universität wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Die Verfassungen der österreichischen Länder und ihre Autonomie im Vergleich“

Verfasser

Moritz Moser

Angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien im Mai 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 300
Studiengebiet lt. Studienblatt:	Politikwissenschaft
Betreuer:	Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Danksagung

Für das Zustandekommen der vorliegenden Arbeit möchte ich folgenden Menschen besonders danken:

Meiner Familie im Allgemeinen, aber ganz besonders meinen Eltern	…	Für ihr Vorbild und ihre bedingungslose Unterstützung, ohne die ich im Leben nicht weit gekommen wäre,
meinen Geschwistern Peter und Marie-Christine	…	für Rat und Beistand in allen Lebenslagen und die Erfahrung des notwendigen Interessenausgleichs im *familiären Föderalismus*,
Univ.-Doz. Dr. Hannes Wimmer	…	für sein Engagement als Diplomarbeitsbetreuer über das Maß des Üblichen hinaus,
VfGH-Präsident a.D. Univ.-Prof. Dr. Ludwig Adamovich, Landtagsdirektor StGH-Richter Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Dekan Univ.-Prof. Drr. Heinz Mayer und Landeshauptmann a.D. Dr. Martin Purtscher	…	für ihre Zeit, Freundlichkeit und Geduld,
meinen Lehrern	…	für Wissen, Werte und etwas Disziplin,
Mag. Katharina Jungwirth LL.B. und Wolfgang Eller	…	für ihre Mühe, das Aufzeigen inhaltlicher Schwachstellen, interpunktioneller Ungereimtheiten und orthographischer Katastrophen,
Paul Riener	…	für das mehr oder weniger geduldige Ertragen „todfader“ Verfassungsrechtsdiskussionen und trotz der permanenten Reklamation in diese Danksagung aufgenommen zu werden
und allen anderen die unter der Entstehung dieser Arbeit leiden mussten oder daran Anteil hatten	…	für ihre nicht immer leicht aufzubringende Geduld und Toleranz.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
aF	alte Fassung
BGBl.	Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft/ Bundesverfassung (iSd Bundesverfassungsrechtsordnung in Österreich)
BVG	Bundesverfassungsgesetz (Ein Bundesgesetz im Verfassungsrang)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
B-VGN	Bundes-Verfassungsgesetznovelle
dBGBl.	Bundesgesetzblatt (Deutschland)
dRGBl.	Reichsgesetzblatt (Deutsches Reich)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FPK	Die Freiheitlichen in Kärnten
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GBl.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GeoLT	Landtagsgeschäftsordnung Steiermark
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Bayerisches Gesetz und Verordnungsblatt
GWO	Gemeindewahlordnung Wien
GZ	Geschäftszahl (angegeben für noch nicht in die VfSlg. Aufgenommenen Erkenntnisse des VfGH)
HmbBl./ HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
ICC	Interessengemeinschaft Kantonsparlamente
idF	in der Fassung
IKL	Integrationskonferenz der Länder
K-E	Kelsen-Entwurf zum B-VG (Abk. nach Georg Schmitz)
K-LTWO	Kärnten Landtagswahlordnung
K-LVG	Kärntner Landesverfassungsgesetz
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs

L.V.	Vorarlberger Landesverfassung
L-E	Linzer-Entwurf zum B-VG (Abk. nach Georg Schmitz)
LGBl.	Landesgesetzblatt
LTGO	Landtagsgeschäftsordnung Burgenland
LTWO	Landtagswahlordnung Burgenland, Salzburg, Steiermark
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz Burgenland, Salzburg, Steiermark
LWG	Landtagswahlgesetz Vorarlberg
LWO	Landtagswahlordnung Niederösterreich, Oberösterreich
NÖ LV	Niederösterreichische Landesverfassung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Oö. L-VG	Oberösterreichisches Landes-Verfassungsgesetz
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PE-M	Privatentwurf Mayr zum B-VG (Abk. nach Georg Schmitz)
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes
RM-E	Renner-Mayr-Entwurf zum B-VG (Abk. nach Georg Schmitz)
SIL	Ständiger Integrationsausschuss
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SR	Systematische Rechtssammlung (Schweiz)
StGBl.	Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich (I. Rep. 1918-1919) Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich (I. Rep. 1919-1920) Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich (II. Rep. 1945)
StGG	Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867
TLO	Tiroler Landesordnung
TLWO	Tiroler Landtagswahlordnung
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes
WStV	Wiener Stadtverfassung

Inhaltsverzeichnis

1. Vorwort 9
2. Was ist ein Bundesstaat? 12
   2.1. Der Föderalismus – ein Souveränitätsproblem 12
   2.2. Die Teilbarkeit der Souveränität 13
3. Die Geschichte der österreichischen Landesverfassungen 17
   3.1. Die Landesordnungen 17
   3.2. Die Verfassungsentwicklung auf Länderebene bis zum B-VG 18
   3.3. Die Landesverfassungen und das Bundes-Verfassungsgesetz 19
      3.3.1. Der Kampf um die österreichische Verfassung 19
      3.3.2. Der Föderalismus in den Beratungen und Entwürfen zum B-VG 21
      3.3.3. Die Landesverfassungen in der Wissenschaft der Ersten Republik 28
   3.4. Föderalismus im Austrofaschismus 29
      3.4.1. Der Einfluss der Maiverfassung auf die Länder 29
      3.4.2. Die Verwaltung und Gesetzgebung der Länder 32
      3.4.3. Der Länderrat 33
      3.4.4. Die Bundesstaatlichkeit des Ständestaates 34
   3.5. Das endgültige Ende des Verfassungslebens in den Ländern 35
4. Österreichische Föderalismustheorie 36
   4.1. Die Dezentralisationstheorie 36
   4.2. Die Drei-Kreise-Theorie 37
      4.2.1. Kelsens Bundesstaatsbegriff und der österreichische Föderalismus 39
      4.2.2. Gründe für Kelsens Bundesstaatskritik 41
   4.3. Die Staatenstaatstheorie 44
   4.4. Die Staatlichkeit der österreichischen Länder 45
      4.4.1. Der Bestandschutz durch die Bundesverfassung 45
      4.4.2. Der Bestandsschutz als Voraussetzung der Staatlichkeit der Länder 47
      4.4.3. Die klassischen Staatseigenschaften und die Rechtsnatur der Länder 49
   4.5. Die Frage nach der Bundesstaatsgründung 52

5. Die Bestimmungen der Bundesverfassung über die Länder 58
5.1. Bestimmungen des B-VG über Gesetzgebung und Vollziehung der Länder 58
5.2. Die Streitbeilegung und Rechtsdurchsetzung zwischen Bund und Ländern 61
5.2.1. Bundesaufsicht und Bundeszwang 61
5.2.2. Judikative Maßnahmen 62
5.2.3. Legislative Maßnahmen 62
5.2.4. Exekutive Maßnahmen 63
6. Vorbild Bundesverfassung? 65
6.1. Wörtliche Übernahme von B-VG-Bestimmungen 65
6.2. Rechtstheoretischer und sprachlicher Vergleich 66
6.3. Vergleich der Streulage im Verfassungsrecht 67
7. Vergleich der Landesverfassungen untereinander 68
7.1. Vergleich des Verfassungsaufbaus 68
7.2. Vergleich der Verfassungstypen 69
7.2.1. Die positivistischen Landesverfassungen 69
7.2.2. Die Landesverfassungen zwischen Rechtspositivismus und Naturrecht 70
7.2.3. Dem Naturrecht nahestehende Landesverfassungen 71
7.3. Zur Frage der Grundrechte in den Landesverfassungen 71
7.4. Das Präambelprobelm 72
7.5. Der Sinn von Staatszielbestimmungen 75
7.6. Unterschiede in der Organkreation 77
7.6.1. Wahl des Landtages 77
7.6.2. Wahl der Landesregierung 80
7.6.3. Wahl des Landtagspräsidiums 84
7.7. Institutionelle Unterschiede 88
8. Die Länder und die europäische Integration 89
8.1. Informations-, Vertretungs- und Stellungnahmerechte der Länder 89
8.2. Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Länder 93
8.3. Ausschuss der Regionen 94
8.4. Die Klage vor dem EuGH 95
8.5. Die finanziellen Verpflichtungen und Möglichkeiten der Länder 96

8.6. Die Rechte des Bundesrates ... 97
8.7. Der Vertrag von Lissabon ... 99
8.8. Unmittelbare Auswirkungen auf die Landesverfassungen ... 100
8.9. Wirksamkeit und Bedeutung der Länderbeteiligung ... 101
9. Der österreichische Föderalismus im Vergleich ... 102
9.1. Die formelle Autonomie ... 102
9.2. Rechtstheoretische Unterschiede ... 105
9.2.1. Präambeln ... 105
9.2.2. Verfassungstext ... 106
9.3. Die materielle Autonomie ... 107
10. Die Föderalismusdebatte ... 108
10.1. Die Bundesstaatsreform ... 108
10.1.1. Der Stellungskrieg ... 108
10.1.2. Lösungsansätze ... 111
10.2. Was kostet der Föderalismus? ... 116
10.2.1. Die Staatsquote ... 116
10.2.2. Die öffentlich Bediensteten ... 119
10.2.3. Was kostet nun der Bundesstaat? ... 122
11. Conclusio ... 123
12. Anhang ... 131
12.1. Interview Heinz Mayer ... 131
12.2. Interview Peter Bußjäger ... 138
12.3. Interview Martin Purtscher ... 149
12.4. Interview Ludwig Adamovich ... 155
12.5. Vergleichstabellen ... 167
13. Literaturliste ... 172
13.1. Bücher, Sammelbände und Sammelbandbeiträge ... 172
13.2. Internetquellen ... 176
13.3. Papers und Broschüren ... 176
13.4. Rechtsquellen ... 177

1. Vorwort

Was will ein Politikwissenschafter mit dem Begriff der Verfassungsautonomie anfangen? Vielleicht eine berechtigte Frage, wie sie wohl vorwiegend Juristen stellen könnten. Auch in Zeiten, in denen das Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien nur noch in sehr begrenztem Maße juristische Inhalte vermittelt und andere Schwerpunkte – die sicherlich auch ihre Berechtigung habe – in den Vordergrund drängen, sollte man aber doch nicht vergessen, in welcher intensiven Weise Recht und Politik miteinander verflochten sind, sich gegenseitig beeinflussen, ja sogar bedingen. So schrieb der österreichische Rechtswissenschafter Adolf Merkl, dass die Verfassung schließlich nichts anderes sei, als „kodifizierte Politik".[1] Die Rechtswissenschaft kommt daher genauso wenig ohne politikwissenschaftlichen Betrachtungswinkel aus, wie die Politikwissenschaft ohne juristische Sichtweise.

Oft gehen, politikwissenschaftliche und rechtswissenschaftliche Fragen ineinander über, oft ist eine Frage aus beiden Richtungen verschieden zu beantworten. Viele Probleme, denen sich beide Wissenschaftszweige stellen, sind daher an ein Verständnis der jeweils anderen Materie gebunden: Warum wurde eine Norm erlassen? Welche politischen Gründe gab es dafür? Warum wurde sie geändert? Wie wird sie in der Praxis politisch umgesetzt? - Politikwissenschaft. Was ist der Geltungsgrund der Norm? Wo steht sie im Stufenbau der Rechtsordnung? Was ist ihr rechtlicher Gehalt, welchen Inhalt hat ihr Rechtsbefehl? - Rechtswissenschaft.

Recht und Politik sind, so möchte man daher meinen, nicht zu trennen. Es ist einer der größten Verdienste – wenn nicht der größte Verdienst – Hans Kelsens, diese Meinung widerlegt, oder besser, zurechtgerückt zu haben. Das Recht – sieht man einmal vom Gewohnheitsrecht ab – ist Ausfluss des politischen Willens. Es ist ohne diesen nicht vorstellbar. Dennoch muss unterschieden werden zwischen der rechtlichen Form – die des Gesetzes, mit konkretem Sollensinhalt – und dem moralischen Wert des Rechtes, der immer vorhanden ist. Die Bewertung beider Komponenten hat aufgrund ihrer fundamentalen Verschiedenheit auch unabhängig voneinander zu erfolgen. So ist die Frage nach der Geltung, dem normativen Gehalt und der Stellung in der Rechtsordnung, eine der Rechtserkenntnis, jene nach dem Grund der Entstehung, des Inhalts und der politischen Bedeutung, eine der

[1] Ucakar, Karl; Gschiegl, Stefan (2010): *Das politische System Österreichs und die EU*. 2. Auflage. Wien, S. 177.

Politikwissenschaft. Kelsen war sich dessen bewusst und lehnte die Behandlung letzterer Punkte durch Juristen auch nicht ab. Er forderte jedoch auch von allen Anderen das Bewusstsein darüber ein, dass ein Rechtswissenschafter, der sich mit der soziologischen Komponente des Rechtes beschäftigt, eben als Sozialwissenschafter tätig wird:

> *„Der Jurist kann, ja soll Soziologe sein, so wie etwa der Künstler auch Technologe sein muß, um das Material, mit dem er arbeitet, zu beherrschen. Aber er muß sich stets bewußt bleiben, daß der Jurist eine andere Methode anzuwenden hat als der Soziologe."*[2]

Gleiches gilt sinngemäß für den Politikwissenschafter, der sich dessen auch bewusst sein muss, wenn er in einem interdisziplinären Feld zwischen Rechts- und Politikwissenschaft tätig wird.
Teile des Verfassungstextes sind etwa in einem wesentlich höheren Maße der Politikwissenschaft zugänglich als der Jurisprudenz. So ist zum Beispiel der rechtliche Gehalt von Staatszielbestimmungen und in ganz besonderem Maße von Präambeln, wesentlich geringer als der politische. Sie sind Ausfluss politischen Wunschdenkens, ohne konkrete rechtliche Norm zu sein. Sie veranschaulichen dadurch eine Moralisierung, und damit auch Politisierung, des Rechtes, welche von Standpunkt der Reinen Rechtslehre abzulehnen wäre, der Politikwissenschaft jedoch in verstärkter Weise zugänglich ist. So wird aus formalem Recht materieller Ausfluss politischer Zielsetzungen. Seien sie noch so allgemein formuliert und über die Parteigrenzen hinweg anerkannt, sie sind und bleiben in rechtliche Form gegossene politische Aussagen. Der Gesetzgeber hat sich bei der Materialauswahl für sein Werk als Künstler betätigt und nicht als Techniker, der zunächst auf Qualität und Standfestigkeit zu achten hätte und nicht auf den schönen Schein.

Die gegenständliche Arbeit würde ihr Ziel aber nicht nur an diesem Punkt verfehlen, wenn sie sich lediglich auf politikwissenschaftliche Methodik verließe. Ein interdisziplinärer Ansatz ist für die Erörterung des gewählten Themas insgesamt unabdingbar.

---

[2] Ehs, Tamara (2009): *Vorwort*. In: Ehs, Tamara (Hg.): *Hans Kelsen Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien, S. 7.

In Zeiten zunehmender Spezialisierung hat die Interdisziplinarität für viele an Bedeutung und an Reiz verloren. Die Fülle an Forschungsgebieten und ihre enorme Tiefe, machen es schwer, ja eigentlich unmöglich sich zum „Experten“ auf mehreren fachlich gestreuten Gebieten zu machen. Der Autor hat – im Bewusstsein, vom Expertentum mehr als weit entfernt zu sein – dennoch versucht zwei Wissenschaftszweige und ihre Betrachtungsweisen in die gegenständliche Arbeit einfließen zu lassen, trotz des Mankos nur in einer dieser Disziplinen vollumfänglich ausgebildet worden zu sein.

2. Was ist ein Bundesstaat?

2.1. Der Föderalismus – ein Souveränitätsproblem

Die Idee des Bundesstaates entstand in Fortentwicklung des Staatenbundprinzips. Die zunehmende Notwendigkeit einheitlicher Regelungen, der Garantie der Rechtssicherheit und der Durchsetzbarkeit von Bundesrecht, warfen im Zuge dieser Entwicklung mehrere staatswissenschaftliche Fragen auf:

Wie sind die Begriffe Staatlichkeit und Souveränität neu zu bewerten, wenn die Mitglieder eines Staatenbundes zunehmend Souveränität an den Bund abgeben? Gewinnt dieser erst dann Souveränität, wenn seine Glieder diese zur Gänze einbüßen?

Aus dem politischen Erfordernis, ein Gleichgewicht zwischen dem Verlangen nach einer Stärkung der Zentralgewalt einerseits, und dem Willen nach Selbstbestimmung der Einzelstaaten andererseits, zu schaffen, entwickelte sich in den USA die Theorie von der Teilbarkeit der Souveränität. Eine Vorstellung, die der europäischen Souveränitätslehre zunächst grundlegend widersprach. Ging diese doch, gemäß den absolutistischen Verhältnissen jener Zeit, von einer unteilbaren Souveränität aus, die allein in der Person des Herrschers Ausdruck fand. Souverän war, wer absolute Rechtsetzungs- und Rechtdurchsetzungskompetenz besaß. Schon Jean Bodin meinte hierzu in seinen „Sechs Bücher[n] über den Staat“:

> *„Der Begriff Souveränität beinhaltet die absolute und dauernde Gewalt eines Staates […]. Souveränität bedeutet höchste Befehlsgewalt.“*[3]

Die Souveränitätsteilung hatte aber in Wirklichkeit auch in Europa schon längst stattgefunden. Denn in manchen Territorien übten mehrere Monarchen gemeinsam die Souveränitätsrechte zur gesamten Hand[4] aus. Vielerorts lagen die Souveränitätsrechte durch lehensrechtliche Zerstückelungen in der Gewalt vieler Einzelpersonen und Gruppen. Vor allem die Herrschaftsgewalt der Römischen Kaiser hatte sich durch die Stärkung der Reichsfürsten praktisch zur Rolle eines formalen Regenten ausgedünnt.

---

[3] Bodin, Jean (2005): *Über den Staat*. Stuttgart, S. 19.
[4] Vgl. dazu die sogenannten Kondominien, beispielsweise Andorra.

Die Frage über die Qualität der Staatlichkeit des Heiligen Römischen Reiches wird von der Wissenschaft in der Regel dahingehend beantwortet, dass es sich beim Reich um keinen Staat gehandelt habe. Klar ist aber, dass es bereits föderalistische Merkmale aufwies, die sich heute noch in der Verfassungsrealität mancher zentraleuropäischer Staaten wiederfinden. Der Untergang des Reiches bedeutete schließlich die endgültige Abwendung vom feudalistischen Herrschaftssystem, hin zum voll ausgebildeten modernen Staatswesen.

Die Herrschersouveränität fiel aber auch sukzessive den Demokratisierungsprozessen zum Opfer. So hatte sich etwa die personelle Rechtsetzungssouveränität des britischen Monarchen zur konstitutionellen Gesetzgebung unter Einbindung des Parlaments, zusammenzufassen unter der Formel „King/ Queen in Parliament“,[5] entwickelt.

Der wesentliche Unterschied zur Situation in den Vereinigten Staaten bestand jedoch darin, dass die Souveränitätsteilung nicht zwischen einzelnen Gebietskörperschaften, sondern zwischen anderen politischen Akteuren stattgefunden hatte. Der Begriff des Föderalismus selbst griff schließlich 1848 endgültig auf Europa über, als sich die Schweizer Eidgenossenschaft vom Staatenbund zum Bundesstaat wandelte.[6] Die Souveränität des Bundes wurde diesem durch die Kantone übertragen und deren Souveränität dadurch beschränkt.[7]
Die föderalistische Verfassung des Deutschen Reiches folgte 1871, wobei diese, im Gegensatz zur eidgenössischen Bundesverfassung, nicht auf dem Prinzip der Volks- sondern wiederum auf einem der Herrschersouveränität beruhte.

2.2. Die Teilbarkeit der Souveränität

Jean Bodin – für den Souveränität die Bedeutung einer absoluten, uneingeschränkten und dauerhaften Gewalt besaß – ließ in seiner Staatslehre kaum Platz für eine Teilbarkeit derselben:

---

[5] Vgl. House of Lords (6. November 2007): *Letter from Geoff Southall and Michael Clark The Democratic Party Limited*. http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62weg19.htm, aufgerufen am 31. März 2010; vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 269 f.
[6] Vgl. Linder, Wolf (2003): *Das politische System der Schweiz*. In: Ismayr, Wolfgang (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen, S. 487 f.
[7] Art. 3 BV, Schweiz.

„So wie alle anderen Schenkungsakte, die Auflagen und Bedingungen beinhalten keine wirklichen Schenkungen sind, so ist auch die Souveränität, die […] unter Auflagen und Bedingungen übertragen wird, keine Souveränität im strengen Sinn und keine absolute Gewalt […].“[8]

Die Forderung nach Teilung oder gemeinsamer Nutzung eines Geschenkes kann in diesem Sinne als Auflage verstanden werden. Wird die Souveränität geteilt – gleichgültig, ob zwischen Volk und Herrscher oder Bund und Ländern – ist die Macht des Einen gleichsam an die des Anderen gebunden; eine Machtausübung im Alleingang ist damit weder für Diesen noch für Jenen möglich. Aber wenn der Anspruch bestehen soll, und davon geht Bodin aus, dass ein Kollektiv von Menschen Träger der Souveränität sein kann, muss auch die Souveränitätsteilung zwischen mehreren ausschließlich juristischen Personen möglich sein.

Die Handlung eines einzelnen Angehörigen eines Volkes ist keine Handlung des Souveräns, denn dafür bräuchte er zumindest die Stimmen der Mehrheit. Im Prinzip handelt es sich also auch bei der Volkssouveränität um geteilte Souveränität. Für den Einzelnen als Teil des Volkes ist die Machtausübung an die Bedingung der Mehrheit geknüpft, er ist aber dennoch Souverän im Verband mit seinen Mitbürgern. Genauso könnte man über den Bundesstaat sagen, dass die gesamtstaatliche Souveränität von Bund und Gliedstaaten gemeinsam ausgeübt wird, die Souveränität des Einen gleichsam die des Anderen bedingt. Kann der „Oberstaat“ seine unteren Verwaltungseinheiten auflösen, so ist er Einheitsstaat. Können die Glieder ihren Überbau rechtens beseitigen, so handelt es sich lediglich um einen Staatenbund. Erst in einem Staatsgefüge, in dem Bund und Länder einander nicht jeweils – unter Einhaltung des Rechtes – abschaffen können, ist die Souveränität tatsächlich „geteilt“, wird sie von beiden Körperschaften gemeinsam getragen.[9]

Aber ist geteilte Macht nun volle Macht? Bodin argumentiert nicht schlüssig, wenn er die Volkssouveränität zwar zulässt, die Knüpfung von Bedingungen an die Machtausübung aber prinzipiell ausschließt. Souveränität muss zwar eine einheitliche und absolute Kompetenz sein, aber nur in ihrer Außenwirkung als rechtsetzende und rechtdurchsetzende Kraft, nicht aber in Bezug auf die Willensbildung während des Rechtsetzungsprozesses selbst. Es ist also

[8] Bodin, Jean (2005): *Über den Staat*. Stuttgart, S. 22.
[9] Siehe dazu, insbesondere bzgl. der gemeinsamen Wahrnehmung der sogenannten Kompetenzkompetenz, weiter unten.

wichtig, dass der Souverän nach außen als eine Rechtsperson – etwa als „die Republik", vertreten durch den Bund – auftritt, nicht aber, dass es sich bei ihm ausschließlich um eine natürliche oder juristische Person handelt.

Hans Kelsen hingegen opponiert, ebenso wie Seydel[10], vehement gegen die Vorstellung von der Teilbarkeit der Souveränität. Er kritisiert dabei die Staatsrechtstheorie, die mit dem Argument, keine „weltfremde[n] Spekulationen"[11] betreiben und sich dem „wirklichen Leben"[12] widmen zu wollen, ein *sacrificium intellectus* erbracht habe, nur um die Bundesstaatstheorie zu erhalten:

> *„Daß dabei die Theorie vom wesentlich souveränen Staat recht kuriose Verrenkungen erfahren mußte, versteht sich von selbst. Denn daß die zum Bundesstaat verbundenen, unter dem Bunde stehenden Gliedstaaten souverän seien, war einer Theorie selbst bei vollständiger Hingabe an das ‚Leben' nicht möglich, ohne weiteres zu beweisen. Man griff daher zu dem nicht minder grotesken Gedanken, die Souveränität zwischen dem Oberstaat und dem Gliedstaat zu teilen."*[13]

Kelsens Ablehnung des Bundesstaates im Allgemeinen und der Vorstellung von der Teilung der Souveränität im Besonderen fand schließlich Ausdruck in seiner Drei-Kreise-Theorie, auf die in dieser Arbeit in der Folge noch eingegangen wird.

Sein Souveränitätskonzept sieht die Souveränität selbst als Endpunkt der Zurechnung. Ein Staat ist demnach souverän, wenn es sich bei ihm um eine Totalrechtsordnung handelt.[14] Es sticht dabei eine gewisse Überschneidung mit seiner Fiktion der Grundnorm[15] ins Auge:
Für Kelsen ist „die Einheit der Rechtsordnung im Wesentlichen die Einheit eines Erzeugungszusammenhanges",[16] folglich ist sie hierarchisch gegliedert. In diesem Sinne wird innerhalb einer Rechtsordnung jeder Rechtsetzungsakt durch einen anderen legitimiert. Dieses

---

[10] Vgl. Wiederin, Ewald (1995): *Bundesrecht und Landesrecht*. Wien, S. 9 f.
[11] Vgl. Kelsen, Hans (1966): *Allgemeine Staatslehre*. Wien, S. 117.
[12] Vgl. ebd.
[13] Ebd.
[14] Vgl. ebd., S. 71 f.
[15] Vgl. Kelsen, Hans (1960): *Reine Rechtslehre*. 2. Auflage. Wien, S. 196.
[16] Kelsen, Hans (1993): *Allgemeine Staatslehre*. Wien, S. 99.

Konzept ist als „Stufenbau der Rechtsordnung“[17] bekannt. Es stellt sich in der Folge jedoch die Frage, wodurch nun die Verfassung selbst legitimiert sei, wenn nicht durch einen übergeordneten Rechtssatz. Um einen infiniten Regress zu verhindern, griff Kelsen daher auf die Grundnorm zurück. Sie ist ein rechtstheoretischer Versuch, den Stufenbau der Rechtsordnung zu beschließen. Im Prinzip verlangt die Grundnorm, der Rechtsunterworfene möge sich so verhalten, wie die Verfassung es gebietet. [18]
Da eine Rechtsordnung nur in einer einzigen Grundnorm enden kann, mag dies auch ein Mitgrund für Kelsens Ablehnung der Souveränitätsteilung sein.

Einen weiteren Ansatz innerhalb der Bundesstaatstheorie bildet die sogenannte Staatenstaatstheorie von Waitz. Dieser stellt die Theorie der Teilbarkeit der Souveränität auf, in der sich Bund und Gliedstaaten gleichberechtigt gegenüber stehen. Unverständlich ist jedoch die Haltung, die etwa die mittelbare Bundesverwaltung als Verstoß gegen den Bundesstaatsgedanken ansieht, weil Bund und Länder nach Waitz ihre Gesetzgebung jeweils selbst vollziehen müssten. Ansonsten liefe die Zentralgewalt Gefahr, durch untere Instanzen erpressbar zu werden und die Gliedstaaten würden zu bloßen Befehlsempfängern des Bundes.[19] Zumindest die erste Befürchtung deckt sich mit der Skepsis Kelsens gegenüber einer Demokratisierung bzw. Dezentralisierung unterer Staatsebenen.[20]

Waitz‘ Vorstellung von einer kompletten Teilung der gesamtstaatlichen Rechtsordnung in zwei Äste, ohne Instanzenzüge oder gemeinsame Verwaltung, ist realitätsfremd und wird auch so in keinem Bundesstaat zu verwirklichen sein. Als Hauptwunsch hinter dieser Konstruktion steht wohl die konfliktfreie Herrschaftsausübung beider Gebietskörperschaften. Der gewaltfreie Konflikt ist aber wesentlich für die Demokratie und insbesondere für deren Spezialfall, den demokratischen Föderalismus. Waitz konstruiert ein Nebeneinander von Bund und Gliedern und verkennt dabei, dass der Hauptzweck des Bundesstaates im kooperativen Miteinander liegt.

---

[17] Die Idee des Stufenbaus der Rechtsordnung geht auf Adolf Merkl zurück und sieht eine hierarchische Gliederung aller Normen innerhalb einer Rechtsordnung vor. Oberstes Recht ist demnach die Verfassung, beschlossen wird der Stufenbau der Rechtsordnung nach Kelsens Konzeption jedoch durch die sogenannte Grundnorm (zur Grundnorm siehe weiter unten und vgl. Kelsen, Hans (1960): *Reine Rechtslehre*. 2. Auflage. Wien, S. 196.).
[18] Vgl. Kelsen, Hans (1993): *Allgemeine Staatslehre.* Wien, S. 99.
[19] Vgl. Wiederin, Ewald (1995): *Bundesrecht und Landesrecht*. Wien, S. 5.
[20] Siehe dazu weiter unten.

3. Die Geschichte der österreichischen Landesverfassungen

3.1. Die Landesordnungen

Die kaiserlich königlichen Landesordnungen sind in gewisser Weise als Vorläufer der Landesverfassungen anzusehen.[21] Ebenso wie die gesamtstaatlichen Verfassungen wurden diese durch den Monarchen „gewährt", also oktroyiert. Im Gegensatz zu den Landesverfassungen stellten sie jedoch keine Verfassungen im eigentlichen Sinn dar. Sie entsprachen vielmehr einer Form von Autonomiestatut, das die Ausübung der zentralstaatlichen Gewalt in den Kronländern und die Mitwirkungsrechte der ständisch gegliederten Landtage an dieser regelte. Eine umfassende Föderalisierung des Reiches war wohl mit dem Ende des Kremsierer Reichstages, spätestens jedoch mit dem Ausgleich mit Ungarn gescheitert.[22] Von einer Gliedstaatlichkeit jener Königreiche und Länder, die eine Landesordnung erhielten, kann nicht gesprochen werden. Ignaz Seipel sah das Sanktionsrecht der Krone als Hauptgrund für die bloße Autonomie und fehlende Gliedstaatlichkeit der Länder bis 1918.[23] Ermacora schrieb über die gescheiterte Föderalisierung der alten Monarchie:

> *„Die Verfassungen jener Phase hatten dezentralisierten Charakter und wiesen – insbesondere in der Gesetzgebung – bundesstaatsähnliche Strukturen auf. Die vollkommen andere monarchische Struktur Österreichs hat die Ausbildung Österreichs zu einem monarchischen Bundesstaat – wie ihn etwa das sogenannte zweite Deutsche Reich trotz der Mitgliedschaft dreier republikanischer Staatswesen bildete – verhindert."*[24]

Für eine Föderalisierung der Monarchie wären außerdem in erster Linie deren einzelne Nationalitäten infrage gekommen, was die späteren österreichischen Bundesländer wohl in einem geringeren Maße betroffen hätte. Die republikanische Bundesstaatlichkeit ist damit in jeder Hinsicht als originär anzusehen.

---

[21] Vgl. Brauneder, Wilhelm (2009): *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, S. 206 f.
[22] Vgl. Ermacora, Felix (1970): *Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848-1970*. In: Ermacora, Felix u.a.: *Föderalismus in Österreich*. Wien, S. 11 ff.
[23] Vgl. Seipel, Ignaz (1930): *Der Kampf um die Österreichische Verfassung*. Wien, S. 92.
[24] Ermacora, Felix (1970): *Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848-1970*. In: Ermacora, Felix u.a.: *Föderalismus in Österreich*. Wien, S. 32.

3.2. Die Verfassungsentwicklung auf Länderebene bis zum B-VG

Die eigentliche Geschichte der Landesverfassungen beginnt nach dem Zusammenbruch der österreichisch-ungarischen Monarchie und noch vor jener des Bundes-Verfassungsgesetzes. In den ersten Monaten nach der Ausrufung der Republik am 12. November 1918 begannen die Provisorischen Landesversammlungen, die sich in den Ländern als Pendant zur Provisorischen Nationalversammlung auf Staatsebene, teilweise jedoch schon vor dieser[25], gebildet hatten, Landesverfassungen zu erlassen. Die meisten dieser Landesverfassungen hielten sich entweder an die Systematik der kaiserlichen Landesordnungen oder regelten nur das scheinbar Notwendigste.
Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol übernahmen ihre Landesordnungen von 1861 und novellierten sie, während die Steiermark zwar eine neue Verfassung erließ, in dieser aber im Grunde nur die Statuten für ihre Provisorische Landesversammlung regelte. Eine Ausnahme bildete die Vorarlberger Landesverfassung vom 14. März 1919. Sie ging legistisch und gestalterisch neue Wege und sah sogar Grundrechte vor. [26]

Das Vorgehen der Länder war dabei durchaus rücksichtsvoll. Sie sprachen sich untereinander und mit der Staatsregierung ab oder nahmen bei der Ausgestaltung ihrer Verfassung zumindest Rücksicht auf einen, teilweise nicht konkretisierten, Bundesstaat. Die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern erfolgte dabei teilweise sogar in Anwesenheit und im Einvernehmen mit einem Beauftragten der Staatsregierung.[27]

Dennoch entstand ein verfassungsrechtlicher Streitfall, der sich zumindest formal bis heute fortsetzt: Die Nationalversammlung und die Landesversammlungen waren parallel zu einander entstanden und beanspruchten für sich jeweils eine originäre Stellung. Daraus ergab sich die Frage, ob die neue Republik ein Gründungsakt der Länder oder das Ergebnis einer Dezentralisierung der Machtvollkommenheit der Nationalversammlung war.[28]

---

[25] Vgl. Bußjäger, Peter (2004): *Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg – Die Verfassungsgeschichte Vorarlbergs und ihre Auswirkungen auf die Landespolitik 1848 – 2002*. Graz/ Feldkirch, S. 36.
[26] Vgl. Brauneder, Wilhelm (2009): *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, S. 206.
[27] Vgl. Schmitz, Georg (Verf.), (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 16.
[28] Zur Frage der Bundesstaatsgründung, siehe weiter unten.

3.3. Die Landesverfassungen und das Bundes-Verfassungsgesetz

3.3.1. Der Kampf um die österreichische Verfassung

In seinem Buch „Der Kampf um die Österreichische Verfassung“[29], das eine Sammlung einer Anzahl seiner Reden enthält, fasste der christlichsoziale Politiker und Bundeskanzler der Ersten Republik Ignaz Seipel die Ausgangslage für die Entstehung des Bundesstaates folgendermaßen zusammen:

> *„Die deutschösterreichischen Länder waren im großen alten Österreich mitzusammengefaßt. Nach dessen Zerfall hat es kein Band mehr gegeben, das sie hätte zusammenhalten können. […] Es wären zwei Wege offen gewesen [um den Bundesstaat aus den Ländern zu gründen]. Entweder hätte man den Übergang vom Alten ins Neue allmählich machen, das heißt die alte Form erst zerschlagen müssen, bis mit dem Friedensschluss von außen her eine neue gegeben war, oder man hätte von Anfang an die Selbständigkeit der Länder respektieren und Mittel und Wege suchen müssen, um sie sich freiwillig aneinander schließen zu lassen. Man hat aber das neue Staatswesen nicht von unten aufgebaut, sondern kurzweg dekretiert, daß es diesen neuen Staat gebe.“*[30]

Dekretiert hatte dies die Provisorische Nationalversammlung und die von ihr eingesetzte Staatsregierung suchte daher deren Rechtsstandpunkt zu verteidigen. Dass dieser sich mit der Inkraftsetzung des Bundes-Verfassungsgesetzes durch die Konstituierende Nationalversammlung – der frei gewählten Nachfolgerin der Provisorischen Nationalversammlung –, ohne die Zustimmung der Länder einzuholen, durchgesetzt hat, liegt vor allem daran, dass die Zentralmacht einfach schneller war, der größte Teil der politischen Führung auf Gesamtstaatsebene konzentriert war und sich die Länder untereinander nicht einigen konnten. Hätten die Länder die Nationalversammlung geschlossen nicht anerkannt, nach eigenem Gutdünken eine Zentralgewalt eingerichtet und eine Bundesverfassung ausgearbeitet, die politischen Möglichkeiten der Staatsregierung und der Nationalversammlung dagegen vorzugehen wären äußerst begrenzt gewesen und hätten wohl als einzigen Ausweg Gewaltanwendung und den Einsatz des republikanischen Heeres, der Volkswehr, beinhaltet.

---

[29] Seipel, Ignaz (1930): *Der Kampf um die Österreichische Verfassung*. Wien.
[30] Ebd., S. 74.

Die Staatsregierung veranlasste aber schließlich – auch unter dem politischen Druck sogenannter Länderkonferenzen[31] – die Ausarbeitung des Bundes-Verfassungsgesetzes veranlasste. Ihre Angst vor der Gefahr einer Machtübernahme aus den Ländern war jedenfalls nicht völlig unbegründet. Hans Kelsen schrieb über den Beginn der Verfassungsberatungen im Parlament und die politische Bedrohung die für die Nationalversammlung und die Staatsregierung von den Ländern ausging:

> *„Da ergriff der Verfassungsausschuß der Konstituierenden Nationalversammlung unter dem Vorsitz des Staatssekretärs a. D. Dr. Otto Bauer in letzter Stunde die Initiative. Maßgebend dürfte hiefür vor allem die Erwägung gewesen sein, daß – wenn die Konstituante ohne Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgabe auseinanderginge – die Wahl einer neuen Nationalversammlung bei der immer stärker werdenden zentrifugalen Bewegung in den Ländern zweifelhaft war. Es drohte die Gefahr, daß von den Ländern unter Ausschaltung des Zentralparlaments und der Staatsregierung eine Bundesverfassung vereinbart und so statt einer bundesstaatlichen eine staatenbündische, d. h. radikal föderalistische Verfassung zustandekommen würde.“*[32]

Es bestanden jedoch auch beträchtliche Verflechtungen der politischen Parteien auf Länder- und Gesamtstaatsebene. Gegen die Regierung in Wien vorzugehen stand für viele Ländervertreter schon deshalb wohl außer Frage, weil ihr Parteifreunde angehörten. Vor allem die gemeinsamen Regierungen aus Christlichsozialen und Sozialdemokraten verhinderte dabei wohl ein weiteres Auseinanderdriften.
Trotzdem verfolgten manche Länder – auch nach dem Inkrafttreten des B-VG und ohne Zustimmung des Nationalrates oder der Bundesregierung – zeitweise sezessionistische Bestrebungen.[33] Sie vertrauten sich aber, als diese gescheitert waren, wieder der Zentralmacht in Wien an.

In den Beratungen des Verfassungsausschusses der Konstituierenden Nationalversammlung und dessen Unterausschusses konnten sich die Ländervertreter mit ihren Forderungen häufig nicht durchsetzten, was letztendlich auch zu Minderheitenanträgen zum B-VG führte, die

[31] Siehe dazu weiter unten.
[32] Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 162 f.
[33] Vgl. Kleindel, Walter u.a. (2004): *Österreich. Zahlen – Daten – Fakten*. Salzburg, S. 325 f.

jedoch keine Berücksichtigung fanden. Das B-VG war im Endergebnis in wesentlich höherem Maße ein Kompromiss zwischen den einzelnen politischen Parteien, als zwischen der Zentralmacht und den Ländern. Die Länder akzeptierten aber letztendlich die vollendeten Tatsachen, vor die sie mehr oder weniger gestellt wurden, wohl auch aus wirtschaftlicher Not heraus. Bis 1925 glichen die meisten Landesgesetzgeber daher ihre Verfassungen an, um – wie durch das B-VG gefordert – deren Bundesverfassungskonformität zu gewährleisten. Bundesverfassungskonforme Landesverfassungen gab es jedoch erst ab 1930 in allen Ländern.[34]

Manche Landesverfassungen – namentlich jene von Tirol, Oberösterreich und Salzburg[35] – berufen sich noch immer auf den „Beitritt" ihrer Länder zum Bund. Diese Rechtsauffassung geht auch auf die Tatsache zurück, dass die Staatsregierung, namentlich Staatskanzler Karl Renner, – noch vor der Ausarbeitung einer endgültigen Verfassung – den zentrifugalen Kräften in den Ländern mit der Aufforderung begegnete, sie möchten ihren Beitritt zum österreichischen Staat erklären. Darin ist aber in erster Linie ein politischer Schachzug Renners zu erkennen, an der Verfassungslage ändert er nichts.[36]

3.3.2. Der Föderalismus in den Beratungen und Entwürfen zum B-VG

Kelsens Vorentwürfe

Hans Kelsen wurde vom damaligen Staatskanzler Karl Renner gebeten, als Konsulent der Staatskanzlei Vorentwürfe für eine Bundesverfassung auszuarbeiten und vorzulegen. So entstanden insgesamt sechs Kelsen-Entwürfe (K-E I.-VI.) wobei sich der K-E IV. vom K-E I. nur dadurch unterscheidet, dass der Begriff „Republik Deutschösterreich" durch die Bezeichnung „Republik Österreich" ersetzt wurde.[37] Bei der Ausarbeitung seiner Entwürfe sei es für ihn vor allem von Bedeutung gewesen,

> *„alles Brauchbare aus der bisherigen Verfassung beizubehalten, die Kontinuität der verfassungsrechtlichen Institutionen möglichst zu wahren, das*

[34] Vgl. Brauneder, Wilhelm (2009): *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, S. 206.
[35] Vgl. Promulgationsformel Oö. L-VG, Oberösterreich; Präambel TLO, Tirol; unter Bezug auf den Beitritt des Landes zum Bund und das Bundes-Verfassungsgesetz: Art. 1 Abs. 1 L-VG, Salzburg.
[36] Vgl. Seipel, Ignaz (1930): *Der Kampf um die Österreichische Verfassung*. Wien, S. 166.
[37] Vgl. Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 113 ff.

bundesstaatliche Prinzip in das schon Bestehende und Bewährte gleichsam einzubauen und [sich] dabei [...] an die schweizerische , aber mehr noch an die neue deutsche Reichsverfassung anzulehnen."[38]

Im Folgenden wird ein kurzer Abriss über die föderalistischen Aspekte von Kelsens Entwürfen gegeben, wobei sich die Angaben auf die Entwurftexte, wie sie von Georg Schmitz veröffentlicht wurden, stützen.[39] Die Entwürfe I. und IV. sind jeweils nur als K-E I. angegeben.

