Bürgerinitiative wurde auf Grund eines Beschlusses des Landtags (Art. 26 Abs. 5 LV) in Vorarlberg am 15.6.1980 eine Volksabstimmung

durchgeführt, die zur Erkundung des Meinungsstandes des Landesvolkes dienen sollte<sup>8</sup>. 1983 haben dann der Vorarlberger Landtag und ihm folgend der Tiroler Landtag entsprechende "Föderalismus-Resolutionen" gefaßt. Nach diesen beiden Ländern setzte Niederösterreich 1985 eine gesamtösterreichisch bedeutsame Föderalismusinitiative. Der niederösterreichische Landtag verabschiedete am 20. Juni 1985 eine EntschlieÙung betreffend den Föderalismus im Bund, im Land und in den Gemeinden(!). Dies ist umso bemerkenswerter, als ein besonders ausgeprägtes föderalistisches Bewußtsein bisher vorwiegend westlichen und südlichen Ländern zugeschrieben wurde<sup>9</sup>.

## II. Föderalismusbegriffe und Bundesstaatstheorie

1. Es mag von Nutzen sein, eingangs ein paar Worte über die Vielfalt der in Verwendung stehenden Föderalismusbegriffe zu sagen. Es wird nämlich der Föderalismus nicht nur als ein auf die staatliche Ordnung bezogener Begriff verwendet (hier dient er zur Beschreibung der Bundesstaaten, aber auch zur Erfassung asymmetrischer Staatsformen mit teilautonomisierter Regionalgliederung), sondern auch als ein auf alle sozialen und kulturellen Bereiche bezogener Begriff ("gesellschaftlicher bzw. integraler Föderalismus", "Föderalismus als politische Lebensform"), andererseits aber auch für bestimmte Phänomene der internationalen Beziehungen ("überstaatlicher Föderalismus").

Auch sind in den inhaltlichen Ausprägungen zwei verschiedene Grundströmungen erkennbar, von denen die eine vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips vor allem die historisch begründete politische Eigenständigkeit der Gliedstaaten betont, während eine andere Richtung den Föderalismus als ein umfassendes Prinzip der Dezentralisation sieht, das bis zu den Gemeinden oder gesellschaftlichen Kleingruppen hinab-

reiche und kooperative Grundsätze aufweise. Diese zum Teil bis ins vorige Jahrhundert zurückreichenden Grundvorstellungen sozial-philosophischer Art haben oft auch eine Affinität zu bestimmten Ideologien (konservativ christlich-soziale Richtung bzw. sozialistische Richtung).

Unabhängig von der erwähnten Parallelität zu bestimmten ideologischen Grundauffassungen haben diese beiden Modellvorstellungen auch Entsprechungen in den Bundesstaatstheorien, die ganz grob in zwei große Gruppen unterschieden werden können:

- a) Die organische oder Staatenstaatstheorie betont den historischen Zusammenschluß der Länder zu einem Bund. Danach sollen Bund und Länder eine Souveränitätsgemeinschaft bilden und die Landesstaatsgewalt nicht aus der des Bundes ableitbar sein<sup>10</sup>. Nun ist es gewiß historisch zutreffend, daß 1918 nach Wegfall des "dynastischen Bundes" der politische Wille in den Ländern entscheidend oder zumindest mitentscheidend war für das Entstehen der Republik. Einzelne Länder haben sogar förmlich Beitrittserklärungen abgegeben. Juristisch ist dies nach effektivem Entstehen einer neuen Zentralgewalt aber unerheblich.
- b) Nach der insb. von KELSEN begründeten Dezentralisationstheorie<sup>11</sup> ist der Bundesstaat eine in spezifischer Weise dezentralisierte Rechtsordnung. Zwischen Selbstverwaltungskörper und Gliedstaat als Dezentralisierungsphänomen bestehen nach dieser Theorie - zumindest aus rechtstheoretischer Sicht - nur graduelle Unterschiede. Zugleich macht dieses theoretische Konzept die in sich widersprüchlichen Auffassungen von einer geteilten Souveränität im Bundesstaat überflüssig<sup>12</sup>.

2. Wenn im folgenden aktuelle Probleme des österreichischen Föderalismus behandelt werden, so gilt selbstverständlich, daß die Lösung konkreter verfassungsrechtlicher Fragen nicht

von einer bestimmten Bundesstaatstheorie, sondern vom geltenden Verfassungsrecht abhängt. Gleichwohl kann die Dogmatik theoretischer Begriffe nicht entraten, und es soll nicht verhehlt werden, daß m.E. das Kelsen'sche Konzept zur Deutung bundesstaatlicher Verfassungen besonders brauchbar und folgerichtig ist.

Die österreichische Bundesverfassung verwirklicht jene wesentlichen Merkmale, die allgemein als Merkmale eines Bundesstaates angesehen werden, nämlich

- eine Kompetenzverteilung (genauer: eine Verteilung der Staatsfunktionen),
- eine Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des sog. "Oberstaates"<sup>13</sup> (durch die Einrichtung einer Länderkammer).

Schon eine oberflächliche Betrachtung zeigt allerdings gewisse Anomalien des österreichischen Bundesstaates gegenüber dieser abstrahierenden Modellvorstellung: so vor allem das Herausfallen der dem Bund vorbehaltenen Gerichtsbarkeit aus der Kompetenzverteilung; ferner als realtypische Atypizität die Verdrängung der Landesbürgerschaft. Folgt man der Kelsen'schen Modellvorstellung, so lassen sich noch weitere spezifische Merkmale des Bundesstaates aufweisen bzw. die Bundesverfassung auf deren systemgerechte Ausformung hinterfragen. Folgende Gesichtspunkte kommen hier zum Tragen:

- Wie ist es um die "Verfassungsautonomie" der Länder bestellt?
- Die konkrete Ausgestaltung der Parität von Bund und Ländern kann sich insb. zeigen in:
  - Spiegelbildlichkeit der Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Kompetenzverteilung;
  - Prinzipieller Gleichrangigkeit der Teilrechtsordnungen;
  - Doppelfunktionellen bzw. gemeinsamen Organen;
  - Elementen des kooperativen Föderalismus.

### III. Einzelne Problembereiche

#### A. Probleme der Kompetenzverteilung

Die Bundesverfassung bedient sich bei den sog. Haupttypen der Kompetenzverteilung (Art. 10, 11, 12, 15 B-VG) bekanntlich der Rechtstechnik von Enumeration und Generalklausel. Zugleich entbehrt sie einer ausdrücklichen Anordnung über den Vorrang des Bundesrechts ("Bundesrecht bricht nicht Landesrecht"). Dies ergibt - zumindest formal - den Eindruck einer Parität, ja im Hinblick auf die Generalklausel sogar den Schein einer bundesstaatsfreundlichen Ausprägung (Art. 15 Abs. 1 B-VG) zugunsten der Länder - im Bereich der Schulkompetenzen des Art. 14 Abs. 1 B-VG besteht allerdings eine umgekehrte Generalklausel zugunsten des Bundes! Das Bild ist aber nicht nur durch den realen Umfang und die Gewichtung der Bundeskompetenzen zu korrigieren.

1. Die bundesstaatliche Kompetenzverteilungsordnung weist mehrere gewissermaßen strukturelle Defekte auf:

a) Auf das Herausfallen der Gerichtsbarkeit wurde schon hingewiesen. Es ist dies wohl ein historisch begründeter, wahrscheinlich irreversibler und gemessen an den übrigen Problemen der Kompetenzverteilung geringfügiger Defekt. Historisch erklärt sich die Zentralisierung der Gerichtsbarkeit bei der Staatsgewalt aus der Abschaffung der patrimonalen Gerichtsbarkeit! Die Gerichtsbarkeit als Agende der Zentralgewalt zieht sich dann als "Verfassungserbe" durch alle Verfassungen und Verfassungsentwürfe seit 1848. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang noch, daß die Länder in der Monarchie nur große Selbstverwaltungskörper oder höchstens "Staatsfragmente" waren.

b) Ungleich schwerer wiegt die Fülle partieller Durch-

brechungen der Kompetenzverteilung, insb. im Bereich der Wirtschaftslenkung. Dieser Umstand ist besonders unbefriedigend, weil hier eine ganz offensichtlich zur Daueraufgabe gewordene Staatsaufgabe mittels fortgesetzter Verfassungsprovisorien bewältigt wird; andererseits ist zu bedenken, daß selbst bei Auslaufen der stets befristeten Provisorien - im Hinblick auf die Wirtschaftsgebietseinheit (Art. 4 B-VG) - einheitliche Regelungen erforderlich wären, deren Erlassung durch die Länder wohl als utopisch bezeichnet werden kann<sup>15</sup>.

- c) Als besonders schwerwiegend ist die Freistellung der gesamten nichthoheitlichen Verwaltung (sog. Privatwirtschaftsverwaltung) von der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zu bezeichnen. Damit wird Bund und Ländern nach herrschender Auffassung und Staatspraxis nicht nur die Austauschbarkeit der Handlungsformen in die Vollziehung ermöglicht, sondern praktisch ein Freischein zur konkurrierenden Inangriffnahme beliebiger Staatsaufgaben erteilt<sup>16</sup>, zumal nicht einmal die Konterkarierung der Entscheidungen der zuständigen Autorität verfassungsrechtlich sanktioniert ist.
- d) Als ein arger Mangel der Bundesverfassung ist es schließlich zu bezeichnen, daß die Kompetenzverteilung auf dem Sektor des Abgabenwesens nicht im Stammgesetz enthalten ist, sondern außerhalb desselben vom F-VG in Verbindung mit dem FAG getroffen wird. Damit wird zunächst in psychologisch gefährlicher Weise die Kostenverursachung jeglicher Staatsaufgabenbesorgung aus dem Blickfeld verdrängt und die Illusion einer formalparitätischen Aufgabenverteilung in diesem Bereich genährt, während in Wahrheit durch das F-VG dem einfachen Gesetzgeber die Kompetenzkompetenz auf diesem Sektor überlassen wird. Hierüber wird später noch einiges zu sagen sein.

2. Die Kompetenzverteilung wirft im übrigen eine Reihe



typischer Rechtsanwendungsprobleme auf. Gegenstand der Kompetenzinterpretation ist ja ein historisch gewachsener Katalog von Sachaufgaben (der die Ressortgliederung des Bundes um 1920/1925 widerspiegelt). Das grundsätzliche Konzept der Trennung dieser Sachgebiete ist aber nicht in jeder Hinsicht konsequent durchgehalten. In bestimmten Fällen erlaubt die formale Anknüpfung des Kompetenztatbestandes Durchbrechungen des offensichtlich materiell gedachten Aufgabenverteilungsschemas (vgl. Bundesverfassung, Justizstrafwesen sowie die Bedarfsgesetzgebungstatbestände). Weitere Durchbrechungen ergeben sich aus der kompetenzrechtlichen Neutralität der Privatwirtschaftsverwaltung, der Staatsverträge sowie der sog. "finalen Formen"<sup>17</sup>.

Ein spezifisches Problem der Kompetenzinterpretation resultiert aus dem Altern der Verfassung.

Konkret bedeutet dies in Österreich: Der Kompetenzverteilung von ehemals (prinzipiell 1920 geschaffen, mit Modifikationen 1925 in Kraft gesetzt) müssen wir Lösungen für heute und morgen abgewinnen. Im Hinblick auf die relative Biegsamkeit (leichte Abänderbarkeit) der Bundesverfassung wird in der österreichischen Lehre und Staatspraxis ganz überwiegend die Auffassung vertreten<sup>18</sup>, daß auch bei der Ermittlung von Antworten auf heutige Fragen versucht werden muß, dem Rechtsmaterial die ursprünglich inhärente Bedeutung abzugewinnen und nicht durch "fließende Geltungsfortbildung", Beachtung von Zusammenhängen der "Natur der Sache" oder "gesellschaftlichen Veränderungen" einen anderen Sinn zu unterstellen.