In den Kelsen-Entwürfen I. und V. heißt es, dass die souveränen Länder, in den K-E II. und VI., dass die selbständigen Länder dem Bund dessen Wirkungsbereich übertragen, man hielt sich bei der endgültigen Verfassungsausarbeitung, was die Bezeichnung der Länder als selbständig betrifft, an letztere Version. Der dritte Entwurf Kelsens berücksichtigt sogar beide Begriffe.
Die Entwürfe II., III., V. und VI. sehen vor, dass Bundesrecht Landesrecht bricht, ein Vorschlag, der sich schließlich nur mittelbar im Bereich des Verfassungsrechtes durchsetzte. Die Länderkammer, die von den Landesparlamenten beschickt werden soll, trägt in allen Entwürfen den Namen Bundesrat. Der spätere Nationalrat wird im K-E I. Bundesversammlung, in den anderen Entwürfen Bundestag genannt. Beide Kammern gemeinsam sollen „das höchste Organ des Bundes"[40] bilden.
In den K-E I. und II. obliegt die Gesetzgebung des Bundes beiden Kammern, in den anderen Entwürfen nur dem Bundestag. Die K-E I. und II. billigen dem Bundesrat größere Mitentscheidungsrechte zu, als die übrigen Entwürfe. In keinem der Kelsen-Entwürfe kann die Länderkammer jedoch als eine politische Nullnummer, als die sie später konzipiert wurde, bezeichnet werden. Die Vorschläge für die Beschickungsformeln für den Bundesrat sind unterschiedlich, jedoch immer an die Einwohnerzahlen der Länder gekoppelt. Nach dem ersten Entwurf soll – wie es später auch verwirklicht wurde – der Vorsitz im Bundesrat in alphabetischer Reihenfolge unter den Ländern wechseln, der K-E II. sieht gar nach US-amerikanischem Muster[41] vor, dass der „Stellvertreter des Bundespräsidenten"[42], der in den

[38] Vgl. Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 113 ff.
[39] Vgl. Schmitz, Georg (Verf.), (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 114ff.
[40] Vgl. ebd., S. 138f.
[41] Der Vizepräsident der Vereinigten Staaten ist ex officio auch Senatsvorsitzender.

Entwürfen I. und II. vorgesehen ist, den Vorsitz führt. Die K-E III., V. und VI. übertragen diese Funktion dem Bundeskanzler. Das Recht Gesetzesanträge zu stellen, steht sowohl den Mitgliedern des Bundestages, als auch der Bundesregierung zu. Der Bundesrat kann über die Bundesregierung ebenfalls Anträge einbringen. In allen Kelsen-Entwürfen kann der Bundesrat die Beschlüsse des Bundestages prinzipiell zu Fall bringen. Die Entwürfe II., III., V. und VI. sehen für den Fall, dass der Bundestag auf seinem Beschluss beharrt, eine Volksabstimmung vor. Der K-E I. gibt dies als Möglichkeit an, fasst aber auch die Möglichkeit einer Überwindung des Vetos ins Auge. In den Entwürfen I. und II. können beide Kammern der Bundesregierung oder einem ihrer Mitglieder das Vertrauen entziehen, in den Vorschlägen III., V., und VI. steht dieser Weg nur dem Bundestag offen. Kelsen schlägt sowohl Landesverwaltungsgerichte, als auch ein Bundesverwaltungsgericht vor und skizziert die Funktionen eines Bundesverfassungsgerichtes.

Schmitz sieht Kelsens ersten Entwurf (K-E I.) insgesamt als seinen länderfreundlichsten Vorschlag an.[43] In seinen Vorentwürfen zeigen sich nur stellenweise seine Vorstellungen vom Bundesstaat. Dieser ist für ihn ein Oberstaat[44], sein Recht ist dem der Gliedstaaten vorrangig. Der Bund hat mehrere Möglichkeiten, gegen Rechtsakte der Länder vorzugehen. Im Zuge der Verfassungsdiskussion wurden diese Rechte des Bundes gegenüber den Ländern dadurch ergänzt, dass auch die Länder die Möglichkeit haben sollten, Rechtsakte des Bundes beeinspruchen zu können. Die Möglichkeiten der sogenannten Bundesexekution wurden hingegen eingeschränkt.[45]

Kelsens Entwurfsarbeiten dürfen jedoch nicht ausschließlich als Ausdruck seiner Lehrmeinung angesehen werden. Er arbeitete im Auftrag des Staatskanzlers, seine Entwürfe sollten in erster Linie den politischen Gegebenheiten entsprechen. Das mag auch erklären, warum Kelsen Formulierungen wie „Die Republik Österreich ist ein Bund der selbständigen souveränen Länder […]“[46] aufnahm, die weder seiner Bundesstaatstheorie, noch seiner Normvorstellung entsprachen.[47] Kelsen stellte in seinen Vorentwürfen das bundesstaatliche

---

[42] Schmitz, Georg (Verf.), (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 152.
[43] Ebd., S. 49.
[44] Vgl. ebd., S. 109f.
[45] Vgl. ebd., S. 114ff.
[46] Ebd., Art. 1 K-E III.
[47] Zu Kelsens Bundestaatstheorie siehe weiter unten.

Prinzip immer an die erste Stelle. Erst der Privatentwurf Mayr zog die pragmatische Aussage über die republikanischen und demokratischen Prinzipien vor.[48]
Zuweilen trat Kelsen auch als Schlichter in Erscheinung, wenn sich die politischen Lager auf keinen Kompromiss verständigen konnten. So entwickelte er die bis heute praktizierte Beschickungsformel für den Bundesrat, nachdem sich Christlichsoziale und Sozialdemokraten wegen Zerwürfnissen über die Proportionalität der Sitzverteilung nach Ländern nicht hatten einigen können.[49]

Weitere Vorentwürfe und die Länderkonferenzen

Einer der neben Kelsen wichtigsten Exponenten in der Entwicklung hin zur neuen Verfassung war der Christlichsoziale Michael Mayr, damals Staatssekretär für Verfassungs- und Verwaltungsreform sowie späterer Kurzzeitbundeskanzler.[50] Auf ihn gehen der Entwurf Mayr (E-M), der Privatentwurf Mayr (PE-M) und auch der Linzer-Entwurf (L-E) zurück. Daneben wirkte er an den beiden Verfassungsentwürfen der Christlichsozialen Partei und am sogenannten Renner-Mayr-Entwurf (RM-E), der in Zusammenarbeit mit Karl Renner entstand, mit.[51]

Aufgrund der lange Zeit herrschenden Untätigkeit der Staatsregierung, entschlossen sich die Vertreter der Länder – nachdem etwaige Unabhängigkeits- und Anschlussbestrebungen durch den Ausgang der Friedensverhandlungen in Saint Germain en Laye im Sand verlaufen waren – sich, nach etlichen vorangegangenen Konferenzen, erneut in Salzburg zu treffen, um über ihre Forderungen in Bezug auf die zukünftige bundesstaatliche Verfassung zu beraten. Michael Mayr reiste an, nachdem er persönlich, nicht aber die Staatsregierung, eingeladen worden war. Er präsentierte auf Betreiben Renners, welcher der Länderkonferenz nicht allzu viel Gewicht beimessen wollte, nunmehr einen seiner Verfassungsentwürfe als Privatentwurf.[52] Dieser war von Kelsens Vorarbeiten maßgeblich beeinflusst worden und

---

[48] Vgl. Schmitz, Georg (Verf.), (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 8.
[49] Vgl. Walter, Robert (1984): *Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung*. Wien, S. 100f.
[50] Vgl. Bruckmüller, Ernst (Hg.), (2001): *Personenlexikon Österreich*. Wien, S. 317.
[51] Vgl. Moser, Moritz (2009): *Nicht allem Anfang wohnt ein Zauber inne. Vom B-VG 1920 bis zur gegenwärtigen Präambeldiskussion*. In: Ehs, Tamara (Hg.): *Hans Kelsen Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien, S. 193 ff.
[52] Vgl. Schmitz, Georg (Verf.), (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 78 ff.

behielt die „Systematik und die inhaltliche Linie der Kelsen-Entwürfe“[53] bei. Von den Ländern hatte Tirol selbst einen, naturgemäß föderalistisch geprägten, Entwurf vorgelegt, der Ähnlichkeiten zur Schweizerischen Bundesverfassung aufwies.

In Salzburg konnten jedoch kaum Ergebnisse erzielt werden. Vielmehr traten nun die schwelenden Konflikte, sowohl zwischen den Vertretern der Länder und der Staatsregierung einerseits, als auch zwischen den Angehörigen der verschiedenen Parteien andererseits, offen zu Tage. Die Länderkonferenz vertagte sich mehr oder weniger ergebnislos, um schließlich im April in Linz erneut zusammenzutreten.

Dort war nun auch Hans Kelsen anwesend, ohne sich jedoch zu Wort zu melden.[54] In Linz wurden bereits ausgearbeitete Entwürfe der Parteien vorgestellt, aber auch diese Konferenz war von großem Dissens über wichtige verfassungsrechtliche Kernfragen, wie der Frage über die Einführung eines Grundrechtskataloges, geprägt. Der Linzer Entwurf, der eine überarbeitete Version des sogenannten Privatentwurfs-Mayr darstellte[55], also jenes Vorschlages der bereits in Salzburg diskutiert worden war, fand unter den Anwesenden Kritik, aber auch Zustimmung.[56]

Die Vertreter der Länder legten in Linz wiederum ihre Standpunkte dar, es gelang zumindest den Großteil der Christlichsozialen vom Mayrschen Entwurf zu überzeugen, während die Sozialdemokraten hinter dem Danneberg-Entwurf, auch als erster sozialdemokratischer Entwurf bekannt, standen. Die Konferenzteilnehmer insgesamt konnten sich zumindest darauf einigen, die Staatsregierung zum Handeln aufzufordern.[57]

---

[53] Schmitz, Georg (Verf.), (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 83.

[54] Vgl. ebd., S. 84.

[55] Vgl. Walter, Robert (1984): *Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung*. Wien, S. 13.

[56] Über die Frage, welchem Vorschlag die Bezeichnung „Linzer-Entwurf“ zukomme besteht eine Kontroverse zwischen Walter, Schmitz und Ermacora. Für Ermacora ist der Linzer-Entwurf jener, welcher aus den Linzer Beratungen hervorgegangen ist (Vgl. Ermacora, Felix (1982): *Die Österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen*. Wien, S. 4; vgl. Walter, Robert (1984): *Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung*. Wien, S. 13; Ermacora, Felix (1967): *Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920)*.Wien, S. 106.). Für Schmitz (Vgl. Schmitz, Georg (Verf.), (1982): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 82ff.) und Walter (Vgl. Walter, Robert (1984): *Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung*. Wien, S. 12f.) jener, welcher der Länderkonferenz von Mayr vorgelegt wurde. Letztere berufen sich dabei auch auf Kelsen, der meinte der Linzer-Entwurf sei „der schon auf der Salzburger Konferenz beratene Entwurf, jedoch mit Modifikationen“ (Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 162.). Diese Arbeit folgt der Ansicht von Schmitz und Walter (Vgl. Moser, Moritz (2009): *Nicht allem Anfang wohnt ein Zauber inne. Vom B-VG 1920 bis zur gegenwärtigen Präambeldiskussion*. In: Ehs, Tamara (Hg.): *Hans Kelsen Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien, S. 194.).

[57] Vgl. Schmitz, Georg (Verf.) (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 81 ff.

Die drei größten Parteien hatten eigene Verfassungsentwürfe entwickelt und zur Diskussion gestellt; diese unterschieden sich vor allem in zwei Punkten und teilweise erheblich von einender. Zum Einen war die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern äußerst umstritten, zum Anderen die Machtgewichtung zwischen Exekutive und Legislative.

Während der Entwurf der Großdeutschen eine Machtverschiebung zu Gunsten des Bundes befürwortete und ein, mit den Rechten des Deutschen Reichspräsidenten vergleichbaren Kompetenzen ausgestattetes Staatsoberhaupt vorsah, plädierten die beiden sozialdemokratischen Vorschläge zwar ebenfalls für einen starken Bund, sprachen sich aber im Gegenzug für eine äußerst ausgeprägte Parlamentsherrschaft aus. Die Christlichsozialen brachten in ihren beiden Entwürfen den Wunsch zum Ausdruck, den Ländern möge an der Gesetzgebung des Bundes ein breites Mitspracherecht eingeräumt werden. Auch ihre Vorschläge zur Kompetenzverteilung entsprachen ihrem föderalistisch geprägten Staatsverständnis. Der Entwurf der Großdeutschen wurde auf der zweiten Länderkonferenz präsentiert, während die Sozialdemokraten und Christlichsozialen jeweils mit einem Vorschlag nach Linz fuhren und jeder danach nochmals einen den Ergebnissen der Beratungen angepassten Entwurf vorlegte. Der erste sozialdemokratische Entwurf – der sogenannte Danneberg-Entwurf – soll laut Kelsen beinahe wörtlich von ihm übernommen worden sein.[58]

Die abschließenden Beratungen

Nach Beendigung der Beratungen der Ländervertreter in Linz wurden auf Basis derselben die Verhandlungen in Wien fortgeführt und mündeten schließlich im sogenannten Renner-Mayer Entwurf, dessen endgültige Fertigstellung aber vermutlich am Platzen der Regierung Renner III. scheiterte.[59] Dennoch stellte dieser Vorschlag, auf den zwei der wichtigsten Proponenten der Christlichsozialen und der Sozialdemokraten maßgeblichen Einfluss hatten, einen wichtigen Schritt in Richtung einer Parteieneinigung dar, da man zumindest über etwa 17 von 45 Streitpunkten Kompromisse erzielen konnte.[60] Kelsen dürfte an diesem Entwurf nicht

[58] Vgl. Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, 162.
[59] Vgl. Schmitz, Georg (Verf.), (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 94 ff.
[60] Vgl. Ermacora, Felix (1982): *Die Österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen*. Wien, S. 35 ff.

mitgearbeitet haben, „Renners Vorstellungen über das 1. Hauptstück [habe er] für undurchführbar“[61] gehalten.

Nachdem von Neuem ein Proporzkabinett gebildet worden war, rafften sich die Parteien schließlich auf, die Verfassungskodifikation doch noch vor den geplanten Neuwahlen im Herbst 1920 über die Bühne zu bringen, um einen durch die schleppende politische Einigung drohenden Staatszerfall abzuwenden. [62]

Wie erwähnt wurde unter dem Vorsitz des Sozialdemokraten Otto Bauer ein Unterausschuss des bereits bestehenden Verfassungsausschusses der Konstituierenden Nationalversammlung gebildet und mit der endgültigen Ausarbeitung einer bundesstaatlichen Verfassung begonnen.[63]

Denn obwohl sich die Länder in etlichen Punkten uneinig zeigten, war ihre Macht wie bereits oben dargestellt nicht zu unterschätzen. Ignaz Seipel führte dazu Folgendes aus:

> *„In den Diskussionen […] in der Öffentlichkeit und auch im Unterausschuss und im Verfassungsausschuss ist öfters die Frage erörtert worden, aus welchem Grunde wir uns eigentlich für den bundesstaatlichen Gedanken entscheiden müssen. Es ist häufig der historische Grund geltend gemacht worden […]. Gewiß ist auf solche historischen Erwägungen viel zu geben. Für mich aber […] sind dennoch die rein historischen Erwägungen nicht das Maßgebende. Ich gebe ganz gern zu, daß es vor allem auf die gegenwärtigen, wirklichen Machtverhältnisse im Staat ankommt. Die Verfassung kann nicht, am allerwenigsten in einer Zeit wie der unsrigen, ein Werk bloß theoretischer Erwägungen sein. […] Man muß mit den Realitäten rechnen.“*[64]

Den Kernpunkt der parlamentarischen Arbeit, welcher der Linzer Entwurf zugrundegelegt wurde,[65] bildete die Aufgabe, so Kelsen, „zwischen dem von der sozialdemokratischen Partei [...] eingebrachten [...] und dem von der christlichsozialen Partei vertretenen – zuletzt der

---

[61] Schmitz, Georg (Verf.), (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 96.
[62] Vgl. Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht* . Tübingen, S. 162 ff.
[63] Vgl. Ebenda, S. 162.
[64] Seipel, Ignaz (1930): *Der Kampf um die Österreichische Verfassung*. Wien, S. 91 f.
[65] Vgl. Walter, Robert (1984): *Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung*. Wien, S. 12.

Linzer Konferenz [...] vorgelegten – Verfassungsentwurf ein[en] Kompromiß zustandezubringen."[66]

Die Arbeit an der neuen Verfassung wurde schließlich im Herbst des Jahres 1920 beendet und das Plenum der Konstituierenden Nationalversammlung beschloss am 1. Oktober 1920 das Gesetz, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wurde, kurz Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). Es wurde in den Jahren 1925 und 1929 teils wesentlich geändert, womit das Machtgewicht maßgeblich von den Ländern in Richtung Bund und von der Legislative zum Bundespräsidenten verschoben wurde.[67]

3.3.3. Die Landesverfassungen in der Wissenschaft der Ersten Republik

Die lange Zeit vorherrschende Meinung, dass es sich bei den Landesverfassungen lediglich um Ausführungsgesetze zur Bundesverfassung handle, hat ihren Grund im überaus schwachen Föderalismus, den das B-VG kodifizierte.

Einen Ausdruck dieser förmlichen Geringschätzung der Landesverfassungen bildet folgende Ausführung von Hans Mokre, der 1929 eine Abhandlung mit dem Titel „Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder" veröffentlichte:

> *„Bei der Besprechung der einzelnen Landesverfassungen ist eine so ausführliche Kritik, wie sie im ersten Teil [betrifft bundesverfassungsgesetzliche Regelungen, Anm.] versucht wurde, nicht möglich […]. Sie ist aber auch nicht so notwendig. Denn die einzelnen Landesverfassungen sind nicht so grundverschieden, vielmehr nahezu alle sichtlich nach einem gemeinsamen Vorbilde gearbeitet. Das ist die Bundesverfassung."*[68]

Mokre spricht damit die große Uniformität im Bereich des Landesverfassungsrechts an, die bis in die 70er Jahre vorherrschend sein sollte und die das lange Zeit überwiegende

---

[66] Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht* . Tübingen, S. 163.
[67] Vgl. Moser, Moritz (2009): *Nicht allem Anfang wohnt ein Zauber inne. Vom B-VG 1920 bis zur gegenwärtigen Präambeldiskussion*. In: Ehs, Tamara (Hg.): *Hans Kelsen Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien, S. 193-208.
[68] Mokre, Hans (1929): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder*. Wien, S. 72.

Desinteresse der Wissenschaft an diesem Bereich wohl nicht unwesentlich mitbegründet hat. Dennoch reichten damals auch nur zarte Avancen in Richtung einer größeren gestalterischen Selbständigkeit der Landesverfassungsgesetzgeber scheinbar schon aus, um den Anschein von Separatismus zu erwecken. Zumindest hebt der Autor das einheitliche und am B-VG orientierte Erscheinungsbild der Wiener, niederösterreichischen und burgenländischen Landesverfassungen hervor, denn diese machten „den Eindruck einer bundesfreudigen, willigen Eingliederung in den Gesamtstaat."[69]

Mokres weitere Ausführungen bleiben eher historisch beschreibend, allgemein und lassen sich in nur geringem Ausmaß auf eine wissenschaftliche Bewertung des Forschungsfeldes ein. Auch Kelsen lässt sich im „Österreichischen Staatsrecht", in dem er den Landesverfassungen gerade einmal zehn von 238 Seiten widmet, auf eine inhaltlich kritische Würdigung nicht ein. Natürlich konnte Kelsen, dem Gesamtumfang der Arbeit gemäß, nicht en detail auf jede einzelne Landesverfassung eingehen, es sticht jedoch die lapidare Art und Weise ins Auge, mit der er das Thema abhandelt.[70] Noch bevor er auf die einzelnen Landesverfassungen eingeht, legt er seine Sicht auf deren Rolle im Staatsgefüge dar:

> *„Durch das Bundes-Verfassungsgesetz wurden die Grundzüge der Landesverfassung geregelt, die nähere Ausführung aber besonderen Landesverfassungsgesetzen überlassen."*[71]

Die Landesverfassungen sind hier lediglich Ausführungsgesetze zum Bundes-Verfassungsgesetz und werden scheinbar auch deshalb nur wie solche, äußerst peripher behandelt.

3.4. Föderalismus im Austrofaschismus

3.4.1. Der Einfluss der Maiverfassung auf die Länder

Die Ausschaltung des Parlaments und des Verfassungsgerichtshofes durch die Bundesregierung Dollfuß und die darauf folgende Proklamation einer neuen Verfassung am 1. Mai 1934 stellten eine deutliche verfassungsrechtliche Zäsur und einen eindeutigen Bruch des

[69] Mokre, Hans (1929): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder*. Wien, S. 73.
[70] Vgl. Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 227 – 237.
[71] Ebd., S. 228.

Bundes-Verfassungsgesetzes dar. Für die Länder und ihre Verfassungen bedeutete das einen ebenso schweren demokratiepolitischen wie verfassungsrechtlichen Einschnitt. Dabei fußte der neue „Ständestaat“ auf einem Paradoxon. Einerseits hieß es schon im ersten Artikel der neuen Verfassung, analog zum vormaligen Art. 2 Abs. 1 B-VG, „Österreich ist ein Bundesstaat“[72]. Andererseits sollte die neue Verfassung neben dem föderalen auch ein starkes autokratisches Moment in sich vereinen.

Im Allgemeinen gilt es jedoch als ein Zeichen von diktatorischen Regimen, dass eine grundsätzliche Machtteilung zwischen mehreren Interessenvertretern, wie im Bundesstaat üblich, nicht vorkommt.[73] Vielmehr konzentriert sich das politische Entscheidungspotential auf eine, beziehungsweise wenige Personen, die sich in einer autoritär-staatstragenden Führung zusammenschließen. Aus der engen Verknüpfung von Demokratie und Föderalismus erklärt sich auch der politische Widerstand, den etwa die besonders autoritär gesinnte Heimwehrführung der Aufnahme des bundesstaatlichen Prinzips in die Ständestaatverfassung entgegenbrachte.[74]
Dementsprechend fiel die föderalistische Komponente der Maiverfassung, trotz des programmatischen Bekenntnisses zu Beginn, äußerst dürftig aus. Darin offenbart sich auch der Wahrheitsgehalt von Kelsens Kritik an der Programmatik der einleitenden Artikel des Bundes-Verfassungsgesetzes. Denn wenn sich das ausdrückliche Bekenntnis zum Bundesstaat nicht im gesamten Verfassungsrecht selbst widerspiegelt, verkommt dieses zur sinnleeren Worthülse. Für Gudula Walterskirchen zieht sich diese Scheinheiligkeit in der Formulierung durch den gesamten Verfassungstext:

> *„Der äußere Aufbau der Verfassung 1934 trägt allerdings dem Prinzip der autoritären Staatsführung nicht Rechnung. Im Gegenteil, er steht dazu in einem Gegensatz: Der Inhalt ist autoritär, zentralistisch, gewaltenkonzentrierend. Stil und System sind dagegen ‚demokratisch‘, ‚bundesstaatlich‘, ‚gewaltentrennend‘. […] Diese Technik entsprach dem politischen Konzept Dollfuß’, den Schein der Kontinuität und Legalität möglichst lange zu wahren. Allerdings haben die Worte*

[72] Art. 1 Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl. 1/1934.
[73] Vgl. Bußjäger, Peter (2004): *Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg – Die Verfassungsgeschichte Vorarlbergs und ihre Auswirkungen auf die Landespolitik 1848 – 2002*. Graz/Feldkirch, S. 64.
[74] Vgl. ebd., S. 64.

einer autoritären Verfassung eine andere Bedeutung als die Worte einer demokratischen Verfassung.“[75]

Brauneder bezeichnet die Länder unter der Maiverfassung als dem Bund „fast völlig untergeordnet“.[76] Obwohl Merkl die Ländern im Ständestaat neben dem Bund noch immer als „Gebietskörperschaften mit Staatscharakter“[77] ansieht, legt er dennoch den, in Wahrheit bloß alibihaften, Föderalismus der neuen Verfassung – interessanterweise unter Verwendung des Wortes Verfassungsautonomie – dar:

„Die Verfassungsautonomie der Länder ist in der Verfassung 1934 zumindest ebenso einengenden Beschränkungen unterworfen, wie in der Bundesverfassung [Gemeint ist das Bundes-Verfassungsgesetz. Anm.]. Der große Unterschied liegt jedoch darin, daß die Bundesverfassung der Regelung der Landesverfassungen nur mit Bestimmungen vorgegriffen hat, die im großen und ganzen die Selbstbestimmung der Bundesländer in Gesetzgebung und Vollziehung gewahrt haben, so daß – im Vergleich mit anderen bundesstaatlichen Verfassungen […] – die Eigentümlichkeit der Bundesverfassung lediglich darin bestand, daß überhaupt ein enger Rahmen für die Selbstbestimmung der Landesverfassung vorgezeichnet war. Die Verfassung 1934 dagegen gibt den ebenso detaillierten Rahmenbestimmungen über die Länderverfassungen einen solchen Inhalt, daß die Gesetzgebung und Vollziehung der Länder von der ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung des Bundes abhängig gemacht ist. Die formelle Intervention des Bundes in Landesangelegenheiten wurde also zu einer materiellen Intervention erweitert.“[78]

Die politische und verfassungsrechtliche Unabhängigkeit der Länder war jedoch durch die Maiverfassung dermaßen eingeschränkt worden, dass von einer Verfassungsautonomie der Länder im heutigen Sinne eigentlich nicht mehr gesprochen werden kann.

---

[75] Walterskirchen, Gudula (2004): *Engelbert Dollfuß – Arbeitermörder oder Heldenkanzler*. Wien, S. 210.
[76] Brauneder, Wilhelm (2009): *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, S. 243.
[77] Merkl, Adolf (1935): *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs – Ein kritisch-systematischer Grundriss*. Wien, S. 104.
[78] Ebd., S. 93 f.

3.4.2. Die Verwaltung und Gesetzgebung der Länder

Dass es sich beim austrofaschistischen Staatssystem eher um einen dezentralisierten Einheitsstaat als um einen Bundesstaat handelte, zeigen jene Bestimmungen der Maiverfassung, die sich mit Verwaltung und Gesetzgebung der Länder beschäftigen. Im Vergleich zum bereits eher zentralistischen B-VG wurden sowohl die Verfassungsautonomie, als auch die politische Selbstbestimmung der Länder weiter eingeschränkt. So wurde der Landeshauptmann nicht mehr vom Landtag gewählt, sondern vom Bundespräsidenten aufgrund eines Dreiervorschlages des Landtages ernannt. Das Staatsoberhaupt konnte den Landeshauptmann auch jederzeit auf Vorschlag des Bundeskanzlers wieder absetzen.[79]

Die Bestellung wichtiger Landesbeamter, wie etwa der Bezirkshauptmänner oder des Amtsleiters der Landeshauptmannschaft, dem ehemaligen Amt der Landesregierung, musste durch den Bundeskanzler sanktioniert werden.[80]

Darüber hinaus wurde der Gesetzgebungsprozess in den Ländern im Detail durch die Bundesverfassung geregelt und die Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung auf ein bloßes Stellungnahmerecht reduziert.

Zwar sollten auch nach der oktroyierten Verfassung von 1934 die Landtage, in der Bundeshauptstadt die „Wiener Bürgerschaft“[81], die Gesetzgebung der Länder besorgen, dass unter diesen Organen jedoch nicht die bisherigen parlamentarischen Vertretungskörperschaften zu verstehen waren, zeigt schon der Wortlaut des Art. 108 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung:

> *„Die Landtage bestehen aus Vertretern von gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, des Schul- Erziehungs- und Volksbildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst sowie aus Vertretern der Berufsstände des Landes.“*

Bis zur Verwirklichung dieser Bestimmung wurden die Mitglieder der Landtage gar direkt von den Landeshauptmännern ernannt.[82]

---

[79] Vgl. Art. 114 Abs. 4 Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl.1/1934.
[80] Vgl. Art. 115 Abs. 6 Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl.1/1934.
[81] Vgl. Art. 137 Abs. 1 Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl.1/1934.
[82] Vgl. § 29 Abs. 1 Verfassungsgesetz vom 19. Juni 1934 betreffend den Übergang zur ständischen Verfassung (Verfassungsübergangsgesetz 1934), BGBl.75/1934.

Auch wenn der Umfang der bisherigen Länderkompetenzen im Grunde erhalten blieb, so wurden die Verfahrenskompetenzen der Landtage bundesverfassungsrechtlich doch deutlich stärker eingeschränkt, als dies bisher der Fall gewesen war. So stand im Gesetzgebungsprozess das Initiativrecht allein der Landesregierung zu. Der Landtag konnte lediglich über deren Vorgaben beraten und ihr „Gutachten“[83] zukommen lassen. Schließlich hatte der Landtag innerhalb einer durch die Landesregierung gesetzten Frist, einen Beschluss über Annahme oder Ablehnung der Vorlage zu fassen. Art. 109 Abs. 4 der Maiverfassung führt dazu Folgendes aus:

> *„Im Landtage wird die Vorlage durch einen Berichterstatter erläutert und begründet. Ein Gegenbericht ist zulässig. Eine weitere Verhandlung findet nicht statt. Der Landtag beschließt durch Abstimmung die unveränderte Annahme der Vorlage oder ihre Ablehnung.“*

Verabsäumte der Landtag die Beschlussfassung innerhalb der vorgegebenen Frist, konnte der Landeshauptmann die Vorlage auch im Verordnungsweg erlassen.[84]

Da die Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess auch auf der Länderebene von der Zugehörigkeit oder der politischen Nähe zur Einheitspartei – der Vaterländischen Front – abhing, war die Formierung irgendeiner Form von Opposition innerhalb des Systems von vornherein ausgeschlossen.

3.4.3. Der Länderrat

Waren schon die Möglichkeiten des Bundesrates äußerst eingeschränkt gewesen – der mit der Verfassungsnovelle von 1929 geplante „Länder- und Ständerat“ war nie zusammengetreten –, so stellte der durch den Verfassungsbruch von 1934 geschaffene „Länderrat“ nicht einmal mehr ein Gesetzgebungsorgan im eigentlichen Sinne dar. Zum Einen handelte sich beim ihm lediglich um eines der sogenannten „vorberatenden Organe“, denen im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene eine nur formal beratende Funktion und kein Vetorecht zukam, zum Anderen war die Vertretung von Länderinteressen durch die

[83] Vgl. Art. 109 Abs. 2 Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl.1/1934.
[84] Vgl. Art. 109 Abs. 3 Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl.1/1934.

Gleichschaltung aller gesetzlichen Vertretungskörperschaften und den politischen Konformismus ihrer Mitglieder realpolitisch bis zur Bedeutungslosigkeit eingeschränkt.
Dem Länderrat gehörten die Landeshauptleute sowie ein weiteres Mitglied jeder Landesregierung an; er hatte dementsprechend 18 Mitglieder. Im Gegensatz zum Bundesrat des B-VG von 1920 wurde der Länderrat also nach dem Senatsprinzip beschickt, demgemäß jedem Land, unabhängig von seiner Bevölkerungsstärke, dieselbe Anzahl von Vertretern zusteht. Die Übermacht der Exekutive im ständestaatlichen Verfassungssystem findet auch in der Doppelfunktion der Länderratsmitglieder ihren Niederschlag.

3.4.4. Die Bundesstaatlichkeit des Ständestaates

Trotz der erwähnten formellen Deklaration als Bundesstaat, stellt sich die Frage, ob es sich beim verfassungsrechtlichen System des Ständestaates tatsächlich um einen echten Föderalismus handelte.

So wird die Fatalität, die Merkls Ausführungen über die Selbständigkeit der Länder im austrofaschistischen Staatssystem andeuten, erst klar, wenn man den exorbitanten Einfluss des Bundes auf die Länder – der in Wahrheit wohl als totale politische Kontrolle bezeichnet werden kann – in vollem Umfang überblickt: Denn neben der realpolitisch nicht existenten Machtteilung, fehlten dem Ständestaatregime auch andere charakteristische Merkmale eines Bundesstaates. So lässt das Verfahren der einfachen Bundesgesetzgebung, ebenso wie jenes der Bundesverfassungsgesetzgebung, ein tatsächliches Mitwirkungsrecht der Länder vermissen. Die beratende Institution des Länderrates kompensiert den Verlust der zweiten Kammer für die Länder in keiner Weise. Eine Abschaffung des – wenn auch nur formalen – Bundesstaatsprinzips wäre für den Bundesverfassungsgesetzgeber, ohne auch nur formelle Mitwirkung einer Länderkammer und selbst ohne Volksabstimmung, jederzeit möglich gewesen. Zudem bestand durch die neue Verfassung ein Verfahren zu einer finanzpolitischen Bundesexekution, die einen direkten Eingriff der Bundesexekutive in den Personalbestand und die Finanzgebarung eines Landes ermöglichte, dessen Haushalt aus ihrer Sicht in Schieflage geraten war.[85]
Auch der Einfluss der Bundesexekutive auf Bestellungen im Bereich von Landesregierung und Landesverwaltung ist für ein föderatives Staatsgefüge untypisch. Und selbst die

[85] Vgl. Art. 148 Abs. 7 Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl.1/1934.

Ausübung der Gesetzgebung im selbständigen Wirkungsbereich der Länder war an die Sanktionierung durch den Bundeskanzler gebunden:

> *„Ein Gesetzesbeschluß eines Landtages darf nur kundgemacht werden, wenn der Bundeskanzler zugestimmt hat."*[86]

Der krasse Mangel an Verfassungsautonomie und politischer Selbständigkeit der Länder lässt insgesamt nur das Urteil zu, dass es sich beim austrofaschistischen Staatssystem lediglich um einen Pseudoföderalismus handelte.[87] Darauf weist auch die Bemerkung des Verfassungsministers Otto Ender hin, der die Beibehaltung des bundesstaatlichen Prinzips nicht aus Gründen von Subsidiarität und Selbstbestimmung, sondern mit historischen und in der Mentalität begründeten Motiven erklärte:

> *„Die vorläufige Verfassung hat an dem bundesstaatlichen Charakter Österreichs festgehalten, weil es die geschichtliche Entwicklung Österreichs verlangt. Das Eigenleben der Länder ist noch so stark, dass seine Nichtbeachtung keine Stärkung, sondern eine Schwächung des Staates bedeuten würde."*[88]

Ender, der vor 1934 als Verfechter des Föderalismus aufgetreten war, stellte mit der Verwendung der Wortfolge „noch so stark" gewissermaßen eine Abschaffung des föderalen Scheins der neuen Verfassung für eine Zeit in Aussicht, in der das „Eigenleben der Länder" gänzlich der Vergangenheit angehören sollte.

3.5. Das endgültige Ende des Verfassungslebens in den Ländern

Mit dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich am 12. März 1938 kam de facto auch das Ende der Landesverfassungen. Die Landtage wurden mit 17. März 1938 beseitigt. Selbst der historisch gewachsene Bestand der Länder fiel dem Anschluss zum Opfer. Tirol verlor den Bezirk Lienz an Kärnten und die Gemeinde Jungholz an Bayern, die Steiermark das

---

[86] Art. 111 Abs. 2 Satz 1. Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl.1/1934.
[87] Vgl. Tálos, Emmerich (2005): *Das austrofaschistische Herrschaftssystem*. In: Tálos, Emmerich; Neugebauer, Wolfgang (Hg.): Austrofaschismus*, Politik – Ökonomie – Kultur 1933 – 1938*. Wien, S. 403.
[88] Bußjäger, Peter (2004): *Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg – Die Verfassungsgeschichte Vorarlbergs und ihre Auswirkungen auf die Landespolitik 1848 – 2002*. Graz/ Feldkirch, S. 65.

Ausseerland an das in „Oberdonau“ umbenannte Oberösterreich. Auch Niederösterreich büßte dementsprechend seinen Namen ein und hieß fortan „Niederdonau“. Während Wien auf Kosten Niederösterreichs umfassende Gebietserweiterungen erfuhr, traf die nationalsozialistische Gaueinteilung die ehemaligen Länder Vorarlberg und Burgenland am härtesten. Vorarlberg verlor das Kleinwalsertal an Bayern und wurde mit Tirol zum Gau „Tirol-Vorarlberg“ verbunden, das Burgenland wurde gar zwischen Niederösterreich und der Steiermark aufgeteilt.[89]

Administrativ wurden die neu gestalteten Gebietskörperschaften in „Reichsgaue“ umgewandelt, die nicht nur Partei-, sondern auch Verwaltungssprengel waren. Das Amt des Landeshauptmannes fiel zunächst mit jenem des „Gauleiters“ zusammen. Durch das Ostmarkgesetz wurden die Landesregierungen 1939 jedoch endgültig aufgelöst.[90]

Zwischen 1938 und 1945 kann von einem geregelten Verfassungsleben in Österreich, beziehungsweise der „Ostmark“ oder den „Alpen- und Donaureichsgauen“ nicht gesprochen werden. Die unterschiedlichen Behörden, Regierungen und Kommissariate, die das nationalsozialistische Regime in Österreich eingerichtet hatte, erließen ihre Normen im Verordnungsweg. Auf die Einrichtung von Verfassungen wurde bewusst verzichtet, um keine Form von politischer Eigenständigkeit aufkommen zu lassen. Im hierarchischen „Führerstaat“ war für Subsidiaritätsprinzip und Autonomie ebenso wenig Platz wie für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

4. Österreichische Föderalismustheorie

4.1. Die Dezentralisationstheorie

Die Dezentralisationstheorie hatte und hat ihre Anhängerschaft in Österreich vor allem in der „Wiener Schule“ des Rechtspositivismus.[91] Sie sieht den Bundesstaat in erster Linie als eine Form des dezentralisierten Einheitsstaates. Die Vorstellung der Gliedstaatlichkeit der Länder wird, fußend auf der Vorstellung vom Staat als Rechtsordnung, abgelehnt. Pernthaler sieht die „zentralistische Deutung der Bundesstaatswerdung Österreichs“ als „Angelpunkt der Dezentralisationstheorie“.[92] Eine Unterscheidung zwischen dezentralisiertem Einheitsstaat und Bundesstaat sei nach ihr nicht möglich. Weiters wirft er der Dezentralisationstheorie vor,

[89] Vgl. Gesetz über Gebietsveränderungen im Lande Österreich (Gebietsänderungsgesetz), dRGBl. I. 1333/1938.
[90] Vgl. Gesetz über den Aufbau der Verwaltung in der Ostmark (Ostmarkgesetz), dRGBl. I. 777/1939.
[91] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 294.
[92] Ebd., S. 294.

sie übernehme die Begrifflichkeiten des Staatsrechts der alten Monarchie und lege diese in unzulässiger Weise auf die Rechtsordnung Republik um.[93] Koja hält dem in überzeugender Weise entgegen:

> *„Allerdings muß entgegen einer anderslautenden Auffassung betont werden, daß die hohe Intensität an Regelungen von Landesverfassungsrecht (im materiellen Sinn) in der BV [Bundesverfassung Anm.] nicht etwa darauf zurückzuführen ist, daß die Schöpfer des B-VG Anhänger einer bestimmten Bundesstaatstheorie, nämlich der sogenannten Dezentralisationstheorie waren […]. Ausschlaggebend und prägend war vielmehr auch hier die Verfassungsgeschichte: Es war der Charakter der Kronländer, die überwiegend […] als Provinzen gesehen wurden, welcher in der ersten Jahren der Republik noch nachwirkte.“*[94]

Die Darstellung Kojas erscheint insofern als plausibel, als dass sie die Dezentralisationstheorie als Wiedergabe rechtspolitischer Ansichten der Monarchie und der Ersten Republik darstellt. Dennoch geht sie in nur unzureichender Weise auf internationale Föderalismusbegriffe ein und beschreibt den Bundesstaat letzten Endes lediglich als Variante des Einheitsstaates.

4.2. Die Drei-Kreise-Theorie

Kelsen entwickelte im Zuge seiner Bundesstaatstheorie, als Ausformung der Dezentralisationstheorie, die bereits erwähnte Drei-Kreise-Lehre[95], die neben Bund (oder Oberstaat) und Ländern noch einen übergeordneten Rechtskreis, den Gesamtstaat, konzipiert.[96] Dieses Modell scheint geneigt, die Souveränität ungeteilt beim Gesamtstaat verbleiben zu lassen und diesen als übergeordnete Klammer für die beiden andern, nebengeordneten Rechtskreise verwenden zu wollen. Die Kompetenzkompetenz ruht demnach beim Gesamtstaat. Koja sieht die Vorzüge dieses Modells in der prinzipiellen

---

[93] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 295.
[94] Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 25.
[95] Vgl. Willi, Ulrich (2005): *Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“*. Wien, S. 42 f; Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 295 f.
[96] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 295 f.

Gleichrangigkeit von Bund und Ländern gelegen.[97] Daraus resultiert für ihn nicht nur die Verpflichtung von Bund und Ländern, sich nach der Gesamtverfassung zu richten, sondern auch die Möglichkeit, dass Bundesrecht – insbesondere auch Verfassungsrecht – ebenso wie Landesrecht gegen diese verstoßen könne. Die Souveränität ist jedoch nicht geteilt, sondern wird durch den konstruierten Gesamtstaat wahrgenommen.[98] Die Drei-Kreise-Theorie kann daher auch als ein Versuch Kelsens zur Rettung des einheitsstaatlichen Prinzips der ungeteilten Souveränität für den Bundesstaatsbegriff verstanden werden.

Das Organ des Gesamtstaates schlechthin bildet dabei der Verfassungsgerichtshof, der nicht nur über die Einhaltung der Landesverfassungen und der Bundesverfassung, sondern auch über die Gesamtstaatsverfassungskonformität wacht.[99] Zwar können in Österreich etwa auch Bundesverfassungsgesetze wegen Baugesetzwidrigkeit nach Art. 44 Abs. 3 B-VG aufgehoben werden, Versuche, die Drei-Kreise-Theorie auf die gegebenen Verhältnisse hierzulande umzulegen, etwa im Sinne einer Dreierkonstellation von *Länder – Bund – Republik*, sind als unbefriedigend anzusehen. Der Bundesstaat ist eben keine bloße Dezentralisierung. Er ist ein Nebeneinander von Bund und Ländern auf höchster Stufe. Eine vertikale Struktur mit einem „Überstaat" an der Spitze zu schaffen, nur um ein Hierarchiebedürfnis zu bedienen scheint dagegen nur wenig sinnvoll. Adamovich spricht auch davon, „dass sich doch deutlich nachweisen lässt, dass der österreichischen Bundesverfassung die dualistische Konstruktion zugrunde liegt."[100]

Dennoch wäre es für einen föderalen Staat wie Österreich, um der Vervollkommnung des bundesstaatlichen Prinzips Willen, wünschenswert, wenn jene Regelungen, die Kelsen zur Gesamtstaatsverfassung zählt, insbesondere die Kompetenzkompetenz, von Organen besorgt würden, in denen Bund und Länder gleichermaßen vertreten, beziehungsweise an deren Kreation sie paritätisch beteiligt sind. Dies beträfe vor allem das Vorschlagsrecht betreffend die Richterposten am Verfassungsgerichtshof, den Bundesrat und insbesondere seine Mitwirkungsrechte an der Bundesgesetzgebung und damit die Frage, ob die Vertretung von Länderinteressen durch dieses Organ überhaupt gewährleistet ist.

---

[97] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 47 ff.
[98] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 295 ff.
[99] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 50.
[100] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.

4.2.1. Kelsens Bundesstaatsbegriff und der österreichische Föderalismus

In seinem Buch „Österreichisches Staatsrecht“ schrieb Hans Kelsen 1923 über das bundesstaatliche Prinzip der österreichischen Verfassung:

> *„Der Zweite Grundsatz, den die Verfassung in unmittelbarem Anschluss an den ersten ausspricht, ist: Österreich ist ein Bundesstaat (Art. 2, Abs. 1). Ob dies zutrifft, wird man mit Rücksicht auf die Entstehung der Verfassung und ihre materiellrechtlichen Bestimmungen je nach der Auffassung beantworten, die man vom Wesen des Bundesstaates hat. Nach der herrschenden Auffassung, die den Bundesstaat als einen aus ‚Staaten‘ zusammengesetzten Staat erklärt, mag es zweifelhaft sein.“*[101]

Es sei außerdem fraglich, so Kelsen weiter, ob denn die Glieder durch einen Rechtsakt des Ganzen den Charakter von Staaten erhalten könnten.[102] Es ist jedoch nicht erklärlich, warum Kelsen, der selbst jegliche historische Legitimation – zur Legitimation genügt die Herleitbarkeit von der bereits erwähnten Grundnorm – für die Geltung einer Rechtsordnung ablehnte, hier gewissermaßen die Vorgeschichte einer Staatsform für die Beurteilung ihres Wesens heranzieht und damit die aktuelle Verfassungswirklichkeit eines Staates an die Bedingung früherer Eigenschaften seiner Glieder knüpft. Ob nun die Länder ihre Verfassungsautonomie historisch dem Bund verdanken oder als ehemals souveräne Staaten diesem selbst Rechte abgetreten haben, kann nicht maßgeblich für die Beantwortung der Frage sein, ob es sich bei der dadurch entstandenen Rechtsordnung um einen Bundesstaat handelt oder nicht. Denn nach rechtspositivistischer Auffassung kann hierzu nur die Bundes-, beziehungsweise Gesamtstaatsverfassung in ihrer konkreten Ausgestaltung herangezogen werden. Wesentlich ist dabei, wer nach dieser Verfassung zur Normsetzung berufen ist und nicht, wer die Verfassung selbst normiert hat.
Kelsen beschreibt „das Problem des Bundesstaates“[103] in der Folge jedoch als eine Sonderform der Dezentralisation.[104] Verstehe man dieses derart,

---

[101] Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 164 f.
[102] Vgl. ebd., S. 165.
[103] Ebd.
[104] Vgl. ebd.

„daß Gesetzgebung und Vollziehung zwischen einem zentralen, mit Kompetenz für das Gesamtgebiet ausgestatteten, und lokalen, mit Kompetenz nur für Teilgebiete ausgerüsteten Organen geteilt ist, wobei den durch die lokalen Organe repräsentierten Gliedern eine Teilnahme zumindest an der Gesetzgebung des Ganzen zusteht – dann ist Oesterreich ein Bundesstaat.“[105]

In diesem Sinne, so Kelsen, hätten schon die bisherige Verfassung und jene der untergegangenen Monarchie bundesstaatliche Elemente enthalten.
Ein Staat, der seinen Gliedern bloß eine solche Gesetzgebungsautonomie, ohne tatsächliche Verfassungsautonomie und damit verbundene Teilsouveränität, zugesteht, kann jedoch nicht als Bundes- sondern lediglich als dezentralisierter Einheitsstaat bezeichnet werden. Für Kelsen unterscheiden sich Kaiserreich und Republik nur dadurch, dass in Letzterer durch den Bundesrat eine Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Ganzen gegeben sei. Eine solche Länderkammer erfüllt ihren Sinn jedoch nur, wenn sie die Auflösung der Länder durch den Bund verhindern kann, also Anteil an der Kompetenzkompetenz hat, um deren Verfassungsautonomie zu garantieren. Dies war in der Anfangszeit des B-VG eben nicht der Fall. So scheitert daher die österreichische Bundesstaatlichkeit des B-VG 1920 nicht nur an der ersten, eng gezogenen Definition in Kelsens „Österreichischem Staatsrecht“, vielmehr beschreibt der zweite Definitionsansatz überhaupt keinen Bundesstaat, wenn er nur eine – wie auch immer geartete – Beteiligung der Glieder an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung fordert. Denn die Gesetzgebungsbeteiligung muss konkret sein und vor allem jenen Bereich mit umfassen, der in der Folge als Gesamtstaatsverfassung dargestellt wird.

Friedrich Koja sieht in Kelsens Verständnis des Staates als Rechtsordnung die Möglichkeit, das Wesen der Gliedstaaten als Teilrechtsordnungen des Gesamtstaates und ihre Rolle innerhalb des Stufenbaus der Rechtsordnung zu verstehen.[106] Er beschreibt die Dezentralisation eines Staates als graduelle Erscheinung. Das Ausmaß an Dezentralisierung in einem Bundesstaat ist größer als in einem durch Gemeinden dezentralisierten Einheitsstaat. Die Frage, die sich nun wieder stellt, ist, ab welchem Punkt aus einem dezentralisierten Einheitsstaat ein Bundesstaat wird. Im vorangegangenen Abschnitt wurde dazu ein souveränitätsbasierter Ansatzpunkt geliefert.

---

[105] Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 165.
[106] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 47.

Die Qualität der gliedstaatlichen Teilsouveränität – so auch Mayer, Bußjäger und Adamovich in den für die vorliegende Arbeit geführten Interviews – gründet vor allem auf der eigenen Gesetzgebung als wesentlichem Merkmal der selbständigen Länder. Koja führt dazu aus, dass nicht die bloße Gesetzgebungsmöglichkeit für untere Verwaltungseinheiten bereits einen Bundesstaat konzipiere, sondern, dass erst das Vorhandensein einer autonomen Verfassungsgesetzgebung dazu führe, dass man von Gliedstaaten sprechen könne.[107]
Erst die formale Autonomie führt so, in Verbindung mit materieller Gesetzgebungskompetenz, der Existenzsicherung durch Teilhabe an der Kompetenzkompetenz und autonomer Verwaltung, zur Teilstaatlichkeit der österreichischen Länder.

4.2.2. Gründe für Kelsens Bundesstaatskritik

Hans Kelsen kann insgesamt sicher eher als Kritiker, denn als Befürworter des Föderalismus angesehen werden. Er bezeichnete die Länder als „die rückständigste Institution der alten Monarchie“[108] und charakterisierte den Bundesstaat als „irrational, kompliziert und kostspielig“.[109][110]
Für Kelsens ablehnende Haltung dem Bundesstaatsgedanken gegenüber gibt es wohl mehrere Gründe. So vertrat er in „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ die Ansicht, dass die Staatsdezentralisation den Gegensatz zwischen Demokratie und Legalitätsprinzip verschärfe.[111] Insbesondere warnte er vor einer ausufernden Dezentralisierung im Bereich der Gesetzgebung:

> *„Die Erzeugung der individuellen Staatsakte, das ist der Bereich der sog. Vollziehung, ist in einem viel höheren Maße der Dezentralisation fähig und bedürftig, als der Akt der generellen Willensbildung, die sog. Gesetzgebung. Und eine radikale Demokratisierung der durch die Dezentralisation gebildeten Mittel-*

---

[107] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 48.
[108] Schmitz, Georg (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 110.
[109] Ebd.
[110] Vgl. Moser, Moritz (2009): *Nicht allem Anfang wohnt ein Zauber inne. Vom B-VG 1920 bis zur gegenwärtigen Präambeldiskussion*. In: Ehs, Tamara (Hg.): *Hans Kelsen Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien, S. 194 f.
[111] Vgl. Kelsen, Hans (1929): *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen, S. 70 f.

und Unterinstanzen bedeutet geradezu die Gefahr einer Aufhebung der Demokratie der Gesetzgebung.“[112]

Kelsen sah die Sinnhaftigkeit föderalisierter Verwaltung, bezweifelte jedoch jene der föderalisierten Gesetzgebung. Er befürchtete, dass dadurch auf oberster Ebene getroffene demokratische Entscheidungen auf unteren Ebenen erneut zum Gegenstand von demokratisch legitimierten Entscheidungsfindungsprozessen werden könnten und das demokratische Prinzip damit Gefahr liefe, sich selbst zu konterkarieren. Autokratische Strukturen in den unteren Staatsebenen sieht Kelsen aber keineswegs als Widerspruch zur Demokratie:

„Weil eben das demokratische Prinzip vornehmlich nur die obersten Schichten erfassen und nicht, ohne sich selbst, d.h. seine Geltung für den Bereich genereller Willensbildung in Frage zu stellen, in die tieferen Schichten eines Prozesses eindringen kann, in dem sich der Staatskörper immer wieder von neuem erzeugt.“[113]

Dass das Interesse von lokalen Autoritäten durchaus mit dem Legalitätsprinzip in Konflikt geraten kann, beweist etwa der Umgang mit Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofs im Bundesland Kärnten. Dennoch geht die Bedrohung des Legalitätsprinzips in einem Staat wie Österreich, in dem die Gesetzgebung in weiten Teilen von den Regierungen initiiert wird, in einem erhöhten Maß von den Landesregierungen und weniger von den Landtagen aus. Dass Kelsen sich in seiner Ablehnung also hauptsächlich auf Gliedstaatsparlamente, weniger aber auf autonome Kollektivregierungen, die in einer Demokratie schließlich auch über eine Legitimation durch Volkswahl verfügen müssten, bezieht, erscheint mit dem bloßen Argument, dass erstere höherwertiges Recht schüfen, nicht ausreichend begründet. Aus Sicht des Bürgers mag sich ein Konflikt zwischen Zentral- und Lokalregierung nur unwesentlich von jenem zwischen Bundes- und Gliedstaatsparlament unterscheiden und wird für den Laien daher den scheinbar selben Legitimationskonflikt aufwerfen.
Dennoch tritt Kelsen für die demokratische Bestellung von – wohlgemerkt – Verwaltungsorganen auf lokaler Ebene ein. Diese bleiben jedoch im Endeffekt der Zentralregierung beziehungsweise dem nationalen Parlament verantwortlich.

---

[112] Kelsen, Hans (1929): *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen, S. 71 f.
[113] Ebd., S. 73.

Letztlich ist es eine Frage der Interessenabwägung, ob man umfassende Demokratisierungsmaßnahmen auf unteren Verwaltungsebenen nur deshalb ablehnt, weil man einen Konflikt zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit befürchtet, der auch auf Bundesebene ausbrechen und dem man auf Gliedstaatsebene notfalls mit bundesexekutiven Maßnahmen begegnen kann.[114]

Der Bundesstaat war für Kelsen aber nicht nur aus seinem Demokratie-, sondern auch aus seinem Staatsverständnis heraus nur schwer akzeptabel. Staat war für Kelsen eine Rechtsordnung, über der keine weitere, beziehungsweise nur noch die Völkerrechtsordnung steht.[115] Vermutlich auch deshalb bemerkt man die starke Ablehnung, die in seinen Schriften der Staatlichkeit der Länder entgegenschlägt:

> *„In der Behauptung, daß die Glieder auch nach der Entstehung der über sie gestellten, sich zwischen sie und die Völkerrechtsordnung schiebenden Bundesverfassung noch ‚Staaten' seien, versucht eine politische Tendenz einen nur mehr historischen Charakter zu konservieren."*[116]

Schlussendlich ist die Problematik der Gliedstaatlichkeit der Länder eine Frage des Staatsbegriffs, den Kelsen eben verhältnismäßig eng auslegt, während andere Meinungen durchaus Nuancen wie Gliedstaatlichkeit zulassen. Kelsens staatstheoretisches Grundkonzept ist offenbar einfach nicht geschaffen für den Bundesstaatsgedanken. Peter Bußjäger bemerkt, dass Kelsen trotz all seiner Verdienste eben kein großer Föderalist gewesen sei.[117] Martin Purtscher sieht in dessen Favorisierung des Zentralstaates auch einen wesentlichen Mitgrund für den geringen Grad an Föderalisierung, den das B-VG mit sich brachte. Die Bezeichnung „Verwaltungföderalismus", auf die Purtscher hinweist und die teilweise für die Beschreibung des österreichischen politischen Systems verwendet wird, spiegelt dabei wohl tatsächlich Kelsens oben dargelegte Dezentralisationsvorstellungen wieder.[118]

---

[114] Zur Bundesexekution siehe weiter unten.
[115] Vgl. Kelsen, Hans (1993): *Allgemeine Staatslehre*. Wien, S. 207.
[116] Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 165.
[117] Interview mit Peter Bußjäger im Anhang.
[118] Interview mit Martin Purtscher im Anhang.

Generell wird durch die dynamische Entwicklung des internationalen Rechts die Vorstellung vom Staat, der nur noch dem Völkerrecht untersteht, auf Dauer schwer haltbar sein. Konstrukte wie die Europäische Union schieben sich langsam, aber sicher zwischen die Nationalstaaten und die Völkerrechtsordnung und sind dabei weder dem Typus Staatenbund noch dem des Bundesstaates eindeutig zuordenbar. Die Definition „Staat ist jene Rechtsordnung, die gegen ihren Willen rechtmäßig nicht beseitigt werden kann und die über die notwendigen staatlichen Eigenschaften (Volk, Gebiet, Rechtsdurchsetzung) und Einrichtungen verfügt" scheint sich daher eher anzubieten und lässt auch die Teilstaatlichkeit von Gliedstaaten gelten.

4.3. Die Staatenstaatstheorie

Die im Zusammenhang mit der Souveränitätsproblematik bereits erwähnte Staatenstaatstheorie hat auch in der österreichischen Föderalismuslehre Widerhall gefunden. Ihre Anhängerschaft besteht vor allem aus der föderalismusfreundlichen „Innsbrucker Schule". Sie geht von der Teilung der Souveränität zwischen Bund und Ländern aus. Waitz' strikte Trennung von Bund und Gliedern oder seine spezifische Ablehnung der Besorgung von Bundesangelegenheiten durch die Behörden der Länder, teilt die österreichische Anhängerschaft der Staatenstaatstheorie nicht.[119] Inhaltlich steht sie dem Naturrecht sichtlich näher als dem Rechtspositivismus, da sie, wie Pernthaler schreibt, „für die Auslegung der bundesstaatlichen Verfassung die mit der bundesstaatlichen Organisation verbundenen *Wertentscheidungen* […] in ihre Betrachtungen mit einbezieht."[120] Sie gehe außerdem, so Pernthaler weiter, von einer „originären Entstehung der *Staatlichkeit der Länder* aus."[121] Das B-VG sei damit nicht Ursprung, sondern Ergebnis der Bundesstaatsgründung nach 1918.[122]
In der Konsequenz geht Pernthaler zwar von einer Beschränkung der Verfassungsautonomie der Länder durch die Bundesverfassung aus, jedoch von keiner Ermächtigung durch diese.[123] Außerdem bestehe, neben dem nationalen Selbstbestimmungsrecht des österreichischen Volkes, „ein internes Selbstbestimmungsrecht der Landesvölker".[124]

---

[119] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 296 f.
[120] Ebd., S. 296.
[121] Ebd., S. 296.
[122] Vgl. ebd., S. 296 f.
[123] Vgl. ebd., S. 297.
[124] Ebd., S. 298.

4.4. Die Staatlichkeit der österreichischen Länder

4.4.1. Der Bestandschutz durch die Bundesverfassung

Der Bundesverfassungsgesetzgeber verpflichtet die Länder nicht nur zur Einhaltung der Bundesverfassung und zur Erlassung kodifizierter Landesverfassungen, sondern stellt sie mittelbar auch unter den Schutz der Bestandsgarantie des Art. 44 Abs. 3 B-VG. Das Bundesstaatsprinzip ist als Grundprinzip der Bundesverfassung von Lehre und Rechtsprechung allgemein anerkannt.[125] Eine Verfassungsänderung, die das Wesen dieses Grundsatzes verändert, wäre daher einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterziehen. Der Verfassungsgerichtshof hat dabei in seiner Judikatur Merkmale herausgearbeitet, die er als unter diesen Bestandsschutz gestellt ansieht. Darunter fallen die Existenz einer Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern an sich, die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat, die Verfassungsautonomie der Länder und die mittelbare Bundesverwaltung.[126] Heinz Mayer sieht als Wesensmerkmale des österreichischen Bundesstaates unter dem B-VG außerdem die relativ autonome Landesverwaltung und die Befugnis der Länder zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofes zur Behandlung einer abstrakten Normenkontrolle.[127]
Des Weiteren ist bereits seit der Stammfassung des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920 die Mitwirkung der Länder bei Änderungen der Außengrenzen der Republik sowie bei Grenzänderungen innerhalb des Bundesgebietes selbst vorgesehen. Diese Bestimmung schützt allerdings nur die territoriale, nicht aber die verfassungsrechtliche Integrität der Länder.

Darüber hinaus hat der Bundesverfassungsgesetzgeber 2008 dem Art. 2 B-VG einen dritten Absatz hinzugefügt, mit dem er sich selbst explizit einen Regelungsgegenstand entzog und der wiederum eine direkte Mitwirkung der Landesverfassungsgesetzgeber verlangt.[128] Dort heißt es:

---

[125] Vgl. VfGH, VfSlg 8161/1977, 9116/1981; Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 21; Wiederin, Ewald (1995): *Bundesrecht und Landesrecht*. Wien, S. 235 ff.
[126] Vgl. Willi, Ulrich (2005): Die *Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung"*. Wien, S. 43 f.
[127] Mayer, Heinz (2007): *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar*. 4. Auflage. Wien, S. 7.
[128] Vgl. BGBl. I Nr. 2/2008

„Änderungen im Bestand der Länder oder eine Einschränkung der in diesem Absatz und in Art. 3 vorgesehenen Mitwirkung der Länder bedürfen auch verfassungsgesetzlicher Regelungen der Länder." [129]

Diese Bestimmung ist damit selbst der Gesamtänderung nach Art. 44 Abs. 3 entzogen, auch wenn etwa Öhlinger dem widerspricht.[130] Denn wenn eine Änderung der genannten Bestimmungen ex lege nur noch mit Zustimmung der Länder erfolgen darf, wäre eine Änderung durch Gesamtänderung verfassungswidrig, wenn sie nicht von den Landesverfassungsgesetzgebern mitgetragen wird. Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat mit der Schaffung des Art. 2 Abs. 3 auch jene Entwicklung fortgeführt, die mit der B-VG-Novelle 1984 begann. Damals wurde dem Bundesrat ein absolutes Veto zugestanden, was Beschlüsse des Nationalrates betrifft, „durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird".[131] Mayer deutet in seinem Interview eine mögliche Baugesetzwidrigkeit des Art. 2 Abs. 3 B-VG an, die Adamovich und Bußjäger jedoch nicht sehen. Letzterer führt dazu aus:

„Also es ist meines Erachtens so, dass der Art. 2 Abs. 3 auch durch Gesamtänderung der Bundesverfassung nicht revidierbar ist, ohne Zustimmung der Länder. Das heißt: Der Bestand der Länder ist durch diese bundesverfassungsrechtliche Bestimmung abgesichert. Was die Frage betrifft, ob die Bestimmung selber baugesetzwidrig ist, da würde ich dem entgegenhalten, dass sie lediglich – […] aus dem Entstehungsprozess wird das deutlich – gegenüber der vorangegangenen Verfassungsrechtslage eine Klarstellung treffen wollte und daher keine Ergänzung des bisherigen Verfassungsrechts war."[132]

Für Adamovich stellt die gegenständliche B-VG Novelle hingegen in erster Linie eine Vereinfachung der bis dahin geltenden Rechtslage dar, die auch für zwischengliedstaatliche Grenzänderungen paktierte Verfassungsgesetze des Bundes und der betroffenen Länder vorsah.[133] Dennoch stimmt er im Endergebnis mit Öhlinger überein, wenn er sagt:

---

[129] Art. 2 Abs. 3 B-VG
[130] Vgl. Öhlinger, Theo (2009): *Verfassungsrecht*. 8. überarbeitete Auflage. Wien, S. 58.
[131] Art 44 Abs. 2 B-VG
[132] Interview mit Peter Bußjäger im Anhang.
[133] Vgl. Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.

„Die Gesamtänderung ist immer stärker. Auf dem Weg der Gesamtänderung kann man den ganzen Bundesstaat abschaffen.“[134]

Adamovich führt weiters überzeugend aus, dass ein Baugesetz nur durch Gesamtänderung, also über Volksabstimmung, eingeführt werden kann.[135] Es handelt es sich bei der Regelung des Art. 2 Abs. 3 B-VG nicht um eine Gesamtänderung iSd Art. 44. Abs. 3 B-VG, sondern um einen Bestandsschutz sui generis. Die Formulierung Art. 44. Abs. 3 B-VG schließ jedoch nicht aus, dass – wie Öhlinger und Adamovich dies annehmen – ein gleichwertiger Bestandsschutz durch den einfachen Bundesverfassungsgesetzgeber eingeführt wird. Schließlich wurde auch das B-VG an sich – und damit der Bestandsschutz des Art. 44 Abs. 3 B-VG – nicht durch eine Volksabstimmung eingeführt, sondern von der Konstituierenden Nationalversammlung beschlossen.
Die notwendige Zustimmung der Landesverfassungsgesetzgeber nach Art. 2 Abs. 3 B-VG tritt zur Volksabstimmung im Falle einer Gesamtänderung hinzu. Würde also dem Art. 2 Abs. 3 B-VG lediglich im Zuge der Bundesverfassungsgesetzgebung, nämlich über eine Gesamtänderung und ohne Mitwirkung der Landesverfassungsgesetzgeber, derogiert werden, wäre dies ein klarer Bruch des Wortlautes dieser Bestimmung.

Peter Pernthaler sah bereits vor der Einführung des neuen Wortlautes in Art. 2 Abs. 3 B-VG durch Art. 3 Abs. 2 B-VG die Länder als „unzerstörbare Staaten“ [136] eingerichtet. Damit verkennt er jedoch die Tatsache, dass das Zustimmungsrecht der Länder zur Änderung ihrer Grenzen bis zur B-VG-Novelle 2008 noch ausschließlich durch Bundesverfassungsgesetz, wenn vielleicht auch nur durch Gesamtänderung, hätte beseitigt werden können. Von Unzerstörbarkeit im Sinne einer bundesverfassungsgesetzlich nicht ohne Zustimmung der Länder beseitigbaren Existenz derselben, konnte bis dahin also nicht gesprochen werden.

4.4.2. Der Bestandsschutz als Voraussetzung der Staatlichkeit der Länder

Durch die Verfassungsänderung von 1984 hat der Bund erstmals einen Bereich seiner Kompetenzkompetenz mit den Ländern, vertreten durch den Bundesrat, geteilt. Bis zur

[134] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.
[135] Vgl. Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.
[136] Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 296.

Einführung des Art. 44 Abs. 2 B-VG, der die Zustimmung des Bundesrates, als mitwirkendes Organ der Länder an der Bundesgesetzgebung, zu Verfassungsänderungen „durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt“ werden obligatorisch machte,[137] lag die verfassungsrechtliche Zukunft der Länder – zumindest rechtstheoretisch – allein in der Hand des Bundes. Denn hätte der Nationalrat vor 1984 eine Abschaffung des Bundesstaatsprinzips, und damit der Länder als Gliedstaaten mit eigener Verfassungsordnung, beschlossen, wäre dem Bundesrat lediglich ein suspensives Veto zugekommen, das der Nationalrat überwinden hätte können. Selbst das, bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung obligatorische Plebiszit, wäre in diesem Fall eine Abstimmung des Bundesvolkes, nicht aber der Landesvölker, gewesen. Dieses hätte als Bundesverfassungsgesetzgeber abgestimmt, wäre also für den Bund tätig geworden. Die Länder selbst hätten ihrer eigenen Degradierung zu Verwaltungssprengeln mit beschränkter Selbstverwaltung verfassungsrechtlich nichts in den Weg stellen können, denn ein verbrieftes Mitspracherecht hatten sie lediglich bei solchen Regelungen, die ihre Grenzen betrafen.
Zwar sieht Bußjäger den oben erwähnten Art. 2 Abs. 3 lediglich als Weiterentwicklung der bereits gegebenen Verfassungslage, dagegen spricht jedoch, dass die neue Regelung explizit auch die Abänderung des Absatzes selbst unter die Mitwirkungspflicht der Landesverfassungsgesetzgeber stellt. Die vorhergehende Bestimmung sah dies nicht vor und hätte daher vom Bundesverfassungsgesetzgeber eigenständig beseitigt werden können.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine Selbstverwaltungskörperschaft, die ihrer eigenen Abschaffung kein legitimes Mittel entgegensetzen kann, überhaupt Teilsouveränität und damit Teilstaatlichkeit besitzt. Denn um souverän – also selbstbestimmt – zu handeln, bedarf es keiner Staatlichkeit. Sogenannte Souveränitätsrechte können auch jederzeit übertragen werden, etwa an zwischenstaatliche Einrichtungen wie die EU. Die Souveränität selbst, also das originäre Innehaben der staatlichen Entscheidungsgewalt, knüpft sich aber, so sieht es Bodin,[138] an die Bedingung der Bedingungslosigkeit. Das bedeutet, dass die Eigenmächtigkeit des Souveräns nicht rechtmäßig angegriffen werden kann, ohne dass er selbst zustimmt. Souveränitätsrechte kann also nur der Souverän vergeben, gewährleisten und entziehen. Kann einem Entscheidungsträger aber seine Entscheidungskompetenz ohne seine Mitwirkung entzogen werden, ist er nicht Souverän, sondern übt nur übertragene Rechte aus.

[137] Bußjäger, Peter; Weiss, Jürgen (Hg.), (2004): *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*. Wien, S. 7.
[138] Vgl. Bodin, Jean (2005): *Über den Staat*. Stuttgart, S. 19 ff.

Souveränität verlangt also die Teilhabe an der Kompetenzkompetenz einer Rechtsordnung. Kann der Bund also eigenmächtig die Selbstverwaltung der Länder aufheben oder auf ein Minimum beschränken, handelt es sich bei den Ländern um keine Gliedstaaten. Teilsouveränität und damit verbundene Gliedstaatlichkeit bedeutet in diesem Sinne Teilhabe an der Kompetenzkompetenz.[139]

Auch wenn die Abschaffung des Bundesstaatsprinzips realpolitisch wohl nie über einen Gesetzesantrag im Nationalrat hinauskommen würde, kann aufgrund der dargestellten Entwicklung die Behauptung aufgestellt werden, dass Österreich erst seit 1984 einen Bundesstaat im Sinne formalverfassungsrechtlicher Teilhabe der Länder an der Kompetenzhoheit des Gesamtstaates darstellt. Erst seitdem werden jene Teile der Kompetenzkompetenz, die die Existenz der Länder, ihre materielle Verfassungsautonomie und damit auch die Souveränität betreffen, von Bund und Gliedstaaten – respektive von National- und Bundesrat – gemeinsam wahrgenommen. Als „Schönheitsfehler" muss dabei jedoch berücksichtigt werden, dass der Bundesrat zwar zur Teilhabe der Länder an der Bundesgesetzgebung konzipiert wurde, aber verfassungsrechtlich dennoch ein Organ des Bundes und realpolitisch ein Appendix des Nationalrates ist.

4.4.3. Die klassischen Staatseigenschaften und die Rechtsnatur der Länder

Die Schwierigkeiten, die sich aus dem Souveränitätsbegriff ergeben, sind jedoch nur Teil eines größeren Komplexes. Denn die Frage, was ein Gebiet zum Staatsgebiet, eine Administration zur Staatsregierung und eine Gruppe von Menschen zum Staatsvolk macht, ist wohl eine der völkerrechtlich diffizileren Problemstellungen und viele Beantwortungsversuche erscheinen als unbefriedigend.
Die österreichischen Länder verfügen aber nach herrschender Meinung, sowohl im Bereich der klassischen Drei-Elemente-Lehre nach Jellinek,[140] als auch im Falle des vierten Kriteriums der Konvention von Montevideo[141] über entsprechende Eigenschaften. Diese sind trotz Einschränkungen gegeben und in jenen Punkten in welchen die Bundesländer die Anforderungen erfüllen, können diese umgekehrt als Einschränkungen für den verfassungsrechtlichen und politischen Spielraum des Bundes gesehen werden.

[139] Siehe dazu auch weiter unten.
[140] Vgl. Kersten, Jens (2000): *Georg Jellinek und die klassische Staatslehre*. Tübingen, S. 280 ff.
[141] Vgl. ebd., S. 307.

Das Staatsgebiet

Das Bundesgebiet umfasst die Gebiete der Länder.[142] Jeder Teil des österreichischen Staatsgebietes muss also einem Land zurechenbar sein; bloßes Bundesgebiet existiert nicht. Frei über den Umfang der Landesgebiete verfügen können die Länder allerdings nicht, dennoch ist auch der Bund zur Änderung der innerstaatlichen Grenzen an die Zustimmung der Länder gebunden.[143]

Das Staatsvolk

Eine gesonderte Landesbürgerschaft besteht in Österreich prinzipiell nicht mehr. Ihre Abschaffung nach dem Zweiten Weltkrieg hatte zu Diskussionen über eine etwaige Gesamtänderung der Bundesverfassung geführt, was aber durch den Verfassungsgerichtshof verneint worden war.[144] Durch die B-VG-Novelle 1988 wurde zwar die nach 1945 eingeführte einheitliche Staatsbürgerschaft beibehalten, diese zerfällt nun aber in eine Bundes- und eine Landesbürgerschaft.[145] Österreichische Staatsbürger, die in einem Land ihren Hauptwohnsitz haben, sind dessen Landesbürger. Eine Diskriminierung österreichischer Staatsbürger – ebenso wie von Unionsbürgern – darf nicht stattfinden.[146] Die Bedeutung der neuen Landesbürgerschaft erschöpft sich daher faktisch im Stimmrecht zu landesweiten Wahlen und in direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten auf Landesebene.[147]

Die Staatsgewalt

Die Beteiligung an der Staatsgewalt ist für die Existenz von Gliedstaaten von fundamentaler Bedeutung. Unter Beteiligung ist aber keine bloße Delegierung, sondern eine originäre Teilhabe zu verstehen. Teilstaaten müssen daher zwingend eigenständige Rechtsetzungs- und Rechtsdurchsetzungsorgane besitzen. Ein eigenes Legislativorgan ist daher unerlässlich. Denn sowohl die Verwaltung[148], als auch die Gerichte[149] sind an die Gesetze gebunden, die

[142] Vgl. Art. 3 Abs. 1 B-VG.
[143] Vgl. Art. 3 Abs. 3 B-VG.
[144] Vgl. VfGH, VfSlg 2455/1952.
[145] Vgl. BGBl. Nr. 685/1988.
[146] Vgl. Art. 7 B-VG.
[147] Vgl. Art. 6 und Art 95 Abs. 1 B-VG.
[148] Vgl. Art. 18 B-VG.
[149] Vgl. Art. 82ff. B-VG.

Legislative ist jedoch für die Rechtsetzung im obersten Bereich des Stufenbaus der Rechtsordnung zuständig. Hat eine Gebietskörperschaft keine Möglichkeit an der Rechtsetzung in diesem Bereich teilzunehmen, und kann sie keinerlei Einfluss auf die Gestaltung der Gesamtstaatsverfassung – im Sinne einer Mitwirkung an der Kompetenzkompetenz – ausüben, genießt sie, wie bereits oben dargelegt wurde, auch keinen Anteil an der Souveränität. Ebenso müssen die Länder über eigene Wirkungsbereiche verfügen, denn ein Gesetzgebungsorgan ohne Gesetzgebungskompetenzen wäre geradezu absurd und könnte auch keine Souveränitätsrechte vertreten. In diesem Sinne hat auch der Verfassungsgerichtshof die Kompetenzverteilung an sich unter den Bestandsschutz des Art. 44 Abs. 3 B-VG gestellt.[150] Gleiches gilt wie erwähnt für die Existenz des Bundesrates, die Verfassungsautonomie der Länder[151] und die Beteiligung der Länder an der Verwaltung des Bundes.[152]

Internationale Beziehungen

Die Bundesverfassung ermöglicht es den Ländern auch international politisch aktiv zu werden. Art. 16. Abs. 1 B-VG erlaubt es ihnen, „in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten ab[zu]schließen.“[153] Diese Möglichkeit zum Abschluss von Staatsverträgen wird durch Absatz drei desselben Artikels jedoch enorm eingeschränkt: „Auf Verlangen der Bundesregierung sind Staatsverträge nach Abs. 1 vom Land zu kündigen.“ Die Bundesregierung hat ihr Verlangen weder zu begründen noch kann das betroffene Land wirksam dagegen vorgehen. Verweigert es die Kündigung des Staatsvertrages, geht die Kompetenz hierfür gar auf die Bundesregierung selbst über.

Das B-VG normiert hier im Sinne einer einheitlichen Außenpolitik des Gesamtstaates eine Hegemonie des Bundes über seine Glieder. Im Bereich der EU-Politik wurden den Ländern ebenfalls Zugeständnisse gemacht, darunter ein umfassendes Informationsrecht, die Bindung der Bundesregierung in Angelegenheiten der Länder und die Möglichkeit selbst Vertreter

[150] Dies gilt jedoch nicht für einzelne Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern.
[151] Vgl. Pernthaler, Peter (1980): *Das Forderungsprogramm der Österreichischen Bundesländer*. Wien, S. 21.
[152] Vgl. zur mittelbaren Bundesverwaltung: VfSlg 2.455/1952 sowie WILLI, *Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“*, S. 43f.
[153] Vgl. Hammer, Stefan; Bußjäger, Peter (Hg.), (2007): *Außenbeziehungen im Bundesstaat*. Wien, S.3ff.

nach Brüssel zu entsenden.[154] Diese Rechte sind aber allesamt durch Ausnahmebestimmungen abgeschwächt, weshalb die Länder auch weiterhin außenpolitisch nur unter den Fittichen der Bundesregierung respektive des Bundespräsidenten tätig werden können. Dennoch verfügen sie über eine – wenn auch sehr eingeschränkte – Teilvölkerrechtssubjektivität.[155]

Erfüllung der Begriffsanforderungen durch die Länder

Da die Länder als Gliedstaaten nur eine durch die Bundesverfassung beschränkte Verfassungsautonomie und damit auch nur über relative Souveränität verfügen, können auch die angeführten Begrifflichkeiten eines souveränen Staatswesens nur teilweise erfüllt sein.

Weil die Länder in Sachen Gebietshoheit nicht nur ein Zustimmungsrecht zu etwaigen Territorialänderungen besitzen, sondern dieses auch noch unter dem Bestandsschutz des Art. 2 Abs. 3 B-VG steht, ist die Existenz eines Landesgebietes nicht nur evident, sondern auch verfassungsrechtlich mehrfach abgesichert. Wesentlich schwächer gestaltet sich der Einfluss der Länder auf die Landesbürgerschaft. Sie ist vom Charakter her ein bloßes Anhängsel der Staatsbürgerschaft, wobei behauptet werden kann, dass dies für die Bundesbürgerschaft auch gilt. Beide haben eigentlich für eine Gesamtstaatsbürgerschaft Platz gemacht. Die Länder können jedoch ehemaligen Landesbürgern für eine gewisse Zeit nach Wegzug weiterhin Wählerrechte zugestehen. Ebenso können landesbürgerschaftliche Rechte auf Staatsbürger mit bloßem Nebenwohnsitz im Land ausgedehnt werden.

Da die österreichischen Länder sowohl souveräne Gesetzgebung, als auch Verwaltung ausüben können, ist auch eine relative Staatsgewalt zu bejahen.

4.5. Die Frage nach der Bundesstaatsgründung

Zwischen Bund und Ländern, Rechtspositivismus und naturrechtsnaher Lehre, Wiener und Innsbrucker Schule bildet die Frage nach der Gründung des österreichischen Bundesstaates immer noch einen Streitpunkt. Während Erstere im Wesentlichen annehmen, der Bundesstaat sei aufgrund des Bundes-Verfassungsgesetzes durch Dezentralisation des bis dahin

---

[154] Vgl. Heinzel-Schiel, Elisabeth (1996): *Die Aufgaben der Länderbüros in Brüssel am Beispiel Verbindungsbüro des Landes Niederösterreich*. In: Staudigl, Fritz; Fischler, Renate (Hg.): *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*. Wien, S. 20ff.