Eben dem Gedanken der Bewahrung der ursprünglich gefundenen Balance zwischen Bund und Ländern durch Lückenlosigkeit der Kompetenzverteilung bei gleichzeitigem Ausschluß konkurrierender Zuständigkeiten trägt die - auf Grund ihrer nicht sehr glückhaften Bezeichnung vielfach mißverständene - "Versteinerungstheorie" Rechnung<sup>19</sup>. Sie ist im Grunde nichts

anderes als eine entstehungszeitlich orientierte Auslegung. (Ob es sich um eine historische Auslegung handelt oder um eine historisch ansetzende systematische Verbalinterpretation - so R. Walter - ist im Grunde ein Streit um Worte.) Das Entscheidende an dieser "Theorie" besteht darin, daß sie - mangels aussagekräftiger Materialien - zur Sinnermittlung auf die in der einfachgesetzlichen Rechtslage ausgeprägten und von der Bundesverfassung vorgefundenen Rechtsbegriffe zum "Versteinerungszeitpunkt" zurückgreift. Damit versucht sie, durch die Einführung allgemein einsichtiger und leicht nachvollziehbarer Argumentationstopoi die Auslegungsergebnisse zu objektivieren und, da sie interpretative Machtverschiebungen hintanhält, föderalistisch zu legitimieren.

Von demselben grundlegenden Ordnungsgedanken getragen ist auch die damit in Verbindung stehende Auffassung von der intra-systematischen Fortentwicklungsmöglichkeit der Kompetenzbegriffe<sup>20</sup>; in diesem Zusammenhang ist wohl auch die Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B-VG nicht schrankenlos zu sehen, soll der Gedanke der Balance zwischen Bund und Ländern nicht aufgegeben werden (arg. "verbleiben").

Die vom VfGH verschiedentlich gebrauchte Formel von der prinzipiellen Irrelevanz der Regelungszwecke - wohl ebenfalls aus einer Abwehrhaltung gegen eine Gefährdung der bundesstaatlichen Balance geboren - bedeutet bei genauerer Betrachtung hingegen nur, daß dann, wenn ein Kompetenztatbestand nicht ausdrücklich auf Regelungszwecke Bezug nimmt, die kompetenzrechtliche Zuordnung nicht ausschließlich vom Zweckargument her vorgenommen werden darf<sup>21</sup>. Eine nähere Analyse der Judikatur zeigt allerdings, daß auch der VfGH teleologischer Überlegungen nicht entraten kann<sup>22</sup>.

Gegen die dargelegte Auffassung von der exakten inhaltlichen Trennung der Kompetenzbereiche wurde vor einiger Zeit die Ansicht<sup>23</sup> vertreten, Zuständigkeitsbestimmungen seien "nicht

sichtnahme) für zulässig ("Berücksichtigungsregel")<sup>25</sup>.

Die damit entwickelten Koordinationsmöglichkeiten lassen die Trennungsordnung grundsätzlich intakt. Ja, der VfGH ging noch weiter:

- c) Nach der sog. "Gesichtspunktetheorie" kann hingegen ein und dasselbe Objekt unter dem Gesichtspunkt verschiedener Kompetenztatbestände zum Gegenstand von inhaltlich durchaus ähnlichen staatlichen Regelungen gemacht werden, die grundsätzlich nebeneinander gelten und nicht aufeinander bezogen sind<sup>26</sup>. (Beispiel: Das Verbot des Fahrens mit Motorbooten auf Seen kann aspektweise sowohl auf die Bundeskompetenz zur Erlassung schiffahrtspolizeilicher Regelungen als auch auf die Landeskompetenz zum Naturschutz gegründet werden). Auch dieser Doktrin liegt der Ordnungsgedanke vom Verbot konkurrierender Gesetzgebung zugrunde, liegen doch nach der Auffassung der Judikatur "identische" Regelungen nicht vor, wenn
- aa) gleichartige Regelungen (Maßnahmen) kompetenzrechtlich verschieden geordneten Schutzzwecken dienen oder
- bb) deckungsgleiche Einzelregelungen in einem größeren normativen Zusammenhang hinlänglich unterschieden scheinen (was wohl letztlich auch wieder auf den Schutzzweck zurückweist).

Da sie in der Tat eine Art teleologische Aufweichung der Versteinerungstheorie bedingt, ist die Frage nach Grenzen der "Gesichtspunktetheorie" aufgeworfen und sie selbst mit folgenden Argumenten kritisiert worden<sup>27</sup>:

Aus der Einsicht, daß man verschiedene Angelegenheiten unter verschiedenen Gesichtspunkten sehen könne, folge nicht notwendig, daß sie unter all diesen Aspekten geregelt werden könnten. Weiter wurde auf die rechtspolitisch negativen Konsequenzen hingewiesen: Unerwünscht sei die Mehrfachbelastung der Normunterworfenen und der voll-

geschichte ist zu erwähnen, daß das ForstG 1975 die "Waldöffnung" verfügt und damit die prinzipiell freie Begehbarkeit der Forste ermöglicht hat. Im Gegensatz dazu hat der niederösterreichische Jagdgesetzgeber knapp danach die Einzäunung und damit den weitgehenden Ausschluß der Begehbarkeit größerer Gebiete (Eigenjagden von 115 ha Größe) aus jagdwirtschaftlichen Interessen zugelassen. Der VfGH hat dieses - mit der Gesichtspunktetheorie unlösbar - Problem dahingehend gelöst, daß er der Bundesverfassung ein immanentes (ungeschriebenes) Prinzip der wechselseitigen Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat entnommen - oder wenn man will: unterstellt - hat. Danach dürfe kein Gesetzgeber eine exzessive Regelung treffen, die die Wahrung der Interessen der gegenbeteiligten Autorität inhibierte. Diese Lösung hat - wie ich nachzuweisen versuchte<sup>34</sup> - weniger mit dem klassischen Konzept der "Bundestreue" zu tun, als mit allgemeinen Sachlichkeitsanforderungen und daraus resultierenden Abwägungsgeboten.

3. Kompetenzinterpretation als Problemlösungsstrategie bei unveränderter Verfassungsrechtslage stößt also unweigerlich auf Grenzen. Früher oder später wird man wohl zu einer partiellen oder gänzlichen Neuordnung des Kompetenzkataloges durch den Verfassungsgesetzgeber kommen müssen. Nach welchen Kriterien müßte ein neuer Kompetenzkatalog aufgebaut werden?

a) Ich will hier keine Aussagen über konkret hin oder her zu verlagernde Kompetenztatbestände machen. Dies nicht nur, weil darüber in wenigen Worten kaum etwas gesagt werden kann, sondern zum einen, weil die säkulare Tendenz zur Reduzierung der Landeskompetenz eine gewisse Wende erfahren hat (Straßenpolizei 1960; B-VG-Nov. 1974)<sup>35</sup>, und zum anderen, weil angesichts des Zentralitätssogs bestimmter vorrangiger gesamtstaatlicher Bedürfnisse (wie Wirtschaftslenkung, Sozialversicherung, überregionaler Verkehr, zentrale Bildungsein-

richtungen) nur punktuelle Kompetenzverschiebungen denkbar wären.

b) Wesentlich wäre allerdings bei genereller Neuordnung die Einbeziehung aller Staatsaufgaben ungeachtet der Vollzugsform, oder aber es müßte der bestehenden eine Kompetenz- bzw. Aufgabenteilung auf dem nichtstaatlichen Sektor an die Seite gestellt werden.

c) Bei allfälliger Neuordnung müßte vorweg eine Grundentscheidung darüber gefällt werden, ob es prinzipiell beim Trennsystem bleiben soll oder ob nicht - was *via facti* im sog. "grauen Finanzausgleich" bereits geschehen ist - bestimmte Formen einer verbundenen Aufgabenbesorgung für einzelne Aufgaben oder ganze Aufgabenbereiche institutionalisiert werden sollten.

Was die Frage der Kompetenzkompetenz im allgemeinen und den finanziellen Föderalismus betrifft, so wird davon noch gesondert zu sprechen sein. Zuvor sollte aber das zweite Hauptelement des österreichischen Bundesstaates behandelt werden, der Bundesrat.

## B. Der Bundesrat

In diesem Organ drückt sich die Teilnahme der Länder an der Erzeugung der Bundesrechtsordnung aus. Er ist organisatorisch ein Teilorgan der Gesetzgebung des Bundes, der politischen Funktion nach aber natürlich ein Organ der Vertretung der Interessen der Länder. Die bekannte praktisch-politische Schwäche<sup>36</sup> des Bundesrates, die übrigens dazu geführt hat, daß man von einem "unechten Zweikammersystem"<sup>37</sup> in Österreich gesprochen hat, wurzelt einesteils im rechtlichen (Kompetenz, Konstruktion und Kreation dieses Organs), andernteils und zusammenhängend damit im politischen System

Österreichs. Aus parteipolitischer Sicht gilt der Bundesrat teils "als Austragstüberl für verdiente Parteisoldaten", auch das böse Wort vom "Rangierbahnhof für Mandate" ist schon gefallen. Dieses und der bekannte Bestellungsmodus der Mitglieder des Bundesrates (Mischung von geometrischem und arithmetischem Prinzip; Wahl durch die Landtage im Verhältnis der Stärkeverhältnisse der Landtagsparteien; Wählbarkeit zum Landtag, ohne daß man Mitglied desselben sein muß; das Prinzip des freien Mandats) haben den Bundesrat völlig unter den Einfluß der politischen Parteien geraten lassen<sup>38</sup>. Der Parteienstaat hat also den Bundesstaat im parlamentarischen System weitestgehend überlagert - dies gilt für den Bundesrat schon von Anbeginn: bereits in der 1. Republik bildeten die Abgeordneten zum Nationalrat und zum Bundesrat gemäß ihrer parteimäßigen Ausrichtung jeweils gemeinsame Parlamentsfraktionen (Klubs). Hat der Bundesrat überwiegend kein Einspruchsrecht (bloß suspensives Veto, nur in Einzelfällen ein Zustimmungsrecht), so wird in der Praxis diese Willensbildung überwiegend von parteipolitischer Taktik und wenig bis kaum von Länderinteressen geleitet. Die Bindung von verfassungsgesetzlichen Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder an die Zustimmung des Bundesrates geht auf die B-VG-Nov. BGBl. 1984/490 zurück. Sie hat zwar zu einer staatsrechtlichen Aufwertung des Bundesrates als Verfassungsorgan geführt, eine Stärkung seines politischen Gewichts ist davon aber auch fürderhin nicht zu erwarten, weil die (partei)politischen Rahmenbedingungen einer für Zweidrittelmehrheiten erforderlichen Konsensgewinnung im Nationalrat wie auch im Bundesrat jeweils im wesentlichen die gleichen sind. Reflektiert man über die verschiedenen in den letzten Jahren gemachten Reformvorschläge, so muß man sich ihre theoretische Basis vergegenwärtigen. Einerseits ist im derzeitigen Kreativevorgang der Repräsen-

tationsgedanke besonders stark ausgeprägt, andererseits gibt es keine die unmittelbare Vertretung von Landesinteressen legitimierenden bzw. unmittelbar sicherstellenden Prozeduren. (Eine schwache, tendenziell in diese Richtung gehende Reform des Bundesrates ist mit der schon erwähnten B-VG-Nov. BGBl. 1984/490 erfolgt. Nach Art. 36 Abs. 4 B-VG sind seither die Landeshauptmänner berechtigt, an allen Verhandlungen des Bundesrates teilzunehmen und auf Verlangen jedesmal zu Angelegenheiten ihres Landes gehört zu werden. - Umgekehrt gibt es ein analoges Rederecht des Bundesrates im Landtag derzeit nicht).