[155] Vgl. Pernthaler, Peter (1980): *Das Forderungsprogramm der Österreichischen Bundesländer*. Wien, S. 24f.

einheitsstaatlichen Deutschösterreichs entstanden, gehen Letztere von einer Gründung aus den Ländern aus. Mehrere Länder berufen sich in ihrer Landesverfassung noch auf diesen angeblichen Staatsgründungsakt von unten.[156] Mayer lehnt diese Rechtsansicht strikt ab, Bußjäger nimmt eine vermittelnde Rolle ein.[157]

Grundsätzlich ist bei der Beantwortung der Frage nach dem Ursprung der österreichischen Bundesstaatlichkeit zwischen der politischen und der rechtlichen Komponente dieses Vorgangs zu unterscheiden. Laut Wilhelm Brauneder hat es noch vor der eigentlichen Staatsgründung eine Einigung zwischen den Ländern und der Zentralregierung über einen dezentralisierten Einheitsstaat gegeben. Den Ländern seien dadurch mehr Rechte, insbesondere jenes der Verfassungsgesetzgebung zugestanden worden.[158] Österreich sei damit am 30. Oktober 1918 als dezentralisierter Einheitsstaat gegründet worden, die konkrete Umwandlung in diesen sei mit dem „Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern“ (StGBl. 24/1918) vollzogen worden.[159]
Dementsprechend ist Österreich verfassungsrechtlich zwar als dezentralisierter Einheitsstaat, aber nicht als Bundesstaat gegründet worden. Die Rechtsumsetzung mag weiters zwar auf einer politischen Einigung zwischen Zentralstaat und Ländern beruhen, sie erfolgte dennoch aufgrund gesamtstaatlicher Normen. Der von Pernthaler geltend gemachte „pouvoir constituant“[160] des Landesvolkes und die Idee der originären Staatlichkeit der Länder[161] sind dabei rein ideelle Vorstellungen. Vor allem die Lehre vom „pouvoir constituant“ wurde von Pernthaler, als wesentlichem Vertreter der Innsbrucker Schule, in der Weise gedeutet, dass eine vom Volk als verfassunggebende Gewalt gewünschte und daher unveränderbare Bundesstaatlichkeit bestehe.[162] Dabei handelt es sich jedoch um eine spekulative Interpretation ohne konkrete verfassungsrechtliche Grundlage.[163] Die ersten Landesverfassungen wurden von Politikern auf Landesebene erarbeitet und erlassen, das Volk hat daran weder mitgewirkt, noch ist damit eine wie auch immer geartete originäre

[156] Vgl. Promulgationsformel Oö. L-VG, Oberösterreich; Präambel TLO, Tirol; unter Bezug auf den Beitritt des Landes zum Bund und das Bundes-Verfassungsgesetz: Art. 1 Abs. 1 L-VG, Salzburg.
[157] Interviews mit Heinz Mayer und Peter Bußjäger im Anhang.
[158] Vgl. Brauneder, Wilhelm (2009): *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, S. 192.
[159] Vgl. ebd., S. 193.
[160] D.h. Verfassungsgebende Gewalt, vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 296.
[161] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 296.
[162] Vgl. Wiederin, Ewald (1995): *Bundesrecht und Landesrecht*. Wien, S. 238.
[163] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 21.

Gliedstaatlichkeit entstanden. Die Länder unterwarfen sich mit der erwähnten politischen Einigung mit der Staatsregierung der rechtlichen Verfassungsgewalt des Gesamtstaates. Geltungsgrund für die Landesverfassungen war das Verfassungsrecht Deutschösterreichs. Für Pernthaler hat sich der Vorgang der angeblich revolutionären Gliedstaatsgründung 1945 wiederholt.[164]

Den verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten stehen die politischen Vorgänge der Anfangszeit der Republik gegenüber. Salzburg verfolgte einen Anschluss an das Deutsche Reich, Vorarlberg wollte zur Schweiz und Tirol zog neben der Angliederung an Deutschland sogar die Eigenstaatlichkeit in Betracht, um die Landeseinheit zu bewahren. Gleichzeitig war die Anschlussoption auch die offizielle Politik der Staatsregierung, die erst mit dem Vertrag von Saint Germain obsolet wurde.[165] Es gab also durchaus sezessionistische Strömungen in den Ländern und nicht sämtliche politische Vorgehensweisen erfolgten auf dem Boden der Gesamtstaatsverfassung. Die in Geltung gesetzten Landesverfassungen beanspruchten für sich jedoch nicht die Begründung einer vollständig unabhängigen Rechtsordnung, also eines souveränen Staates. Dass das politische Selbstbewusstsein der Länder nicht schon von vornherein vollständig ausgeprägt, sondern das Ergebnis eines Prozesses war, verdeutlicht auch die Anmerkung Seipels, dass sich diese „immer mehr als Gliedstaaten zu fühlen begonnen“ hätten.[166] Die von Renner initiierten feierlichen Beitrittserklärungen der Länder sind – wie erwähnt – auch nicht als völker- und verfassungsrechtliche Akte, sondern als politische Symbolhandlung zu verstehen. Auch wenn im Laufe des Jahres 1918, wie Brauneder schreibt, ein gewisser „Entfremdungsprozess“ zwischen den Ländern und der Zentralgewalt einsetzte,[167] so erfolgte die „Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern“ doch mit Duldung, oder sogar unter Aufforderung der Regierung und der Nationalversammlung in Wien. Genauso wenig wurde die Zentralmacht durch Übereinkunft der Länder begründet, sonder von sich aus aktiv. Eine revolutionäre Staatsgründung von unten hat 1918 also nicht stattgefunden. Dass man sich schließlich für den Föderalismus entschied, gründete nicht nur auf der faktischen Existenz von autonomen Ländern und – wie oben bereits dargelegt – deren

[164] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 297.
[165] Vgl. Vocelka, Karl (2002): *Geschichte Österreichs. Kultur – Gesellschaft – Politik*. München, S. 272 ff.
[166] Seipel, Ignaz (1930): *Der Kampf um die Österreichische Verfassung*. Wien, S. 91.
[167] Vgl. Brauneder, Wilhelm (2009): *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, S. 193.

politischer Macht, sondern auch auf der Zersplitterung der Politik.[168] Ignaz Seipel führte dazu aus:

> *„Dass […] [der] Föderalismus in den österreichischen Ländern gar so gut aufgenommen wurde und so tief Wurzel schlug, kommt allerdings von einer weniger schönen Erscheinung: von der Schärfe der Parteigegensätze in Österreich.“*[169]

Dem „roten Wien“ standen dabei die christlichsozial regierten Bundesländer gegenüber. Eine Tatsache, die schließlich auch zur Trennung von Wien und Niederösterreich führte.
Während der rechtliche Aspekt der Bundesstaatsgründung dahingehend zu beurteilen ist, dass die Länder mit Duldung der Zentralgewalt entstanden und dies – trotz separatistischer Tendenzen – als Gründungsakt von oben, also als Dezentralisation, zu klassifizieren ist, kann der politische Einigungsprozess durchaus als ein „Aufeinanderzugehen“ bezeichnet werden. Peter Bußjäger meint dazu:

> *„Man muss natürlich vorsichtig sein mit solchen Verfassungsmythen, dass die Republik aus den Ländern begründet wurde. Man darf das auch nicht ohne Blick auf die Zeitgeschichte machen. […] Und wenn man diesen Blick auf die Zeitgeschichte wirft, dann sieht man allerdings schon, dass die Länder einen ganz wesentlichen Beitrag geleistet haben: Nämlich zweimal in den Länderkonferenzen 1919 und in den Länderkonferenzen 1945. Ich würde einfach sagen, es hat eine […] parallele Staatsgründung stattgefunden. Es hat eine Staatsgründung von oben stattgefunden, ganz zweifellos. Natürlich wurde in Wien die Republik Deutschösterreich proklamiert. Aber es sind […] die Beitrittserklärungen der Länder [nicht zu vernachlässigen], die ja ausdrücklich auch damals von Wien aus erbeten worden sind. Also man hat schon so einen zweistufigen oder parallelen Akt.“*[170]

Der Beitrag der Länder, den Bußjäger anspricht, war für die zweimalige Gründung der Republik mit Sicherheit wesentlich, ohne ihn wäre diese wohl gescheitert. Es war jedoch ein

---

[168] Vgl. Portisch, Hugo (1989): *Österreich I. Die unterschätzte Republik*. Wien, S. 174 ff.
[169] Seipel, Ignaz (1930): *Der Kampf um die Österreichische Verfassung*. Wien, S. 166.
[170] Interview mit Peter Bußjäger im Anhang.

politischer und kein staatrechtlicher Beitrag. Das schmälert die Verdienste der Länder in dieser Sache keineswegs. Vielmehr wäre die verfassungsrechtliche Konstituierung Österreichs – ob als Bundesstaat oder Einheitsstaat – ohne ihre politische Duldung und Mitarbeit nur schwer möglich oder gar zum Scheitern verurteilt gewesen.

Der politische Beitrag der Länder war aber eben keine verfassungsrechtliche Bundesstaatsgründung von unten, denn deren Charakter als Akt der Dezentralisation steht außer Zweifel. Die Länder haben sich nicht souverän erklärt und danach eine Zentralgewalt und eine Bundesverfassung eingerichtet.

Die vermittelnde Annahme, dass die Länder sich völlig frei konstituiert und die Zentralgewalt dies schließlich anerkannt hätte, entspricht weder den historischen Tatsachen, noch wäre es von verfassungsrechtlicher Bedeutung. Denn die Beitrittserklärungen der Länder waren keine völkerrechtlichen Akte der Souveränitätsabgabe an den Bund, weil es sich bei den Ländern um keine Völkerrechtssubjekte, also vollsouveräne Staaten, handelte. Der dezentralisierte Einheitsstaat Deutschösterreich hat sich vielmehr durch das Bundes-Verfassungsgesetz selbst formal verbundesstaatlicht und für die Länder mit diesem Gesetz deren Geltungsgrund festgelegt. Es gibt für die Gliedstaatlichkeit der Länder keine Grundlage außerhalb des B-VG, dieses wurde von der Konstituierenden Nationalversammlung – der Zentralmacht – erlassen und nicht von den Ländern vereinbart, wie in anderen klassischen Bundesstaaten. Die opponierende Haltung Pernthalers, der die Bundesverfassung lediglich als Schranke, jedoch nicht als Geltungsgrund der Landesverfassungen ansieht,[171] ist unverständlich und unbegründet. Die Bundesverfassung ist Rechtsgrund für den Bund und seine Glieder, das schließt aber weder die relative Verfassungsautonomie, noch die Teilstaatlichkeit der Länder aus.

In diesem Sinne sind auch die Verweise der Landesverfassungen von Salzburg und Oberösterreich, sowie der Wortlaut der Präambel der Tiroler Landesordnung abzulehnen, die auf einen staatsrechtlich relevanten Beitritt zum Bund verweisen wollen. Heinz Mayer widerspricht der in diesen Ländern vertretenen Ansicht, dass der Bund aus den Ländern gegründet worden sei, besonders vehement:

---

[171] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 303.

„Das hat noch nie eine rechtliche Bedeutung gehabt, das war immer falsch - blanke Ideologie, also das stimmt nicht. Das lässt sich auch sehr leicht aus der ganzen Entstehung des B-VG erkennen, dass das so nicht ist.“[172]

Eine tatsächliche rechtliche Bedeutung der Frage, wer nun den Bundesstaat begründet hat, ist heutzutage kaum mehr auszumachen. Es handelt sich bei dieser Streitfrage eher um weltanschaulich-politisches Geplänkel. Auch Ludwig Adamovich verweist im Interview auf die mangelnde rechtliche Bedeutung dieses Streits:

„Das ist eine verfassungstheoretische Grundfrage. Wenn Sie mit jemandem von der ‚Innsbrucker Schule‘ sprechen, wird Ihnen der was anderes erzählen, als die Experten, die in Wien zu Haus sind, vor allem jene, die der Reinen Rechtslehre nahestehen. Letzten Endes sind das Glaubensfragen, die auch mit dem Staatsbegriff zusammenhängen. Wenn ich davon ausgehe, dass der Bundesstaat nur ein Facette unter möglichen Formen der Dezentralisation ist, dann schaut das natürlich anders aus, als wenn ich sage: ‚Wenn ich einen Bundesstaat schaffe, dann müssen begrifflich vorher die Länder da sein, sonst gibt’s keinen Bund.‘“[173]

Für das aktuelle Wesen des österreichischen Föderalismus spielt die formalrechtliche Herkunft des B-VG keine Rolle, sondern lediglich dessen Inhalt. Auch hier kommt der – schon gegen Kelsens Bewertung der Bundesstaatlichkeit Österreichs vorgebrachte – Einwand zu tragen, dass historische Entwicklungen für eine staatswissenschaftliche Bewertung der gegenwärtigen Gegebenheiten nicht von Bedeutung sind. Die Ansicht, dass ein Bundesstaat folgerichtig nur aus Gliedstaaten bestehen kann, ist allgemein anerkannt. Dass er aber nur von Staaten gegründet worden sein kann, erscheint als antiquierte Vorstellung, die sich mit der Frage vergleichen lässt, ob nun die Henne oder das Ei zuerst da gewesen sein muss. Letztendlich ist diese für die Geflügelzucht an sich genauso unbedeutend wie der genaue Ablauf der Staatsgründung für konkrete verfassungsrechtliche Fragestellungen im Bundesstaat.

---

[172] Interview mit Heinz Mayer im Anhang.
[173] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.

5. Die Bestimmungen der Bundesverfassung über die Länder

5.1. Bestimmungen des B-VG über Gesetzgebung und Vollziehung der Länder

Das Bundes-Verfassungsgesetz setzt die Existenz von Landesverfassungen voraus[174] und schreibt vor, dass diese durch Landesverfassungsgesetze, die nur durch qualifizierte Quoren zu novellieren sind, von den Landtagen geändert werden können.[175] Die Verfassungen der Länder dürfen die Bundesverfassung nicht berühren.[176] Insoweit wird die Verfassungsautonomie der Länder durch die Rahmenbedingungen eingeschränkt, welche die Bundesverfassung vorgibt.

Die Existenz folgender Landesorgane ist bundesverfassungsgesetzlich vorgeschrieben:

- Landtag[177]
- Landesregierung[178]
- Landeshauptmann[179]
- Landeshauptmann-Stellvertreter[180]
- Weitere Mitglieder der Landesregierung[181]
- Amt der Landesregierung[182]

Des Weiteren wird das grundsätzliche Vorhandensein von Landesbehörden im Allgemeinen und Bezirksverwaltungsbehörden im Besonderen vorausgesetzt.

Wesentlich tiefgreifender als die grundsätzlichen Bestimmungen über die Existenz von Landesorganen sind jene Bestimmungen des B-VG, die das landesverfassungsgesetzliche Regelungspotential über die Aufgaben und Möglichkeiten dieser Organe einschränken.

- Die Landtage allein sind zur Gesetzgebung der Länder berufen.[183] Damit ist das Einkammersystem auf Landesebene vorgeschrieben und selbst die Zulässigkeit oder

---

[174] Vgl. Art. 20 ff. B-VG.
[175] Vgl. Art. 99 B-VG.
[176] Vgl. Art. 99 Abs. 1 B-VG.
[177] Vgl. insb. Art. 95 Abs. 1 B-VG.
[178] Vgl. insb. Art. 19 Abs. 1 und Art. 101 Abs. 1 B-VG.
[179] Vgl. insb. Art. 101 Abs. 3 B-VG.
[180] Vgl. Art. 105 Abs. 1 B-VG.
[181] Vgl. insb. Art. 101 Abs. 2 B-VG
[182] Vgl. Art. 106 B-VG; Das Amt der Landesregierung ist Hilfsorgan derselben und wird durch den, ebenfalls durch das B-VG vorgesehenen, Landesamtsdirektor geleitet. Zur Funktion des Amtes der Landesregierung siehe Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 360 ff.

Verbindlichkeit von Volksabstimmungen auf Landesebene erscheint als fraglich.[184] Gleichwohl hat der Verfassungsgerichtshof die Bundesverfassungsmäßigkeit von direktdemokratischen Elementen auf Länderebene festgestellt.[185] Die Sitzungen des Landtages sind grundsätzlich öffentlich.[186]

- Die Wahlen zu den Landtagen finden aufgrund des „gleichen, unmittelbaren, persönlichen, freien und geheimen Wahlrechtes der nach den Landtagswahlordnungen wahlberechtigten männlichen und weiblichen Landesbürger nach den Grundsätzen der Verhältniswahl“[187] statt. Die Mandatsermittlung muss zumindest in einem ersten Ermittlungsverfahren in Wahlkreisen erfolgen.[188] Der Verfassungsgerichtshof hat hierzu ausgeführt, dass die Schaffung von Wahlkreisen, in denen mehr als 50% der Stimmen für ein Mandat benötigt werden, de facto zu einem Mehrheitswahlrecht führen würde und damit ohne weiters ausgleichendes Ermittlungsverfahren unzulässig sei.[189] Außerdem darf der Wählerkreis bei Landtagswahlen nicht enger gezogen sein als bei Wahlen zum Nationalrat.[190]

- Die Landesregierungen werden von den Landtagen gewählt[191] und sind diesen nach Art. 142 B-VG verantwortlich.[192] Damit normiert das B-VG auf Ebene der Länder ein parlamentarisches Regierungssystem. Die Mitglieder der Landesregierung müssen zum Landtag wählbar sein.[193]

- Der Landeshauptmann vertritt das Land.[194] Damit wird dessen Höherrangigkeit impliziert und ein umfassendes Kollegialitätsprinzip innerhalb der Landesregierung ausgeschlossen. Der Landeshauptmann ist demnach zumindest *primus inter pares*. Manche Quellen interpretieren die Vertretungsbefugnis, korrelierend mit jener des

---

[183] Vgl. Art. 95 Abs. 1 B-VG.
[184] Vgl. Adamovich, Ludwig u.a. (1998): *Österreichisches Staatsrecht, 2. Band*. Wien, S. 63 f.
[185] Vgl. VfGH, VfSlg. 15816/2000.
[186] Vgl. Art. 96 Abs. 2 B-VG.
[187] Art. 95 Abs. 1
[188] Vgl. Art. 96 Abs. 3 B-VG.
[189] Vgl. VfGH, VfSlg. 14035/1995.
[190] Vgl. Art. 95 Abs. 2 B-VG.
[191] Vgl. Art. 105 Abs. 2 B-VG.
[192] Vgl. Art. 96 Abs. 2 B-VG.
[193] Vgl. Art. 101 Abs. 2 B-VG.
[194] Vgl. Art. 105 Abs. 1 B-VG.

> Bundespräsidenten so, dass der Landeshauptmann gewissermaßen Gliedstaatsoberhaupt sei.[195]

Das Bundes-Verfassungsgesetz bildet – neben den anderen Gesetzen und Bestimmungen die in Bundesverfassungsrang stehen – den Rahmen für die Verfassungsautonomie der Länder, wodurch diese relativiert wird. Der Verfassungsgerichtshof führte zur Bedeutung des B-VG für die Länder aus:

> *„Das B-VG hat für die Länder zunächst die Bedeutung, daß es nicht nur die Grundzüge der Organisation des Bundes bildet, sondern auch die dem Wesen eines Bundesstaates gemäße Aufteilung der staatlichen Funktionen auf den Bund (als Oberstaat) und die Länder (als Gliedstaaten) regelt und überdies die verfassungsrechtlichen Grundzüge der Organisation der Länder selbst enthält (VfSlg. 5676/1968). Die Autonomie des Landes-Verfassungsgesetzgebers ist daher zwar nicht völlig unbegrenzt; die ihm gesetzten Grenzen sind aber sehr weit gezogen - vgl. VfSlg. 5676/1968 […]. Landes-Verfassungsgesetze dürfen nur in Bindung an diese im B-VG festgeschriebene Grundlage erlassen werden. Sie dürfen nichts anordnen, was mit dem B-VG unvereinbar ist (vgl. Art99 Abs1 B-VG, siehe ferner VfSlg. 258/1924, 3134/1956, 3314/1958, 5676/1968), und unterliegen darum auch der verfassungsgerichtlichen Prüfung auf ihre Übereinstimmung mit der Bundesverfassung gemäß Art140 B-VG (vgl. VfSlg. 3969/1961, 5676/1968 ua.).“*[196]

Durch die zitierten Erkenntnisse, vor allem durch das Erkenntnis VfSlg. 5676/1968, wurde der von Koja maßgeblich geprägte Begriff der Verfassungsautonomie der österreichischen Länder auch vom VfGH aufgegriffen. Das Wort „Verfassungsautonomie“ selbst verwendete der Gerichtshof schließlich erstmals im Erkenntnis VfSlg. 6783/1972. Die Diktion von den Landesverfassungen als „Ausführungsgesetze“ zur Bundesverfassung wurde schließlich aufgegeben.[197] Das B-VG regelt zwar die Grundlagen der politischen Systeme der Länder,

---

[195] Vgl. Pesendorfer, Wolfgang (1986): *Der Landeshauptmann*. Wien, S. 31.
[196] VfGH, VfSlg. 11669/1988.
[197] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 23 f.

verlangt von den Landesverfassungen jedoch nur deren Bundesverfassungskonformität und nicht die bloße landesverfassungsgesetzliche Ausführung der Bundesverfassung, die den Rahmen des Vorbilds nicht verlassen darf. Wie weit die Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder in Österreich im internationalen Vergleich tatsächlich gezogen sind, wird in der Folge noch zu klären sein.

5.2. Die Streitbeilegung und Rechtsdurchsetzung zwischen Bund und Ländern

5.2.1. Bundesaufsicht und Bundeszwang

Da im Bundesstaat durch die demokratisch legitimierte Rechtsetzung auf mehreren Ebenen und die daraus folgende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten mitunter Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit von Akten der jeweils anderen Gebietskörperschaft auftreten, benötigt ein solches Staatsgefüge Schlichtungsverfahren, um die Einheit der gesamtstaatlichen Rechtsordnung zu gewähren. Peter Pernthaler unterscheidet hierbei den Bundeszwang von der Bundesaufsicht.[198] Die Bundesaufsicht ist für Pernthaler dabei ein eher präventives Mittel, bildet aber mitunter auch die Grundlage für den Bundeszwang.

Eine solche Aufteilung in Aufsicht und Exekution erscheint aber als nur wenig zweckmäßig. So ist die Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten für Pernthaler ein Instrument der Bundesaufsicht,[199] während er unter Bundeszwang – auch Bundesexekution genannt – nur die Rechtsdurchsetzung durch das Bundesheer oder durch Wachkörper der öffentlichen Sicherheitsbehörden versteht.[200] Dabei geht es in der Qualität der Rechtsakte nur um den Unterschied, dass letzterer eine gewaltsame Durchsetzung androht oder einschließt. Beide sind aber – unabhängig von den Zustimmungsrechten anderer Institutionen – letztlich einem Exekutivorgan, nämlich dem Bundespräsidenten, zurechenbar. Auch muss zwischen einer bloßen Zustimmungsbefugnis – wie jene der Bundesregierung bei der Bestellung des Landesamtsdirektors – von der Möglichkeit zur Organauflösung oder Rechtsvernichtung durch Bundesorgane unterschieden werden. Während Ersteres als Teil eines Systems von „checks and balances“ innerhalb eines Bundesstaates, wie etwa auch die Tätigkeit des Bundesrates, zu werten ist, dient Letzteres doch eindeutig zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit durch Rechtsdurchsetzung gegenüber den Ländern.

---

[198] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 484 ff. und ebenda, S. 544 ff.
[199] Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 505 f.
[200] Ebd., S. 545 f.

Die Möglichkeit für eine Systematisierung der Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten des Bundes gegen die Länder aufgrund ihrer Zurechenbarkeit zu Organen einer der drei Staatsgewalten, bietet sich damit eher an, als eine bloß graduelle Unterscheidung ihrer Wirkungsweise, wie sie Pernthaler vornimmt.

5.2.2. Judikative Maßnahmen

Die Streitbeilegung zwischen Bundes- und Landesorganen findet in aller Regel vor dem Verfassungsgerichtshof statt. Dieser entscheidet über Kompetenzstreitigkeiten[201] und Anklagen politisch Verantwortlicher.[202] Laut Pernthaler sollte das Verfassungsgericht – nicht nur im Bundesstaat – idealerweise eine „neutrale Instanz“ [203] sein. Der VfGH in Österreich nimmt dementsprechend weniger eine Aufsichts-, sondern vielmehr eine Schiedsgerichtsfunktion zwischen Bund und Ländern wahr. Im Konfliktfall vermag er sowohl Bundesinteressen gegen Länderinteressen durchzusetzen, als auch umgekehrt. Er kann daher, wie gesagt, im Sinne von Kelsens Drei-Kreise-Theorie als Organ des Gesamtstaates angesehen werden. Dass der VfGH diese Rolle als neutraler Mediator auch tatsächlich wahrnimmt, wird von Adamovich, Bußjäger und Mayer bestätigt. Sie sprechen übereinstimmend von einer ausgeglichenen Judikatur, die weder Bund noch Länder bevorzuge.[204]

5.2.3. Legislative Maßnahmen

Die durch den EU-Beitritt Österreichs neu eingeführte Bestimmung des Art. 23d Abs. 5 B-VG gibt dem Bund die Möglichkeit Länderkompetenzen an sich zu ziehen, wenn das Land es verabsäumt innerhalb seines selbständigen Wirkungsbereiches Maßnahmen zur Umsetzung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration zu setzen. Das Land kann jedoch durch Nachholen dieses Versäumnisses den entsprechenden Norminhalt wieder selbst regeln.[205] Es handelt sich bei einer solchen Maßnahme um eine Durchsetzung des außenpolitischen Primats des Bundes, die einen – potentiell nur vorübergehenden – Eingriff in

---

[201] Vgl. Art. 138 B-VG.
[202] Vgl. Art. 142 B-VG.
[203] Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 271.
[204] Vgl. Interviews mit Ludwig Adamovich, Peter Bußjäger und Heinz Mayer im Anhang.
[205] Siehe dazu auch weiter unten.

die Verfassungsautonomie der Länder bedeutet. Eine entsprechende Vorgehensmöglichkeit der Landtage gegen den Bundesgesetzgeber besteht nicht.

Nach Art. 98 B-VG steht der Bundesregierung gegenüber der Landesgesetzgebung ein Einspruchsrecht zu, wenn Bundesinteressen gefährdet sind. Die Bundesregierung wird dabei jedoch als Organ im Wege der Landesgesetzgebung tätig, korrelierend zur Rolle des Bundesrates auf Bundesebene. Den Landtagen kommt dabei jedoch meist ein Beharrungsbeschluss gegen solche Einsprüche zu.[206] Dennoch meinte Kelsen mit dem Einspruchsrecht werde der Bundesregierung „ein nicht unerheblicher Einfluß auf die Landesgesetzgebung eingeräumt.“[207] Dabei handelt es sich bei dieser Möglichkeit der Bundesregierung eigentlich um keine wirksame Maßnahme gegen Gesetzesvorhaben der Länder, da sie im absoluten Gros der Fälle lediglich ein suspensives Veto vorsieht. Eine Ausnahme bildet lediglich die Abgabengesetzgebung durch die Länder, wobei der Regierungseinspruch durch einen Parlamentsausschuss bestätigt werden muss.[208] Weithin wird das Einspruchsrecht der Bundesregierung daher als generell verzichtbar angesehen.[209] Heinz Mayer bezeichnet es sogar als schikanös.[210] Da die Bundesregierung eine tatsächliche Rechtsdurchsetzung bundesverfassungswidriger Landesgesetze über eine Klage vor dem VfGH erlangen kann, wäre trotz einer Abschaffung ihres Vetorechts die „Bundesaufsicht“ in diesem Bereich weiterhin zu gewährleistet.

5.2.4. Exekutive Maßnahmen

Als Bundesexekution oder Bundeszwang wird im Allgemeinen eine exekutive Durchsetzung von Bundesinteressen gegenüber Gliedstaatsinteressen verstanden.[211] Wie die Bezeichnung bereits impliziert, handelt es sich dabei nach der vorherrschenden Meinung um ein – meist gewaltsames – Einschreiten der Bundesverwaltung, das über bloße gerichtliche Durchsetzung – etwa im Zuge eines VfGH-Erkenntnisses – hinausgeht. Im Gegensatz zur

[206] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 486 ff.
[207] Vgl. Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 202.
[208] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 184.
[209] Vgl. Interviews mit Ludwig Adamovich, Peter Bußjäger und Heinz Mayer im Anhang.
[210] Vgl. Interview mit Heinz Mayer im Anhang.
[211] Vgl. Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 544 f.

schweizerischen[212] und deutschen[213] Rechtslage kennt das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz das explizite Rechtsmittel der „Bundesexekution“ nicht. Hans Kelsen sah sie als eigentlich unmöglich an, da ein Staat niemals Objekt, sondern lediglich Subjekt einer Exekution sein könne,[214] nannte sie eine „primitive Rechtstechnik“[215] und zog ihr die gerichtliche Streitbeilegung vor, die im B-VG von 1920 zunächst auch weitgehend verwirklicht wurde. Dennoch wurden mit der Novelle von 1929 dem Bund Maßnahmen zur Verfügung gestellt, mittels derer er die Bundestreue[216] seiner Glieder notfalls mit Gewaltanwendung wiederherstellen kann. Diese Maßnahmen können durchaus als bundesexekutiv bezeichnet werden.

Zuvorderst ist die Exekution von Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes durch den Bundespräsidenten zu nennen. Obwohl das Wort „Bundesexekution“ im B-VG nie genannt wird, verweist die Schlagwortsuche des Rechtsinformationssystems des Bundeskanzleramtes (RIS) dennoch auf Art. 146 Abs. 2 B-VG, der die Durchsetzung jener VfGH-Erkenntnisse an das Staatsoberhaupt delegiert, die nicht nach Abs. 1 den ordentlichen Gerichten überlassen sind:

> *„Die Exekution der übrigen Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes liegt dem Bundespräsidenten ob. Sie ist nach dessen Weisungen durch die nach seinem Ermessen hiezu beauftragten Organe des Bundes oder der Länder einschließlich des Bundesheeres durchzuführen. Der Antrag auf Exekution solcher Erkenntnisse ist vom Verfassungsgerichtshof beim Bundespräsidenten zu stellen. Die erwähnten Weisungen des Bundespräsidenten bedürfen, wenn es sich um Exekutionen gegen den Bund oder gegen Bundesorgane handelt, keiner Gegenzeichnung nach Art. 67.“*

Art. 146 Abs. 2 B-VG enthält damit ein Charakteristikum der österreichischen Verfassung, das etwa auch darin zum Ausdruck kommt, dass im Streitfall zwischen Bund und Ländern auch Rechtsakte des Bundes vom VfGH aufgehoben und vom Bundespräsidenten exekutiert werden können. Bund und Länder werden einander prinzipiell gleichberechtigt

---

[212] Vgl. Art. 49 Abs. 2 BV, Schweiz: *„Der Bund wacht über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone.“*.
[213] Vgl. den Bundeszwang gem. Art. 39 GG, Deutschland.
[214] Vgl. Kelsen, Hans (1966): *Allgemeine Staatslehre*. Wien, S. 212.
[215] Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien, S. 545.
[216] Zur Bundestreue vgl. ebd., S. 307 f.

gegenübergestellt. So wie auch Bundesrecht nicht Landesrecht bricht,[217] kann die Exekution des Art. 146 Abs. 2 B-VG auch gegen den Bund geführt werden. Im Sinne von Kelsens Drei-Kreise-Theorie könnte man daher zutreffender von einer Gesamtstaatsexekution sprechen.

Zu den weiteren Maßnahmen, die gegen ein Land verhängt werden können, zählt die Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten. Diese korreliert mit der Auflösung des Nationalrates gemäß Art. 29 Abs. 1 B-VG und erfolgt ebenfalls auf Vorschlag der Bundesregierung. Jedoch hat einer solchen Entschließung des Bundespräsidenten der Bundesrat zuzustimmen. Die Abstimmung in der Länderkammer erfolgt unter Ausschluss jener Mitglieder, die vom betroffenen Landtag entsendet wurden und mit Zweidrittelmehrheit bei Anwesenheit der Hälfte der Deputierten. Auch hier findet sich – neben der Auflösungsmöglichkeit des Nationalrates nach Art. 29 Abs. 1 B-VG – die Doppelgleisigkeit der Zwangsmöglichkeit sowohl gegen den Bund, als auch gegen die Länder, wobei Letztere durch das Zustimmungsrecht des Bundesrates zusätzlich geschützt sind. Hans Kelsen sah 1923 in diesem Auflösungsrecht des Bundespräsidenten noch „das äußerlichste, das auffallendste Symptom für den zentralistischen Charakter der Bundesverfassung“.[218] Ein Grund für diese Wertung mag darin liegen, dass dem Staatsoberhaupt die Auflösung des Nationalrates erst mit der Verfassungsnovelle von 1929 ermöglicht wurde. Kelsens Aussage scheint aufgrund der seitdem gegebenen Ausgewogenheit dieser Zwangsmaßnahmen gegenüber Bundesparlament und Landtagen heute nicht mehr zuzutreffen.

6. Vorbild Bundesverfassung?

6.1. Wörtliche Übernahme von B-VG-Bestimmungen

Aufgrund der umfassenden Regelung von Materien der Staatsorganisation der Länder durch die Bundesverfassung und in der Bestrebung „vollständige“ Verfassungen zu geben, haben die Landesverfassungsgesetzgeber in einigen Fällen Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes direkt in den Landesverfassungen rezipiert oder auf diese „verwiesen“. Friedrich Koja geht aber davon aus, dass Art. 99 Abs. 1 B-VG nur dem Bundes-Verfassungsgesetz derogierende Landesverfassungsbestimmungen untersagt.[219] Er legt weiter

[217] Siehe dazu weiter unten.
[218] Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 203.
[219] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 35 f.

einleuchtend dar, dass es sich bei diesen Wiederholungen um kein Berühren der Bundesverfassung im Sinne des besagten Art. 99 Abs. 1 B-VG handelt, da die landesverfassungsgesetzlichen Regelungen zwar *leges posteriores* sind, aber keinen anderen Sollensinhalt als die Bestimmungen des B-VG aufweisen und diesem daher nicht derogieren. Die Verweisung auf das B-VG sei wiederum keine Verweisung im technischen Sinne, da damit nicht der Geltungsbereich der verwiesenen Norm auf jenen der verweisenden ausgedehnt werde.[220] Das B-VG gilt auch ohne „Verweisung" im gesamten Bundesgebiet.

6.2. Rechtstheoretischer und sprachlicher Vergleich

Wie bereits erwähnt zeichnete sich das Landesverfassungsrecht ursprünglich durch eine weitgehende Uniformität aus, die erst durch die Belebung der relativen Verfassungsautonomie überwunden wurde. Als Vorbilder für die ersten Landesverfassungen dienten zunächst deren Vorgänger, die Landesordnungen. Durch die Notwendigkeit nach dem Inkrafttreten des B-VG Bundesverfassungskonformität herzustellen, wurden die Landesverfassungen schließlich novelliert. Die Homogenität der Landesordnungen wurde abgelöst und ergänzt durch die Uniformität von B-VG-konformen Landesverfassungen. Diese kannten im Wesentlichen keine Staatszielbestimmungen und beinahe ausschließlich keine Grundrechte. Die einzige Ausnahme bildete die Vorarlberger Landesverfassung, die schon bei ihrer Erlassung als innovativ bis revolutionär galt und Hans Mokre daher auch zum bereits erwähnten Vorwurf sezessionistischer Tendenzen reizte.[221] Tatsächlich hatte Vorarlberg, das eine Zeit lang den Anschluss an die Schweiz verfolgte, in seiner ursprünglichen Landesverfassung lediglich auf einen nicht näher definierten Bundesstaat Bezug genommen, aber auch Grundrechte – wie den Schutz des Eigentums und die Freiheit der Religionsausübung – verankert.[222]

Mit der „Entdeckung" der relativen Verfassungsautonomie erhöhte sich schließlich auch im Allgemeinen die stilistische und inhaltliche Divergenz zwischen Bundes- und Landesverfassungsrecht. Auch wenn zum Beispiel noch immer alle Landesverfassungen, nach dem Vorbild des B-VG, jene Artikel, die sich mit der grundsätzlichen Organisation ihres Staatswesens beschäftigen, voranstellen und nicht, wie in Deutschland weitgehend üblich,

---

[220] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 37 f.
[221] Vgl. Mokre, Hans (1929): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder*. Wien, S. 72 f.
[222] Vgl. Brauneder, Wilhelm (2009): *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, S. 206 f.

einem Grundrechtskatalog den Vorrang geben, so wurden doch vermehrt Staatszielbestimmungen in einer Form und Quantität aufgenommen, wie sie die Bundesverfassung nicht kennt.[223] Auch die Rechtssprache mancher Landesverfassungen hat sich, wie in der Folge noch gezeigt werden wird, von der klaren Formulierungsweise des B-VG und seines rechtspositivistischen Mitschöpfers Hans Kelsen entfernt.

Auch sind gewisse Feinheiten des Bundes-Verfassungsgesetztes nicht in alle Landesverfassungen eingesickert. So verzichtet das B-VG etwa demonstrativ und beinahe komplett – eine Ausnahme bildet etwa Art. 79 Abs. 2 – auf die sogenannte Gewaltterminologie. Schon der alltägliche Sprachgebrauch unterscheidet zwischen Rechts- und Gewaltherrschaft, auch ist staatliche Gewalt in einem Rechtsstaat etwas, das nur aufgrund konkreter Normen angewandt werden darf und daher ein bloßes Mittel zur Durchsetzung des Rechtes. Es macht also schon einen inhaltlichen Unterschied, ob formal alle staatliche Gewalt, oder alles Recht vom Volk ausgeht. Das Aussparen von Formulierungen in denen etwa von gesetzgebender, rechtsprechender und vollziehender Gewalt die Rede ist, war Hans Kelsen ein besonderes Anliegen.[224]
Das Burgenland, Salzburg, Tirol und Vorarlberg hingegen verwenden in ihren Verfassungen ausdrücklich den Begriff „Staatsgewalt“[225] beziehungsweise „staatliche Gewalt“[226]. Die niederösterreichische Landesverfassung bezeichnet die Landesregierung in Art. 35 Abs. 1 als „oberste Vollzugsgewalt“.

6.3. Vergleich der Streulage im Verfassungsrecht

Wie im Bereich des Bundesverfassungsrechtes auch, herrscht in den Landesrechtsordnungen eine Streulage des Verfassungsrechtes. Im fehlenden Inkorporationsgebot von Verfassungsgesetzen in die Stammverfassungen gleichen sich die Rechtsordnungen von Bund und Ländern. Diese österreichische Spezialität, die nicht nur Verfassungsgesetze, sondern auch einzelne Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen außerhalb der eigentlichen „Verfassungsurkunde“ – auf Bundesebene das Bundes-Verfassungsgesetz – gestattet, wird

[223] Siehe zur Geschichte der Staatszielbestimmungen in den Landesverfassungen: Vgl. Bußjäger, Peter (2008): *Verfassungsinnovation – Eine Angelegenheit des Westens?* In: Bußjäger, Peter u.a.: Die Besten im Westen? *Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945*. Innsbruck, S. 92 f.
[224] Vgl. Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 164.
[225] Vgl. Art. 2 L-VG, Burgenland; Art. 2 L-VG, Salzburg; Art. 1 Abs. 3 TLO Tirol.
[226] Vgl. Art. 1 Abs. 3 L.V., Vorarlberg.

häufig wegen ihrer Unübersichtlichkeit kritisiert. Auf Bundesebene wurde daher 2008 ein „Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz“ erlassen, um den Bestand an B-VG-externen Verfassungsgesetzen und Verfassungsbestimmungen zumindest zu reduzieren.[227] Von den österreichischen Ländern hat bisher nur Kärnten eine umfassende Verfassungsrechtsbereinigung vorgenommen.[228]

Obgleich der Bundesverfassungsgesetzgeber von seiner Möglichkeit Verfassungsrecht außerhalb des Bundes-Verfassungsgesetzes zu erlassen – schon allein aufgrund seines wesentlich umfangreicheren Kompetenzbestandes – in einem ungleich größeren Maße Gebrauch gemacht hat als die Länder, kritisieren Friedrich Koja und Richard Nowak die Zulässigkeit der Verwendung dieses Mittels durch die Länder als „eine Autonomie zum Unfug“.[229] Eine solche Unterscheidung im Werturteil über die Rechtsetzungskompetenz der Verfassungsgesetzgeber auf Bundes- und auf Landesebene erscheint als unangemessen, da zwar die fehlende Inkorporationspflicht an sich zu Recht kritisiert werden kann, aber nicht lediglich ihre Verwendung durch die Länder.

7. Vergleich der Landesverfassungen untereinander

7.1. Vergleich des Verfassungsaufbaus

Während sich das Bundes-Verfassungsgesetz in Hauptstücke und Abschnitte gliedert, haben die Landesverfassungsgesetzgeber großteils andere Unterteilungsschemata gewählt. Die Verfassungen von Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg gliedern sich lediglich in Hauptstücke, jene von Kärnten, Niederösterreich und Salzburg nur in Abschnitte. Die Burgenländische Verfassung kennt, ähnlich dem B-VG, die Unterteilung in Hauptstücke, von denen manche wiederum in Abschnitte zerfallen. Die Tiroler Landesordnung besteht aus einzelnen Teilen und die Wiener Stadtverfassung gar aus Hauptstücken, Abschnitten und Abteilungen.

Wien ist schließlich auch das Land mit der bei weitem umfangreichsten Landesverfassung. Sie zählt insgesamt 189 Paragraphen.[230] Um seiner Stellung als Land und Stadt mit eigenem Statut gerecht zu werden, teilt Wien diese in drei Hauptstücke, wobei das erste das Statut für

[227] Vgl. BGBl. I Nr. 2/ 2008.
[228] Vgl. Wieser, Bernd (2008): *Zur Neukodifikation des österreichischen Landesverfassungsrechts*. Wien, S. 90.
[229] Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 192.
[230] Eigene Berechnung.

Wien als Gemeinde, das zweite die eigentliche Verfassung Wiens als Land und das dritte Schlussbestimmungen enthält. In Abschnitte unterteilen sich dabei die ersten beiden Hauptstücke, das erste wird noch zusätzlich in die erwähnten Abteilungen untergliedert.

Nach Wien hat das Burgenland, die – nach Artikeln gerichtet – zweitumfangreichste Landesverfassung mit 98 Artikeln. Über den geringsten Umfang verfügt die Salzburger Landesverfassung mit 60 Artikeln, gefolgt von der steirischen mit 61 Paragraphen. Dabei gehört die Salzburger Verfassung mit elf Abschnitten zu den am stärksten gegliederten Landesverfassungen, gleich nach der niederösterreichischen mit zwölf. [231]
Neben Wien unterteilt auch die Steiermark ihre Verfassung, eher untypisch, nicht in Artikel, sondern in Paragraphen.[232]

7.2. Vergleich der Verfassungstypen

Mittlerweile hat sich durch die Neukodifikationen der Landesverfassungen eine Bandbreite an Verfassungstypen entwickelt. Auch wenn die nun weniger positivistischen Landesverfassungen noch lange nicht an die naturrechtliche Tradition deutscher oder schweizerischer Verfassungen heranreichen,[233] unterscheiden sie sich dennoch deutlich von jenen, die dem Vorbild des Bundes-Verfassungsgesetzes noch eher entsprechen. Die Landesverfassungen lassen sich grob in drei Kategorien einteilen.

7.2.1. Die positivistischen Landesverfassungen

Wien und die Steiermark haben noch überaus positivistische Verfassungen. Klare Sprache und fehlende Ausschmückungen sind ein wesentliches Charakteristikum. Auf Verfassungsbestimmungen, deren konkreter Norminhalt fraglich wäre, wird verzichtet. Weder Staatszielbestimmungen, noch Grundrechte sind in den Text eingeflossen. Beide verzichten auf die Verwendung der Gewaltterminologie.[234]

[231] Eigene Berechnung.
[232] Vgl. L-VG, Steiermark.
[233] Zum Verfassungsvergleich mit Deutschland und der Schweiz siehe weiter unten.
[234] Vgl. L-VG, Steiermark; WStV, Wien.

7.2.2. Die Landesverfassungen zwischen Rechtspositivismus und Naturrecht

Das Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich bilden die weniger homogene zweite Gruppe. Sie befinden sich im Spannungsfeld zwischen positivistischer und naturrechtlicher Verfassungsgestaltung, wobei Burgenlands Verfassung eher am positivistischen und jene von Oberösterreich eher am naturrechtlichen Ende angesiedelt ist. Insgesamt stehen sie dem dritten Typus jedoch näher als dem ersten.
Das Burgenland hat keine eigenen Artikel oder gar Abschnitt für Staatsziele geschaffen, jedoch solche in neuen Absätzen an bestehende Artikel angehängt. In Art. 1 Abs. 2 L-VG heißt es zum Beispiel:

> *„Burgenland gründet auf der Freiheit und Würde des Menschen; es schützt die Entfaltung seiner Bürger in einer gerechten Gesellschaft."*

Im Weiteren verfügt die burgenländische Landesverfassung aber weder über Grundrechte, noch über eine besonders ausschweifende Sprache.
Kärnten hat in den Artikeln 7a und 7b K-LVG Staatszielbestimmungen zum Umweltschutz, wo unter anderem von der „Schönheit der Kärntner Landschaft"[235] die Rede ist, und den Schutz der Sonntagsruhe aufgenommen, kennt aber im Übrigen weder Grundrechte noch die Gewaltterminologie.
Niederösterreich hat zwar Staatszielbestimmungen und grundrechtsähnliche Formulierungen[236] in seine Verfassung aufgenommen, verzichtet aber im weiteren Verlauf auf prätentiösen Sprachgebrauch und im weitesten Sinne auch auf die Gewaltterminologie.
Oberösterreich verwendet zwar nicht die Gewaltterminologie, weist dafür aber den wohl umfangreichsten Katalog an Staatszielbestimmungen auf, worauf auch Adamovich in seinem Interview hinweist.[237] Die oberösterreichische Landesverfassung nimmt dabei immer wieder Bezug auf nicht näher konkretisierte Grundrechte, etwa in Art. 9 Abs. 2 und 3 Oö. L-VG. Nach Ausführungen des Amtes der Landesregierung handelt es sich dabei um Verweise auf Bundesgrundrechte.[238]

---

[235] Vgl. Art. 7a Abs. 2 Z 4 K-LVG, Kärnten.
[236] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 75 f.
[237] Vgl. Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.
[238] Amt der Oö. Landesregierung – Direktion Verfassungsdienst, Oö. Landtagsdirektion (2009): *Schriftenreihe des Landes Oberösterreich, Band 1, 3. Auflage*. Linz, S. 12.

7.2.3. Dem Naturrecht nahestehende Landesverfassungen

Zum dritten Typus gehören Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Vor allem diese drei Länder haben sich bereits weit vom Positivismus der Bundesverfassung entfernt, so sie – wie im Falle Vorarlbergs – nicht bereits von Anfang an eine gewisse Distanz aufwiesen. Alle drei Bundesländer verfolgten zu Beginn der ersten Republik zunächst Anschlussbestrebungen an Nachbarstaaten oder trugen sich gar mit Unabhängigkeitsgedanken.[239] Ihre Landesverfassungen eint, dass sie neben Staatszielbestimmungen und der Verwendung der Gewaltterminologie auch Grundrechte aufweisen. Im Falle von Salzburg wurde etwa in Art. 10 Abs. 3 L-VG ein subjektives Recht auf Entschädigung bei Enteignung durch Landesgesetz aufgenommen. Selbiges findet sich in Art. 11 Abs. 4 der Tiroler Landesordnung und in Art. 11 Abs. 3 der Vorarlberger Landesverfassung. In Tirol und Vorarlberg wird in Unmittelbarer Nähe zum Grundrecht auf Enteignungsentschädigung das Petitionsrecht normiert.[240] Typologisch passender erscheint dessen Einordnung in der Salzburger Landesverfassung, die es mit der Zuständigkeitserklärung der Volksanwaltschaft des Bundes für die Landesverwaltung im zehnten Abschnitt regelt.[241] Schließlich stellt das Petitionsrecht eher ein politisches Recht, denn als ein klassisches Grundrecht[242] dar.

7.3. Zur Frage der Grundrechte in den Landesverfassungen

Für die Tatsache, dass sich zwar in den meisten Landesverfassungen sehr weit gefasste Staatszielbestimmungen, aber keine Grundrechte im eigentlichen Sinn finden, gibt es zwei Hauptgründe:

Zum einen sind Grundrechte als subjektive Rechte unmittelbar einklagbar, was den Staat in wesentlich stärkerem Maße bindet als allgemein formulierte Staatsziele, die erst in Verbindung mit anderen subjektiven Rechten für den Einzelnen als Rechtsgrund zugänglich sind. Zum anderen nimmt die herrschende Lehre, wohl zu Recht an, dass landesverfassungsrechtliche Bestimmungen, die Grundrechte in Bereichen verbürgen, die in

---

[239] Vorarlberg verfolgte den Beitritt zur Schweiz, Salzburg und Tirol jenen zu Deutschland. In Tirol wurde die Unabhängigkeit als Variante zur Wahrung der Landeseinheit diskutiert. (Vgl. Portisch, Hugo (1989): *Österreich I. Die unterschätzte Republik*. Wien, S. 66 ff; Vocelka, Karl (2002): *Geschichte Österreichs. Kultur – Gesellschaft – Politik*. München, S. 272 ff.)

[240] Vgl. Art 12 TLO Tirol; Art. 10 Abs. 1 L.V., Vorarlberg.

[241] Vgl. Art. 55 Abs. 1 L-VG, Salzburg.

[242] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 71 f.

die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen, die Bundesverfassung iSd Art. 99 Abs. 1 B-VG berühren würden und damit verfassungswidrig wären.[243] Vor allem der zweite Grund schränkt daher die Möglichkeit der Landesverfassungsgesetzgeber, klassische oder soziale Grundrechte zu gewähren, enorm ein. Selbst das Entschädigungsrecht, das in Salzburg, Tirol und Vorarlberg vorgesehen ist, sieht Koja grundsätzlich als mit dem Art. 5 StGG redundant.[244] Heinz Mayer führt zum Spielraum der Länder im Bereich der Grundrechtsgesetzgebung aus:

> *„Es hat auch Versuche gegeben Landesgrundrechte zu schaffen, also Grundrechte die durch Landesverfassungsgesetz geschaffen werden. Das sind lauter Grundrechte die wir eh schon haben, die eben ein wenig anders gewichtet sind. Die haben keine praktische Bedeutung erlangt, weil es kaum Bereiche gibt wo man sagen kann da ist noch ein Freiraum, da kann man noch sinnvoll ein Grundrecht schaffen.“*[245]

7.4. Das Präambelprobelm

Verfassungen mit Präambeln, als Gesetzesvorworte, signalisieren bereits eine gewisse Nähe zum Naturrechtsgedanken und eine damit verbundene Distanz zum Rechtspositivismus. Diese Verfassungsproömien sind vor allem deshalb kritisch zu bewerten, weil sie neben der positiven Geltung des Gesetzes – Beschluss durch die Gesetzgebungsautorität – noch weitere Legitimationsgrundlagen zu schaffen versuchen. Ein häufiges Beispiel bildet hierbei der Gottesbezug. Mit dem Verweis auf einen Schöpfer, als Rechtslegitimation – etwa wie im Austrofaschismus mit der Einleitungsformel „Im Namen Gottes des Allmächtigen!“[246] – wird gewissermaßen ein höherrangiges Recht außerhalb von Gliedstaats- und Bundesverfassung impliziert. Eine solche Annahme eines übergeordneten göttlichen oder natürlichen Rechtes, ist jedoch nicht nur deshalb abzulehnen, weil diese nicht bewiesen werden kann, sondern auch, weil damit jederzeit ein Aushebeln geltenden Rechtes unter Berufung auf die angeblich

---

[243] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 71 f.
[244] Ebd., S. 74 f.
[245] Interview mit Heinz Mayer im Anhang.
[246] Vgl. Präambel der Verordnung der Bundesregierung vom 24 April 1934 über die Verfassung des Bundesstaates Österreich (BGBl. 1934 I. Nr. 239).

übergeordnete Naturnorm möglich wird.[247] Naturrechtlich inspirierten Gesetzestexten und Präambeln liegt dabei oft der Wunsch zugrunde, die Begriffe Recht und Gerechtigkeit gewissermaßen zusammenzuführen. Dabei werden jedoch die Fragen nach der normativen Geltung und der Moral des Gesetzesinhalts in unzulässiger Weise vermischt. Schon Kelsen stellte fest, dass beide Systeme einer strikten Trennung bedürfen:

> *„Hier gilt es vor allem das Recht aus jener Verbindung herauszulösen, in die es seit jeher mit der Moral gebracht wurde. Damit wird natürlich durchaus nicht die Forderung abgelehnt, daß das Recht moralisch, d.h. gut sein soll. […] Abgelehnt wird lediglich die Anschauung, daß das Recht als solches Bestandteil der Moral, daß also jedes Recht, als Recht, in irgendeinem Sinne und in irgendeinem Grade moralisch sei.“*[248]

Ebenso erscheint der Rechtsgehalt von Präambeltexten als fraglich. Wird einem Verfassungsproömium rechtliches Gewicht zuerkannt, stellt die blumige Sprache und teils pathetisch-unscharfe Formulierung mitunter eine rechtspolitische Gefahr dar, eröffnet sie doch dem Rechtsanwender enorme Interpretationsmöglichkeiten.[249]

Die Präambel hat im österreichischen Verfassungsrecht keine Tradition. Im Bundesverfassungsrecht bildet die Unabhängigkeitserklärung von 1945[250] die einzige Ausnahme. Im einfachgesetzlichen Bundesrecht wäre noch das Nationalfeiertagsgesetz zu nennen.[251] Im Landesverfassungsrecht stellt die Tiroler Landesordnung einen Einzelfall dar. Sie beginnt mit folgendem Vorwort:

> *„Der Landtag hat in Anerkennung des Beitrittes des selbständigen Landes Tirol zum Bundesstaat Österreich, in Anerkennung der Bundesverfassung, im Bewußtsein, daß die Treue zu Gott und zum geschichtlichen Erbe, die geistige und kulturelle Einheit des ganzen Landes, die Freiheit und Würde des Menschen, die*

---

[247] Vgl. die Anwendungsmöglichkeiten der „Radbruchschen Formel“ etwa im sogenannten Mauerschützenprozess: Urteil des Bundesgerichtshofes vom 20. März 1995 – 5 StR 111/94, BGHSt 41, 101.
[248] Kelsen, Hans (1960): *Reine Rechtslehre*. 2. Auflage. Wien, S. 25.
[249] Vgl. ausführlich zur Problematik von Präambeltexten und der Entwicklung in Österreich: Moser, Moritz (2009): *Nicht allem Anfang wohnt ein Zauber inne. Vom B-VG 1920 bis zur gegenwärtigen Präambeldiskussion*. In: Ehs, Tamara (Hg.): *Hans Kelsen Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien, S. 202 ff.
[250] Vgl. Unabhängigkeitserklärung (StGBl. Nr. 1/1945), Präambel.
[251] Vgl. Bundesgesetz über den österreichischen Nationalfeiertag (BGBL. Nr. 263/1967), Präambel.

geordnete Familie als Grundzelle von Volk und Staat die geistigen, politischen und sozialen Grundlagen des Landes Tirol sind, die zu wahren und zu schützen oberste Verpflichtung der Gesetzgebung und der Verwaltung des Landes Tirol sein muß, beschlossen:"[252]

Selbst Pernthaler meint, die Formulierung der Tiroler Verfassungspräambel erfolge „in provokanter Abweichung vom Stil und Inhalt der Bundesverfassung".[253] Der Grund für die Schaffung einer Präambel liegt dabei ausgerechnet in der kritischen Stellungnahme des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt zur Novelle der Tiroler Landesordnung von 1989, der durch die Aufnahme von Staatszielbestimmungen in diese die Bundesverfassung berührt sah, da sie Grundrechte zum Gegenstand hätten.[254] Diese Annahme verkennt den bereits dargelegten Unterschied zwischen Staatszielbestimmungen und Grundrechten. Pernthaler geht davon aus, dass eine solche Stellungnahme später so nicht mehr erfolgt wäre.[255] Der Tiroler Landtag beschloss die betroffenen Bestimmungen schließlich nicht in der Landesverfassung selbst, sondern in Form einer Präambel und stellte dazu fest, dass dieser kein unmittelbarer normativer Wert zukomme, da sie ja vor dem Gesetzestext stehe. Pernthaler gesteht ihr dennoch, in klarer Ablehnung einer positivistischen Deutung, eine unmittelbare Wirkung als Sammlung von Staatszielbestimmungen zu.[256] Die Präambel wurde in der Folge durch den Landtag als Motiverklärung des Verfassungsgesetzgebers dargestellt.[257]

Präambeltexte stellen grundsätzlich eine unzulässige Vermischung politischer Zielsetzungen mit dem Verfassungsrecht dar. Sie entstehen häufig aus dem Willen heraus emotional-moralische oder religiöse Formulierungen als Grundlagen der Landes- oder Staatsidentität in die Verfassung aufzunehmen. Dabei ist schon das Bild, dass sich der jeweilige Gesetzgeber von der Verfassung macht falsch. Sie ist kein Vertrag, der auf dem „pouvoir constituant" des ganzen Volkes gründet und damit die Grundlage des gesamten gesellschaftlichen Lebens bildet, sie ist ein Gesetz, und zwar das oberste Gesetz des Staates als Rechtsordnung. Als Gesetz regelt sie rechtliche Inhalte und erzählt keine Geschichten. Heinz Mayer warnt daher

---

[252] Tiroler Landesordnung 1989 (LGBl. Nr. 61/1988), Präambel.
[253] Pernthaler, Peter (2007): *Die Identität Tirols in Europa*. Wien, S. 35.
[254] Vgl. ebd.
[255] Vgl. ebd.
[256] Vgl. ebd., S. 35 f.
[257] Vgl. ebd., S. 35.

völlig zu Recht davor, dass der Verfassungstext durch das Beifügen von Präambeln zum Lesebuch verkomme.[258]

Selbst jene Landesverfassungsgesetzgeber, die wie Tirol dem Naturrechtsgedanken näher stehen, haben bisher auf die Aufnahme von Präambeln verzichtet. Auch wenn das Land Oberösterreich in seiner, vom Amt der Landesregierung und der Landtagsdirektion herausgegebenen Schriftenreihe den Wortlaut vor dem eigentlichen Landesverfassungstext als Präambel bezeichnet,[259] kommt er doch eher einer Promulgationsformel gleich:

> *„Mit Beziehung auf den Beschluss des oberösterreichischen Landtages vom 25. November 1920 betreffend den Beitritt des Landes Oberösterreich zum Bundesstaate Österreich hat der Oberösterreichische Landtag beschlossen: "*[260]

Die Staatszielbestimmungen selbst hat der Landesverfassungsgesetzgeber in Oberösterreich, wie auch in anderen Ländern, in den Gesetzestext selbst aufgenommen.[261]

7.5. Der Sinn von Staatszielbestimmungen

In Österreich folgen zwar acht von neun Ländern dem Beispiel des Bundes-Verfassungsgesetzes und stellen ihrer Verfassung keine Präambel voran, dennoch sind einige Länder dazu übergegangen Formulierungen in ihre Landesverfassungen zu übernehmen, die die Sprache der Präambeln verwenden. So heißt es etwa in Art. 2 der oberösterreichischen Landesverfassung:

> *„Das Land Oberösterreich bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und bundesstaatlichen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert. Oberösterreich sieht seine Stellung in diesem Europa als eigenständige,*

---

[258] Vgl. Mayer, Heinz (2003): *Ein Regelwerk und kein Lesebuch*. In: juridikum. 4/2003, S. 217 ff.
[259] Vgl. Amt der Oö. Landesregierung – Direktion Verfassungsdienst, Oö. Landtagsdirektion (2009): *Schriftenreihe des Landes Oberösterreich, Band 1, 3. Auflage*. Linz, S. 7.
[260] Promulgationsformel Oö. L-VG, Oberösterreich.
[261] Vgl. insbesondere 1a. Hauptstück. Oö. L-VG, Oberösterreich.

zukunftsorientierte und selbstbewusste Region und wirkt an der Weiterentwicklung eines solchen geeinten Europas mit."

Derlei Bekenntnisse und Staatszielbestimmungen haben auch Eingang in die meisten anderen österreichischen Landesverfassungen und sogar in das Bundes-Verfassungsgesetz gefunden.[262] In ihrer rechtlichen Bedeutung stehen sie den Präambeln nahe. Bisher gibt es in Österreich keine wirkliche Rechtsprechungstradition zum Umgang mit derart diffus formulierten Motivsätzen, wie dies etwa in Deutschland der Fall ist. Obwohl eine gewisse Abkehr vom strengen Rechtspositivismus erkennbar scheint,[263] orientiert sich die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes doch noch sehr stark an dieser Rechtsschule. Fraglich erscheint daher, wie das Höchstgericht mit Klagen umgehen wird, die sich auf derartige Staatszielbestimmungen in Landesverfassungen berufen. Einerseits wurden bisher Klagen, die sich etwa auf die im B-VG verankerten Zielbestimmungen beriefen oft abgelehnt,[264] andererseits hat sich der Verfassungsgerichtshof in seiner Argumentation auch relativ häufig auf das Staatsziel des Umweltschutzes, wie es im dafür eigens erlassenen BVG von 1984 verankert ist,[265] berufen, auf seiner Basis jedoch keine kreative Rechtsdogmatik entwickelt.[266] Vor allem verpflichtet sich der VfGH bisher einer engen inhaltlichen Bindung an den zu prüfenden Einzelfall.[267] In dieser Zurückhaltung unterscheidet er sie sich wesentlich von der in Deutschland praktizierten Form der Verfassungsgerichtsbarkeit, die bisweilen den Eindruck erweckt als zweiter Gesetzgeber aufzutreten.[268]

Die Frage, wie und vor allem wie weit ein Verfassungsgericht auf inhaltlich ungenau bestimmte Staatszielbestimmungen oder Grundrechte eingehen sollte, ist letztlich eine des rechtsideologischen Standpunktes. Die Gefahr durch eine zu freizügige Auslegungspraxis über das Ziel hinauszuschießen steht jener der zu eingeschränkten Prüfung und den damit verbundenen „lockeren Zügeln" für den Gesetzgeber gegenüber. In Österreich ist der Verfassungsgerichtshof kaum als „alternativer Gesetzgeber" aufgetreten. Jedoch kann man durchaus behaupten, der Verfassungsgesetzgeber habe sich bisweilen zum „besseren Gericht" machen wollen, wenn er vom VfGH aufgehobene Gesetze kurzerhand in Verfassungsrang

---

[262] Vgl. Art. 8 Abs. 2 und Art. 9a Abs. 1 B-VG.
[263] Interview mit Peter Bußjäger im Anhang.
[264] Vgl. VfGH, VfSlg. 12944/1991; VfGH, GZ. B1085/07/2008.
[265] Vgl. BVG über den umfassenden Umweltschutz, BGBl. Nr. 491/1984.
[266] Vgl. VfGH, VfSlg. 12486/1990; VfGH, VfSlg. 12009/1989.
[267] Vgl. Korinek, Karl u.a. (1981): *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen*. Berlin, S. 34 f.
[268] Vgl. ebd., S. 41 ff.

hob. Es muss aber klar sein, dass eine veränderte – im Sinne einer den Gesetzgeber stärker, und über den Einzelfall hinaus bindende – Auslegungspraxis de facto zur Auslegungspolitik wird. Tritt ein Verfassungsgericht vermehrt als politischer Akteur auf, kostet es das mitunter die Stellung des unparteiischen Schiedsrichters beziehungsweise – um im Sinne Kelsens zu sprechen – des „Hüters der Verfassung". Zur, im Vergleich äußerst gegensätzlichen Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes und des deutschen Bundesverfassungsgerichts, äußerte sich Hans Spanner wie folgt:

> *„Was die Österreicher zu wenig hinsichtlich des Eingehens in materiell-rechtliche Fragen machen, macht vielleicht das Deutsche BVerfG manchmal des Guten zuviel."*[269]

Die ausschweifende rechtsgestalterische Tätigkeit mancher Landesverfassungsgesetzgeber, kann und wird also nur insoweit Bedeutung entfalten, als sich ihrer der VfGH annimmt. Sollte sich in Zukunft tatsächlich zu einem weiteren Abrücken von der rechtspositivistischen Auslegungspraxis des Gerichtshofes kommen, könnte die Politik in den Ländern die Aufnahme von Staatszielbestimmungen in die Landesverfassungen mitunter noch bereuen. Nämlich dann, wenn der VfGH diese nicht in ihrem Sinne anwendet.

7.6. Unterschiede in der Organkreation

7.6.1. Wahl des Landtages

Die Wahl und Zusammensetzung der Landtage wird in wesentlich höherem Maß durch die Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes und der Landtagswahlordnungen geregelt, als durch die Landesverfassungen – im materiellen Sinne – selbst. Da diese Bestimmungen jedoch zum Staatsorganisationsrecht zu zählen sind, werden sie hier ebenfalls angeführt. Darüber hinaus handelt es sich bei der niederösterreichischen Landtagswahlordnung (LWO) traditionell um ein Landesverfassungsgesetz[270] und die burgenländische Landtagswahlordnung (LTWO) hat mehrere Einzelbestimmungen – unter anderem auch jene zur Ermittlung der Wahlzahl – zu Verfassungsbestimmungen erhoben.[271]

---

[269] Vgl. Korinek, Karl u.a. (1981): *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen*. Berlin, S. 31.
[270] Vgl. Wieser, Bernd (2008): *Zur Neukodifikation des österreichischen Landesverfassungsrechts*. Wien, S. 109 ff.
[271] Vgl. z.B. zur Wahlzahlberechnung für das erste Ermittlungsverfahren: § 75 Abs. 2 f. LTWO, Burgenland.

Die Bestimmungen des B-VG über die Landtagswahlen sind – wie oben bereits beschrieben – im Wesentlichen mit jenen über die Wahl des Nationalrates vergleichbar.[272] Der Verfassungsgerichtshof hielt dazu fest, „dass der Verfassungsgesetzgeber für alle Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern in Österreich ein in den Grundzügen einheitliches Wahlrecht schaffen wollte".[273] Der Wählerkreis für die Wahlen zu den Landtagen kann jedoch weiter gezogen werden, als jener für die Wahl zum Nationalrat, wobei die Zuerkennung des Wahlrechtes für Ausländer – eine gewisse Ausnahme bilden auf Gemeindeebene die Unionsbürger[274] – zu den allgemeinen Vertretungskörpern, zu denen eben auch die Landtage zählen, nicht zulässig ist.[275]

Obwohl an die Vorgabe des Verhältniswahlrechtes gebunden,[276] sind die Länder in der Ausgestaltung desselben grundsätzlich frei.[277]

Das hat in der Praxis vor allem zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung in der Größe der Wahlkreise[278] und der verschiedenen Methoden zur Mandatsermittlung geführt. In jedem Land finden bei Landtagswahlen zwei Ermittlungsverfahren statt, bei denen zurzeit drei verschiedene Methoden der proportionalen Mandatsermittlung angewandt werden.

Während Oberösterreich im ersten Ermittlungsverfahren für die Sitzverteilung im Landtag das Verfahren nach Hare anwendet, haben das Burgenland, Kärnten und Salzburg dieses modifiziert, indem dort die ermittelte Wahlzahl – siehe dazu unten – grundsätzlich auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundet wird.[279] Die Steiermark, Vorarlberg und Wien wenden das Wahlzahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff in reiner, Niederösterreich und Tirol in modifizierter Form für das erste Ermittlungsverfahren an.[280] [281]

---

[272] Vgl. Adamovich, Ludwig u.a. (1998): *Österreichisches Staatsrecht, 2. Band*. Wien, S. 56.
[273] VfGH, VfSlg.: 17264/2004.
[274] Vgl. Richtlinien des Rates vom 19.12.94. 94/80/EG. und 13.05.96. 96/30/EG. betreffend das Kommunalwahlrecht von Unionsbürgern.
[275] Vgl. VfGH, VfSlg.: 17264/2004.
[276] Vgl. Art. 95 Abs. 1 B-VG.
[277] Vgl. VfGH, VfSlg. 15616/1999.
[278] Vgl. Tabelle im Anhang.
[279] Vgl. § 75 Abs. 3 LTWO, Burgenland; § 66 Abs. 2 Oö. LWO, Oberösterreich; § 87 Abs. 3 LTWO, Salzburg.
[280] Vgl. §§ 81 ff. K-LTWO, Kärnten; §§ 93 ff. LWO, Niederösterreich; §§ 87 ff. LTWO, Salzburg; §§ 63 ff. TLWO, Tirol; §§ 56 ff. LWG, Vorarlberg; §§ 80 ff. GWO, Wien.
[281] Vgl. Adamovich, Ludwig u.a. (1998): *Österreichisches Staatsrecht, 2. Band*. Wien, S. 8 f; Kärnten hat mittlerweile (LGBl. 68/2008) vom Hagenbach-Bischoff-Verfahren auf ein modifiziertes Verfahren nach Hare gewechselt.

Beim Verfahren nach Hagenbach-Bischoff wird die Gesamtheit der in einem Wahlkreis abgegebenen Stimmen durch die um eins – in Niederösterreich und Tirol um 0,5 – vermehrte Zahl der auf diesen Wahlkreis entfallenden Mandate geteilt. Beim Hare'schen Verfahren wird durch die Mandatszahl geteilt, ohne diese zu erhöhen. Die so erhaltene Wahlzahl bezeichnet die Zahl der Stimmen, die notwendig sind, um ein Mandat zu erhalten. In allen Bundesländern außer Tirol, wo eine Abrundung stattfindet, wird die Wahlzahl auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundet. Die Stimmzahlen der Parteien werden daher durch die Wahlzahl geteilt um die Zahl der auf die einzelnen Parteien entfallenden Mandate zu ermitteln.[282] Hare gewährleistet dabei eine besonders proportionale Sitzverteilung, während Hagenbach-Bischoff und insbesondere D'Hondt größere Parteien bevorzugen.[283]

Stimmen und Mandate, die in diesem Verfahren nicht zugeteilt werden können, sind in allen Ländern in einem zweiten Ermittlungsverfahren auf Landesebene zu vergeben. In diesem abschließenden Ermittlungsverfahren kommt überall das Verfahren nach D'Hondt zur Anwendung.[284] Dabei werden zunächst die Stimmenergebnisse der einzelnen Parteien nebeneinander geschrieben und darunter jeweils deren Hälfte, Drittel, Viertel und so weiter. Als Wahlzahl gilt schließlich jene, die in der größenmäßigen Reihung an der Stelle steht, die zahlenmäßig den zu vergebenden Mandaten entspricht. Bei 36 Mandaten wäre dies also die 36-größte Zahl. [285] Das Verfahren nach D'Hondt lässt keine Restmandate zu und wird daher auch auf Bundesebene im dritten und letzten Ermittlungsverfahren bei den Wahlen zum Nationalrat angewendet.[286]

Um zur Mandatsverteilung überhaupt zugelassen zu werden, legen alle Länder gewisse Schranken an. Wie bei den Wahlen zum Nationalrat sehen auch das Burgenland[287] und Oberösterreich[288] das Erreichen eines Grundmandates oder von insgesamt mindestens 4% der

---

[282] Vgl. Adamovich, Ludwig u.a. (1998): *Österreichisches Staatsrecht, 2. Band*. Wien, S. 8.
[283] Vgl. Albert, Antje (2004): *Einführung einer vollständig personalisierten Verhältniswahl*. Norderstedt, S. 5.
[284] Vgl. §§ 80 ff. LTWO, Burgenland; §§ 82a ff. K-LTWO, Kärnten; §§ 97 ff. LWO, Niederösterreich; §§ 69 ff. Oö. LWO, Oberösterreich; §§ 92 ff. LTWO, Salzburg; §§ 94 ff. LTWO, Steiermark; §§ 66 ff. TLWO, Tirol; §§ 59 ff. LWG, Vorarlberg (in § 59 Abs. 1 LWG fälschlicherweise als „zweites *Emittlungsverfahren*" bezeichnet, Vgl. LGBl. 60/1988); §§ 87 ff. GWO, Wien.
[285] Vgl. Mit einem ausführlichen Rechenbeispiel für das D'Hondt'sche Verfahren: Adamovich, Ludwig u.a. (1998): *Österreichisches Staatsrecht, 2. Band*. Wien, S. 8 f.
[286] Vgl. § 107 NRWO.
[287] Vgl. § 80 Abs. 1 LTWO, Burgenland.
[288] Vgl. zur Grundmandatshürde: § 65 Abs. 1 Z 2 Oö. LWO, Oberösterreich; zur Prozentklausel: § 65 Abs. 1 Z 1 Oö. LWO, Oberösterreich.

Stimmen vor. Mit Kärnten[289], Salzburg[290], Tirol[291], Vorarlberg[292] und Wien[293] setzt die bei weitem größte Ländergruppe für den Einzug in den Landtag ein Grundmandat oder 5% der Stimmen landesweit voraus. Niederösterreich setzt lediglich eine 4% Hürde fest, ohne den Einzug über Grundmandate zu ermöglichen.[294] Als letztes Bundesland, bis dahin in der Gesellschaft von Kärnten,[295] kennt die Steiermark keine Prozentklausel, sondern nur die Voraussetzung des Grundmandates für den Einzug in den Landtag.[296] Da die Steiermark mit vier Wahlkreisen und 56 Landtagsabgeordneten über recht hohe Mandatszahlen pro Wahlkreis verfügt, schwankt der notwendige Stimmenanteil für das Erreichen eines Grundmandates zwischen 5,55% und über 9%.[297] Kleinere Wahlkreise mit geringerer zu vergebender Mandatszahl führen, wie der VfGH kritisch feststellte, demgemäß zu einer höheren Grundmandatshürde, die in extremen Fällen ein bundesverfassungsgesetzlich ausgeschlossenes Mehrheitswahlrecht zur Folge haben kann.[298]

7.6.2. Wahl der Landesregierung

Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes sind „Vorschriften über die Wahl der Mitglieder der Landesregierung […] - als die Organisation des Landes regelnde Normen - typisch materielles Landesverfassungsrecht und sollen in der Landesverfassung […] enthalten sein".[299] Der VfGH beschreibt im Weiteren die Verfassungsautonomie in diesem Bereich als relativ hoch:

> *„Gerade hiefür räumt die Bundesverfassung […] einen besonders weiten Gestaltungsfreiraum ein. Dies ist schon damit erklärbar, daß es für einen demokratischen Bundesstaat von existenzieller Bedeutung ist, daß die*

[289] Vgl. § 82a Abs. 1 K-LTWO, Kärnten.
[290] Vgl. zur Grundmandatshürde: § 92 Abs. 1 Z a LTWO, Salzburg; zur Prozentklausel: § 92 Abs. 1 Z b LTWO, Salzburg.
[291] Vgl. § 66 Abs. 3 TLWO, Tirol.
[292] Vgl. zur Grundmandatshürde: § 59 Abs. 2 Z a LWG, Vorarlberg; zur Prozentklausel: § 59 Abs. 2 Z b LWG, Vorarlberg.
[293] Vgl. § 87 Abs. 4 GWO, Wien.
[294] Vgl. § 97 Abs. 1 Z 1 LWO, Niederösterreich.
[295] Kärnten sieht seit 2008 (LGBl. 68/2008) die Möglichkeit zur Berücksichtigung im zweiten Ermittlungsverfahren vor, wenn auf Landesebene insgesamt mindestens 5% der Stimmen erreicht wurden.
[296] Vgl. § 97 Abs. 1 LTWO, Steiermark.
[297] Vgl. News.at (16.9.2005), http://www.news.at/articles/0537/12/121641/steiermark-landtag-am-2-oktober-56-mandate, abgerufen am 31. März 2010.
[298] Vgl. VfGH, VfSlg.14.035/1995; VfSlg. 15616/1999.
[299] VfGH, VfSlg. 11669/1988.

Gliedstaaten durch ihre - unmittelbar demokratisch legitimierten - Parlamente […] ihre Organisation weitestgehend - ohne durch vom Oberstaat gesetzte Normen beschränkt zu sein - selbständig regeln können. Die Verfassungsautonomie der Länder ist nur insofern relativiert, als die Bundesverfassung ausdrücklich Schranken enthält […].“[300]

Das B-VG normiert im Wesentlichen nur die grundlegende Zusammensetzung der Landesregierung, die Wahlvoraussetzungen und die Bestellung durch den Landtag.[301] Grundsätzlich sind, so der VfGH, sowohl Mehrheits- als auch Verhältniswahl beziehungsweise ein Konkordanzsystem zulässig.[302] Die Wahl der Mitglieder der Landesregierungen findet in den verschiedenen Ländern auch in höchst unterschiedlicher Weise statt.

Die westliche Ländergruppe, deren politische Eigenheiten bereits in Buchform beschrieben wurden[303], setzt sich auch durch das Charakteristikum der Majorzregierung von den übrigen Bundesländern ab. Das Prinzip der Mehrheitswahl der Landesregierung bestand in Vorarlberg bereits seit 1923, Tirol und Salzburg folgten 1998.[304]

Während in Salzburg und Tirol die gesamte Regierung in einem Wahlgang zu bestellen ist,[305] werden der Landeshauptmann, sein(e) Stellvertreter und die weiteren Landesräte in Kärnten[306], Niederösterreich[307], Oberösterreich[308], Vorarlberg[309] und Wien[310] in separaten, also insgesamt drei Wahlgängen gewählt. Der steiermärkische Landtag wählt den Landeshauptmann und die übrigen Mitglieder der Landesregierung in zwei Wahlgängen.[311] Die beiden Landeshauptmannstellvertreter werden von der Landesregierung selbst aus ihren

---

[300] VfGH, VfSlg. 11669/1988.
[301] Vgl. Art. 101 B-VG
[302] Vgl. VfGH, VfSlg. 11669/1988.
[303] Bußjäger, Peter u.a. (2008): *Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945*. Innsbruck.
[304] Vgl. Bußjäger, Peter (2008): *Verfassungsinnovation – Eine Angelegenheit des Westens?* In: Bußjäger, Peter u.a.: *Die Besten im Westen*? *Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945*. Innsbruck, S. 96.
[305] Vgl. Art. 34 Abs. 2 L-VG, Salzburg iVm § 24 GO-LT, Salzburg; Art. 45 Abs. 1 TLO, Tirol.
[306] Vgl. Art. 49 K-LVG, Kärnten.
[307] Vgl. Art. 35 NÖ LV, Niederösterreich.
[308] Vgl. Art. 43 Oö. L-VG, Oberösterreich.
[309] Vgl. Art. 41 Abs. 3 L.V., Vorarlberg.
[310] Vgl. § 31 Abs. 1 und § 34 WStV, Wien.
[311] Vgl. § 28 Abs. 2 L-VG, Steiermark.

Reihen gewählt.[312] Im Burgenland ist grundsätzlich die Erstattung eines gemeinsamen Wahlvorschlages vorgesehen. Kommt dieser nicht zustande oder fällt er in der Abstimmung durch, erfolgt die Bestellung, wie in den meisten anderen Bundesländern ebenfalls, in drei Wahlgängen.[313] Im Burgenland[314], in Kärnten[315] und in Niederösterreich[316] werden bei der proportionalen Vergabe der übrigen Landesräte an die Landtagsparteien der Landeshauptmann und sein(e) Stellvertreter auf ihre Parteilisten eingerechnet. In der Steiermark gilt selbiges nur für den Landeshauptmann, da die Funktionen der Stellvertreter ja regierungsintern vergeben werden.[317] In Oberösterreich kann der Landeshauptmann, muss aber grundsätzlich nicht, auf seine Liste eingerechnet werden. Diese Regelung ist nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes bundesverfassungskonform.[318] Die Einrechnung hat nach der oberösterreichischen Landesverfassung jedoch verpflichtend zu geschehen, wenn – auch unter Einrechnung des Landeshauptmannes – dessen Partei die absolute Mehrheit in der Landesregierung hält.[319] „Die Landeshauptmann-Stellvertreter sind auf die Liste ihrer Partei einzurechnen.“[320] In Wien findet eine Einrechnung des Landeshauptmannes/Bürgermeisters auf seine Partei bei der Proporzvergabe der Landesräte/Stadträte nicht statt. Im Falle der Länder mit Mehrheitswahlrecht ist die Frage der Einrechnung hinfällig.

Die Zahl der Mitglieder der Regierung wird von allen Landesverfassungen, im Gegensatz zum B-VG, in gewisser Weise beschränkt. Laut Verfassungsgerichtshof ist den Landesverfassungsgesetzgebern dabei „völlig freie Hand gelassen“.[321]

In Kärnten[322], Salzburg[323], Vorarlberg[324] und im Burgenland[325] ist die Sitzzahl in der Landesregierung mit sieben festgesetzt. Niederösterreich[326], Oberösterreich[327] und die

[312] Vgl. § 31 Abs. 2 L-VG, Steiermark.
[313] Vgl. Art. 53 L-VG, Burgenland.
[314] Vgl. Art. 53 Abs. 7 L-VG, Burgenland.
[315] Vgl. Art. 49 Abs. 4 K-LVG, Kärnten.
[316] Vgl. Art. 35 Abs. 6 NÖ LV
[317] Vgl. Art. 28 Abs. 2 L-VG, Steiermark
[318] Vgl. VfGH, VfSlg. 13076/1992.
[319] Vgl. Art. 43 Abs. 2 Z 2 Oö. L-VG, Oberösterreich.
[320] Art. 43 Abs. 2 Z 3 Oö. L-VG, Oberösterreich.
[321] VfGH, VfSlg. 5676/1968; Vgl. VfSlg. 11669/1988.
[322] Vgl. Art. 46 Abs. 1 K-LVG, Kärnten.
[323] Vgl. Art. 34 Abs. 1 L-VG, Salzburg.
[324] Vgl. Art. 41 Abs. 2 L.V., Vorarlberg.
[325] Vgl. Art. 51 Abs. 1 L-VG, Burgenland.
[326] Vgl. Art. 34 Abs. 3 NÖ LV, Niederösterreich.
[327] Vgl. Art. 42 Abs. 2 Oö. L-VG, Oberösterreich.