Konsequenter als die bestehende Regelung wäre daher entweder eine unmittelbare Volkswahl durch das Landesvolk<sup>39</sup> oder, wenn schon eine mittelbare plebiszitäre Legitimation gegeben sein soll, eine Entsendung durch die Landesregierung bzw. eine Interessenbindung durch imperatives Mandat<sup>40</sup>. Im Sinne der Parität der Länder läge auch eine Abwendung vom geometrischen Prinzip, weil der Bundesrat sonst doch wieder nur ein durch Zufälligkeiten verzerrtes Abbild der politischen Proportionen im Nationalrat ist. Ein besonders radikaler Vorschlag geht bekanntlich dahin, die Mitwirkungsrechte auf die Länder selbst zu übertragen<sup>41</sup>.

Eine Stärkung des Bundesrates<sup>42</sup> würde freilich auch die Einräumung eines Zustimmungsrechts (absoluten Vetos) in bestimmten die bundesstaatliche Struktur, die Position der Länder und des Bundesrates selbst betreffenden Fragen voraussetzen. Jüngst wird postuliert, dem Bundesrat auch die Gesetzesanfechtung beim VfGH und schon einem Drittel des Bundesrates die Gesetzesinitiative einzuräumen. Die mehrfach verlangte Erstreckung des Einspruchsrechts auch auf die Bundesfinanzgesetze wäre m.E. allerdings nicht systemkonform, wenn man vom Prinzip der getrennten Haushaltswirtschaften der Gebietskörperschaften ausgeht. Das Trennsystem ent-

spricht der Parität. Landesbudgets als schlichte Landtagsbeschlüsse unterliegen ja ebenfalls keinem Einspruch der Bundesregierung. Dies läßt sich auch damit rechtfertigen, daß es im Budget nicht um die Einnahmenerzielung, sondern um die Einnahmenverwendung geht. Daß die Koordinierung der Finanzpolitik der Gebietskörperschaften im Bundesstaat wichtig genug ist, soll nicht in Abrede gestellt werden, doch bedarf es hierzu eigener Institutionen.

Zur Verwirklichungschance solcher Reformvorschläge ist zu sagen, daß die bisher offenbar mangelnde Bereitschaft zur Verfassungsreform in diesem Punkt vielleicht größer wäre, wenn die politische Landschaft in den Ländern beweglicher und stärkeren Veränderungen zugänglich wäre, was allerdings mit bestimmten Änderungen im Landesverfassungsrecht verbunden sein müßte.

### C. Verfassungsautonomie der Länder

Hinsichtlich der schon angesprochenen Verfassungsautonomie der Länder kann gegenüber früheren - insb. in der 1. Republik und auch noch nach dem 2. Weltkrieg vertretenen - Auffassungen festgehalten werden, daß die Landesverfassungen nicht mehr bloß als Ausführungsgesetze zur Bundesverfassung gesehen werden<sup>43</sup>. Es hat sich vielmehr die Einsicht durchgesetzt, daß die Landesverfassungen unter Beachtung des von der Bundesverfassung vorgezeichneten und unter Beachtung des aus Art. 99 Abs. 1 B-VG hervorleuchtenden Homogenitätsgebotes die typischen Verfassungsinhalte frei regeln können. Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat diesen Gesichtspunkt in der neueren Entwicklung gelegentlich berücksichtigt, indem er der Landes-Verfassungsautonomie bewußt Raum ließ: so durch Aufhebung der bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Größe der Landtage (Art. 95 Abs. 4 B-VG); die Übernahme der Drittelanfechtung von Gesetzen (Art. 140 Abs.1)



und der Anschluß an die Volksanwaltschaft des Bundes wurden solcherart den Ländern freigestellt; jüngst ist die Auskunftspflichtregelung des Bundes den Ländern nur in Form eines Grundsatzgesetzes überbunden worden<sup>43a</sup>. Die dennoch festzustellende Dürftigkeit und Uniformität des Landesverfassungsrechts<sup>44</sup> ist mehrfach kritisiert worden; die Kritik ging zum Teil so weit, daß schon von einem "Xerox-Föderalismus" gesprochen wurde.

Immerhin zeigte sich im Laufe des letzten Jahrzehnts eine deutliche Tendenz zur formellen Erneuerung (Totalrevision) der Landesverfassungen in einer Reihe von Ländern (Vorarlberg, Oberösterreich, Kärnten, Niederösterreich, Burgenland; weitere Reformen in der Steiermark, Salzburg und Oberösterreich in Vorbereitung) mit zum Teil - für österreichische Verhältnisse - sehr neuartigen Regelungselementen<sup>45</sup>. Als solche seien stichwortartig angeführt:

- Staatsziele und Grundrechte in Landesverfassungen;
- Landesrechnungshöfe;
- eine eigene Landesvolksanwaltschaft in Vorarlberg;
- "Landesausschüsse" - eine Art "joint committee" von Landtag und Landesregierung - im Burgenland;
- und vor allem wurden die Elemente der direkten Demokratie in besonderem Kombinations- und Variantenreichtum deutlich verstärkt.

Hervorzuheben ist ferner, daß in der überwiegenden Mehrzahl der Länder die Landesregierung nach dem Modell der Konzentrationsregierung, gewissermaßen als "Vollzugsausschuß des Landtags" kreierte wird. Dies scheint mir eine Verkennung des parlamentarischen Prinzips der Vertrauensabhängigkeit und der damit jeweils verbundenen Chance des Machtwechsels. Ich möchte in diesem Zusammenhang die politologische Vermutung wagen, daß dies zur relativen Verfestigung der

politischen Strukturen in den Ländern (besonders in Ost-Österreich) beigetragen hat, was natürlich wieder Rückwirkungen auf den gesamten politischen Prozeß im Rahmen des österreichischen Föderalismus hat.

#### D. Parität des Bundes und der Glieder

Unter dem Gesichtspunkt der besonders von KELSEN herausgearbeiteten Parität<sup>46</sup> des Bundes und der Glieder als Teilrechtsordnungen sind im österreichischen Verfassungsrecht

a) das Fehlen des Prinzips "Bundesrecht bricht Landesrecht"<sup>47</sup>,

b) das Fehlen einer Bundesexekution<sup>48</sup> und die weitestgehende Verwandlung föderalistischer Machtkonflikte in gerichtsförmig austragbare Rechtskonflikte,

c) die Existenz doppelfunktionaler, d.h. dem Bund und den Ländern gemeinsamer oder zur wechselseitigen Kontrolle zur Verfügung stehender Organe (VwGH, VfGH, RH, Bundesheer, Bundespräsident, ansatzweise auch die Volksanwaltschaft) zu nennen.

Funktionell entspricht dem eine weitgehende Spiegelbildlichkeit der Kontrollmechanismen<sup>49</sup> zur Garantierung der Kompetenzverteilung, die sich schon im Stadium der Rechts-erzeugung in wechselseitigen Einspruchsrechten des Bundesrates gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates und der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage ausdrückt.

Ein neuartiger Gedanke, der nur von einem sehr extensiven Föderalismusbegriff her rechtfertigbar ist, ist zu Beginn der 80er Jahre in die laufende Föderalismusdebatte eingebracht worden: Auch den Ländern soll ein Anteil am Gesetzgebungsprozeß der Länder eingeräumt werden<sup>50</sup>. Hier

handelt es sich um eine gewisse Projektion des klassischen bundesstaatlichen Modells auf die bislang immer einheitsstaatlich verstandene Struktur der Länder. Mittlerweile gibt es gewisse Initiativrechte der Gemeinden in Niederösterreich und in der Steiermark. Bezeichnenderweise ist ein analoger Vorschlag für die Bundesgesetzgebung nicht gemacht worden.

#### E. Kompetenzkompetenz

Unter dem Gesichtspunkt der Parität spielt schließlich die Frage nach der Kompetenzkompetenz eine zentrale Rolle. Die entscheidende Frage ist doch: Wer verfügt im Bundesstaat über die Verteilung der Kompetenzen? Im Anschluß an die Bundesstaatstheorien von KELSEN und GIACOMETTI ist herausgearbeitet worden<sup>51</sup>, daß von einem Bundesstaat im Sinne einer "Gesamtverfassung" erst gesprochen werden könne, "wenn auf Grund der Bundesverfassung nicht der normale Bundesverfassungsgesetzgeber, sondern ein aus Organen des Bundes und der Länder bestelltes besonderes Organ zur Ausübung der Kompetenzkompetenz als einer über Bundesverfassungs- und Gliedverfassungsgesetzgebung stehenden Funktion berufen ist". Die qualifizierte Teilhabe an der Kompetenzkompetenz hebt nach dieser rechts(staats)theoretischen Auffassung den Bundesstaat von anderen Dezentralisationsformen ab. Erst im partnerschaftlichen Verfügen über die Kompetenzgrenze erfülle sich letztlich das tiefste Wesen des Bundesstaates. Vom Vorhandensein solcher Schranken der Verfassungsrevision, nicht von der "Staatlichkeit" der Glieder hänge die Lage des Föderalismus in einem Staat ab.

Eine solche Regelung ist in Österreich bekanntlich nur in der paktierten Verfassungsgesetzgebung bei Änderung der Landesgrenzen vorgesehen (Art. 3 Abs. 2 B-VG), was ja bei

richtiger Sicht immerhin eine Änderung des örtlichen Geltungsbereichs der Teilordnungen darstellt. (Im Gegensatz dazu kann der Staat bei bloßer Dezentralisation seinen Gliedern willkürlich den örtlichen Geltungsbereich geben und nehmen). Zur Zuweisung sachlicher Kompetenzen ist hingegen der "normale" Bundesverfassungsgesetzgeber berufen, der in dieser Funktion zwar theoretisch als Organ der Gesamtverfassung gesehen werden kann, in der Realität aber keineswegs interessellos über Bund und Ländern schwebt<sup>52</sup>. Die Teilhabe an der Kompetenzkompetenz könnte daher durchaus ein systemgerechtes Verfassungsdesiderat der Länder sein.

#### F. Finanzieller Föderalismus

Was schließlich die finanzielle Seite des Föderalismus betrifft, wurde schon darauf aufmerksam gemacht, daß unsere Bundesverfassung im Gegensatz zu anderen bundesstaatlichen Verfassungen diese zentrale Frage nicht im Stammgesetz regelt. Diese Äußerlichkeit ist aber nur ein Signal für weitere bundesstaatliche Schwachstellen.

1. Im Bereich der staatsfinanziellen Beziehungen ist die Kompetenzkompetenz noch weiter dem Einfluß der Länder entzogen, weil sie durch das F-VG an den einfachen Bundesgesetzgeber delegiert ist (der sie i.d.R. in Form des Finanzausgleichgesetzes ausübt). In anderen Staaten trifft hingegen normalerweise die Verfassung selbst eine zumindest grundsätzliche Verteilung der konkreten Besteuerungsrechte<sup>53</sup>. Zwar bindet § 4 F-VG den Bundesgesetzgeber an die Übereinstimmung mit den Lasten der öffentlichen Verwaltung und verpflichtet zur Bedachtnahme auf die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften, es war aber lange Zeit sehr fraglich, ob dies mehr ist als ein

nichtjustitiabler Programmsatz<sup>54</sup>. Erst in jüngster Zeit hat der VfGH einen eklatanten Verstoß (gegenüber einer Stadtgemeinde) als justitiabel angesehen<sup>55</sup>. Die Praxis der Finanzausgleichsverhandlungen ist durch die einfachgesetzliche Norm des § 5 FAG, eine lex imperfecta, nur mangelhaft abgesichert<sup>56</sup>. Das Übergewicht des Bundes bei der Gesetzgebung findet übrigens seine Entsprechung im Bereich der Vollziehung (§ 11 F-VG). Dem Paritäts- und Autonomiegedanken entsprechen formal das Abgabenerfindungsrecht (und die Gebührenhoheit der Gemeinden), doch unterliegen auch sie dem bestimmten Einfluß des Bundesgesetzgebers.

2. Der für die Ausgabenseite bestimmende Grundsatz der Selbsttragung der Kosten (Konnexität zwischen Ausgaben und Lasten der öffentlichen Verwaltung) des § 2 F-VG ist trotz seiner prinzipiell föderalistischen Bedeutung verfassungsrechtlich nur schwach abgesichert, denn der einfache Gesetzgeber kann Durchbrechungen normieren. Außerdem kann - und es ist ja in der Praxis schon sehr weitgehend geschehen - durch Finanzausweisungen und Zweckzuschüsse einerseits oder durch Kostenübernahme auf privatrechtlicher Basis der Zusammenhang zwischen Aufgaben - und Ausgabenverantwortung weitgehend zerstört werden<sup>57</sup>.

3. Schließlich fallen all die genannten schwachen Schranken im Bereich des nichthoheitlichen Handelns der Gebietskörperschaften (wo es sich überwiegend nicht um Pflichtaufgaben handelt!) mangels eines normativen Bezugspunktes überhaupt dahin<sup>58</sup>.

Angesichts des Umstandes, daß der moderne Staat ein Wirtschafts-, Lenkungs- und Leistungsstaat ist und sich aus seiner wirtschaftlichen Gesamtverantwortung auch kaum mehr zurückziehen kann, sollte man von der Verfassung sachgerechte und dem föderalistischen Staatsaufbau entsprechende

Vorkehrungen erwarten. Ein modernes verfassungsrechtlich fundiertes Haushaltsrecht müßte, sei es nach dem Trennsystem oder nach dem System der Verbundwirtschaft, jedenfalls eine abgestimmte Finanzpolitik und Wirtschaftspolitik der Gebietskörperschaften sicherstellen, also verfassungsrechtlich die erforderliche Koordination und Kooperation verfahrensmäßig und vielleicht auch organisatorisch begründen.

Die in Österreich schon seit der Haushaltsrechtsreform der Bundesrepublik und der Schweiz (1967/1969) geführte rechtspolitische Debatte hat erst jüngst zur Verabschiedung eines neuen Haushaltsrechts geführt (Verfassungsgrundsätze der Budgetierung und ein Bundeshaushaltsgesetz)<sup>58a</sup>. In diesem Zusammenhang steht auch ein neuer Art. 13 Abs. 2 B-VG, wonach Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben haben. Es ist dies ein sehr allgemein gehaltener Verfassungsauftrag zur Stabilitätswahrung; er ist überhaupt nicht operationalisiert, und es gibt in Österreich bisher keinerlei praktische Erfahrung und auch keine klare Vorstellung von der rechtlichen Bedeutung dieser Klausel, soll sie mehr als bloß politische Apellfunktion haben.

#### IV. Die praktische Entwicklung des österreichischen Föderalismus - Ideen und Fakten

##### A. Anmerkungen zu einigen wichtigen Reformvorschlägen im Rahmen der laufenden Föderalismusdiskussion

1. Mitausgelöst bzw. kräftig vorangetrieben wurde die Föderalismusdebatte, wie schon erwähnt, durch eine Bürgerinitiative "Pro Vorarlberg", die den Entwurf eines Sonderstatuts für dieses Bundesland einschließlich bestimmter

schon länger bekannter Länderforderungen propagiert hat. Hierzu kann vom Standpunkt einer modernen vergleichenden Staatslehre gesagt werden, daß Reservatrechte einzelner Länder heute wohl überholt sind. Die unterschiedlichen Statuten autonomer Regionen in Italien und neuerdings in Spanien könnten zwar als Beispiele differenzierter Ausgestaltung angeführt werden. Diese Regionen sind aber gerade nicht Bestandteile von Bundesstaaten. Vom Standpunkt des positiven österreichischen Bundesverfassungsrechts könnte eine solche Position auch unter den Gesichtspunkten der Parität der Länder untereinander und der Homogenität der Landesverfassungen zumindest bedenklich erscheinen. Auch die in dem erwähnten Entwurf an Stelle des VfGH vorgeschlagene Schiedskommission zwischen dem Bund und dem Land Vorarlberg hätte wohl die Parität zu den übrigen Bundesländern verletzt und gegenüber den Errungenschaften der verfassungsgerichtlichen Austragung föderaler Konflikte einen rechtstechnischen Rückschritt dargestellt.

2. Die Föderalismusdiskussion ist ferner - ausgehend von einem sehr weiten sozialphilosophisch bzw. gesellschaftspolitisch fundierten Föderalismusbegriff - zum Teil mit der alten Idee der autonomen Bezirke verquickt worden. Diese politische Idee existiert ja seit 1848, ist aber - abgesehen von sporadischen Ansätzen - nie zur Verwirklichung gelangt. Die Bezirke sind vielmehr, wie eh und je, schlichte Verwaltungssprengel einer monokratisch organisierten Verwaltungsbehörde. Seit 1920 war die Etablierung der "Bezirksdemokratie"<sup>59</sup> stets ein Programmpunkt der österreichischen Sozialdemokratie, auf dessen Erfüllung aber bis in die jüngste Vergangenheit nie ernstlich gedrungen wurde. In unserer Zeit ist allerdings ihr Bestreben aktualisiert worden, die Bezirke gemäß dem Programmsatz des Art. 120 B-VG als territoriale Selbstverwaltungskörper zwischen Länder und Gemeinden einzuschieben. Nach bisher

geäußerten Modellvorstellungen sollten sie mit gewählten Bezirkshauptmännern (denen rechtskundige Beamte beizugeben wären) und gewählten Bezirksräten bzw. Bezirksparlamenten ausgestattet werden. Von den Kritikern wird bezweifelt, ob eine solche Einrichtung notwendig und verwaltungsökonomisch wäre. Gegen die Verwirklichung des erwähnten Modells wird wohl zu Recht verschiedenes eingewendet. In erster Linie haben die Bezirke keine Basis (Vermögen, Steuererträge) für eine sinnvolle (privat)wirtschaftliche Disposition in einem autonomen Bereich. Fraglich ist weiter, welche Kompetenzen von der Landes- bzw. Gemeindeebene abgeschichtet werden sollen, denn ohne genuine Aufgaben ist die Schaffung von Bezirken als eigenen Verwaltungsträgern nicht vorstellbar. Zu befürchten ist ferner, daß eine Vergrößerung des Verwaltungsapparates und der Zahl der politischen Funktionäre eintritt, was mit entsprechend hohen Kosten verbunden wäre. Zu bedenken ist schließlich unter dem Gesichtspunkt des Gesetzmäßigkeitsprinzips (Stichwort: "Verpolitisierung der Verwaltung"), ob die Koppelung eines Vollzugsorgans an eine besondere partikuläre plebiszitäre Legitimation nicht zur gesamtplebiszitären Legitimation des Vollzuges demokratisch erzeugter Gesetze in Konkurrenz tritt und sie in Frage stellt - ein Gesichtspunkt, der ja schon im Rahmen der in den 20er Jahren laufenden Diskussion um die "Demokratisierung der Verwaltung" besonders deutlich erkannt worden ist<sup>60</sup>. Ob all dies durch den partizipativen Effekt für die Bevölkerung aufgewogen wird, ist die letztlich verfassungspolitisch zu entscheidende Frage.

3. Schließlich sei noch kurz der Vorschlag erwähnt, den Landeshauptmann als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung und der Auftragsverwaltung des Bundes durch die Landesregierung zu ersetzen und der politischen Kontrolle des Landtages zu unterstellen<sup>61</sup>. Dieser Gedanke ist offenkundig völlig systemfremd und verkennt die von der Bundesver-



fassung konstituierten Repräsentations- und Verantwortungszusammenhänge.

## B. Tendenzen und bisherige Ergebnisse der praktischen Föderalismuspolitik

1. Es ist schon erwähnt worden, daß in der ersten Phase der zweiten Republik, in der Ära der (alten) "Großen Koalition" der Föderalismus praktisch keinen hohen Stellenwert hatte. In Form einer sog. "Salamitechnik" wurden den Ländern nach und nach immer mehr Kompetenzen beschnitten, was angesichts der Mehrheitsverhältnisse leicht war - die Große Koalition hatte nicht nur politologisch betrachtet Kompetenzkompetenz, sie war ja gewissermaßen Kompetenzkompetenz<sup>62</sup>. Und sie setzte sie je nach tagespolitischen Erfordernissen ein, auch wenn die Lehre schon vor einer "schleichenden Gesamtänderung der Verfassung" warnte. Eine Wende zeichnete sich erst ab, als es erstmals anlässlich der Schaffung der StVO 1960 zu einem Abtausch der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern kam: Für den Entzug eines Teils der Gesetzgebungskompetenz räumte der Bund die gesamte Vollziehung der Straßenpolizei, also auch jene auf Bundesstraßen, den Ländern ein, so daß die Angelegenheiten der Straßenpolizei seither im Art. 11 B-VG eingeordnet sind.

2. Durch die Handhabung des "do ut des" Prinzips ermutigt, erhoben die Länder ein (1.) Forderungsprogramm<sup>63</sup>. Nach langen Verhandlungen kam es in der B-VG-Novelle 1974<sup>64</sup> ("Föderalismusnovelle") zu einer Teilverwirklichung dieses Forderungsprogrammes:

a) Bestimmte Kompetenzen wurden vom Bund zu den Ländern (teilweise rück-) verlagert, also "verländert". So wurde z.B. die Kompetenz für Naturhöhlen den Ländern zurückgegeben und damit deren Naturschutzkompetenz abgerundet. Auch Teile der Schifffahrtspolizei gingen an die Länder.

Wichtiger war die Auflassung eines Grundsatzvorbehalts, so daß die Länder seither die uneingeschränkte Organisationsgewalt hinsichtlich der Landesbehörden genießen. Ferner erhielten die Länder die Dienstrechtsgesetzgebung für Landesbedienstete wobei das Homogenitätserfordernis abgeschwächt wurde<sup>65</sup>.