Steiermark[328] sehen neun Regierungsmitglieder vor. Die Tiroler Landesordnung und die Wiener Stadtverfassung lassen dem Landtag einen Spielraum bei der Anzahl der Mitglieder der Landesregierung. In Tirol müssen es mindestens fünf, dürfen aber maximal acht Sitze sein.[329] In Wien können der Regierung zwischen zehn und 16 Mitglieder angehören.[330] Der Landeshauptmann und sein(e) Stellvertreter werden zu den Regierungsmitgliedern gezählt, wobei sich die Abweichungsmöglichkeit in Tirol und Wien lediglich auf die Zahl der Landesräte beziehungsweise der Stadträte bezieht.

Die Vorarlberger Landesverfassung setzt die Zahl der Landesräte mit fünf fest, sieht aber gleichzeitig vor, dass diese durch Landtagsbeschluss mit Zweidrittelmehrheit abgeändert werden könne:

> *„Die Landesregierung besteht aus dem Landeshauptmann, dem Landesstatthalter (Landeshauptmannstellvertreter) und fünf weiteren Mitgliedern (Landesräten). Der Landtag kann die Zahl der Landesräte durch Beschluss ändern. Ein solcher Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.“*[331]

Ob diese Regelung bundesverfassungskonform ist, erscheint fraglich. Da Art. 99 Abs. 1 B-VG vorsieht, dass die Landesverfassung nur durch Landesverfassungsgesetz geändert werden kann und ein Beschluss des Landtages nach Art. 42 Abs. 2 Satz 2 L.V. de facto dem Teil des Art. 42 Abs. 2 Satz 1 L.V., der die Zahl der Landesräte auf fünf festsetzt, derogieren würde, ein Beschluss aber keinen Gesetzesnovelle iSd Art. 99 Abs. 1 B-VG darstellt, würde dieser auf bundesverfassungsrechtlich unzulässige Weise Landesverfassungsrecht derogieren. Daran ändert auch die Ermächtigung durch die Landesverfassung selbst nichts. Ein solcher Beschluss wäre dementsprechend vom VfGH aufzuheben. Eine politische Sinnhaftigkeit der Regelung ist ohnehin kaum gegeben, da der Landtag die Zahl der Regierungsmitglieder ebenso gut, und bundesverfassungsrechtlich unbedenklich, mit Zweidrittelmehrheit über eine Landesverfassungsnovelle ändern könnte.

---

[328] Vgl. § 28 Abs. 1 L-VG, Steiermark.
[329] Vgl. Art. 44 Abs. 4 TLO, Tirol.
[330] Vgl. § 34 Abs. 3 WStV, Wien.
[331] Vgl. Art. 42. Abs. 2 L.V., Vorarlberg.

7.6.3. Wahl des Landtagspräsidiums

Die proportionale Besetzung des Präsidiums im Nationalrat ist eine gesetzlich nicht näher geregelte Usance. Manche Länder folgen zwar diesem Schema, haben es jedoch in Landesverfassungsrecht gegossen, andere haben unterschiedliche Regelungen erlassen.

Im Burgenland wird das Landtagspräsidium grundsätzlich aufgrund eines gemeinsamen Wahlvorschlages jener Parteien, denen nach Verhältniswahl ein Präsidiumsmitglied zusteht, kreiert. Kommt ein solcher Vorschlag nicht zustanden, wird das komplexeste Wahlverfahren für die Landtagspräsidenten angewandt, das es im österreichischen Landesverfassungsrecht gibt: Für die Wahl des ersten Präsidenten sind dann all jene Parteien vorschlagsberechtigt, denen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl ein Präsident zukommen würde. Erhält kein Kandidat nach zwei Wahlgängen die Mehrheit, so erstattet die mandatsstärkste Partei einen Vorschlag. Der zweite Präsident wird auf Vorschlag der zweitstärksten im Landtag vertretenen Partei – wenn die stärkste Partei nicht den Präsidenten stellt auf Vorschlag von dieser – gewählt und muss mindestens zwei Drittel der Stimmenzahl erhalten, über die die vorschlagende Partei im Landtag verfügt.[332] Ansonsten wird er ohne Bindung an diesen Wahlvorschlag mit einfacher Mehrheit gewählt. Der dritte Präsident wiederum wird nach demselben Prinzip gewählt wie die Mitglieder der Landesregierung nach Art. 53 Abs. 7 L-VG, nämlich aufgrund einer Verhältniswahl nach dem D'Hondt-System.[333] Bei Mandatsgleichheit der vorschlagsberechtigten Parteien gibt immer jeweils die Stimmenzahl bei der letzten Landtagswahl den Ausschlag. Es stellt sich im Zusammenhang mit den Bestimmungen der burgenländischen Landesverfassung über die Wahl des Landtagspräsidiums die Frage, ob nicht mit einer einfacheren Regelung dasselbe Ergebnis hätte erzielt werden können, beziehungsweise ob eine solch detaillierte Ausführung wie jene des Art. 15 burgenländisches L-VG – über neun Absätze – im Wesentlichen nicht besser in der Landtagsgeschäftsordnung aufgehoben wäre.

Der Kärntner Landtag wählt seine Präsidenten grundsätzlich nach einem gemeinsamen Vorschlag der drei stärksten Parteien, kommt ein solcher nicht zustande oder wird nicht genügend unterstützt, wird nach Verhältniswahl gewählt.[334]

---

[332] Vgl. Art. 15 L-VG, Burgenland.
[333] Vgl. Art. 15 Abs. 7 iVm Art. 53 Abs. 7 L-VG, Burgenland.
[334] Vgl. Art. 16 K-LVG, Kärnten.

In Niederösterreich wird das Präsidium aufgrund der Verhältniswahl gewählt.[335] Die Vorschläge der Parteien, denen demnach ein Präsident zustehen würde, müssen von mindestens der Hälfte des Klubs unterstützt werden.[336]

In Oberösterreich fällt der Erste Präsident des Landtages grundsätzlich an die stimmenstärkste Partei, wenn die Landtagsparteien nicht anders übereinkommen.[337] Der Zweite und Dritte Präsident werden nach Verhältniswahl bestellt,[338] wenn die Landtagsparteien nicht übereinkommen durch Vereinbarung nominierte Kandidaten mit einfacher Mehrheit zu wählen.[339] Ansonsten erhält die drittstärkste Partei im Landtag jedoch jedenfalls das dritte Präsidiumsmitglied, wenn sie auch in der Landesregierung vertreten ist. In diesem Fall geht der Zweite Präsident automatisch an die zweitstärkste Partei. Sind in der Landesregierung nur zwei Parteien vertreten und hätte die zweitstärkste von diesen keinen Anspruch auf einen Sitz im Landtagspräsidium, so fällt ihr dennoch der Dritte Präsident zu.[340]

Die Wahl des Präsidenten und des Präsidenten-Stellvertreters des Salzburger Landtages wird in der Salzburger Landesverfassung und der Landtagsgeschäftsordnung wesentlich einfacher beschrieben, als etwa die Präsidiumswahlen im Burgenland oder in Oberösterreich. Es herrscht ein Anwesenheitsquorum von 50% und die Vorgabe zur Wahl mit absoluter Mehrheit.[341] Der Präsident und sein Stellvertreter werden nach Parteienverhandlungen gewählt.[342] Vorschläge sind von den Landtagsparteien mündlich einzubringen.[343] Einerseits ist der politische Verhandlungsspielraum für die im Landtag vertretenen Parteien zur Wahl der Parlamentspräsidenten ist in Salzburg größer als andernorts, andererseits steht keine Ersatzregelung zur Verfügung, die greifen würde, wenn die Wahl nach dem angegebenen Modus scheiterte. Die Landtagsgeschäftsordnung sieht für diesen Fall lediglich die Wiederholung der Parteiengespräche vor.[344]

---

[335] Vgl. Art. 14 NÖ LV, Niederösterreich.
[336] Vgl. Art. 14 Abs. 2 iVm Art. 35 Abs. 2 NÖ LV, Niederösterreich.
[337] Vgl. Art. 23 Abs. 5 Oö. L-VG, Oberösterreich.
[338] Vgl. Art. 23 Abs. 6 Z 1 Oö. L-VG, Oberösterreich.
[339] Vgl. Art. 23 Abs. 6 Z 2 Oö. L-VG, Oberösterreich.
[340] Vgl. Art. 23 Abs. 6 Z 1 Oö. L-VG, Oberösterreich.
[341] Vgl. Art. 17 Abs. 2 L-VG, Salzburg.
[342] Vgl. § 9 Abs. 1 GO-LT, Salzburg.
[343] Vgl. § 9 Abs. 2 GO-LT, Salzburg.
[344] Vgl. § 9 Abs. 3 GO-LT, Salzburg.

Die spärlichste Bestimmung zur Wahl des Landtagspräsidiums findet sich wohl im steirischen Landesrecht. Die Landesverfassung erklärt dazu in § 11 Abs. 1 knapp: „Der Landtag wählt seine Präsidenten. Mitglieder der Landesregierung können nicht gleichzeitig Landtagspräsidenten sein." Das bedeutet, dass für die Wahl des Präsidiums das Mehrheitswahlrecht anzuwenden ist. Die Geschäftsordnung führt dazu lediglich aus, dass es sich um drei Präsidenten zu handeln habe.[345]

In Tirol beschränkt sich die Landesverfassung auf die Normierung der wesentlichsten Grundsätze. Art. 20 Abs. 1 der Landesordnung bestimmt lediglich, dass ein Präsident und zwei Stellvertreter zu wählen sind. Weiteres wird in der Geschäftsordnung des Landtages bestimmt. Deren § 6 wiederholt die Regelung der Landesordnung und verweist zur Durchführung der Wahl auf § 37 desselben Gesetzes. Dieser regelt allgemein Wahlen im Landtag und bestimmt dementsprechend, dass bei einer Anwesenheit von der Hälfte der Abgeordneten eine – im Gegensatz etwa zu Salzburg – einfache Mehrheit die Abstimmung entscheidet.[346] Kommt keine solche Mehrheit zustande, findet eine engere Wahl statt, in die jene Hälfte der Kandidaten, die die meisten Stimmen erhalten hat, einzieht. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los über die Teilnahme an der Stichwahl. Gelost wird auch, wenn dieser zweite Wahlgang mit Stimmengleichheit endet.[347]

In Vorarlberg steht das Amt des Landtagspräsidenten prinzipiell einem Vertreter der stärksten Partei zu, wenn die Landtagsparteien nicht anders übereinkommen. Besteht auch keine Einigung über die Wahl der beiden Vizepräsidenten, so sind diese nach Verhältniswahl zu bestellen.[348]

In Wien ist für die Wahl des Landtagspräsidiums neben der Stadtverfassung (Zweites Hauptstück) und der Geschäftsordnung des Landtages auch die Wiener Gemeindewahlordnung maßgeblich. Die Verfassung sieht lediglich das Amt des Ersten Präsidenten und einer unbestimmten Anzahl von Stellvertretern vor.[349] Deren Zahl wird durch die Geschäftsordnung – in Wien und Vorarlberg kein Gesetz, sondern ein

[345] Vgl. §1 Abs. 1 GeoLT 2005, Steiermark.
[346] Vgl. § 6 Abs. 1 LTGO, Tirol iVm § 37 Abs. 1 LTGO Tirol.
[347] Vgl. § 6 Abs. 1 LTGO, Tirol iVm § 37 Abs. 3 LTGO, Tirol.
[348] Vgl. Art 18 Abs. 2 L.V., Vorarlberg.
[349] Vgl. § 122 Abs. 1 WStV, Wien.

Landtagsbeschluss[350] – auf zwei präzisiert.[351] Damit besteht der Vorstand des Wiener Landtages aus dem Ersten, dem Zweiten und dem Dritten Präsidenten. Zum genauen Wahlprozedere verweist § 122 Abs. 1 der Wiener Stadtverfassung auf § 97 der Gemeindewahlordnung. Dieser wiederum bestimmt für die Wahl der Präsidenten jeweils eigene Wahlgänge und verweist[352] im Übrigen auf § 96 desselben Gesetzes, dessen Abs. 4 erneut – und damit redundant – gesonderte Wahlgänge vorschreibt.[353] § 96 GWO sieht weiters eine Verhältniswahl vor, für die – von den, durch ihre Sitzzahl im Gemeinderat/ Landtag berechtigten Parteien – Wahlvorschläge erstattet werden können. Ein solcher muss von mindestens der Hälfte der Abgeordneten der vorschlaggebenden Partei unterstützt werden.[354] Gewählt ist, wer wiederum mindestens die Hälfte der Zahl der Stimmen erhält, über die seine Partei verfügt.[355] Ansonsten findet eine Mehrheitswahl statt, wobei die absolute Mehrheit entscheidet.[356]

Insgesamt verwirklichen drei Länder – Salzburg, Tirol und die Steiermark – für die Wahl der Landtagspräsidenten auf gesetzlicher Grundlage das Mehrheitswahlrecht, ein ausschließliches Verhältniswahlsystem hat hingegen nur Niederösterreich. In den übrigen Bundesländern herrschen Mischformen beziehungsweise sind Eventualverfahren für den Fall des Scheiterns von Parteienverhandlungen oder Wahlgängen vorgesehen. Durch besonders ausführliche bis umständliche Bestimmungen stechen vor allem das Burgenland und Oberösterreich hervor. In Wien herrscht eine besondere Streulage der betreffenden Wahlregelungen mit etlichen Verweisungen. Die Abwahl des Präsidiums ist im Burgenland,[357] in Oberösterreich[358] und in Tirol[359] möglich. Dabei sieht die Tiroler Landesordnung die Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit, die Landesverfassungen des Burgenlandes und von Oberösterreich grundsätzlich

[350] Zur Bedeutung des Unterschiedes zwischen beschlussmäßig und gesetzlich erlassenen Geschäftsordnungen der Landtage und der Frage nach der Zulässigkeit Ersterer, vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 157 ff.
[351] Vgl. § 2 Abs. 1 LTGO, Wien.
[352] Vgl. § 97 Abs. 1 GWO, Wien.
[353] Vgl. § 97 Abs. 1 1. Satz GWO, Wien und § 96 Abs. 4 GWO, Wien.
[354] Vgl. § 97 Abs. 1 GWO, Wien iVm § 96 Abs. 2 GWO, Wien.
[355] Vgl. § 97 Abs. 1 GWO, Wien iVm § 96 Abs. 5 GWO, Wien.
[356] Vgl. § 97 Abs. 1 GWO, Wien iVm § 96 Abs. 6 GWO, Wien iVm § 95 Abs. 5 GWO, Wien.
[357] Vgl. Art. 16 L-VG, Burgenland.
[358] Vgl. Art. 24 Oö. L-VG, Oberösterreich.
[359] Vgl. Art. 21 Abs. 4 TLO, Tirol.

mit Zweidrittelmehrheit vor. Die Verfassungen der beiden letztgenannten Länder beschränken zusätzlich das Antragsrecht für eine Absetzung eines oder mehrerer Landtagspräsidenten.[360]

7.7. Institutionelle Unterschiede

Durch die grundlegenden Vorgaben, die das Bundes-Verfassungsgesetz über institutionellen Einrichtungen der Länder trifft, sind diese in der Ausgestaltung und Kreation ihrer Organe wesentlich eingeschränkt. Dennoch gibt es Unterschiede. So gibt es in allen Bundesländern, bis auf Burgenland und Vorarlberg mit lediglich einem, zwei Landeshauptmannstellvertreter. Bei den Landtagspräsidenten wird generell dem Prinzip des Dreiervorsitzes, wie es auch im Nationalrat und im Bundesrat praktiziert wird, gefolgt. Als einzige Ausnahme hat Salzburg nur einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten des Landtages. Alle Länder bis auf Wien haben mittlerweile einen eigenen Landesrechnungshof eingerichtet. In der Bundeshauptstadt besteht lediglich ein weisungsfreies Kontrollamt. Tirol und Vorarlberg verfügen als einzige Länder über einen eigenen Landesvolksanwalt. Manche Organe und Hilfsorgane tragen in verschiedenen Ländern auch unterschiedliche Namen. So heißt etwa die Landtagsdirektion in Kärnten Landtagsamt[361] und der Landeshauptmannstellvertreter in Vorarlberg Landesstatthalter[362].

Eine besondere Einrichtung stellen auch die „Landesausschüsse" dar, die die burgenländische Landesverfassung in Art. 42 erwähnt. Sie dienen „zur Beratung allgemein bedeutsamer Angelegenheiten der Regierungspolitik"[363] und setzen sich aus Parlamentariern, Regierungspolitikern und Beamten zusammen. Es können auch Sachverständige hinzugezogen werden. Die Einsetzung kann durch ein Mitglied der Landesregierung oder ein Drittel des Landtages verlangt werden. Die Landtagsgeschäftsordnung führt weiter aus, dass der Ausschuss nach der Beschlussfassung über dessen Berichterstattung im Landtag aufgelöst sei.[364] Der Landesausschuss ist kein Untersuchungsausschuss, denn er dient der Beratung über aktuelle politische Fragestellungen und nicht der nachträglichen Aufarbeitung von

[360] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 148 f; Zu beachten ist, dass Tirol die Abberufungsmöglichkeit für das Landtagspräsidium erst später geschaffen hat und diese Regelung von Koja daher nicht berücksichtigt werden konnte.
[361] Vgl. Art 19 Abs. 2 K-LVG, Kärnten.
[362] Vgl. Art 41 Abs. 2 L.V., Vorarlberg.
[363] Art 42 Abs. 1 L-VG, Burgenland.
[364] Vgl. § 58 Abs. 8 LTGO Burgenland.

Missständen in der Vollziehung. Koja zitiert Wimmer, der den Landesausschuss als „große Kooperation“ zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Bürokratie sieht. Koja selbst erkennt in diesem keine Bedrohung für die Gewaltentrennung, da ihm im politischen System des Burgenlandes lediglich beratende Funktion zukomme.[365]

8. Die Länder und die europäische Integration

Durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union haben sich auch substanzielle Veränderungen für die Landespolitik im Allgemeinen und die Landesverfassungen im Speziellen ergeben. Bund und Länder haben in der Folge der Beitrittsverhandlungen Staatsverträge miteinander geschlossen. Gleichzeitig haben die Länder autonom ihre Mitwirkung und die Mitwirkung ihrer Organe, im Rahmen der bundesverfassungsgesetzlich und vertraglich eingeräumten Rechte, jeweils höchst unterschiedlich geregelt.

8.1. Informations-, Vertretungs- und Stellungnahmerechte der Länder

Art. 23d B-VG räumt den Ländern unter anderem ein umfassendes Informationsrecht ein, das sogar über ihren eigenen autonomen Wirkungsbereich hinausgehen kann. Nach Abs. 1 hat der Bund

> *„die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“*[366]

An solche Erklärungen hat sich der Bund zu halten, wenn ihm „eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor[liegt], das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist“[367]. Ein außenpolitisches Entscheidungsprimat des Bundes in Landesangelegenheiten wird nur insoweit begründet, als dass dieser von der Stellungnahme der Länder „nur aus zwingenden

[365] Vgl. Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 232 f.
[366] Art. 23d Abs. 1 Satz 1 B-VG.
[367] Art. 23d Abs. 2 Satz 1 B-VG.

außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen“[368] darf. „Der Bund hat diese Gründe den Ländern unverzüglich mitzuteilen.“[369]

Im Zuge der Beitrittsverhandlungen schlossen Bund und Länder bereits 1992 eine, teilweise verfassungsändernde sogenannte 15a-Vereinbarung[370], in welcher gewisse rechtliche Verpflichtungen der Vertragsparteien im Falle eines EU-Beitritts festgelegt wurden. Einige der darin festgehaltenen Punkte wurden später auch sinngemäß in die Beitrittsnovelle des Bundes-Verfassungsgesetzes aufgenommen.
Entsprechend dieses Staatsvertrages ist es den Ländern auch möglich, in Belangen des selbständigen Wirkungsbereiches oder wenn es für sie sonst von Interesse ist, einen eigenen Vertreter in den Rat der Europäischen Union zu entsenden:

> *„Wenn die Länder darum ersuchen und dies integrationsrechtlich und tatsächlich möglich ist, dann werden der österreichischen Delegation Vertreter der Länder auf deren Kosten beigezogen.“*[371]

Der Ländervertreter wird von den Landeshauptleuten namhaft gemacht[372] und außerdem vom „zuständigen“[373] Mitglied der Bundesregierung begleitet.[374] Inwiefern der Vertreter der Länder bei den maßgeblichen Verhandlungen überhaupt das Wort ergreifen darf, bestimmt

---

[368] Art. 23d Abs. 2 Satz 2 B-VG.
[369] Art. 23d Abs. 2 Satz 3 B-VG.
[370] Gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG sind die Länder ermächtigt für ihren eigenen Wirkungsbereich Vereinbarungen untereinander und mit dem Bund zu treffen. (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).
[371] Vgl. Art. 8 Abs. 1 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
[372] Vgl. Art. 8 Abs. 3 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.
[373] Karl Edtstadler (siehe dazu: Edtstadler, Karl (2005): *Die Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten – Österreich.* In: Bußjäger, Peter (Hg.): *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien, S.88.) vertritt zu Recht die Meinung, dass der Wortlaut „zuständig“ hier nicht angebracht ist, da der selbständige Wirkungsbereich der Länder eben alleine und ausschließlich in deren Zuständigkeit fällt. Die Tatsache, dass im B-VG dem Vertreter der Länder der „zuständige“ und nicht etwa der der Materie „korrelierende“ Bundesminister beigegeben wird, verdeutlicht den Vormachtanspruch des Bundes schon im Wortsinn.
[374] Vgl. Art. 23d Abs. 3 B-VG .

der jeweilige Delegationsleiter.[375] Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung dieses Rechtes wurde kontrovers diskutiert, da die Länder ein tatsächliches Entsendungsrecht der aktuellen Regelung vorgezogen hätten. Dementsprechend selten hat der Bund auch den Ländern die Möglichkeit zur Teilnahme an Sitzungen gegeben. Sie haben sich im Wesentlichen auf informelle Treffen auf EU-Ebene beschränkt.[376]

In Art. 9 der Bund-Länderübereinkunft von 1992 heißt es, die Länder seien „berechtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten[377] auf ihre Kosten Vertreter und sonstiges Personal an die österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften zu entsenden." Inwieweit eine solche Entsendung außerhalb der vorgegebenen Mitwirkungsrechte der Länder sinnvoll ist, bleibt fraglich.

Die 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Länder räumt Letzteren auch ein Stellungnahmerecht betreffend jene Bereiche der europäischen Integration ein, die in ihre Gesetzgebungshoheit fallen.[378] Das Länderbeteiligungsverfahren wurde dabei nach dem Vorbild der deutschen Regelung konzipiert.[379] Art. 7 Abs. 2 der 15a-Übereinkunft gestattet es den Ländern ihre Stellungnahmen gegebenenfalls auch noch nachträglich abzuändern oder anzupassen.

Um die notwendigen Übereinstimmungen der Länder – vor allem im Bereich des Stellungnahmerechtes – zu ermöglichen, wurden hierfür 1992, wieder auf Basis von Art. 15a B-VG, die Integrationskonferenz der Länder (IKL) und der Ständige Integrationsausschuss (SIL), auf Initiative der Landeshauptleutekonferenz,[380] gegründet.[381]

---

[375] Vgl. Art. 8 Abs. 3 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.

[376] Vgl. Falkner, Gerda (2006): *Zur „Europäisierung" des österreichischen politischen Systems*. In: Dachs, Herbert (Hg.), (u.a.): *Politik in Österreich*. S. 88f.

[377] Nunmehr Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.

[378] Vgl. Art. 7 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.

[379] Fallend, Franz (2003): *Föderalismus – Eine Domäne der Exekutiven?* In: Dachs, Herbert u.a.: *Der Bund und die Länder – Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat*. Wien, S. 40.

[380] Vorarlberg.at: *Regionen & Europa, Europa. Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder am EU-Willensbildungsprozess*.
http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/regionen_europa/europa/europa/weitereinformationen/vorarlbergineuropa/willenbildungsprozess.htm, abgerufen am 31. März 2010.

[381] Vgl. Edtstadler, Karl (2005): *Die Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten – Österreich.* In: Bußjäger, Peter (Hg.): *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien, S. 87.

Der maßgeblichen Integrationskonferenz gehören die Landeshauptleute und Landtagspräsidenten an.[382] Das Präsidium des Bundesrates kann an ihren Sitzungen teilnehmen. Eine einheitliche Stellungnahme im Sinne des Art. 23d Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz liegt auch dann schon vor, wenn fünf Länder für diese stimmen und es keine Gegenstimme gibt. [383] Die realpolitische Bedeutung der Integrationskonferenz ist aber eingeschränkt, da die vom Art. 23d vorgesehenen einheitlichen Stellungnahmen zwischen den Landesregierungen koordiniert und verfasst werden.[384] Die Ausdünnung von parlamentarischen Beteiligungen in Entscheidungsfindungsverfahren, welche die EU betreffen, macht sich also auch hier bemerkbar. Zwischen 1995 und 2001 ist die Integrationskonferenz nur einmal zusammengetreten, dennoch hat es in diesem Zeitraum 28 einheitliche Stellungnahmen der Länder gegeben, obwohl eine Entscheidungsfindung durch Umfrage eigentlich nur in dringenden Fällen zulässig wäre.[385]

Der Versuch, das Stellungnahmeverfahren auf diese Weise zu institutionalisieren, kann also durchaus als Fehlschlag gewertet werden. Die tatsächliche Entscheidungsgrundlage ist bei der Landeshauptleutekonferenz verblieben. Franz Fallend nennt die IKL gar „institutionell eine politische Totgeburt".[386] Dem entgegen hat sich das Stellungnahmerecht selbst durchaus bewährt. Das zuständige Mitglied der Bundesregierung ist im selben Zeitraum nur von einer solchen gemeinsamen Stellungnahme abgewichen.[387] Dass die Länder wesentlich häufiger davon Gebrauch machen als etwa der Bundesgesetzgeber, lässt sich vor allem dadurch erklären, dass die Bundesregierung einerseits meist über die Mehrheit im Nationalrat verfügt, eine Bindung an dessen Willen daher als politisch entbehrlich erscheinen mag, und dass sich solche Bindungen andererseits in der Vergangenheit als für den österreichischen Verhandlungsspielraum im Rat negativ herausgestellt haben. Eine Stellungnahme der Länder

---

[382] Vgl. Edtstadler, Karl (2005): *Die Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten – Österreich.* In: Bußjäger, Peter (Hg.): *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien, S. 87.
[383] Vgl. Labuda, Walter (2001): *Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*. In: Merten, Detlef (Hg.): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin, S. 155.
[384] Wanke, Florian (2005): *Föderalismus in der Diskussion: Die bundesstaatliche Ordnung Österreichs und der Versuch der Bundesstaatsreform im Österreich-Konvent*. München, S. 13.
[385] Art. 3 Abs. 1 Vereinbarung gemäß Art. 15 a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, Wiener LGBl 1992/29
[386] Fallend, Franz (2003): *Föderalismus – Eine Domäne der Exekutiven?* In: Dachs, Herbert u.a.: *Der Bund und die Länder – Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat*. Wien, S. 41.
[387] Vgl. Labuda, Walter (2001): *Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*. In: Merten, Detlef (Hg.): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin, S. 155.

hingegen dient, für gewöhnlich über Parteigrenzen hinweg, vornehmlich dem Zweck der Wahrung von Länderinteressen auf EU-Ebene.

8.2. Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Länder

Durch den EU-Beitritt wurden den Ländern aber auch bundesverfassungsrechtliche Pflichten auferlegt. Sie müssen, wie bereits erwähnt, durch das Ergreifen gewisser Maßnahmen die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in ihrem selbständigen Wirkungsbereich garantieren, ansonsten „geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über.“[388] Das stellt zwar eine erhebliche Eingriffsmöglichkeit des Bundes in die Autonomie der Länder dar, erscheint aus Sicht des Bundes aber als rechtspolitisch notwendig, um die Umsetzung von Gemeinschaftsakten in Österreich zu garantieren. Durch die Möglichkeit des Bundes, bei Versäumnis oder gar Verweigerung der Länder eine EU-rechtskonforme Umsetzung zu gewährleisten und die Kompetenz an sich zu ziehen, sind etwaige politische Erpressungsversuche von Seiten der Ländervertreter von vornherein ausgeschlossen. Eine solche Maßnahme des Bundes bedeutet aber keinesfalls die dauerhafte Übertragung der gegenständlichen Kompetenz an diesen. Ein betroffenes Land kann den gesetzten Rechtsakt des Bundes wieder aufheben, indem es „die erforderlichen Maßnahmen“[389] selbst trifft.

Jedoch der Umstand allein, dass eine Art bundesexekutives Verfahren notwendig sein kann, um Rechtskonformität zu gewährleisten, zeigt deutlich, wie mangelhaft die Einbindung von bundesstaatlich organisierten Mitgliedern im Bereich der Europäischen Union stellenweise noch ist. Denn die Rechtsetzungsverfahren der Union richten sich primär an die Mitgliedsstaaten, aber nur im verminderten Maße an deren Teilstaaten.
Karl Edtstadler sieht das vor allem darin begründet, dass sich der „EU-Rechtsetzungsakt (Erlassung von Verordnungen und Richtlinien) [...] strukturell noch zu sehr am neuzeitlichen völkerrechtlichen Verhandlungsparadigma“ orientiert.

Eine Lösung dieses Problems ist bisher nicht absehbar. Sie scheitert einerseits an der Realität multilateraler Verhandlungen, die sich durch die Anzahl der Verhandlungspartner

[388] Art. 23d Abs. 5 B-VG .
[389] Art. 23d Abs. 5 B-VG .

verkomplizieren, andererseits an der Haltung der Union, Teilstaaten nicht als direkte Verhandlungspartner in ihre Verfahren zu integrieren, zumal der überwiegende Teil ihrer Mitglieder Einheitsstaaten sind, aber auch daran, dass einheitliche Positionen der Gliedstaaten untereinander oft schwer zu finden und zu formulieren sind.

8.3. Ausschuss der Regionen

Die Einrichtung des Ausschusses der Regionen hat an der mangelhaften Partizipationsmöglichkeit für Gliedstaaten und andere subnationale Verwaltungseinheiten nur wenig geändert.

Der Ausschuss wurde zwar vorwiegend gegründet, um der Forderung nach einer Einbindung von subnationalen Entitäten in die Entscheidungsprozesse der Union nachzukommen, er stellt allerdings keine parlamentarische oder parlamentsähnliche Körperschaft, sondern ein rein beratendes Organ dar. Historisch betrachtet ließen sich Parallelen zum ständestaatlichen Organisationsmodell mit seinen „vorberatenden Organen" ziehen.

Nach Art. 13 Abs. 4 EUV werden der „Rat und die Kommission [...] von einem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie einem Ausschuss der Regionen mit beratender Aufgabe unterstützt."[390] Den Ausschuss beschickt Österreich mit zwölf Mitgliedern, neun davon werden von den Ländern, drei weitere von den Gemeinden, hierbei vertreten durch den Österreichischen Städte- beziehungsweise den Österreichischen Gemeindebund, entsandt.[391]

Laut Karl Edtstadler sei der Entschluss zur Kreation des Ausschusses auch dadurch begründet gewesen, „dass nach eigener Einschätzung der EU rund drei Viertel der EU-Rechtsvorschriften auf lokaler oder regionaler Ebene umgesetzt werden."[392]

Die Ernennung der Ausschussmitglieder erfolgt durch den Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten. Der konsolidierte Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bestimmt über die Auswahlkriterien lediglich, dass sich der Ausschuss „aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder

---

[390] Vgl. Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung), Amtsblatt C 321 E vom 29.12. 2006.
[391] Vgl. Art. 23c Abs. 4 B-VG .
[392] Vgl. Edtstadler, Karl (2005): *Die Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten – Österreich.* In: Bußjäger, Peter (Hg.): *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien, S. 89.

gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sind."[393] zusammenzusetzen habe. Der Umstand, dass die Bestellung des Ausschusses letztlich in den Händen der Mitgliedsstaaten und des Rates liegt, zeigt, dass sich auf EU-Ebene noch kein Bild der Gliedstaaten und Regionen als gleichwertige oder zumindest direkte Verhandlungspartner etabliert hat und wohl auf absehbare Zeit auch nicht etablieren wird.

Die Artikel 263ff. EGV (nunmehr Art. 305 ff. EUV) durch welche der Ausschuss der Regionen eingerichtet wurde, strotzen daher nur so vor Eventualformulierungen. Wirkliche Kompetenzen, die über ein bloßes Stellungnahmerecht hinausgehen, besitzt der Ausschuss kaum. Ein zentrales Problem für die Institutionalisierung von subnationalen Gebietskörperschaftsinteressen stellt die Unterschiedlichkeit der organisatorischen Strukturen der Mitgliedsstaaten dar. Weder im Bereich Kompetenzverteilung, noch im Komplex Verfassungsorganisation finden sich große Übereinstimmungen zwischen den einzelnen EU-Mitgliedern. Das erhöht den Aufwand für Verfahren und organisatorische Strukturen innerhalb des Ausschusses und der Union.[394]

In seiner derzeitigen Konzeption stellt der Ausschuss daher lediglich ein anregendes und empfehlendes Organ zur besseren Auslotung des Subsidiaritätsprinzips, aber keine wirkliche politische Einbindung subnationaler Verwaltungseinheiten in die Entscheidungsprozesse der EU dar.

8.4. Die Klage vor dem EuGH

Im Zuge der Bund-Ländervereinbarung nach Art. 15a B-VG von 1992 wurde den Ländern auch die Möglichkeit zugestanden ein Verfahren vor dem EuGH anzustrengen, genauer, den Bund zur Führung eines solchen Verfahrens zu verpflichten. In Art. 10 Abs. 1 des Übereinkommens heißt es dazu:

> *„Wenn [...] ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen von Organen der Europäischen Gemeinschaften eine Angelegenheit betrifft, in welcher die Gesetzgebung Landessache ist, dann ergreift der Bund auf Ansuchen eines Landes die nach dem Gemeinschaftsrecht hierfür in Betracht kommenden Rechtsbehelfe*

[393] Art. 300 Abs. 3. AEUV, Europäische Union.
[394] Vgl. Edtstadler, Karl (2005): *Die Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten – Österreich.* In: Bußjäger, Peter (Hg.): *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien, S. 92.

vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, sofern kein anderes Land diesem Ansuchen widerspricht und nicht zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dagegen sprechen.“

Diese Bestimmung steht im Verfassungsrang. Die Länder können, als juristische Personen des öffentlichen Rechts, in gewissen Bereichen selbst als Kläger vor den Gerichten der Europäischen Union auftreten, die Regelung des Art. 10 Abs. 1 greift daher in solchen Fällen in denen eine Klage den Mitgliedsstaaten oder Organen der Union selbst vorbehalten ist. Dies gilt vor allem für Klagen wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, die aber auch stellvertretend vom Ausschuss der Regionen oder von nationalen Parlamenten eingebracht werden können.[395] Auch diese Regelung spiegelt den außenpolitischen Primat des Bundes wieder, der für das Völkerrechtssubjekt Republik Österreich auftritt.

8.5. Die finanziellen Verpflichtungen und Möglichkeiten der Länder

Die Länder tragen auch einen Anteil am Finanzierungsaufkommen, das der Republik durch die Österreichische EU-Mitgliedschaft erwächst. Sie finanzieren einerseits 16,835% des österreichischen Mitgliedsbeitrages[396] und tragen andererseits Anteil an Straflasten die der Republik, etwa durch Bußgeldverhängungen der Kommission oder durch Urteile des EuGH, erwachsen.[397] Durch die anteilige Mitfinanzierung des letzteren Postens „sollen sich die Sanktionslasten in der Oberverteilung zwischen Bund – Ländern (und Gemeinden) im Verhältnis der Überschreitungen aufteilen.“[398]

Erleiden die Länder oder die Gemeinden einen finanziellen Verlust durch Abgabeneinbußen[399] die etwa aus einem Urteil des EuGH resultieren, ist der Bund verpflichtet sich um den Ausgleich des Schadens zu bemühen.[400]

Des Weiteren hat sich die Republik der Union gegenüber verpflichtet, eine gewisse Budgetdisziplin zu wahren. Um also die gesamtstaatliche Ausgabenordnung im Sinne der

---

[395] Vgl. Edtstadler, Karl (2005): *Die Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten – Österreich.* In: Bußjäger, Peter (Hg.): *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien, S. 92.
[396] Vgl. Art. 1 § 9 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz 2008 BGBl. I Nr. 103/2007.
[397] Vgl. Schäffer, Heinz (2001): *Das Finanzsystem im österreichischen Bundesstaat*. In: Merten, Detlef (Hg.): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin, S. 132.
[398] Ebd., S. 132.
[399] Dies war etwa durch die Abschaffung der Getränkesteuer der Fall.
[400] Vgl. Schäffer, Heinz (2001): *Das Finanzsystem im österreichischen Bundesstaat*. In: Merten, Detlef (Hg.): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin, S. 132.

gemeinschaftlichen Verpflichtungen Österreichs zu gewährleisten, wurde aufgrund eines eigenen Bundesverfassungsgesetzes[401] die „Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund Ländern und Gemeinden“ kurz der „Österreichische Stabilitätspakt“ gegründet. Dieser erlegt den Vertragsparteien budgetäre Verpflichtungen auf und soll die langfristige Konsolidierung des Gesamtstaatshaushaltes gewährleisten. Um eine übermäßige Belastung einer Gebietskörperschaft durch die Rechtsetzung einer anderen zu vermeiden, wurde zusätzlich ein Konsultationsmechanismus geschaffen.[402]

Für Prozesse, die der Bund im Auftrag der Länder vor dem Europäischen Gerichtshof führt, haben die Länder gemäß Art. 12 der 15a-Vereinbarung von 1992 diesem vollen Kostenersatz zu leisten. Ebenso haben sie jene Belastungen zu tragen, die der Republik aus Urteilen des EuGH wegen gemeinschaftsrechtswidrigen Verhaltens der Länder erwachsen.

Die Länder sind gemeinsam mit dem Bund auch für die Verwaltung und Kontrolle der Belange des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Österreich zuständig. Die hierfür notwendigen Regelungen wurden wiederum im Rahmen einer 15a-Vereinbarung getroffen.[403] Im Zuge der europäischen Strukturförderung arbeiten die Länder auch gemeinsam mit dem Bund Regionalförderprogramme aus und stimmen deren Umsetzung oder etwaige Kofinanzierungen miteinander ab.[404]

8.6. Die Rechte des Bundesrates

Art. 23e Abs. 1 B-VG bestimmt, dass die zuständigen Mitglieder „der Bundesregierung [...] den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben“ haben. Eine solche Stellungnahme des Bundesrates ist nur bindend, wenn sie in einem

---

[401] Eine Vereinbarung nach Art. 15a kam nicht in Frage da solche Gliedstaatsverträge die Gemeinden nicht inkludieren. Daher wurde dem Städte- sowie dem Gemeindebund durch das sogenannte Ermächtigungsgesetz die Möglichkeit zum rechtskonformen Abschluss des Stabilitätspaktes eingeräumt. (siehe dazu: Schäffer, Heinz (2001): *Das Finanzsystem im österreichischen Bundesstaat*. In: Merten, Detlef (Hg.): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin, S. 127 und BGBl. I 1998/ 61).

[402] Vgl. Schäffer, Heinz (2001): *Das Finanzsystem im österreichischen Bundesstaat*. In: Merten, Detlef (Hg.): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin, S. 127.

[403] Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007-2013, BGBl. I Nr. 60/2008.

[404] Vgl. Edtstadler, Karl (2005): *Die Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten – Österreich.* In: Bußjäger, Peter (Hg.): *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien, S. 86.

Bereich ausgesprochen wird, in welchem die Zustimmung der Länderkammer nach Art. 44 Abs. 2 B-VG unbedingt notwendig, und die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch ein Bundesverfassungsgesetz zwingend ist. Dies betrifft also Verfassungseingriffe, durch welche „die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt“[405] wird. Weicht das zuständige Mitglied der Bundesregierung von der bindenden Stellungnahme des Bundesrates ab, darf es dies auch hier nur aus „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“[406] tun. Eine Informationspflicht dem Bundesrat gegenüber besteht in diesem Fall nicht.

Durch Novelle wurde dem Bundesrat in Art. 23e Abs. 6 B-VG die Möglichkeit eingeräumt, einem speziellen Ausschuss des Bundesrates das Stellungnahmerecht einzuräumen, ohne dass sich der Bundesrat selbst mit der Materie zu befassen hat, in diesem Fall sind die Sitzungen des Ausschusses prinzipiell öffentlich.[407] Der Bundesrat hat von diesem Recht Gebrauch gemacht und in seiner Geschäftsordnung dem EU-Ausschuss diese Rolle zugewiesen. Das Bundesratsplenum kann die Entscheidungssache jedoch jederzeit mit Beschluss oder auf Verlangen der Mehrheit der Bundesräte dreier Länder wieder an sich ziehen. Es ist dem EU-Ausschuss auch möglich, dem Bundesrat die Abgabe von Stellungnahmen nur zu empfehlen ohne diese Maßnahme selbst zu setzen.[408]

Im Gegensatz dazu ist es dem Nationalrat, beziehungsweise dem Hauptausschuss oder dem EU-Ausschuss des Nationalrates, zumindest theoretisch, jederzeit möglich das Mitglied der Bundesregierung, welches Österreich im Rat vertritt, an seinen Entschluss zu binden.