- b) Besonders betont wurde der neue Rechtsgedanke des kooperativen Bundesstaates durch die Einführung öffentlich-rechtlicher Verträge gem. Art. 15a B-VG, welche sowohl zwischen den Ländern untereinander als auch zwischen dem Bund und den Ländern über Gegenstände ihres Wirkungsbereiches geschlossen werden können: "horizontale" und "vertikale" Konkordate (Gliederstaatsverträge). Hatte es früher nur eine Paktfähigkeit der Länder untereinander gegeben (Art. 107 B-VG, wobei durch eine Anzeigepflicht an die Bundesregierung offenbar "Sonderbünde" hintangehalten werden sollten), so war damit ein Koordinationsinstrument für komplexe Angelegenheiten geschaffen. Nach anfänglichen dogmatischen Schwierigkeiten (Abschlußbefugnis? Transformationsbedürftigkeit? usw.) hatte sich alsbald ein gewisser Boom derartiger Abkommen ergeben (z.B. Raumordnungsabkommen, Abkommen über gemeinsame Hubschrauberrettungsdienste, Begrenzung des Schwefelgehaltes im Heizöl u.a.m.). Freilich zeigte sich auch nicht selten eine Zweckentfremdung dieses Typs öffentlich-rechtlicher Verträge, z.B.:
- Politische Absichtserklärungen wurden in verfehlter Weise in derart solenne Form gekleidet (z.B. Straßenbauprojekte);
  - Privatwirtschaftsverwaltungs-Vereinbarungen wurden in ungeeigneter Form geschlossen (z.B. Förderungsvereinbarungen);
  - Zum Teil hatten die Vertragspartner falsche Vorstellungen

über die zu ihrer Disposition stehenden Kompetenzbereiche (so z.B. bei der sog. Energiesparvereinbarung)<sup>66</sup>.

Dennoch können die Art. 15a-Verträge in einer Gesamtbeurteilung als bedeutsames Kooperationsinstrument eingeschätzt werden, das auch psychologisch die Verhandlungsposition der Länder gestärkt haben dürfte.

3. Weitere Schritte des Bundesverfassungsgesetzgebers im länderfreundlichen Sinn waren eine B-VG-Novelle 1975<sup>67</sup> über das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen, im Rahmen welcher Kompetenzverteilung die Generalklausel (wieder) für die Länder spricht, und eine Novelle 1977<sup>68</sup> mit der Aufhebung jener Vorschriften der Bundesverfassung, welche die Mitgliederzahl der Landtage nach oben begrenzt hatten.

4. Eine neue Phase wurde eingeleitet (1976) mit einem neuen (fortgeschriebenen) Förderungsprogramm der Bundesländer. Es umfaßte zahlreiche Einzelanliegen. Zentral waren - und sind - folgende Wünsche:

- Bundesverfassungsgesetze, die Länderrechte schmälern, sollten nur mit Zustimmung einer zweidrittel Mehrheit der Landtage beschlossen werden können.
- Weiter fordern die Länder schon seit langem ein Vertragsschließungsrecht mit Nachbarregionen im Ausland.
- Besonders wichtig wäre den Ländern auch eine Stärkung ihrer Stellung im Rahmen der Finanzverfassung.

In dieser Phase zeigte sich das (sozialistische) Regierungslager auf Bundesseite den Föderalismusangelegenheiten zum Teil nicht unaufgeschlossen, entwickelte aber ein Konzept der Gegenforderungen (insb. Aktualisierung der Forderung nach "Demokratisierung" der Bezirksverwaltung, Zentralisierung der Umweltschutzkompetenzen beim Bund, Verbundlichung des Landesarbeitsrechts). Infolgedessen kam es gegen Ende der

Ara Kreisky zu einem Stocken der Verhandlungen. Weit gediehene Verhandlungen über eine gesetzliche Regelung des Vergabewesens scheiterten, weil der Bund sich mit der Verfassungsbestimmung eine Regelungskompetenz zuschreiben wollte, statt mit den Ländern einen Vertrag gem. Art. 15a B-VG zu schließen. Eine Regelung dieser Materie steht bis heute aus.

Dennoch kam es in der dringlichen Materie Umweltschutz 1983 zumindest noch zu einem Minimalkompromiß. Der Bund erhielt die in Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG neu umschriebene Kompetenz für "Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen". Gleichwohl ist die Ausübung dieser Kompetenz eingeschränkt, weil nach Art. II dieser Bundesverfassungsnovelle<sup>69</sup> ein derartiges Bundesgesetz erst nach Inkrafttreten einer Art. 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Erlassung von Immissionsgrenzwerten verabschiedet werden kann. Das heißt praktisch, daß die Bundeskompetenz nur im Einvernehmen mit allen Ländern ausgeübt werden kann. Die Bestimmung hat im übrigen sogleich nach ihrer Erlassung zu verschiedenartigen, zum Teil widerstreitenden Auslegungen Anlaß gegeben und bislang - leider - noch zu keiner einvernehmlichen Grenzwertregelung geführt.

Immerhin gelang 1984 noch eine sog. "Kleine Föderalismusnovelle"<sup>70</sup>. Sie brachte vor allem eine, wenn auch geringfügige Aufwertung des Bundesrates. Einerseits wurde das Rederecht der Landeshauptmänner im Bundesrat ausdrücklich verankert, andererseits wurde im neugefaßten Art. 44 Abs. 2 B-VG vorgesehen, daß Bundesverfassungsgesetze bzw. in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, der ausdrücklichen Zu-

(diesmal SPÖ/ÖVP) als Bundesregierung. Daraus haben sich auch für die Weiterentwicklung des Föderalismus Akzentverschiebungen ergeben.

aa) Es gibt nunmehr zwei Bundesminister im BKA gem. Art. 77 Abs. 3 B-VG. Dr. LÖSCHNAK (SPÖ) ist nunmehr für Gesundheit und öffentlichen Dienst, aber nach wie vor auch für Verfassungsrecht im allgemeinen zuständig. Zusätzlich ernannt wurde Dr. NEISSER (ÖVP) zum Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform. Trotz dieser Kompetenzverschiebung werden in einer großen Koalition naturgemäß weitere Föderalismusreformen nur in Absprache zwischen den beiden großen politischen Lagern und ihren Exponenten erfolgen können. Immerhin lautet es im Arbeitsübereinkommen der Koalitionsparteien als Absichtserklärung (allerdings im Abschnitt "Demokratie" - es existiert kein eigener Abschnitt "Föderalismus"-) folgendermaßen:

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

bb) Nach der schwierigen Verhandlungs- und Anlaufphase der neuen Großen Koalition gab der zuständige BM Dr. NEISSER im Frühjahr 1987 vor dem Bundesrat eine vielbeachtete Erklärung zum Föderalismus ab<sup>71</sup>.

In dieser Rede verwies der BM nicht nur auf den verbesserten Stellenwert des Föderalismus in Österreich, sondern auch auf den maßgeblichen Anteil der Förderungsprogramme sowie der Föderalismusentschlüsse der Landtage von Vorarlberg, Tirol und Niederösterreich sowie auf die teilweise erfolgte Aufwertung des Bundesrates. Als Perspektiven für eine zukunftsorientierte Föderalismuspolitik nannte er

stimmung des Bundesrates bedürfen. Daß davon eine Stärkung des politischen Gewichtes des Bundesrates kaum erwartet werden kann, wurde schon dargetan<sup>70a</sup>. Die Kleine Föderalismusnovelle brachte außerdem eine ausdrückliche Verankerung eines - bis dahin fehlenden - Notverordnungsrechts auf Landesebene (Art. 97 Abs. 3 und 4 sowie Art. 102 Abs. 8 B-VG).

##### 5. Jüngste Entwicklungstendenzen

a) Der ursprünglich nur für Fragen des Beamtendienstrechts bestellte Staatssekretär im BKA Dr. LÖSCHNAK war im Laufe der Jahre mehr und mehr auch in die Rolle des Verhandlers der Bundesregierung mit den Ländern hineingewachsen. Dies fand schließlich seinen Niederschlag auch darin, daß er gem. Art. 77 Abs. 3 B-VG zum BM im BKA ernannt wurde und ausdrücklich für Verfassungsfragen insb. Föderalismusfragen zuständig erklärt wurde. Er zeigte sich als ein sachlich harter, gleichwohl verhandlungsbereiter Gesprächspartner der Länder. Der Verhandlungsspielraum wurde zwischen den Gesprächspartnern folgendermaßen abgesteckt: Die Länder erklärten, die Forderungen des Bundes nicht akzeptieren zu wollen; daraufhin vertrat der Bund die Auffassung, daß er nur über solche Anliegen verhandle, die auf einer übereinstimmenden Willensäußerung aus den Länderbereichen beruhe. Damit war zwar eine neuerliche Überlagerung des Bund-Länder-Spannungsverhältnisses gemäß der parteipolitischen Ausrichtung möglich, zugleich war aber die Länderfront der echten gemeinsamen Anliegen der Länder gegenüber dem Bund geschlossen.

b) Nach der jüngst erfolgten Veränderung der innenpolitischen Landschaft Österreichs nach den Wahlen vom November 1986 hat Österreich nach 17-jähriger Unterbrechung seit Jänner 1987 wieder eine Große Koalition

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

Dem aufmerksamen Beobachter mußte die Einbeziehung der Gemeinden auffallen, die offenbar eine Konzession an die drängenden Städte- und Gemeindebünde auf dem finanzausgleichsrechtlichen Sektor und auch eine politische Konzession an den Koalitionspartner sein dürfte. Zur Fortführung der Verhandlungen wurden baldige Gespräche in einem "kleinen Komitee" in Aussicht gestellt, die zu einer weiteren Novellierung der Bundesverfassung führen sollen<sup>71a</sup>.

cc) Mittlerweile<sup>71b</sup> wurde nach drei Verhandlungsrunden tatsächlich ein (zweiter) Entwurf einer Bundesverfassungsnovelle zur Begutachtung ausgesendet, der sieben Punkte aus dem 30-Punkte-Forderungsprogramm der Länder aufgreift.

Es sind dies folgende Punkte:

1. zwischenstaatliche Verträge
6. gesetzliche berufliche Vertretungen
7. Sammlungswesen
9. gemeinsame Organe
14. Mitwirkung bei Staatsverträgen
27. Landesbürgerschaft
28. Mitwirkung von Bundesorganen

Nach Ansicht der Länder können aber nur die weniger bedeutsamen Anliegen 6. und 7. als erfüllt angesehen werden, während der Diskussionsentwurf in den anderen Punkten entweder hinter den Wünschen der Länder zurückbleibt oder in

eine andere Richtung weist.

Jedenfalls abgelehnt werden von den Ländern die im Entwurf enthaltenen Kompetenzverschiebungen des Bundes auf den Gebieten der Luftreinhaltung, Abfallwirtschaft (ausgenommen die Beseitigung von Hausmüll) und Schutz des Bodens vor schädigenden Stoffen. Die geplante Novellierung des B-VG dürfe nicht zu Tauschgeschäften bei den verschiedenen Zuständigkeiten des Bundes und der Länder führen, sondern müsse einen echten Fortschritt in der Stärkung des österreichischen Bundesstaates bringen.

Staatsrechtlich interessant ist vor allem jene Regelung, nach der - einem alten Desiderat entsprechend - die Länder Vertragsautonomie beim Abschluß internationaler Verträge erhalten sollen. Nach dem Entwurf könnten nun die Länder in Angelegenheiten ihres selbstständigen Wirkungsbereiches Staatsverträge mit an die Republik Österreich angrenzenden Staaten abschließen. Diese Bestimmung sollte nach Ansicht der Länder auf den Abschluß von Staatsverträgen mit Gliedstaaten der Nachbarstaaten Österreichs erweitert werden. Abgelehnt wird von den Ländern ferner das im Entwurf vorgesehene Kündigungsrecht des Bundes, da der Bund auf Grund seiner konkurrierenden Vertragsschließungskompetenz ohnedies in der Lage sei, eine inhaltlich anders lautende völkerrechtliche Regelung an die Stelle derjenigen eines Ländervertrages zu setzen. Daß vor Aufnahme von Vertragsverhandlungen die Zustimmung der Bundesregierung einzuholen und der Vertrag vor Abschluß dieser vorzulegen ist, wird von den Ländern als eine zu starke Bevormundung betrachtet.

Nach wie vor fordern die Länder:

- Übertragung der Wohnbauförderung und Bestimmungen des Mietenrechtes an die Länder;



- Regelung der Auftragsverwaltung;
- Übertragung der Sicherheitsdirektionen in die mittelbare Bundesverwaltung;
- zur Verhandlungspflicht des Bundes im Rahmen des Finanzausgleichs eine Schutzklausel für gemeinschaftliche Bundesabgaben.

#### V. Zusammenfassung und Ausblick

Die so heftig entbrannte politische Föderalismusdiskussion ist, wie schon eingangs gesagt wurde, gewiß nicht zufällig. Sie liegt auf der Linie der in neuerer Zeit wieder steigenden Wertschätzung kleinräumigerer und überschaubarer Bereiche und des wachsenden politischen Engagements der Bürger, insbesondere in den für sie überschaubaren Bereichen. Das Neuüberdenken und Anpassen der bundesstaatlichen Institutionen führt daher zur Frage nach der Rechtfertigung des Bundesstaates in der Gegenwart. "Rechtfertigungstheorien" sind in der allgemeinen Staatslehre zwar ziemlich außer Gebrauch gekommen, der Sache nach aber werden - und zwar vielfach von ökonomischen Autoren - auch heute durchaus derartige Erwägungen angestellt<sup>72</sup>.

1. Die historisch begründete Eigenständigkeit der Länder trägt ganz gewiß zum Selbstbewußtsein der Länder bei, wird aber heute vielfach nicht mehr als allein ausreichende Legitimation angesehen<sup>73</sup>. Immerhin hat dieser Gesichtspunkt in Österreich wesentlich größere Bedeutung als in Deutschland, wo zwar die historisch gewachsenen Einheiten ja weitgehend zerschlagen worden sind, aber auch die neu konstituierten Länder keine bloßen Reißbrettgrößen darstellen.

2. Zwar überlagert die parteipolitische Landschaft Bund- und Länderstrukturen, so daß der Föderalismus Gefahr läuft, nur eine Komponente im antagonistischen Prozeß Regierung- Opposition zu werden. Gerade in diesem Zusammenhang hat

der Föderalismus aber als vertikales Element eine wichtige Funktion im Sinne einer neu und umfassend verstandenen Gewaltenteilung. Teilweise bildet er sogar einen Ersatz dafür, daß die horizontale Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive im parlamentarischen System praktisch dahingefallen ist<sup>74</sup>.

3. Diese machtbalancierende Funktion in der parteienstaatlichen Massendemokratie hängt freilich auch von der Chance des Machtwechsels in den Ländern ab. Zugleich bietet der Föderalismus die Chance eines "parteipolitischen Spannungsausgleichs" (Chance zur Übernahme politischer Verantwortung oder Mitverantwortung anstelle der Radikalisierung ohne Chance der Machtausübung)<sup>75</sup>, und er erfüllt auch in gewissem Maße eine Rekrutierungsfunktion für die Bundespolitik.

4. Neben den erwähnten Chancen alternativer politischer Führung und der Möglichkeit der Auflockerung der inneren Struktur der Parteien ist die differenzierende und entnivellierende Tendenz jeglicher regionalen Gliederung hervorzuheben<sup>76</sup>.

5. Durch Dezentralisation wird die Ausübung der Staatsfunktionen letztlich für den Bürger besser überschaubar und leichter entscheidbar<sup>77</sup>. Die Erhöhung des Sicherheitsgefühls und die Vermehrung des Freiheitsraums sowie ein mit den bundesstaatlichen Institutionen notwendig gegebener heilsamer Zwang zur Konsensbereitschaft stehen letztlich im Dienste des demokratischen Prinzips.

Überblickt man all das, so gilt für den heutigen Bundesstaat unverändert das, was Adolf MERKL schon zur deutsch-österreichischen Verfassung gesagt hat, daß nämlich "die wesentliche politische Funktion des Bundesstaates die Ausbalancierung konkurrierender Kräfte und die staatsrechtliche Verankerung sozialer Zwischenstufen zwischen Individuen und Staatsgemeinschaft ist"<sup>78</sup>.

Anmerkungen

- 1) Vgl. die auf internationalen Vergleichen beruhenden Aussagen von FRENKEL und REICH, Einheit aus der Vielfalt. Föderalismus heute, Neue Züricher Zeitung Fernausgabe Nr. 302 vom 30./31.12.1979, 20, sowie die Studie von HÉRAUD, Die Prinzipien des Föderalismus und die Europäische Föderation.
  
- 2) In der österreichischen Wissenschaft vom öffentlichen Recht sind Probleme des Föderalismus, zumal es sich um ein Baugesetz unserer Bundesverfassung handelt, stets gebührend beachtet worden.  
Zum Problemkreis Föderalismus vgl. aus der neueren österreichischen Literatur:  
ADAMOVICH-FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht<sup>3</sup> (Wien 1985), 123 ff.;  
ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts<sup>6</sup> (Wien 1971), 83;  
ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich (Heidelberg 1969), 151 ff.;  
DIEM - NEISSER, Zeit zur Reform. Parteireform, Parlamentsreform, Demokratiereform (Wien - München 1969), 130 ff.;  
ERMACORA, Über das Wesen des österreichischen Bundesstaates in Theorie und Praxis, JBl. 1957, 521 ff. und 549 ff.;  
ERMACORA, Österreichische Verfassungslehre (Wien - Stuttgart 1970), 252;  
ERMACORA, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848-1970, in: Föderalismus in Österreich (Wien 1970), 11 ff.;  
ERMACORA, Der Föderalismus in Österreich, JÖR 1963, 221 ff.;  
ERMACORA, Österreich als kooperativer Bundesstaat, in: Die Republik Österreich - Gestalt und Funktion ihrer Verfassung (Wien 1968), 221 ff.;  
ERMACORA, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (Wien 1976);  
EDELMAYER - KOJA - HANISCH, Beiträge zur Föderalismusdiskussion, Salzburg Dokumentation (1981);  
ESTERBAUER, Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Der Staat 1973, 499 ff.;  
ESTERBAUER, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme (Wien 1976),  
ESTERBAUER- HÉRAUD- PERNTHALER (Hrsg.), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung (Wien 1977);  
Föderalismus heute (Wien oJ); Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich (Wien - Köln - Graz 1977);  
JAKSIC, Der Föderalismus in Österreich, JBl. 1956, 601 f.;  
KATZENSTEIN, Die föderale Struktur der Bundesrepublik Österreich (Wien 1957), 25 ff.;

- KOJA, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: HELLBLING - MAYER-MALY - MIEHSLER (Hrsg.), Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung III (Salzburg - München 1974), 63 ff.;
- KOJA, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus (St. Pölten 1975);
- LOEBENSTEIN, Der Föderalismus - Ein Instrument im Dienste der Demokratie und des Bundesstaates, in: Dimensionen des Rechts (MARCIC-GedS, Berlin 1974), 827 ff.;
- MELICHAR, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, ÖZÖR 1967, 220 ff.;
- ÖHLINGER, Die föderative Verfassung Österreichs, DÖV 1978, 897 ff.;
- ORTNER, Die Niederlage des Föderalismus, in: RITSCHER (Hrsg.), Demokratiereform (1969), 82 ff.;
- PERNTHALER, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalen Rechtspositivismus, ÖZÖR 1969, 361 ff.;
- PERNTHALER - ESTERBAUER, Der Föderalismus, in: Das Bundesverfassungsgesetz und seine Entwicklung (Berlin - München 1980), 325 ff.;
- PERNTHALER - WEBER, Bundesverfassung und Föderalismus, Der Staat 1982, 76 f.;
- PERNTHALER - KATHREIN - WEBER, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes (Wien 1982);
- PFEIFER, Österreichs Parteien und Parlament seit 1945, JÖR 1962, 417 ff.;
- RINGHOFER, Die österreichische Bundesverfassung (1977), 123 ff., 139 ff., 173 ff.;
- RUPPE, Finanzverfassung im Bundesstaat (Wien 1977);
- SCHÄFFER, Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, ÖJZ 1981, 1 ff.;
- SCHAMBECK, Österreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, in: KOLB-Festschrift (Innsbruck 1972), 309 ff.;
- SCHAMBECK, Föderalismus und Gewaltenteilung, in: GEIGER-Festschrift (Tübingen 1974), 643 ff.;
- SCHAMBECK, Zur Gegenwartslage des österreichischen Föderalismus, ÖJZ 1979, 477 ff.;
- SCHAMBECK, Der Föderalismus der Republik Österreich, in: MERTEN - MORSEY (Hrsg.), 30 Jahre Grundgesetz (Berlin 1979), 55 ff.;
- STROHAL, Lebt der Föderalismus noch?, in: RITSCHER (Hrsg.), Demokratiereform (1969), 65 ff.;
- WALTER, Der Bundesstaat (Entwicklung - Rechtsstellung - Wirksamkeit - Reform), in: Bundesstaat auf der Waage (1969), 201 ff.;
- WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System (Wien 1972), 107 ff.;
- WALTER - MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts<sup>5</sup> (Wien 1985), 58 f. und 85 ff.;
- WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980);

WIESFLECKER- NOVAK - KOPP, Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich (1977).

- 3) Die Pflege der wissenschaftlichen Erforschung der Föderalismusfragen hat sich insbesondere das Institut für Föderalismusforschung zur Aufgabe gestellt, in dessen Schriftenreihe seit 1977 alljährlich ein Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich erscheint und in welcher auch ständig einschlägige Monographien ediert werden.  
Dieses Institut ist ursprünglich von Tirol und Vorarlberg mit Vertrag vom 1./15.7.1975 gegründet worden und wird seit dem 1980 erfolgten Beitritt Salzburgs von diesen drei westlichen Bundesländern getragen. Die Föderalismusberichte werden in der neueren Staatspraxis der erwähnten Länder von den Landtagen diskutiert und zur Kenntnis genommen.  
Weitere einschlägige Schriftenreihen: Föderative Ordnung, hrsg. von HELLBLING - MAYER-MALY - MIEHSLER (Salzburg) und gelegentliche Publikationen der Grazer "Studiengesellschaft für Politik und Verfassungsentwicklung".
- 4) Näheres hierzu bei NOVAK, Schwächen und Chancen des österreichischen Bundesrates, Geschichte und Gegenwart 1982, 151-165.
- 5) Über Entstehungsgeschichte, Weiterentwicklung und staats-theoretischen Hintergrund vgl. PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, 19 (Wien 1980).
- 6) Anfang September 1979 trat in Vorarlberg die Bürgerinitiative Pro Vorarlberg an die Öffentlichkeit. Ihr erklärtes Ziel war und ist "mehr Selbstständigkeit für Vorarlberg" innerhalb des Bundesstaates Österreich. Die Bürgerinitiative überreichte damals (anlässlich der konstituierenden Sitzung des neugewählten Vorarlberger Landtags) am 6.11.1979 den Klubobmännern der ÖVP und FPÖ die bereits in der Öffentlichkeit präsentierte Petition (Bittschrift) an den Vorarlberger Landtag mit dem Ersuchen um Durchführung einer Volksabstimmung über "folgende wichtige Frage": Soll Vorarlberg durch eine Vereinbarung mit dem Bund im Rahmen des österreichischen Bundesstaates mehr Selbstständigkeit durch ein eigenes Statut mit nachfolgendem grundsätzlichen Inhalt erhalten? Nach diesem Statut sollte Vorarlberg "die uneingeschränkte Gesetzgebung und Vollziehung in allen Angelegenheiten zustehen, die es selbst zumindest gleich gut für Vorarlberg besorgen kann" wie der Bund. (Hervorhebung von mir). Danach folgt eine demonstrative Aufzählung solcher - nach Ansicht der Initiative -