Auch was die österreichische Mitwirkung an der Bestellung von Organen der EU betrifft, hat die Bundesregierung den Bundesrat nach Art. 23c B-VG nur zu informieren und zwar nach erfolgter Mitwirkung, während Nationalrat und Bundespräsident bereits über Vorhaben in diesem Bereich in Kenntnis gesetzt werden müssen. Die Länderkammer hat hierbei also nicht einmal die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Informationspflicht der Bundesregierung dem Bundesrat gegenüber führt zu einem Aktenaufkommen von etwa 20.000 Dokumenten jährlich, die durch die Parlamentsdirektion

---

[405] Art. 44 Abs. 2 Satz 1 B-VG idF BGBl. I Nr. 100/2003.
[406] Art. 23e Abs. 6 Satz 2 B-VG idF BGBl. I Nr. 100/2003.
[407] Vgl. Labuda, Walter (2001): *Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*. In: Merten, Detlef (Hg.): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin, S. 153.
[408] Vgl. ebd.

vorverarbeitet werden. Der Bundesrat befasst sich mit einzelnen Akten für gewöhnlich, sobald sein EU-Ausschuss diese auf seine Tagesordnung gesetzt hat.[409]

8.7. Der Vertrag von Lissabon

Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Rolle der Länder und subnationalen Verwaltungseinheiten im Rahmen der EU nicht wesentlich verändert. Während eine Aufwertung der Stellung der nationalen Parlamente im EU-Rechtsetzungsverfahren stattfand, könnte eine Beteiligung gliedstaatlicher Gesetzgebungskörperschaften höchstens über nationale Regelungen, sprich die Teilnahme an der Willensbildung des gesamtstaatlichen Vertretungskörpers, erreicht werden. Belgien etwa hat bereits in der „Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat“ in Punkt 51 festgehalten, dass sowohl die beiden eigentlichen Parlamentskammern des Gesamtstaates, „als auch die Parlamente der Gemeinschaften und Regionen — je nach den von der Union ausgeübten Befugnissen — als Bestandteil des Systems des nationalen Parlaments oder als Kammern des nationalen Parlaments handeln“.[410] Das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten erwähnt in einer Broschüre über den Reformvertrag dessen Auswirkungen auf die Länder unter der Überschrift „Anerkennung der lokalen Ebene“ mit einem Absatz: „Die Selbstverwaltung der Regionen und der Gemeinden wird im Vertrag anerkannt. Dasselbe gilt für das Subsidiaritätsprinzip für die Mitgliedstaaten. Die EU muss die politischen und verfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Mitgliedstaaten – etwa die Bundesstaatlichkeit in Österreich – und deren nationale Identität akzeptieren.“[411] Über die klassischen EU-Vertragsformeln „die Union erkennt [...] an“[412] oder „die Union achtet[...]“[413] würde wohl auch eine abermalige Neuregelung der Einbindung von Regionen und Gliedstaaten in den EU-Bereich kaum hinausgehen.

---

[409] Vgl. Labuda, Walter (2001): *Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*. In: Merten, Detlef (Hg.): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin, S. 152.
[410] Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat, C. Erklärungen der Mitgliedstaaten 51., *Erklärung des Königreichs Belgien zu den nationalen Parlamenten*.
[411] Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, *Der Vertrag von Lissabon – Die EU-Reform 2007 im Überblick*, S. 8.
[412] Vgl. Art. 6 Abs. 1. EUV, Europäische Union.
[413] Vgl. Art. 4 Abs. 2. EUV, Europäische Union.

8.8. Unmittelbare Auswirkungen auf die Landesverfassungen

Zur Regelung ihrer Teilnahme am europäischen Integrationsprozess und an den Verfahren auf EU-Ebene, haben einige Länder besondere Bestimmungen in ihre Landesverfassungen aufgenommen.

Das Burgenland etwa konstituiert durch seine Verfassung – gemeint ist hier das verfassungsgesetzliche Hauptdokument – einen eigenen Integrationsausschuss und überträgt ihm – vorbehaltlich der Rechte des Plenums – die betreffenden Angelegenheiten im Teil- und Stellungnahmerecht der Länder. Die Landesregierung wird zur umfassenden Information des Landtages in allen Angelegenheiten, in denen sie selbst von der Bundesregierung informiert wird, verpflichtet. Der Landtag kann die Landesregierung zur Abgabe einer Stellungnahme in seinem Sinn verpflichten, wovon die Landesregierung nur in Ausnahmefällen abweichen darf.[414]

Salzburg regelt die betreffenden Parlamentsrechte in der Landtagsgeschäftsordnung in ähnlicher Weise wie das Burgenland, hier jedoch zunächst auf einfachgesetzlicher Basis.[415] Dafür wurde im Gegenzug ein eigenes Landesverfassungsgesetz „über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration“ erlassen.[416]

Die steirische Landesverfassung sieht in § 18 Abs. 8 die Einrichtung eines Ausschusses vor, der sich mit Themen der europäischen Integration befasst[417] und hat dessen Mitwirkungsrechte sogar in einem eigenen Landesverfassungsgesetz „über den Ausschuss für Europäische Integration“ geregelt.[418]

Auch Tirol regelt die Einrichtung eines solchen Ausschusses und hat ein ähnliches Landesverfassungsgesetz erlassen.[419]

Vorarlberg regelt, ähnlich wie das Burgenland, die betreffenden Belange in der Landesverfassung selbst.[420] Interessant erscheint auch, dass beide 15a-Vereinbarungen, die die Mitwirkungsrechte der Länder mit dem Bund und deren Koordination untereinander

---

[414] Vgl. Art. 83 L-VG idF LGBl. Burgenland Nr. 10/2008.
[415] Vgl. § 26 und § 70 GO-LT idF LGBl. Salzburg idF Nr. 70/2009.
[416] Vgl. Landesverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1992 über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration, LGBl. Salzburg Nr. 50/1993.
[417] Vgl. L-VG 1960 idF LGBl. Steiermark Nr. 44/2004.
[418] Vgl. Landesverfassungsgesetz vom 23. Juni 1992 über den Ausschuß für Europäische Integration, LGBl. Steiermark Nr. 48/1992.
[419] Vgl. Landesverfassungsgesetz vom 18. November 1992 über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration LGBl. Tirol Nr. 17/1993.
[420] Art. 55 L.V., idF LGBl. Vorarlberg Nr. 34/2009.

regeln – im Übrigen ebenso die Vereinbarung über den österreichischen Stabilitätspakt – in Vorarlberg im Verfassungsrang stehen.[421]

Auch der oberösterreichische Landtag hat ein separates LVG erlassen, das die Integrationsmaterie regelt.[422]

Kärnten, Niederösterreich und Wien haben weder in ihren Verfassungen, noch in den Landtagsgeschäftsordnungen, noch in eigenständigen Verfassungsgesetzen entsprechende Regelungen zur Teilhabe ihrer Landtage an der Mitwirkung der Länder an der europäischen Integration, die über die verfassungsrechtlich vorgeschriebene bloße Umsetzung in landesgesetzliche Regelungen hinausgeht, getroffen.

8.9. Wirksamkeit und Bedeutung der Länderbeteiligung

Die Länder haben seit dem EU-Beitritt Österreichs von ihren, wenn auch eingeschränkten, Möglichkeiten zur Partizipation auf EU-Ebene regen Gebrauch gemacht.[423] Allgemein hatte der Beitritt eine weitere Macht- und Kompetenzverschiebung in Richtung der Exekutive zur Folge. Der Bereich Ländermitwirkung bildet hier keine Ausnahme. Sowohl die Willensbildung für gemeinsame Stellungnahmen, als auch die Vertretung der Länder im Rat oder im Ausschuss der Regionen haben die Position der Landeshauptleute im politischen System der Länder noch zusätzlich gestärkt. Die Tatsache, dass auch die Landtagspräsidenten an der Integrationskonferenz der Länder teilnehmen, vermag dieses Ungleichgewicht zwischen Vollziehung und Gesetzgebung, vor allem mit Blick auf die gegenwärtige realpolitische Bedeutung dieser Institution und die Tatsache, dass die Stimmabgabe in der IKL durch den Landeshauptmann erfolgt,[424] nicht zu mildern. Eine Beteiligung der Landtage kann nur aufgrund entsprechender Bundes- oder Landesverfassungsgesetze oder auf Basis von Ausführungsgesetzen – wie der Landtagsgeschäftsordnung – erfolgen.[425] Sie bietet einen

---

[421] Vgl. Vgl. Wieser, Bernd (2008): *Zur Neukodifikation des österreichischen Landesverfassungsrechts*. Wien, S. 168 f; Staatsrechtliche Vereinbarung über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl. Vorarlberg Nr. 47/1992; Staatsrechtliche Vereinbarung über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl. Vorarlberg Nr. 16/1993.

[422] Vgl. Landesverfassungsgesetz vom 3. Dezember 1993 über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration, LGBl. Oberösterreich Nr. 7/1994.

[423] Bis zum Jänner 2005 wurden allein 59 einheitliche Stellungnahmen der Länder abgegeben. (siehe dazu: Edtstadler, Karl (2005): *Die Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten – Österreich*. Wien, S.87)

[424] Vgl. Art. 3 Abs. 3 Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Integration.

[425] Vgl. etwa Art. 55 L.V., LGBl. Vorarlberg idF LGBl. Vorarlberg Nr. 34/2009.

gewissen Ausgleich zur Regierungslastigkeit der betreffenden 15a-Vereinbarungen. Eine Beteiligung des Bundesrates an der Formulierung von Länderinteressen im Bereich der österreichischen EU-Politik findet, der Stellung der Länderkammer im politischen Gefüge entsprechend wenig überraschend, nur äußerst eingeschränkt statt und ist effektiv kaum von Bedeutung. Ein Mitgrund mag sein, dass – wie es der damalige Vorarlberger Landeshauptmann Martin Purtscher ausdrückte – die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht den eigenen Wirkungsbereich der Länder betreffe und der Bundesrat, als Mitwirkungsorgan an der Bundesgesetzgebung, dafür nicht infrage komme.[426]

9. Der österreichische Föderalismus im Vergleich

9.1. Die formelle Autonomie

Unter den drei klassischen europäischen Bundesstaaten Österreich, Deutschland und Schweiz – Belgien wird hier aufgrund der Komplexität und der dadurch erschwerten Vergleichbarkeit seines föderalen Systems ausgespart – nimmt Österreich in vielerlei Hinsicht eine Sonderrolle ein. Ein Beispiel hierfür bilden die umfassenden bundesverfassungsrechtlichen Regelungen, denen die Gliedstaaten hierzulande unterworfen sind.

Während das Bundes-Verfassungsgesetz den Ländern ihre innere Organisation oft bis ins Detail vorschreibt, begnügen sich die Schweizerische Bundesverfassung und das Deutsche Grundgesetz mit allgemeinen Vorschriften:

> *„Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. […] Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes. Der Bund gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen.“*[427]

> *„Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das*

[426] Vgl. Fallend, Franz (2003): *Föderalismus – Eine Domäne der Exekutiven?* In: Dachs, Herbert u.a.: *Der Bund und die Länder – Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat*. Wien, S. 40.
[427] Art. 51 Abs. 1 f. BV, Schweiz.

Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. […]"[428]

Das österreichische Bundesverfassungsrecht ist geprägt von einem tiefen Misstrauen gegenüber Selbstorganisationsfähigkeit und Bundestreue der Länder. Es gibt wohl kaum einen anderen Bundesstaat, in dem der Bund seinen Gliedern etwa den Aufbau und die Organisation ihrer Ministerialbürokratie durch ein gesondertes Verfassungsgesetz vorschreibt.[429]
Der Vergleich mit der Schweiz und Deutschland zeigt jedoch, dass auch dort – trotz des Fehlens solcher Bestimmungen – kein Wildwuchs gliedstaatlicher Organe und Behörden herrscht.
Obwohl das Deutsche Grundgesetz kein Einkammerparlament für die Länder vorschreibt, haben alle dieses Prinzip verwirklicht. Selbst das föderalistisch orientierte Bayern hat seinen Senat mit Wirkung zum 1. Jänner 2000 abgeschafft.[430] Auch sämtliche 26 Schweizer Kantone haben lediglich unikamerale Parlamente, sieht man vom bloßen Vorbereitungscharakter jener Versammlungen ab, die in Kantonen mit dem Prinzip der Landsgemeinde bestehen.[431]

Errechnet man die Gesamtzahl der Abgeordneten in den Gliedstaatsparlamenten der drei genannten Bundesstaaten, kommt Österreich auf insgesamt 448 Landtagsabgeordnete, Deutschland auf 1861 und die Schweiz gar auf 2608 Parlamentarier in ihren Ländern und Kantonen. [432] Auf die Bevölkerung des Gesamtstaates gerechnet kommen in Österreich damit 5,3 Landtagsabgeordnete, in Deutschland 2,3 und in der Schweiz 33,5 Mandatare von Gliedstaatsparlamenten auf 100.000 Einwohner.[433]
Dabei ist zu beachten, dass man in Deutschland mit Flächenstaaten, deren Einwohnerzahl jene Österreichs wie im Fall von Nordrhein-Westfalen manchmal um mehr als das Doppelte übersteigt, natürlich eine verhältnismäßig geringere Anzahl von Mandataren benötigt, um arbeitsfähige Parlamente zu erhalten. Naturgemäß steigt das Verhältnis von Abgeordneten zu Bürgern je kleiner ein Staat oder Gliedstaat ist. Dennoch stellt sich etwa bei manchem

[428] Art. 28 Abs. 1 GG, Deutschland.
[429] Bundesverfassungsgesetz über die Ämter der Landesregierungen BGBl. Nr. 289/1925.
[430] Vgl. Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates vom 20. Februar 1998 (GVBl. S. 42, BayRS 100-4-S)
[431] Vgl. Die Interessengemeinschaft Kantonsparlamente ICC: *Parlamente im Vergleich*. http://www.kantonsparlamente.ch, abgerufen am 31. März 2010.
[432] Eigene Berechnung aufgrund der Angaben der Webseiten der jeweiligen Landesparlamente zum 28. Feber 2010. Die Berechnung für die Schweiz bezieht bereits die 2010 erfolgende Reduzierung der Sitzanzahl im Landrat von Glarus ein.
[433] Eigene Berechnung, Bevölkerungszahl nach Angaben der jeweiligen statistischen Ämter für 2009. Mandatarszahl auf eine Nachkommastelle gerundet.

Schweizer Kanton die Frage der Verhältnismäßigkeit der Zahl an Parlamentariern. Auch wenn einem Kanton ungleich mehr Aufgaben zur Gesetzgebung übertragen sind, als einem Österreichischen Land, so stellt sich die Zahl von 180 Zürcher Kantonsräten im Verhältnis zu 183 österreichischen Nationalratsabgeordneten oder 187 nordrhein-westfälischen Landtagsabgeordneten doch als überproportional groß dar, zumal der Kanton Zürich weniger Einwohner hat als Oberösterreich.

Nach der Freigabe der Bestimmung über die Zahl der Landtagsabgeordneten in die Verfassungsautonomie der Länder durch die Aufhebung von Art. 95 Abs. 4 B-VG aF[434] ist es zu keiner Explosion der Abgeordnetenzahlen in den Landesparlamenten gekommen.

Es ist also anzunehmen, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber eine weitere Deregulierung der Autonomieeinschränkung nicht in dem Sinn bereuen müsste, als dass die Länder diese im Übermaß politisch ausnutzen würden. Die Beispiele Deutschlands und der Schweiz zeigen, dass auch mit ausschließlich grundsätzlichen Regelungen durch die Bundesverfassung ein geordnetes und rechtsstaatliches Gefüge in den Gliedstaaten entsteht. Die Furcht, dass eine Freigabe gewisser Regelungstatbestände zu einer Wucherung von Landesverfassungsbestimmungen und Landesorganen führen würde, hat sich zumindest bisher nicht bestätigt.

In einigen Bereichen ist die formelle Autonomie der Gliedstaaten in Österreich sogar weiter gefasst als in seinen föderativen Nachbarstaaten. So sieht etwa Kelsen im prinzipiellen Vorrang des Bundesrechtes ein Charakteristikum des Bundesstaates.[435] Während aber in Deutschland und in der Schweiz dementsprechend der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landes- bzw. Kantonsrecht“ gilt, wurde dieser in Österreich nicht verwirklicht.[436] Bundes- und Landesrecht sind hier prinzipiell gleichrangig. Eine Ausnahme bildet das Landesverfassungsrecht, das der Bundesverfassung zu entsprechen hat.

Einen Sonderfall könnte jedoch die bereits erwähnte Bestandsgarantie des Art. 2 Abs. 3 B-VG statuieren. Demgemäß wäre ein Bundesverfassungsgesetz, das Änderungen im Bestand der Länder vorsieht und ohne Zustimmung der Landesverfassungsgesetzgeber erlassen wurde,

---

[434] Geändert 1977 durch B-VGN (BGBl. 539). Vgl. Koja, Friedrich (1967): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Wien, S. 69; sowie Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien, S. 99.

[435] Vgl. Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen, S. 176.

[436] Vor allem Vorarlberg hatte sich vehement gegen die Aufnahme einer solchen Bestimmung ausgesprochen. Vgl. Schmitz, Georg (Verf.) (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien, S. 66.

vom Verfassungsgerichtshof aufzuheben. Die Tatsache, dass Länder und Landesverfassungen an sich bestehen, ist damit durch Bundesverfassungsgesetz – auch durch eine etwaige Gesamtänderung der Bundesverfassung – nicht mehr änderbar.

9.2. Rechtstheoretische Unterschiede

9.2.1. Präambeln

Einen grundlegenden Unterschied zwischen den einzelnen europäischen Gliedstaatsverfassungen bilden rechtstheoretische Wesensmerkmale. Dabei sticht zunächst das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Präambeln ins Auge. Wie bereits im Vergleich der österreichischen Landesverfassungen untereinander dargelegt, sind diese aus rechtstheoretischer Sicht abzulehnen. Der starke rechtspositivistische Einfluss in Österreich hat – bis auf Tirol – die Aufnahme von Präambeln in die Verfassungen bis dato verhindert. In Deutschland und der Schweiz finden sich Präambeltexte wesentlich häufiger. Von 26 Schweizer Kantonen haben 21 ihrer Verfassung eine Präambel vorangestellt, davon weisen 15 einen direkten Gottesbezug auf. Etliche Schweizer Kantone verkünden, ebenso wie der Bund, ihre Verfassungen „Im Namen Gottes des Allmächtigen!“.[437] Von jenen Verfassungsvorworten, die Gott nicht explizit nennen, verweisen vier auf die Verantwortung des Menschen vor der Schöpfung.[438]
Von den 16 deutschen Landesverfassungen besitzen 13 ein Proömium, davon beziehen sich sieben direkt auf Gott, eines auf die Schöpfung. Ebenfalls sehr verbreitet ist der – dem Vorbild des Art. 1 GG folgende – Verweis auf die Würde des Menschen.[439]

Auch die Präambeln in Deutschland und der Schweiz greifen dabei historische Legitimationen auf, ergehen sich letztendlich aber nur in einer floskelhaften Ausdrucksweise. Ein Beispiel hierfür bildet die Präambel zur Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg:

---

[437] Vgl. Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald [Nidwalden] vom 10. Oktober 1965, SR 131.216.2; Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968, SR 131.216.1; Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907, SR 131.232; sowie die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101; ähnlich die Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984, SR 131.214.
[438] Eigene Zählung, Vgl. http://www.admin.ch/ch/d/sr/13.html#131, aufgerufen am 31. März 2010.
[439] Eigene Zählung, Vgl. die offiziellen Webseiten der deutschen Landesparlamente.

„Die Freie und Hansestadt Hamburg hat als Welthafenstadt eine ihr durch Geschichte und Lage zugewiesene, besondere Aufgabe gegenüber dem deutschen Volke zu erfüllen."[440]

9.2.2. Verfassungstext

Die Anlehnung an naturrechtliche Überlegungen, die sich in vielen der hier verglichenen Gliedstaatsverfassungen in der Wahl einer Präambel – und deren entsprechenden Inhalt – ausdrücken, pflanzt sich auch im eigentlichen Gesetzestext fort. Dabei werden oft Formulierungen gewählt, die vom rechtspositivistischen Standpunkt aus völlig sinnfrei sind, da sie schlichtweg keine Rechtspflicht enthalten und nicht einmal auf eine solche hindeuten. Zwar ist zu beachten, dass Verfassungen – auch in Österreich – meist auf Formulierungen zurückgreifen, die den Gesetzesbefehl fälschlicherweise als bereits gegebenen Zustand formulieren, dennoch geben manche Verfassungsbestimmungen – unabhängig von der strenggenommen verfehlten Sein-Sollen-Diktion – selbst bei geneigter Betrachtung keine Rechtfertigung für ihre Existenz als Rechtssatz. Oft mangelt es an der ausreichenden Bestimmtheit des Gesetzes. Als Beispiel sei hier der Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 der baden-württembergischen Landesverfassung angeführt:

„Der Mensch ist berufen, in der ihn umgebenden Gemeinschaft seine Gaben in Freiheit und in der Erfüllung des christlichen Sittengesetzes zu seinem und der anderen Wohl zu entfalten."[441]

Es kann wohl kaum die Absicht des baden-württembergischen Landesverfassungsgesetzgebers gewesen sein, seine Bürger zur Einhaltung der christlichen Werteordnung zu nötigen, zumal die Landesverfassung auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit garantiert.[442] Vielmehr setzt sich die hohle Formulierungsweise der Präambel im Gesetzestext fort.

---

[440] Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBl. I 100-a), Präambel.
[441] Art. 1 Abs. 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. 1953, 173).
[442] Vgl. Art. 2 Abs. 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. 1953, 173) iVm Art. 4 Abs. 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23 Mai 1949 idF dBGBl. I S. 2248.

An manchen Stellen verwenden Gliedstaatsverfassungen über Bundesstaatsgrenzen hinweg denselben Wortlaut. Ein Beispiel bilden die Landesverfassungen des Burgenlandes und von Hamburg. Art. 3 Abs. 1 der Hamburger Verfassung und Art. 1 Abs. 1 L-VG Burgenland sind bis auf den Staatsnamen inhaltlich identisch:

„Die Freie und Hansestadt Hamburg ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat."

„Burgenland ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat."

Auch hier gilt wieder, dass solche Programmsätze allein keine rechtliche Bedeutung entfalten können, wenn sie sich nicht im Verfassungsganzen widerspiegeln. Sie können ohne diese Präzisierung im Gesetzeskörper der bloße Ausdruck eines Etikettenschwindels sein, wie etwa die offizielle Bezeichnung so vieler Staaten, die das Wort „demokratisch" im Namen trugen und tragen, jedoch oft meilenweit von einer Demokratie entfernt sind.

9.3. Die materielle Autonomie

Was den Kompetenzbestand seiner Gliedstaaten anbelangt bewegt sich Österreich eindeutig am untersten Level, nicht nur im Vergleich mit europäischen Bundesstaaten. Während die formale Autonomie der Länder zumindest seit den 70er-Jahren eine Aufwertung erfahren hat, ist die Zahl der Regelungstatbestände, die deren Gesetzgebungshoheit unterworfen sind, seit 1920 kontinuierlich zurückgegangen.[443] Agenden wie die innere Sicherheit befinden sich in Österreich beinahe ausschließlich[444] in der Hand des Bundes, während die öffentliche Sicherheitspolizei in Deutschland großteils in den Aufgabenbereich der Länder fällt und der Bund in der Schweiz nur eine sehr eng begrenzte und hauptsächlich auf Auslandskooperation beschränkte Polizeikompetenz besitzt.
Selbst Materien mit überwiegendem lokalem Bezugspunkt wie das Pflichtschulwesen werden, wie erwähnt, in Österreich mehrheitlich zentral geregelt. Ludwig Adamovich meint in seinem Interview dazu:

[443] Vgl. Öhlinger, Theo (2009): *Verfassungsrecht*. 8. überarbeitete Auflage. Wien, S. 58.
[444] Eine gewisse Ausnahme bilden im Bereich der Wachkörper die örtliche Sicherheitspolizei (Stadtpolizeien, Gemeindesicherheitswachen etc.). Vgl. Art. 15 Abs. 2 B-VG und Art. 118 Abs. 3 B-VG.

„Sie werden mit Sicherheit keinen europäischen Bundesstaat finden, in dem die ganze Lehrplangestaltung Bundessache ist."[445]

Selbst neben der bereits relativ schwach ausgeprägten formalen Verfassungsautonomie, wirken die materiellen Kompetenzen der Länder sehr dürftig. Selbst autonome Provinzen in Spanien und Italien haben wesentlich größere Gesetzgebungshoheiten als ein österreichisches Land.

10. Die Föderalismusdebatte

Ein Dauerthema der österreichischen Innenpolitik ist die Föderalismusdebatte, die vor allem in Verbindung mit den Begriffen Bundesstaats- und Verwaltungsreform seit Jahrzehnten immer wieder auflebt. Dabei wird die Gliedstaatlichkeit der Länder an sich und damit auch deren Verfassungsautonomie immer wieder infrage gestellt. Gegen die bundesstaatliche Organisationsform wird dabei – neben der Ansicht, dass eine einheitliche Gesamtstaatsgesetzgebung wünschenswert wäre und die Landtage überflüssig seien – vor allem das Kostenargument ins Feld geführt.

10.1. Die Bundesstaatsreform

10.1.1. Der Stellungskrieg

Die Bundesstaatsreform, als politischer Dauerbrenner der Zweiten Republik, hat eine ungebrochen hohe Zahl an Anhängern, aber nur noch wenige, die ihre Umsetzung für möglich halten. Auch Ludwig Adamovich hat seinen Glauben an die tatsächliche Verwirklichbarkeit einer Verfassungs- und Verwaltungsreform in absehbarer Zeit bereits verloren:

„Als langjähriger Beobachter der Szene kann man da nur skeptisch sein. Sonst müsste man schon eine Parzivalnatur sein."[446]

Dabei war die Reform vor dem EU-Betritt Österreichs bereits paktiert, scheiterte dann aber am Verlust der Zweidrittelmehrheit der großen Koalition und den Forderungen der

[445] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.
[446] Ebd.

Opposition.[447] Im Österreich-Konvent wurden viele Pläne zur Neugestaltung des Staatswesens gewälzt, seine Ergebnisse wurden bis heute nicht umgesetzt. Auch das von Andreas Khol und Peter Kostelka aufgegriffene Drei-Säulen-Modell für eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, ist bis dato nicht verwirklicht worden. Die Diskussion scheint festgefahren. Als Grund kann wohl die Beharrungstendenz mehrerer politischer Akteure ausgemacht werden. Für Heinz Mayer treten dabei vor allem Landespolitiker als Verhinderer auf.[448] Adamovich sieht die Diskussion als Grabenkampf an und vergleicht sie mit dem Stellungskrieg zwischen Österreichern und Italienern an der Isonzofront im Ersten Weltkrieg. Ein Hauptproblem scheint tatsächlich zu sein, dass alle Seiten entweder auf einen Durchbruch oder das Halten der derzeitigen Stellung setzen und weniger auf „Friedensverhandlungen". Das mag vor allem daran liegen, dass die Reformdiskussion immer auch eine Grundsatzdebatte um die Sinnhaftigkeit des Föderalismus in Österreich mit einbezieht. Für die Länder sind mit der Verfassungs- und Verwaltungsreform also auch zwangsläufig existenzielle Fragestellungen verbunden.

Die politischen Fronten

Der politische Stellungskampf verläuft dabei nicht mehr nur zwischen einer zentralistisch orientierten Sozialdemokratie und einer föderalismusfreundlicheren Volkspartei. Sowohl Mayer als auch Adamovich verweisen auf die starke Basis, die die SPÖ in den vergangenen Jahren in den Ländern aufbauen konnte. Nunmehr stehen vier „schwarze" gleichvielen „roten" Landeshauptleuten gegenüber, was auch zu einem Erstarken der föderalistischen Komponente innerhalb der SPÖ geführt hat.[449] Zudem zeigt sich vor allem der Wirtschaftsflügel innerhalb der ÖVP immer föderalismuskritischer.

Mayer sieht die Möglichkeiten der Landespolitik hauptsächlich in einem stark ausgeprägten Verhinderungspotential gegeben.[450] Und tatsächlich haben die Länder bisher in weiten Teilen Reformvorhaben nach ihren Möglichkeiten blockiert. Das gilt jedoch nicht nur für Zentralisierungstendenzen, sondern auch für Bestrebungen nach einer Föderalisierung gewisser Materien, wie zum Beispiel der Steuerhoheit. Es scheint so, als wollten die Verantwortlichen auf Landesebene grundsätzlich keine Politikfelder bestellen, die zur „harten

[447] Vgl. Interview mit Martin Purtscher im Anhang.
[448] Vgl. Interview mit Heinz Mayer im Anhang.
[449] Vgl. Interviews mit Heinz Mayer und Ludwig Adamovich im Anhang.
[450] Vgl. Interview mit Heinz Mayer im Anhang.

Hand“ des Staates gehören. Man macht sich durch Steuerausgaben wesentlich beliebter, als durch Steuereinnahmen. Martin Purtscher, selbst für eine Steuerhoheit der Länder, gesteht in seinem Interview die Verhinderung durch andere Landespolitiker ein. Dabei führt er aus, dass die Steuerhoheit für Gliedstaaten Vor- und Nachteile mit sich bringe. Die interkantonale Steuerkonkurrenz in der Schweiz habe eben auch ihre Schattenseiten.[451] Dabei wäre es wohl schon als Fortschritt zu betrachten, wenn die Länder in Österreich die Finanzverwaltung übernehmen würden. Ludwig Adamovich bezeichnet den Umfang der unmittelbaren Bundesverwaltung als „irrwitzig“.[452] Es stünde also auch ein Sinneswandel auf landespolitischer Ebene an, der die Einsicht bringen müsste, dass man, wenn man Kompetenzerweiterungen fordert, sich nicht nur die Rosinen aus dem Kuchen picken kann.

Die Fronten in der Wissenschaft

Der Graben verläuft aber nicht nur zwischen den oder innerhalb der politischen Parteien und den Vertretern von Bund und Ländern, sondern auch innerhalb der Wissenschaft. Besonders der juristische Schulenstreit zwischen Innsbruck und Wien macht sich hierbei bemerkbar. Auf die Frage, woran seiner Meinung nach die angestrebte Verfassungs- und Verwaltungsreform bisher gescheitert sei, ob man parteipolitische vor öffentliche Interessen gestellt habe oder der Leidensdruck bisher noch zu gering gewesen sei, führt Ludwig Adamovich aus:

> *„Nein, es sind einfach die Interessen zu gegensätzlich und zwar nicht nur auf der parteipolitischen Ebene, sondern auch sonst überall.“*[453]

Heinz Mayer, als führender Vertreter des Wiener Rechtspositivismus, kann sich eine wirksame Verwaltungsreform nur vorstellen, wenn mit ihr ein Machtverlust der Länder einhergeht:

> *„Meine persönliche Einschätzung ist, dass […] wenn Sie eine sinnvolle Verwaltungsreform – und jede Verwaltungsreform ist sofort auch mit Verfassungsfragen verbunden – in bestimmten Bereichen machen wollen, zum Beispiel im Bildungsbereich, geht es gar nicht darum, dass ich das Schulrecht*

[451] Vgl. Interview mit Martin Purtscher im Anhang.
[452] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.
[453] Ebd.

tangier, sondern es geht um die Bildungsverwaltung oder die Organisation. Oder die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, wenn Sie das versuchen zu reformieren, sind Sie sofort in Verfassungsfragen. Ich glaube […] eine echte Reform muss zwangsläufig zur Einschränkung der Kompetenzen der Länder führen, muss auch zum Machtverlust der Länder führen.“[454]

Peter Bußjäger, ein wichtiger Proponent der sogenannten „Innsbrucker Schule“, stellt sich dieser Auffassung wenig überraschend vehement entgegen. Auf die Frage, ob er sich der Meinung Mayers zum zwangsläufigen Kompetenzverlust der Länder durch eine Verwaltungsreform anschließen könne, entgegnet er:

„Der würde ich entschieden widersprechen. Überhaupt nicht, man kann auch eine Kompetenzrechtsreform durchführen, die die Länder, die den Föderalismus stärkt und gleichzeitig auch Effizienz bringt. Wenn ich [mir] dieses komplizierte Durcheinander, nur im Bereich des Bildungswesens […] anschaue, dann kann ich mir vorstellen, dass man […]ohne nennenswerten Verlust an einheitlichen Standards auf der Ebene der Länder viel größere Gestaltungsfreiheit einräumen könnte und dadurch auch Innovation und dadurch letztlich auch die Effizienz im Bildungswesen stärken [könnte].“[455]

10.1.2. Lösungsansätze

Aufgrund der mehrfach verfahrenen Situation erscheint es als äußerst schwierig für alle Seiten annehmbare Lösungen zu verhandeln und durchzusetzen.
Dreh- und Angelpunkt der Föderalismusdiskussion bildet dabei die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Die Beharrungspolitik der Länder in dieser Frage ist mitunter auch auf Angst vor dem absoluten Bedeutungsverlust zurückzuführen. Der Bund wiederum hat das Argument der Notwendigkeit von einheitlichen Regelungen auf seiner Seite. Adamovich meint dazu plakativ:

[454] Interview mit Heinz Mayer im Anhang.
[455] Interview mit Peter Bußjäger im Anhang.

„[…] es gibt schlechterdings keine Materie, mit Ausnahme vielleicht vom Volkstanzwesen und den Trachtenkapellen, bei der man nicht behaupten kann, dass sie besser bundeseinheitlich geregelt wäre.“[456]

Dabei stellt sich die Grundsatzfrage, ob man der föderalistischen Idee eines Staatswesens, in dem ein befruchtender Ideenwettbewerb der einzelnen Gesetzgeber stattfindet, den Vorzug geben will vor dem Wunsch nach einheitlicher Regelung und damit verbundener Rechts- und Verwaltungsvereinfachung bei länderübergreifenden Materien. Mit dem Argument der Rechtsvereinheitlichung könnte schließlich auch eine Verlagerung weiterer Kompetenzen von der nationalstaatlichen auf die europäische Ebene verlangt werden. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass dem Bund in dieser Frage einmal mit denselben Standpunkten begegnet wird, die jetzt gegen die Länder und den Föderalismus vorgebracht werden.

Die Abschaffung des Bundesstaates ist in Österreich – im Gegensatz etwa zu Deutschland[457] – verfassungsrechtlich möglich und wird auch heftig diskutiert. Ludwig Adamovich zeigt in seinem Interview die um sich greifende Feindseligkeit gegenüber dem Bundesstaatsgedanken auf:

„Wenn Sie in die Medien schauen und wenn Sie vor allen Dingen auch hören, was die Wirtschaft von sich gibt, zeigt sich deutlich, dass den Ländern ein eisiger Wind ins Gesicht bläst. Die bundesstaatliche Idee wird sehr stark angefeindet. Vor allen Dingen in Zeitungen, aber auch immer wieder von Seiten der Wirtschaft.“[458]

Dabei tendiert die tatsächliche Wahrscheinlichkeit der Abschaffung der Länder gegen null. Ihre Vertreter haben in den Großparteien einen wesentlichen Einfluss, der ein diesbezügliches Ansinnen wohl schon im Keim ersticken würde. Eine wirklich zielorientierte Föderalismusdiskussion muss sich daher am Möglichen orientieren.
Im Vordergrund steht dabei zweifellos die Entflechtung von Bundes- und Länderkompetenzen. Adamovich führt als Beispiel die Regelungen für das öffentliche

[456] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.
[457] Vgl. Art. 79 Abs. 3 GG, Deutschland.
[458] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.

Vergabewesen auf, mit der man „den Vogel abgeschossen“[459] habe. Als weiteres Beispiel wird immer wieder die Schulverwaltung genannt. Die Pflichtschullehrer sind Landesbedienstete, werden aber nicht von den Ländern bezahlt, sondern vom Bund, wodurch es etwa ein Bundesgesetz gibt, das „Landesvertragslehrergesetz 1966“ heißt.[460] Die Lehrplanerstellung ist ausschließlich Bundessache.[461] Die Schulerhaltung im Pflichtschulwesen wird vom Bund im Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz[462] und den Ländern in einzelnen Ausführungsgesetzen geregelt. Für die Erhaltung der Schulgebäude sind meist die Gemeinden zuständig, die Bundesschulen werden vom Bund betreut. Die Schulaufsicht ist wiederum in weiten Teilen eine Angelegenheit des Landesschulrates, einer Behörde des Bundes unter Leitung des Landeshauptmannes, zum Teil aber auch der Landesverwaltung. Auch sind auf Bezirksebene zusätzlich Bezirksschulräte eingerichtet. Diese Doppelgleisigkeit wurde und wird oft kritisiert.
In einem Bericht des ORF aus dem Jahr 2007 hieß es mit Bezug auf die Kritik des Rechnungshofes an der Schulaufsicht in Salzburg und anderen Ländern:

> *„In Salzburg [Kärnten, Tirol und Vorarlberg] […] unterstehen die Pflichtschullehrer der Schulbehörde des Landes, während der Landesschulrat mit den Schulinspektoren als Schulaufsicht eine Bundesbehörde ist. […] Aber auch sonst klingt die Kritik des Bundesrechnungshofes, die für alle Bundesländer gilt, als wäre sie für Salzburg gemacht: Die Schulaufsicht bestehe aus unkoordinierten Einzelinitiativen, es fehlten Standards zur Kontrolle und Qualitätssicherung sowie regionale Bildungspläne. Die Schuld gibt der Rechnungshof den Landesschulräten - wegen fehlender Steuerung -, aber vor allem dem ehemaligen Bildungsministerium: Mangelnde strategische Zielvorgaben, mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Sektionen sowie ein unkonkretes Aufgabenprofil der Schulaufsicht sind die Kritikpunkte.“*[463]

Im Bericht des Bundesrechnungshofes 2007 hieß es über die Zusammenwirkung von Schulaufsicht und Lehrerfortbildung:

---

[459] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.
[460] Vgl. BGBl. 172/ 1966.
[461] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.
[462] Vgl. BGBl. 163/ 1955.
[463] orf.at (28. Feber 2007): *Ineffizient, Mangelhaft – Rechnungshof kritisiert Schulaufsicht.* http://salzburg.orf.at/stories/175225/, abgerufen am 31. März 2010.

„Der RH gewann den Eindruck, dass die Schulaufsicht ihre vorgesehene Brückenfunktion zwischen der Unterrichtspraxis und der Lehreraus- und -fortbildung nicht ausreichend effektiv ausübte. Mangels unmittelbar verfügbarer Unterlagen bzw. Daten wurde weder eine zielgerichtete Bildungsplanung noch eine Personalentwicklung betrieben."[464]

Die Situation ist dabei exemplarisch für andere Kompetenzverteilungen. Weder Bund noch Länder wollen ihren Einfluss aufgeben. Die verhältnismäßig schwächeren Länder verlegen sich daher häufig aufs Blockieren. Das Ergebnis sind undurchsichtige Verhältnisse, in denen Willkür, mangelnde Verwaltungsqualität und Missbrauch nur schwer zu bekämpfen sind. Heinz Mayer meint zu den Verhinderungstendenzen auf Seiten der Länder:

„Sie können bei der ganzen Schulverwaltung in Wahrheit nichts machen, ohne dass Sie sofort in Kompetenzen der Länder eingreifen. Das sind zwar nur Teilkompetenzen, die den Ländern wenig Gestaltungsmöglichkeit [geben] […], aber in Teilbereichen sind sie dann doch berührt und da können sie verhindern […] und das tun sie auch."[465]

Ziel einer Neugestaltung dieser Materie und der anderen Bereiche in denen ein solcher Kompetenzwirrwarr besteht, muss dabei eine sinnvolle Aufteilung ohne Schikanepolitik sein. Generell wurde in früheren Diskussionen immer wieder die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung zugunsten einer tatsächlichen Landesverwaltung angedacht. Die Ländervertreter wollten im Österreichkonvent davon aber nichts mehr wissen. Die mittelbare Bundesverwaltung, so ihr Tenor, sei beizubehalten.[466] Eine Erklärung für dieses Verhalten könnte die folgende Darstellung Heinz Mayers bieten:

„Die Länder haben sich ja lange Zeit massiv dagegen gewehrt, dass in der mittelbaren Bundesverwaltung der Landeshauptmann an die Weisungen des

---

[464] Rechnungshof (2007): *Bericht des Rechnungshofes. Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Lehrerfortbildung*. S. 73.
[465] Interview mit Heinz Mayer im Anhang.
[466] Vgl. Österreich-Konvent (2005): *Bericht des Österreich-Konvents Teil 4C – Länderpositionen zum Österreichkonvent - Kompetenzverteilung*. Wien, S. 12.