durch Vorarlberg gleich gut zu besorgenden Angelegenheiten. Im Falle eines positiven Ergebnisses der Volksabstimmung wurde gebeten, "unter Berufung darauf eine der Bittschrift zustimmende EntschlieÙung zu fassen und dies der Bundesregierung und als Petition dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzuleiten." Der Vorarlberger Landtag wies die Bittschrift bereits in seiner ersten Arbeitssitzung am 20.11.1979 dem RechtsausschuÙ zu. Dieser legte dem Landtag einen Mehrheitsbericht und einen von den sozialistischen Fraktion beigegebenen Minderheitsbericht vor. Am 28.3.1980 faÙte der Vorarlberger Landtag tatsäclich den BeschluÙ über die Durchführung einer Volksabstimmung über die Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österröichischen Bundesstaates im Sinne des Mehrheitsbeschlusses des Rechtsausschusses. Die vom Amt der Vorarlberger Landesregierung sodann herausgegebenen Unterlagen zur Volksabstimmung am 15. Juni 1980 (auch populär publiziert in der Information der Landesregierung "Vorarlberger Landesbericht") wiesen ein vom MehrheitsbeschluÙ des Landtages getragenes 10-Punkte-Programm auf, welches allerdings hinter den sehr weitreichenden Anregungen der Bürgerinitiative "Pro Vorarlberg" etwas zurückblieb.

- 7) Über die Enquête des Nationalrates "Föderalistische Vielfalt in der bundesstaatlichen Einheit" am 22.1.1980 ist ein gesondertes Stenographisches Protokoll (15.GP) erschienen. Ein Kurzbericht über die Enquête des Vorarlberger Landtages am 27.2.1980 erschien in der Wiener Zeitung am 28.2.1980.
- 8) Dies war in der Geschichte des Landes Vorarlberg das zweite Referendum staatspolitischen Inhalts (nach jenem, in dem man sich am Anfang der Republik nach dem Zerfall der Monarchie für den AnschluÙ an die Schweiz ausgesprochen hatte). Das Zehn-Punkte-Programm ging vom Subsidiaritätsprinzip aus. Im einzelnen handelte es sich vor allem um eine Stärkung der Landeskompetenzen bzw. der Mitbestimmungsrechte des Landes. Weitere Kernstücke der verfassungspolitischen Desideratenliste bildeten insb.: Abbau der "Bevormundung des Landes" (d.h. Stärkung der Verfassungsautonomie), ein Vetorecht des Landesvolkes gegen Änderungen am Bestand und an den grundlegenden Rechten des Landes, eine Stärkung des Bundesrates und teilweise Umwandlung seines Einspruchsrechts in ein Zustimmungsrecht (bei Änderungen der Kompetenzverteilung und des Finanzausgleichs). Die zentrale finanzpolitische Forderung zielte auf die Übertragung eines Teils der Abgabenhöheit des Bundes auf das Land.

- 9) Der nö Föderalismus Antrag wurde im wesentlichen damit begründet, daß "die vielfältigen und schwierigen Aufgaben der Politik wie insbesondere die Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung, der Schutz der Umwelt und das Bedürfnis vieler Menschen nach neuen Formen der Demokratie, auch größere Anforderungen an die staatlichen Organisationen stellen. Gegliederte, dezentrale, nach dem Grundsatz der Subsidiarität aufgebaute Organisationsformen werden diesen Anforderungen am ehesten gerecht. Sie machen das staatliche Handeln für den einzelnen überschaubar, schließen Machtmißbrauch weitgehend aus und entlasten die Allgemeinheit von Aufgaben, die kleinere Gemeinschaften schneller und sachgerechter besorgen können. Sie führen zu mehr Bürgernähe und Sachbezogenheit. Im staatlichen Bereich ist daher dem Ausbau der bundesstaatlichen Elemente unserer Verfassung, der Eigenständigkeit der Bundesländer, der Dezentralisierung und Regionalisierung der Verwaltungsaufgaben, der Stärkung der Gemeinden besonderes Augenmerk zuzuwenden". Durch den Antrag wurde die Landesregierung aufgefordert, sich sowohl bei der Bundesregierung als auch im eigenen Bereich für die Verwirklichung der genannten Zielsetzungen zur Stärkung des föderalistischen Prinzips einzusetzen.
- 10) ERMACORA, Allgemeine Staatslehre (Berlin 1970), 621 ff.; ERMACORA, Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, 3 (Wien 1976); PERNTHALER, ÖZÖR 1969, 361 f.; hierzu kritisch KOJA, Bundesstaat (vgl FN 2). Dem "Anteil der Bundesländer am Zustandekommen der Bundesverfassung" und der weiteren Verfassungsentwicklung war ein unter diesem Titel in Salzburg (22./23.4.1980) abgehaltenes Symposium gewidmet. Siehe SCHÄFFER (Gesamtredaktion) "60 Jahre Bundesverfassung" (Salzburg 1980, hrsg.vom Landespressebüro).
- 11) Ansätze schon bei MERKEL, Zur deutsch-österreichischen Verfassung, ZfV 1921, 28 f.; dann vor allem KELSEN, Allgemeine Staatslehre (Berlin-Heidelberg-New York 1925), 178, 193 und KELSEN, Die Bundesexekution, in: FLEINER-Festgabe (Leipzig 1927), 127 (131).
- 12) Zur Unterscheidung der verschiedenen Föderalismusbegriffe und Theorien schon ADAMOVICH, Die Zukunft des Föderalismus in Österreich, in: LAUFER -PILZ, Föderalismus, Studientexte zur bundesstaatlichen Ordnung (München 1973), 364 f. und jüngst wieder RUPPE, Finanzverfassung, 9.
- 13) So schon ADAMOVICH sen., Grundriß des österreichischen Staatsrechts (Wien 1932), 48 f. und auch VfSlg 2455/1952.
- 14) KOJA, Entwicklungstendenzen, 5 und passim.

- 15) SCHÄFFER, Die rudimentäre Wirtschaftsverfassung Österreichs, in: WENGER-Festschrift (Wien 1983), 3 ff.
- 16) SCHÄFFER, Die sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung und das Gesetz, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, ANTONIOLLI-Festschrift (Wien 1979), 253 ff. (m.w.N.): ÖHLINGER, DÖV 1978, 999 f. bezeichnet dies "gleichsam als Ventil eines starren ... Trennungsprinzips".
- 17) Zur kompetenzrechtlichen Neutralität von finalen Normen schon SCHÄFFER, Koordination in der öffentlichen Verwaltung (Wien 1971), 65 f.
- 18) Zur methodischen Grundlegung dieser Auffassung: SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation in Österreich (Wien-New York), 21, 34, 196; SCHÄFFER, Rechtsquellen und Rechtsanwendung, Verh 5. ÖJT I/1.B (Wien 1973), 139.
- 19) SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation, 97 ff.; NEISSER - SCHANTL - WELAN, Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit, ÖJZ 1974, 369 ff.; FUNK, Die grundlegenden Ordnungsprobleme im System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, JBl. 1976, 449; ÖHLINGER, DÖV 1978, 897 (900 f.). FUNK, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (Wien 1980), 96 ff.
- 20) SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation, 109 ff.; 2658/1954, 3670/1960, 5748/1968, 75/67/1975.
- 21) Hierzu sehr schön, mit eingehend analysierten Beispielen FUNK, JBl. 1976, 449 (461 ff.).
- 22) Eine weitere Modifikation ergab sich aus der vom VfGH eine Zeitlang angewendeten sog. "Wesenstheorie", wonach aus der Bezeichnung "-wesen"- zu schließen sei, ein gesamtes Sachgebiet sei aus der Länderkompetenz herausgenommen, so daß auch bei scheinbarer Überschneidung mit einem sonstigen Landeskompetenztatbestand für die Landeszuständigkeit kein Raum bleibe. Vgl. z.B. VfSlg 2192/1951, 3238/1957, in späteren Erkenntnissen hat der VfGH diesen Standpunkt allerdings erheblich eingeschränkt, ja praktisch aufgegeben (z.B. VfSlg 4206/1962, 4348/1963, 5833/1968, 7169/1973). Damit wurde diese vordergründige, wohl bloß an der zufälligen Wortwahl anknüpfende Auslegung wieder zugunsten der allgemeinen Versteinerungstheorie verlassen. Es steckt in ihr aber m.E. ein Körnchen Wahrheit, nämlich der Gedanke, daß Kompetenzen im Zweifel als Aufgaben und nicht als Aufgabenfragmente aufzufassen sind.



- 23) KRZIZEK, Konkurrierende Zuständigkeit nach der österreichischen Bundesverfassung, JBl. 1952, 124. Ähnlich schon früher MERKL, Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZÖR 2 (1921), 336, 342, 346, 348.
- 24) Zum Unterschied von kompetenzrechtlich erfaßter Materie und nach rechtspolitischen Gesichtspunkten regelungsbedürftiger Materie (Ausschnitt aus Lebenssachverhalten) SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation, 110 ff. und nochmals eindeutig SCHÄFFER, Verh 6. ÖJT II/1, 146 f.
- 25) Zur Berücksichtigungsregel vgl. VfSlg 3163/1957, 4231/1962, 4486/1963, 7138/1973, und FUNK, System, 51 ff.
- 26) Die Gesichtspunkteregel ist implizit schon sehr früh verwendet worden (VfSlg 1478/1932, 2271/1952), dann besonders klar in VfSlg 4348/1963, 6262/1970. Hinweise auf die Gesichtspunkteregel bereits bei MERKL, ZÖR 2 (1921), 336; MELICHAR, Naturschutz in Österreich, in: MERKL-Festschrift (München-Salzburg 1970), 225 ff.; SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation, 92 f.; NEISSER-SCHANTL-WELAN, ÖJZ 1974, 372 f.; Kritisch hierzu schon KRZIZEK, System des österreichischen Baurechts I (Wien 1972), 118 ff.; MORSCHER, Zum Verhältnis Baurecht - Naturschutz, JBl. 1973, 279 f.; PERNTHALER, ÖJZ 1975, 288; MORSCHER, Kompetenzverteilungsprobleme, JBl. 1975, 643f;
- 27) Zur Gesichtspunktetheorie vgl. aus neuerer Zeit z.B. VfSlg 7516, 7582/1975, 7792/1976, 8035, 8195/1977; FUNK, Ordnungsprobleme, JBl. 1976, 449 ff.; KORINEK, öZW 1977, 27 (Entscheidungsbesprechung zu VfSlg 7759/1976); KORINEK, Zur rechtlichen Situation der Stadterneuerung (Wien 1976), 50 f.; OBERNDORFER - BINDER, Raumordnung und Gewerberecht (Linz 1980), 47 ff. SCHÄFFER, Kleinwasserkraftwerke - Projektierung. Errichtung und Betrieb aus rechtlicher Sicht (Wien 1983), 87 f. m.w.N.
- 28) In diesem Zusammenhang hat man geradezu von einem verfassungsrechtlichen Systemzwang zur Koordination gesprochen: PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Band 1 (Wien 1975), 221; Verwaltungsreform, in: FRÖHLER-Festschrift (Berlin 1980), 69 (77).
- 29) Hinweise in dieser Richtung auch bei FUNK, JBl. 1976, 449 (459).

- 30) Zur Gegenrechtsklausel insb. PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung (Wien 1975) I, 223 (unter Hinweis auf Beispiele aus der Vorarlberger Gesetzgebungspraxis).
- 31) Das Instrument der Art. 15a B-VG - Verträge hat nach anfänglichem Zögern der Staatenpraxis nun doch einige Bedeutung erlangt.  
Übersichten bei REINBERG, Drei Jahre Praxis mit Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG, ZfV 1978, 109 ff. und 252 ff;  
SCHAMBECK, ÖJZ 1979, 477 (480) und SCHAMBECK, Die Kompetenzteilung als rechtsphilosophisches Problem im öffentlichen Recht, Rechtstheorie 1985, 163 ff. (176 Fn. 44).
- 32) MORSCHER, Entscheidungsbesprechung, JBl. 1974, 644.
- 33) VfGH 3.12.1984, G 81, 82/84=ZfVB, 1985/3/1218.
- 34) SCHÄFFER, Kompetenzverteilung und Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat, ZfVB 1985, 357 (365 f).
- 35) Zur Verfassungsentwicklung auf dem Kompetenzrechtssektor siehe z.B. ERMACORA, Der Verfassungsgerichtshof (Wien 1956), 148;  
ERMACORA, Österreichischer Föderalismus (Wien 1976), 80 ff;  
ESTERBAUER, Kriterien, 78; ÖHLINGER, Die Verfassungsentwicklung in Österreich seit 1974, ZaÖRV 1977, 406;  
H. MAYER, Die Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern, in: MAYER - RILL - FUNK - WALTER, Neuerungen im Verfassungsrecht (Wien 1978), 9 ff;  
ÖHLINGER, DÖV 1978, 897 (899).
- 36) Vorzüglich analysiert von WALTER, Der Bundesrat (Entwicklung - Wirksamkeit - Reform), in: Bundesstaat auf der Waage (Salzburg-München 1969), 199 f.
- 37) Von einem unechten Zweikammersystem sprechen schon ADAMOVICH - SPANNER, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts<sup>5</sup> (Wien 1957), 164.
- 38) KOJA, Entwicklungstendenzen, 19 und SCHAMBECK, Österreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, KOLB-Festschrift (Innsbruck 1971), 316.
- 39) Zur direkten Volkswahl vgl. ESTERBAUER, Demokratiereform durch Reform des Zweikammersystems, Die Republik 1972, 9 ff; vgl. ferner den Bericht in der PRESSE vom 12.1.1980 und WELAN, Das bundesstaatliche Prinzip als Teilproblem einer Gesamtrevision der österreichischen Bundesverfassung, in: Neue Wege im kooperativen Bundesstaat, Föderalismus-Enquête des Management Clubs (o.J., Salzburg 1980), 6.

- 40) KOJA, Das freie Mandat des Abgeordneten (Salzburg-München 1971).
- 41) KLECATSKY, Die kollektiven Mächte im Arbeitsleben und die Bundesverfassung, in: FLORETTA - STRASSER (Hrsg), Die kollektiven Mächte im Arbeitsleben (Wien 1963); MARCIC, Zweite Kammer: Verbänderat, Salzburger Nachrichten 19.1.1962.
- 42) Reformvorschläge in letzter Zeit vor allem bei KOJA, Entwicklungstendenzen, 18 ff.; KOJA, in: Reform des Bundesrates (Enquête am 11. Mai 1978), Salzburg Dokumentationen Nr. 27; ESTERBAUER, Stellung und Reform des Bundesrates in der Bundesrepublik und in Österreich, BayVBl 1980, 225 (228) m.w.N.
- 43) KOJA, Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (Wien-New York 1967), 20 ff.; KOJA, Entwicklungstendenzen, 6 f.
- 43a) Auskunftspflicht-Grundsatz, BGBl. 1987/286.
- 44) ERMACORA, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848-1970, in: Föderalismus in Österreich (Salzburg-München 1970), 9 (61).
- 45) Vgl hierzu BRAUNEDER, Einführung, in: BRAUNEDER - BÖCK, Landesverfassungsgesetze und Landtagswahlordnungen (Eisenstadt 1979), 9 (26 ff) sowie NOVAK, über den Beitrag der Länder zur Verfassungsentwicklung, in: 60 Jahre Bundesverfassung (Salzburg 1980).
- 46) KELSEN, Allgemeine Staatslehre (Berlin-Heidelberg-New York 1925); KOJA, Entwicklungstendenzen, 13 ff., 22 ff., sowie schon früher ausführlich derselbe, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, 63 (124); RUPPE, Finanzverfassung im Bundesstaat, 33; FUNK, System, 23.
- 47) VfSlg 1882/1949.
- 48) KELSEN, Die Bundesexekution (FN 11); PERNTHALER, Der Rechtsstaat und sein Heer (Wien 1964), 160 ff.; SCHÄFFER, Die Exekution der Erkenntnisse des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, ÖZÖR 1968, 185 (193).
- 49) Zur Spiegelbildlichkeit insb. KOJA, Entwicklungstendenzen, 13 ff.

- 74) ADAMOVICH, Zukunft, in: LAUFER - PILZ, Föderalismus, 364 ff.; Werner WEBER, a.a.O., 11, sowie derselbe schon früher: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem (Berlin 1958), 72 ff.; Werner WEBER, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: Carl SCHMITT-Festschrift (Berlin 1959), 253 ff.; ferner KÄGI, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: H. HUBER-Festschrift (Bern 1961), 151 ff.  
Vgl. auch den Grundtenor der Beiträge in dem über die Mainzer Tagung des Bundes Deutscher Föderalisten (Mainz 1961) veröffentlichten Sammelband SÜSTERHENN (Hrsg.), Föderalistische Ordnung (Koblenz 1961).
- 75) Werner WEBER, a.a.O., 12 f.
- 76) ADAMOVICH, Zukunft, in: LAUFER - PILZ, a.a.O., 380.
- 77) LOEBENSTEIN, MARCIC-GedS a.a.O., 827 ff (839); KOJA, Entwicklungstendenzen, a.a.O., 30; RUPPE, Finanzverfassung, a.a.O., 12 f.
- 78) MERKL, Zur deutsch-österreichischen Verfassung, ZfV 1921, 28 (31).

- 71a) Weitere bemerkenswerte Aussagen des BM Dr. NEISSER betrafen folgende Gesichtspunkte:  
Bei den Kompetenzänderungen sollten an den Bund übertragen werden:
- bestimmte Zuständigkeiten des Bundes zur Luftreinhaltung, für die Abfallwirtschaft mit Ausnahme der Beseitigung von Hausmüll;
  - Bundeskompetenz im Bereich der Erwachsenenbildung und Abwehr und Bekämpfung überregionaler Katastrophen.
- Diese Kompetenzwünsche des Bundes sollten aber nicht als Gegenforderungen zum Forderungskatalog der Länder verstanden werden. Minister NEISSER nannte als Ziel der Bundesregierung die Neuordnung der Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie des Finanzausgleiches, da die Zeit "reif ist für eine Reform des Föderalismus auch im Bereich der Finanzwirtschaft". In diesem Zusammenhang müßten die Probleme der Steuerhoheit der Länder und Gemeinden, der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge, der Schaffung einer verfassungsgesetzlichen Schutzklausel bei Einnahmeausfällen der Länder und Gemeinden gelöst werden. Auch eine weitere Stärkung des Bundesrates sei gerade in Zeiten der Großen Koalition unumgänglich. Das Fortschreiten des Föderalismus in Österreich dürfe nicht das Ergebnis von punktuellen, kurzfristigen, politischen Kompromissen sein, sondern müsse sich an bestimmten Zielen orientieren, deren Erreichung konsequent und systematisch zu verfolgen sei. Der Weg zum kooperativen Bundesstaat müsse weitergegangen werden, denn dies bedeute eine Absage an einen ungerechtfertigten Zentralismus wie auch an einen die Verpflichtung zum Ganzen mißachtenden Partikularismus.
- 71b) Laut Bericht in IFÖ (Informationsblatt des Instituts für Föderalismusforschung) 1987/Nr. 4, (Juli/August 1987).
- 72) So stellt z.B. RUPPE, Finanzverfassung, a.a.O., im I. Abschnitt seiner Untersuchung (Zur Theorie des bundesstaatlichen Gedankens) Überlegungen zu Standort und Tendenzen der Bundesstaatstheorie sowie zur Legitimation des Bundesstaates an!
- 73) Werner WEBER, Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus (Göttingen 1966), 8 f.

- 59) Vgl. hierzu bereits HELBLING, Der Entwurf zu einem Bezirksvertretungsgesetz, ZföStR 1946, 52 ff.; MIEHSLER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich, in: KELSEN-Festschrift (Wien 1971), 141 ff.; HOFMEISTER, Pläne und Ansätze zu einer Kreis(selbst) - verwaltung in der neueren Österreichischen Verfassungsgeschichte, in: Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in den letzten 100 Jahren in Mittel- und Osteuropa (Internationale rechtshistorische Konferenz Budapest 12.-15. September 1977) III (Budapest 1979), 135 ff.; BRAUNEDER-LACHMAYER, Österreichische Verfassungsgeschichte<sup>2</sup> (Wien 1980), 131, 149, insb. 152 und 178. Vgl. ferner den Beitrag vom BMI LANC "Aus der Sicht des Bundes" zum Themenkreis 7. "Föderalismus heute" am 29. Österreichischen Städtetag, Österreichische Gemeindezeitung 1978, 360, insb. zur Demokratisierung der Bezirksverwaltung, 361 sowie den Text einer den selben Gegenstand betreffenden Anfragebeantwortung, wiedergegeben in: ÖGZ 1978, 389 f. Vgl. ferner den Bericht über eine Klausurtagung der SPÖ ("Föderalismuskonferenz") in Mallnitz, AZ 19.1.1980, 3 mit Bericht über Referate von ADAMOVICH, ÖHLINGER und Herbert WALTER. Aus der laufenden Diskussion seien ferner erwähnt: FRISCHLER, Wie sinnvoll ist die "Bezirksdemokratie"? Berichte und Informationen 1980/4, 8; DEMMELBAUER - PESENDORFER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung, Staatsbürger 1980, 45; DEMMELBAUER - PESENDORFER, Demokratisierung der Bezirksverwaltung, Eine Bestandsaufnahme (Linz 1980).
- 60) Grundlegend MERKL, Demokratie und Verwaltung (Wien-Leipzig 1923), 16 ff., 27 ff., 35 ff.
- 61) So Landeshauptmann-Stellvertreter MORITZ, Salzburger Nachrichten 25.2.1980. Eine parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung durch den Landtag forderte jüngst (4.2.1987) auch der Vorarlberger Landtag in einer Resolution. (Quelle: IFÖ Mitteilungsblatt des Instituts für Föderalismusforschung Nr. 2/87).
- 62) ERMACORA, Die Entwicklung des österreichischen Bundesverfassungsrechtes seit 1956, JBöffR 1967, 251 ff. (253).
- 63) Dokumentiert bei PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (Wien 1980), wo insb. das 2. Forderungsprogramm, welches auf dem 1. aufbaut, eingehend analysiert wird. Vgl. ferner BERCHTOLD, Darstellung der Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung (in Vorbereitung, Wien 1987).
- 64) BGBl. 1974/444.