Ministers gebunden ist. Was praktisch eh eine geringe Rolle spielt, weil die meisten Minister eh keine Weisungen erteilen oder selten. Aber immerhin: Das wollten sie nicht, das hat dem Selbstbild irgendwie widersprochen, dass sie weisungsgebunden sind, wenn auch in der Bundesverwaltung. Deshalb habe sie immer [...] die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und die Übertragung dieser Kompetenzen an die Länder [verlangt]. Jetzt muss man sagen: Die mittelbare Bundesverwaltung war ja von Anfang an nicht etwas um die Länder zu gängeln, sondern im Gegenteil. Der Bund hat gesagt: Ich könnte in diesen Angelegenheiten eigene Behörden einrichten, ich tue es aber nicht, sondern ich übertrag das den Ländern – die sollen das mit ihrem Apparat machen – und damit eigentlich Einfluss an die Länder weitergegeben. Die Länder haben das dann Jahrzehnte später als Beschränkung ihrer eigenen Kompetenz – die sie aber nie gehabt haben – verstanden. Das war ein bisschen ein historisches Unwissen gepaart mit Ideologie. Dann ist die Diskussion geführt worden: Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung. Und da hat es einen Punkt gegeben, da wurde den Landeshauptleuten klar: Wenn sie die mittelbare Bundesverwaltung verlieren, dann sind sie ein Mitglied der Landesregierung wie jedes andere auch, weil dann verlieren sie sehr viele Kompetenzen, dann sind die Kompetenzen aufgeteilt auf die Mitglieder der Landesregierung. Das heißt, das führt zum Verlust ihrer dominanten Stellung im Land. […] Und als ihnen das bewusst geworden ist, war schlagartig die Diskussion um die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung vorbei. So intensiv und so wortreich sie das verlangt haben lange Zeit, in dem Augenblick in dem das klar war, das war Mitte der Neunzigerjahre […] war Schluss. Die Debatte ist zu Ende."[467]

Die Ausführung liest sich wie das Sittenbild einer Politik die weniger auf die Wahrung und den Ausbau der Autonomie der Länder, sondern vielmehr auf den eigenen Machterhalt gerichtet ist.

Ähnliche Verhaltensweisen sind auch auf Seiten des Bundes zu beobachten, wenn etwa Bundesminister noch vor dem Eintritt in irgendwelche Verhandlungen die Verbundlichung von Länderkompetenzen zur Bedingung erheben.[468]

---

[467] Interview mit Heinz Mayer im Anhang.
[468] Vgl. Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.

Die Gesamtsituation stellt sich als verfahren bis aussichtslos dar. Besitzstandsdenken von Seiten der Länder und die Favorisierung von Zentralisierungstendenzen durch den Bund, die Wirtschaft und weite Teile der medialen Öffentlichkeit tragen das ihre dazu bei, dass ein Kompromiss in denkbar weite Ferne zu rücken scheint. Einen Ausweg böten vielleicht kleinere Einzelreformen, wie die geplante Einführung von Landesverwaltungsgerichten. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass das große Ganze ins Hintertreffen kommt. Viele kleine nützliche Verbesserungen ergeben nicht unbedingt eine sinnvolle große Reform.

10.2. Was kostet der Föderalismus?

Ein weiteres zentrales Argument, das in der Föderalismusdebatte gegen das bundesstaatliche Prinzip vorgebracht wird, ist der angeblich erhöhte Kostenfaktor gegenüber einem zentralistischen Staatsgefüge. In der Folge soll versucht werden die Frage, ob ein Bundesstaat wirklich teurer ist als ein Einheitsstaat, vor allem an den beiden Beispielen „Staatsquote“ und „öffentlich Bedienstete“ erörtert werden.

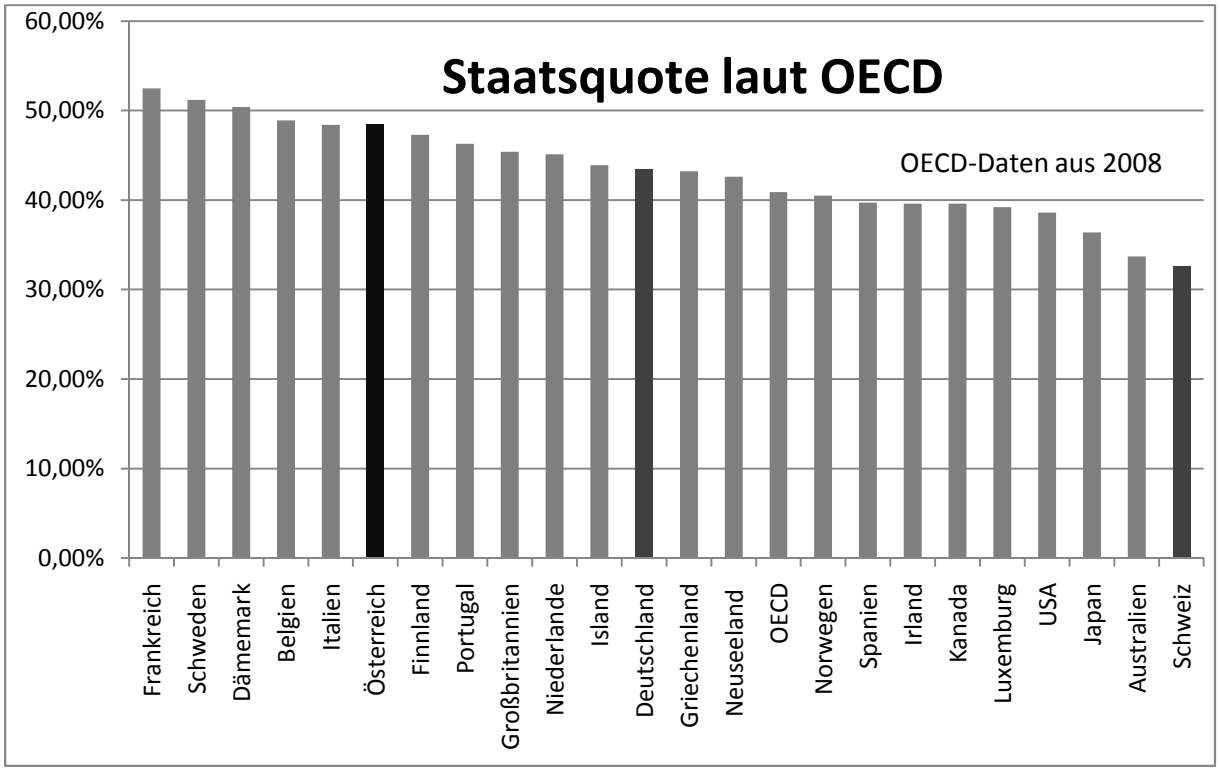
10.2.1. Die Staatsquote

Die Staatsquote beschreibt den Anteil staatlicher Wirtschaftsleistung am gesamten Wirtschaftsaufkommen einer Gesellschaft. Meist wird sie mit dem Anteil der Staatsausgaben am BIP bemessen. Höherer Verwaltungsaufwand – etwa in Sozialstaaten, oder im Extrembeispiel Planwirtschaft – führt dabei zu einer höheren Staatsquote, während Staaten mit geringen Ausgaben und Leistungen – meist solche mit einem unregulierteren Markt und schwach entwickelten staatlichen Sozialleistungen – eine verhältnismäßig niedrige Staatsquote aufweisen. Eine proportional hohe Privatwirtschaftsleistung drückt die Staatsquote jedoch wieder.[469] Die folgende Tabelle[470] basiert auf Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aus dem Jahr 2008. Österreich, sowie Deutschland und die Schweiz sind dabei hervorgehoben.

---

[469] Vgl. Wildmann, Lothar (2007): *Wirtschaftspolitik – Module der Volkswirtschaftslehre Band III*. München, S. 214 f.

[470] Selbst erstellte Tabelle auf Basis von: OECD (2008): *Economic Outlook 84*, Paris. Zit. nach Technische Universität Chemnitz: *Wirtschaft, Volkswirtschaftslehre – Staatsquote*. http://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/downloads/material/Staatsquote.pdf, aufgerufen am 31. März 2010.



Von den hier exemplarisch aufgeführten Staaten, sind jene drei mit der höchsten Staatsquote – nämlich Frankreich, Schweden und Dänemark – ausgesprochene Zentralstaaten, während Österreich im oberen Drittel, Deutschland in der Mitte und die Schweiz am untersten Ende rangieren. Eine Signifikanz der Bundesstaatlichkeit für die Höhe staatlicher Wirtschaftsleistung ist daraus aber nur schwer ersichtlich, auch wenn die drei klassischen europäischen Bundesstaaten nach dem Grad ihrer Zentralisierung absteigend aufgeführt sind. Von manchen Autoren wird zumindest der Steuerwettbewerb innerhalb eines Bundesstaates als positives Element zur Senkung der Staatsquote und zum Wirtschaftswachstum angesehen. So schreibt Gebhard Kirchgässner, Ökonom an der Universität St. Gallen:

> *„Gerade angesichts der positiven Korrelation zwischen dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und seiner Wachstumsrate dürfte sich der wesentliche Effekt des gemessenen Zusammenhangs zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und den Staatsausgaben vor allem aus der föderalen Struktur der Schweiz ergeben. Kantone mit hoher Wirtschaftskraft und hohem Wirtschaftswachstum können ihren Bürgen relativ viele Leistungen zukommen lassen und haben dennoch vergleichsweise geringe Steuersätze. Damit die ärmeren Kantone für ihre Bürger die gleichen Leistungen erbringen können,*

müssen deren Steuersätze sehr viel höher sein, was eine höhere Staatsquote mit sich bringt.“[471]

Demgegenüber wäre kritisch anzumerken, dass Niedrigsteuerkantone nicht nur von ihrer Wirtschaftskraft, sondern auch auf Kosten von Hochsteuerkantonen leben, da sie Wirtschaftsleistung aus diesen abziehen. Eine Schweiz mit Dumpingsteuern in allen Kantonen wäre wohl kaum finanzierbar. Auch merkt Kirchgässner an, dass sich für einen positiven Einfluss niedriger Staatsquoten der Kantone auf das Wirtschaftswachstum der gesamten Schweiz keine wirklichen Beweise finden lassen.[472]
Die Staatsquote ist, so Kirchgässner weiter, in einem hohen Maße abhängig von der Ausprägung des Sozialstaates:

„Die Höhe dieser Quote ist abhängig von der Art des Sozialstaats: Im Wohlfahrtsstaat skandinavischer Prägung ist sie deutlich höher als im angelsächsischen Modell.“[473]

Der steigernde Einfluss des Wohlfahrtsstaates auf die Staatsquote wird in der Volkswirtschaftslehre durch das Wagnersche Gesetz definiert.[474]
Natürlich gibt es neben den Sozialleistungen auch andere wichtige Einflussfaktoren auf die Staatsquote. So hat Österreich eine um 5% höhere Staatsquote als Deutschland, obwohl es 2005 lediglich 10% seiner Gesamtstaatsausgaben für soziale Transferleistungen aufwendete, sein nördlicher Nachbar aber 16%.[475]
Insgesamt erscheint es als schwierig bis unmöglich die Auswirkungen des Föderalismus auf die Staatsquote neben so entscheidenden Faktoren wie Bildungs-, Wirtschafts-, Gesundheits- und Sozialpolitik festzustellen. Das vor allem deshalb, weil sich diese Faktoren nicht eliminieren lassen und der finanzielle Aufwand für den Föderalismus nicht einfach einen exakt konkretisierbaren Budgetposten darstellt. Wenn etwa Gisela Färber versucht

---

[471] Kirchgässner, Gebhard (2004): *Zum Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung*. St. Gallen, S. 17.
[472] Vgl. ebd., S. 17.
[473] Ebd., S. 18.
[474] Vgl. Putnoki, Hans; Hilgers, Bodo (2007): *Große Ökonomen und ihre Theorien: Ein chronologischer Überblick.* Weinheim, S, 78.
[475] Pilichowski, Elsa; Turkisch, Edouard (2008): *Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 8, S. 15.

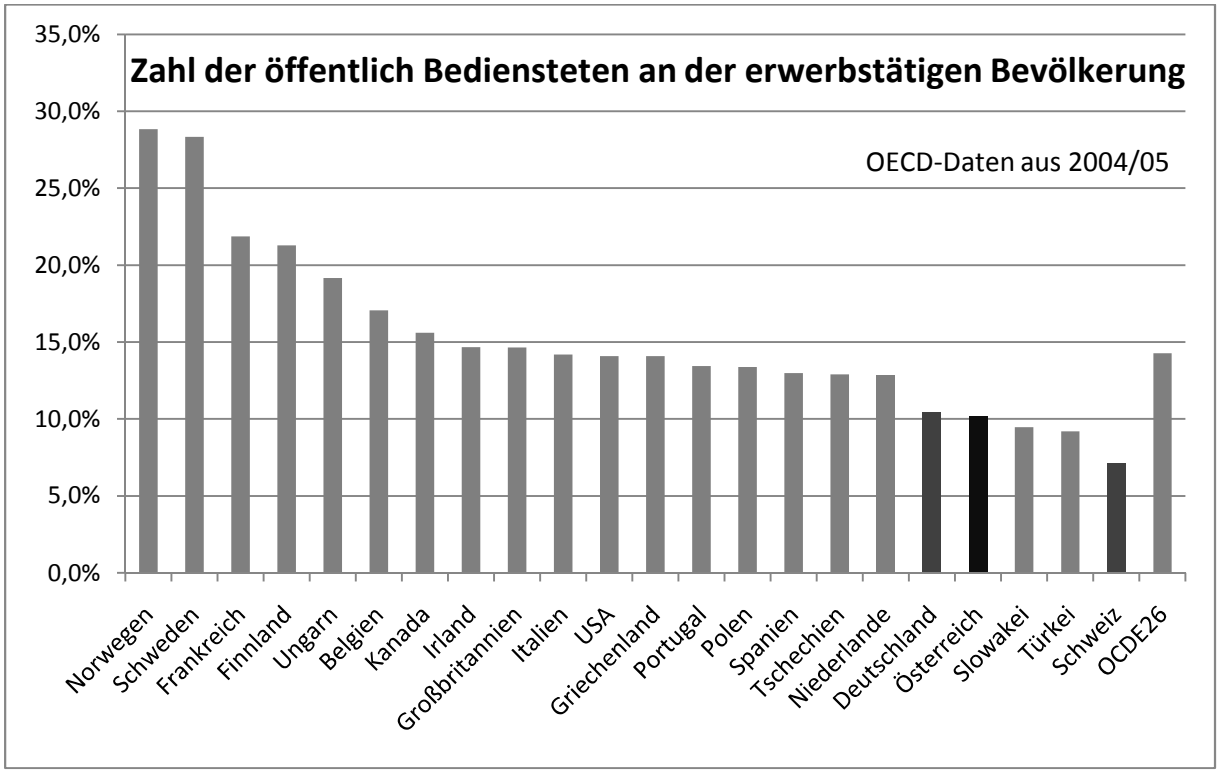
„Tendenzaussagen“ über die Kosten des Verwaltungsföderalismus in Österreich und Deutschland anhand von Staats- und Steuerquoten zu tätigen,[476] ist das als spekulativer Deutungsversuch abzulehnen. Für eine zuverlässige Aussage ist die Zahl der vergleichbaren Staaten einfach zu gering und jene der zusätzlichen Einflussfaktoren insgesamt zu hoch.
Die breite Auffächerung der Bundesstaaten im oben dargestellten Tabellenspektrum lässt aber zumindest die Aussage zu, dass ein – aus wirtschaftsliberaler Sicht – wesentlicher negativer Einfluss, im Sinne einer durch Dezentralisierung erhöhten Staatsquote, nicht in einem Maße bestehen dürfte, der das Wirtschaftswachstum eines Staates nachhaltig gefährdet. Aber auch ein etwaiger, die Staatsquote senkender Einfluss des Föderalismus ist nicht manifestierbar. Zwar gilt es als empirisch erwiesen, dass die gesamtstaatliche Staatsquote schneller steigt, als jene der Gliedstaaten, das Popitzsche Gesetz erklärt dies jedoch – vor allem für Österreich schlüssig – damit, dass der Bund kontinuierlich Aufgabenbereiche an sich zieht und damit auch dessen Ausgaben schneller steigen.[477]

10.2.2. Die öffentlich Bediensteten

Was für die Beurteilung der Staatsquote gilt, betrifft in gewisser Weise auch die Behandlung der Frage, ob ein föderalistisches System eine höhere Zahl an Verwaltungsbediensteten benötigt. Die hier dargestellte Tabelle – sie basiert auf OECD-Zahlen aus dem Jahr 2005 – zeigt zwar, dass Österreich, Deutschland und die Schweiz am unteren Ende der Statistik angesiedelt sind, gleichzeitig muss aber bedacht werden, dass gerade für Österreich und die Schweiz – neben den Niederlanden und Schweden – keine absoluten Beschäftigtenzahlen, sondern Vollzeitäquivalente angegeben sind und ausgegliederte Betriebe in Staatseigentum nicht erfasst wurden.[478] Für Österreich werden in den Vergleichsstatistiken zu den öffentlichen Bediensteten außerdem regelmäßig die Angestellten der Kammern mit

[476] Färber, Gisela (2001): *Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen*. In: Pernthaler, Peter; Bußjäger, Peter: *Ökonomische Aspekte des Föderalismus*. Innsbruck, S. 129 ff.
[477] Vgl. Putnoki, Hans; Hilgers, Bodo (2007): *Große Ökonomen und ihre Theorien: Ein chronologischer Überblick.* Weinheim, S, 78.
[478] Pilichowski, Elsa; Turkisch, Edouard (2008): *Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 8, S. 20.

eingerechnet. [479] Damit stellen schon die unterschiedlichen Ausgangsdaten ein gewisses Problem in Bezug auf die Vergleichbarkeit einzelner Staaten dar.



Die fünf Staaten mit der höchsten Quote von öffentlich Bediensteten an der erwerbstätigen Bevölkerung sind alle Einheitsstaaten. Erst an sechster Stelle rangiert das zum Bundesstaat dezentralisierte Belgien. Trotz der erwähnten statistischen Unschärfen kann die Ansammlung föderal organisierter Staaten im hinteren Statistiksegment zumindest als Indiz dafür gesehen werden, dass ein Bundesstaat im Verhältnis zum Zentralstaat keine übermäßigen Personalaufwendungen benötigt. Im Gegenteil, sollte ein Einfluss des Dezentralisierungsgrades eines Staatswesens auf seine Beamtenquote bestehen, dann dürfte sich ein föderales Gefüge eher personaleinsparend auswirken.

Interessant erscheint auch die von der OECD veröffentlichte Quote der Staatsbediensteten, die auf gesamtstaatlicher oder subnationaler Ebene arbeiten.[480] Das Land mit dem geringsten

[479] Vgl. News.at (24. August 2007): *Österreich mit Beamtenzahl in OECD im hinteren Mittelfeld: Rückgang begann 1997!* http://www.news.at/articles/0734/10/181730_s1/oesterreich-beamtenzahl-oecd-mittelfeld-rueckgang-1997, abgerufen am 31. März 2010.

Anteil an Zentralstaatsbediensteten ist dabei Australien mit etwa 11%, gefolgt von Deutschland, Kanada und den Vereinigten Staaten mit jeweils knapp mehr Bundesbediensteten. Nachgereiht sind bereits zwei Einheitsstaaten, nämlich Schweden und Japan mit 12-13% an staatlich Beschäftigten in ihrer Zentralstaatsverwaltung. Von den 17 untersuchten Staaten liegt Österreich gerade einmal auf Platz elf, was die Dezentralisierung seines staatlichen Personalbestandes betrifft. Nach den OECD-Daten aus 2005 sind von den öffentlich Bediensteten in Österreich etwa 31% Bundesbedienstete, der Rest entfällt auf Länder und Gemeinden. Die Schweiz gehört nicht zu den aufgeführten Beispielländern.

Aber auch diese Statistik lässt, im Vergleich mit der Gesamtzahl der Staatsbeschäftigten, keinen Schluss auf eine positive oder negative Wirkung einer Dezentralisierung auf Personalbestand oder Kosten zu. Während Schweden in der oben angeführten Tabelle der Staat mit dem zweithöchsten Anteil an öffentlich Bediensteten ist, zeigt sich in der anderen Statistik, dass etwa 88% der staatlich Beschäftigten auf den subnationalen Bereich – zum Beispiel provinziale Selbstverwaltung und Gemeinden – entfallen und Schweden damit auf dem fünften Platz der Reihung liegt. Ebenso hat Österreich zwar eine nach Gesamtzahlen eher schlanke Staatsverwaltung, dennoch ist der Anteil an Bundesbeschäftigten relativ hoch. Dadurch relativiert sich auch wieder die, durch die oben abgebildete Tabelle nahegelegte Vermutung, dass Dezentralisierung eher den Personalstand verringernd wirkt.

Zumindest die Ansicht, dass eine Abschaffung des Bundesstaates zu enormen Personaleinsparungen führen würde, kann als Mythos abgetan werden. Die Länder führen die Verwaltung in Bereichen, die dann der Einheitsstaat zu übernehmen hätte. Außerdem müsste womöglich für die ehemaligen Landesbehörden noch zusätzlich ein zentralstaatlicher Oberbau als neue, leitende Hierarchiestufe gebildet werden. Tatsächliche Einsparungspotentiale bestehen naturgemäß nur in Bereichen, in denen zurzeit Doppelgleisigkeiten zwischen Bund und Ländern bestehen beziehungsweise bei der Zahl der politischen Funktionäre auf Landesebene. Ersteres ist ein Problem der Verwaltungseffizienz, Letzteres eine demokratiepolitische Grundsatzfrage.

---

[480] Vgl. Pilichowski, Elsa; Turkisch, Edouard (2008): *Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 8, S. 26 f.

10.2.3. Was kostet nun der Bundesstaat?

In Wirklichkeit kann das Hauptargument gegen den Bundesstaat, dieser koste einfach zu viel, weder völlig belegt noch widerlegt werden. Für eine verlässliche quantitative Bewertung fehlen einfach Fallbeispiele, vergleichbare Datensätze und konkretisierbare Einflussfaktoren. Außerdem gibt es offensichtlich wie so oft ebenso viele Meinungen wie Experten. Ludwig Adamovich bringt die Problematik auf den Punkt indem er bemerkt:

> *„Sehen Sie, das ist auch wieder dieselbe Geschichte: Sie werden jede Menge an Experten – Volkswirtschaftlern, Finanzwissenschaftler und so – finden, die ein Gutachten schreiben, in dem das so steht und Sie werden genauso viele finden, die das Gegenteil sagen. Da kommt's drauf an, wen Sie fragen. Das hat nichts mit Zynismus zu tun, sondern das ist ganz einfach so.“*[481]

Die Zahlen lassen aber zumindest den Schluss zu, dass der Föderalismus nicht das unleistbare Verwaltungsmonstrum ist, als das er gelegentlich dargestellt wird. In Wirklichkeit wird das Kostenargument wohl oft auch nachgeschoben, um den wesentlich schwerer wiegenden Standpunkt, der eine Rechtsvereinheitlichung durch Zentralisierung präferiert, zu unterstreichen.

Der größte Einsparungsposten auf Länderebene fände sich wohl im politischen Bereich. Wobei die tatsächliche budgetäre Relevanz von Einsparungen bei den Abgeordnetensitzen oder der Reduzierung von Regierungsmitgliedern, wohl eher vernachlässigbar wäre. In einem Land, in dem allein der Bundeszuschuss zu den Pensionen in die Milliarden geht, stellt sich eine Debatte um die Kosten von Landtagen und Landesregierungen, die vermutlich in Millionen Euro zu bemessen wären, jedenfalls als Scheindiskussion dar. Vielmehr ist es bedenklich mit welcher Intensität und in welchem Ausmaß demokratische Institutionen – auch auf Bundesebene – um das Linsengericht einer kleineren aber populären Kosteneinsparung angegriffen und grundsätzlich infrage gestellt werden.

---

[481] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.

11. Conclusio

In der Stellungnahme der Landeshauptleutekonferenz zum Österreich-Konvent wurde eine Angleichung der österreichischen Verfassungssituation an jene in der Schweiz und in Deutschland gefordert. Die Landesverfassungen sollten nur noch an die Bundesverfassung gebunden sein, indem ihnen der Widerspruch zu deren Regelungen untersagt sein sollte.[482] Grundsätzlich hätte der Bund durch eine vollständige Deregulierung seiner Eingriffe in den Bereich der materiellen Landesverfassung durch die Bundesverfassung den Einfluss auf die Landesverwaltung, die Gesetzgebung der Länder und die innere Organisation der Länder, streng genommen auch auf deren territoriale Untergliederung zu verlieren.

Eine Kompetenzerweiterung für die Länder, sei sie formal oder materiell, hat dabei meist zwei Seiten. Während eine Auflösung der bundeseinheitlichen Verwaltungsstruktur in Bezirke und Gemeinden wohl aus vielen Gründen wenig wünschenswert erscheint, könnte etwa eine Demokratisierung der Bezirksverwaltungen den Ländern überlassen werden. An diesem Fallbeispiel zeigt sich auch, was auf viele Materien zuzutreffen scheint, nämlich dass die Regelung von Rahmenbedingungen durch den Bund in weiten Bereichen wichtig, notwendig und politisch wünschenswert erscheint, die spezifische Ausgestaltung aber den Ländern überlassen werden könnte. Hier bestünde etwa ein wesentlicher Ansatzpunkt für eine Bundesstaatsreform, der in gewissen Bereichen auch eine länderfreundliche Dezentralisation ermöglichen würde.

Derzeit stoßen sich die Länder vor allem am Umfang der bundesverfassungsrechtlichen Einschränkungen, denen sie unterliegen. Aus ihrer Sicht wären etwa die Regelungen über Gesetzgebung und Vollziehung der Länder, die sich zurzeit noch im B-VG und in anderen Bundesverfassungsgesetzen finden, größtenteils verzichtbar. Sie werden zu einem Gutteil in den Landesverfassungen wiederholt. Eine Änderung dort wäre auch an eine Zweidrittelmehrheit im Landtag gebunden. Dass es – sollten die bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen fallen – zu einer Explosion von neuen Landesorganen kommen könnte, erscheint in Zeiten, in denen über eine Verkleinerung von Landtagen und Landesregierungen gesprochen wird, und in denen neben Ludwig Adamovich und Heinz Mayer selbst der bekannt föderalismusfreundliche Peter Bußjäger die Frage nach einer Landesverfassungsgerichtsbarkeit eher für amüsant denn für überlegenswert hält, als

---

[482] Vgl. Österreich-Konvent (2005): *Bericht des Österreich-Konvents Teil 4C – Länderpositionen zum Österreichkonvent - Kompetenzverteilung*. Wien, S. 10.

unwahrscheinlich. Die Landespolitik steht ohnehin unter dem steten, öffentlichen und teils populistischen, Druck sich selbst einzusparen. Die zusätzlichen Fesseln der Bundesverfassung erscheinen vielen daher als überflüssig. Der Bund braucht sich heutzutage auch weder vor Sever-Ehen, noch vor Anschlussabstimmungen zu fürchten. Die wirkliche Gefahr für die Einheit der Rechtsordnung und damit des Staates geht vielmehr von einer Nichtbeachtung der Bundesverfassung durch die Länder aus, die von Seiten der Bundesexekutive und des Parlaments stillschweigend toleriert wird. Solange die Bundespolitik offensichtlich bereit ist den Rechtsstaat auf dem Altar des Populismus zu opfern, sind auch Forderungen nach einer Finanzaufsicht über die Länder leere Phrasen, weil eine Anwendung dieses Mittels dann wohl eher von der parteipolitischen Zusammensetzung der Bundesregierung, als von der staatspolitischen Notwendigkeit abhängig wäre.

Aber selbst wenn an den meisten Einschränkungen des Bundes-Verfassungsgesetzes festgehalten wird, so besteht doch ein breiter Konsens darüber, dass manche Einzelregelungen, die wesentlich über das Ziel hinausschießen, eigentlich überflüssig sind. Von Mayer, Adamovich und Bußjäger wird hierbei übereinstimmend das Bundesverfassungsgesetz über die Ämter der Landesregierungen mit Ausnahme Wiens angegeben.[483] Ansinnen nach der Abschaffung solcher Bestimmungen werden jedoch regelmäßig damit beantwortet, dass man alles im Zuge einer großen Reform zu regeln suche. Damit werden auch Materien, über die eigentlich eine politische Verständigung ohne Weiteres möglich wäre, zusammen mit den großen Streitfragen wie der Kompetenzverteilung auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben.

Bei der Betrachtung und Bewertung der Föderalismusdebatte darf man jedoch keinesfalls dem Irrtum unterliegen, dass die Länder aufgrund ihrer schwachen Kompetenzen überwiegend in der Rolle der Opfer stünden. Denn der verfassungsrechtlichen Schwäche der Länder steht der enorme politische Einfluss ihrer Vertreter gegenüber.
Heinz Mayer merkt sehr treffend an, dass die politischen Schwächen und Stärken der Länder in Österreich auf so intensive Weise miteinander verbunden sind, dass eine Auflösung der Problematik von Kompetenzverstrickungen schon deshalb als sehr schwer erscheint:

---

[483] Interview mit Heinz Mayer, Peter Bußjäger und Ludwig Adamovich im Anhang.

„Es war immer klar, dass Österreich einen sehr schwach ausgeprägten Föderalismus hat und es ist nach wie vor so. Und das ist aber auch gleichzeitig das Problem des Föderalismus, weil er so schwach im Gestalten ist, weil sie so wenige Kompetenzen haben, verlagert sich die Tätigkeit der Bundesländer im Wesentlichen aufs Verhindern. Der Föderalismus ist in Österreich eigentlich vor allem dadurch wahrnehmbar, dass er sehr vieles verhindern kann, dass er aber sehr wenig selbst gestalten kann."[484]

Im Ausgleich für ihre schwachen Kompetenzen haben die Länder über Jahrzehnte zahlreiche Konsultations- und Zustimmungsrechte erstritten. Deren Anwendung oder die Drohung der Anwendung hat ihnen jedoch – nicht völlig zu Unrecht – den Ruf der Reformverhinderer eingebracht.
Doch auch der Bund hat sich nicht immer nur als treibende Kraft hinter der Staatsreform erwiesen. Für vieles hätte es, wie Heinz Mayer es am Beispiel der lange diskutierten Landesverwaltungsgerichte ausdrückt,[485] nur noch einen letzten Kick auf Seiten des Bundes benötigt.

Die große Tragik der Föderalismusdebatte liegt vor allem darin, dass die vielversprechendsten Chancen auf eine Verwaltungsreform scheinbar schon in der Vergangenheit vergeben wurden. Dass große Koalitionen durch mehrere Legislaturperioden hindurch über eine verfassungsändernde Mehrheit im Nationalrat verfügten und keine nachhaltige Veränderung des Staatsgefüges zustande brachten, lässt für die Zukunft nur geringe Hoffnungen auf einen wirklichen Durchbruch bestehen.

Es muss aber mittlerweile darauf geachtet werden, dass eine Verschärfung der wirtschaftlichen Lage in Verbindung mit dem teilweise schwerfälligen Verwaltungsapparat nicht zu einer zusätzlichen Anspannung im Staatshaushalt führt. Die Staatslage scheint also insgesamt relativ angespannt. Möglicherweise baut sich aber gerade dadurch jener Leidensdruck auf, der eine umfassende Verfassungs- und Verwaltungsreform unabdingbar macht.

---

[484] Interview mit Heinz Mayer im Anhang.

[485] Vgl. ebd.

Würde man den Föderalismus dabei sinnvoll neu gestalten, hätte er durchaus Zukunftschancen. Dem Argument, dass eine Verbundlichung aller wesentlichen Rechtsmaterien die Einheitlichkeit und damit die Anwendbarkeit der gesamtstaatlichen Rechtsordnung verbessern würde, steht der schwerwiegende Standpunkt der Demokratie auf unteren Verwaltungsebenen entgegen. Diese ist nur dann wirklich lebendig, wenn sie über eine bloße Kompetenz zur Einzelfallentscheidung hinausgeht. Eine autonome Landesregierung, die Bundesgesetze vollzieht, kann niemals einen Landtag ersetzen. Die derzeitige Kompetenzverteilung lässt die Landtage jedoch als politisches Trauerspiel erscheinen, das sich öfter mit Gesuchen an die Landesregierung und über diese an die Bundesregierung richtet, als gesetzgeberisch tätig zu werden. Mayer meint dazu:

> *„Die Landtage sind eigentlich mehr oder weniger zum Nichtstun verurteilt. Die können ja nicht immer die Bauordnung ändern und sie können nicht immer das Naturschutzrecht ändern und das sind aber die wichtigen Kompetenzen.“*[486]

Dementsprechend vernichtend fällt auch sein Urteil über die Existenzberechtigung der Landesparlamente aus:

> *„Wenn Sie sich die Gesetzgebungstätigkeit der Länder anschauen – [die] rechtfertigt nach Meinung vieler keinen eigenen Landtag mehr.“*[487]

Ein politisches System, in dem der Wähler nicht nur das gesamtstaatliche Parlament, sondern auch ein Gliedstaatsparlament und die Gemeindevertretung wählen kann, ist aber ungleich demokratischer als ein strikt zentralistisches Staatswesen. Der Bundesstaat bietet die Möglichkeit den Staat insgesamt demokratischer zu machen. Daneben herrscht in einem föderalistischen Gefüge idealerweise ein regelrechter Ideenwettbewerb. Dieser hat sich auch hierzulande schon befruchtend bemerkbar gemacht. Während die Initiative für Landesrechnungshöfe von der Steiermark ausging,[488] hat sich Tirol mit einem schlanken Baurecht hervorgetan.[489] Der Wettbewerb um die beste Idee ist ein wesentlicher Bestandteil

---

[486] Interview mit Heinz Mayer im Anhang.
[487] Ebd.
[488] Vgl. Interview mit Peter Bußjäger im Anhang.
[489] Weingartner, Wendelin (2001): *Wettbewerb als Bedingung der Leistungsfähigkeit des Föderalismus.* In: Pernthaler, Peter; Bußjäger, Peter: *Ökonomische Aspekte des Föderalismus*. Innsbruck, S. 9.

des politischen Systems in einem Bundesstaat. Daneben darf natürlich die Kooperation der Länder untereinander und mit dem Bund nicht vernachlässigt werden. Auch die Landespolitik muss ihre Verantwortung wahrnehmen und darf sich nicht bei jeder unliebsamen politischen Entscheidung einer „die dort in Wien"-Mentalität bedienen oder bundespolitische Maßnahmen gar konterkarieren. Wenn zwei Länder jeweils ein Krankenhaus an die Grenze des anderen stellen, dessen Einzugsbereich sich im eigenen Landesgebiet erschöpft, wenn ein Eisenbahntunnel durch die permanente Erlassung verfassungswidriger Landesgesetze verhindert wird, nur um die nächste Wahl zu gewinnen, wenn aus purem Lokalchauvinismus Verfassungsgerichtshofserkenntnisse lächerlich gemacht und ignoriert werden, dann schadet es nicht nur dem Ansehen der jeweiligen Landespolitiker, es schadet der Rechtsordnung und damit dem Staat als Ganzes. Vor allem schadet es aber jenen Ländern, die sich bundesverfassungskonform verhalten. Die Forderung nach einer Gesamtreform der Verwaltung und der Bundesverfassung kann sich nicht nur auf die permanente Verbalisierung des Wunsches nach der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips beschränken, sondern muss auch eine Diskussion über die politische Kultur anstoßen. Erst wenn die Landespolitiker die nötige politische Reife an den Tag legen, um nicht nur ihr Interesse, sondern auch das des Landes und jenes des Gesamtstaates im Auge zu behalten und erst wenn der Bund gewillt ist mit den Ländern ernsthafte Verhandlungen zu führen, notfalls aber auch die Gesamtrechtsordnung zu schützen, wird ein zielführender Föderalismusdiskurs entstehen.

Der Föderalismusgedanke selbst geht aber über den Bereich der Politik und des Rechtes hinaus. Ludwig Adamovich, gefragt nach den Zukunftsperspektiven des Föderalismus in Österreich, meint:

> *„Vernünftig gehandhabt hätte er schon eine Chance, zumal Föderalismus nicht nur ein rein juristisches Phänomen ist, sondern historische und soziologische Grundlagen hat. Er ist auch ein Element einer modern verstandenen Gewaltentrennung. Allerdings kann der Föderalismus zur gegenseitigen Blockade ausarten."*[490]

Um daher die gesamtumfängliche Bedeutung des Föderalismus zu erfassen, muss man in seiner Bewertung über die politikwissenschaftliche und juristische Ebene hinausgehen. Denn

[490] Interview mit Ludwig Adamovich im Anhang.

manche Motive der handelnden Länder, Parteien, Verbände und Personen wurzeln vor allem im historischen und soziologischen Moment des Bundesstaates. Vor allem aber ist der Länderpatriotismus eine wichtige Taste auf dem politischen Klavier der Emotionen, deren Klang seine Wirksamkeit nicht verfehlt, wenn sie in der öffentlichen Diskussion gedrückt wird.
Das Wesen des Bundesstaates wurzelt zu einem beträchtlichen Teil in der psychologischen Komponente der kollektiven Identität. Mittlerweile ist zwar in allen Bundesländern, bis auf Tirol, die österreichische Identität an die erste Stelle vor das Landesbewusstsein getreten.[491] Die Landesidentitäten sind damit aber weniger durch eine größere österreichische Nationsidee ersetzt, sondern vielmehr zu einem Teil derselben geworden. Ein Land bedient seine Bürger eben nicht nur mit behördlichen Dienstleistungen, es ist auch Kristallisationspunkt lokaler Identität, die auch Gemeinschafts- und damit Verantwortungsgefühl gegenüber dem Staat und seinen Gesetzen entstehen lässt.

Das allein ist aber natürlich nicht Argument genug um überkommene Kompetenzverteilungen oder pathetische Staatszielbestimmungen mit emotionalen Bedürfnissen zu rechtfertigen. Es sollte jedoch bei aller Rationalität nicht vergessen werden, dass der Staat – die Rechtsordnung – für die Menschen geschaffen ist und diese eben nicht rein logische Wesen sind, die sich wie ein Roboterheer nach ausschließlich ökonomischen Gesichtspunkten verwalten lassen. Peter Bußjäger fasst auch diesen Punkt mit dem weiteren Für und Wider des Bundesstaates treffend zusammen, indem er zum Thema Zukunftsfähigkeit des österreichischen Föderalismus ausführt:

> *„Im konkreten Fall von Österreich glaube ich, dass er mehrere wichtige Funktionen erfüllt: Erstens: Ich glaube der Föderalismus macht Österreich demokratischer, weil er Macht auf verschiedene Ebenen bricht und Teilnahmemöglichkeiten auf verschiedenen Ebenen schafft. Zweitens: Ich glaube Föderalismus stärkt Identität, stärkt dadurch auch Sozialkapital und wirkt dadurch staatsentlastend. Und zum Dritten: Ich glaube, dass je näher die Angelegenheiten bei den Bürgerinnen und Bürgern erledigt werden, in der Tendenz umso kostengünstiger kommt die Verwaltung. Und bei aller Kritik an der*

[491] Vgl. Kalkhofer, Ferdinand (2008): *Westösterreich: Parteien, Wahlen und Regierungssysteme im bundesstaatlichen Kontext*. In: Bußjäger, Peter u.a. (2008): *Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945*. Innsbruck, S. 36 ff.

Unübersichtlichkeit der Kompetenzverteilung und an den Parallelstrukturen in der Verwaltung: Ich glaube, ein zentralistisches Österreich […] in dem genau dieselben Aufgaben erfüllt werden wie sie heute erfüllt werden, wäre um vieles teurer als das was wir jetzt vor uns haben.“[492]

In der Föderalismusdebatte wird das Kostenargument jedoch immer häufiger gegen die Politik selbst und weniger gegen die Landesverwaltung im Allgemeinen angeführt. Die politische Selbstverwaltung der Länder kostet aber Geld. Landesregierungen und Landtagsabgeordnete brauchen Bezüge und erhalten Spesenabgeltungen. Ein Landhaus muss geheizt und geputzt werden. Vor allem die Bundespolitik sollte aber vorsichtig sein, wenn sie das als Argument gegen den Föderalismus ins Feld führt. Wer die Kosten der Demokratie infrage stellt, greift mittelbar auch die Demokratie selbst an. Einsparungsdiskussionen um Landesinstitutionen und die Posten von Landespolitikern könnten auch zum diskursiven Bumerang für Parlament und Regierung auf Bundesebene werden.

Trotz der Dringlichkeit von Reformen darf sich die Öffentlichkeit nicht auf ein Jammern auf hohem Niveau verlegen. Kleinliche Querelen führen dabei eher zu einer Vertiefung der Gräben als zu einem Überbrücken der Gegensätze. Das Problem mag auch lösbarer erscheinen, wenn man es in Relation zu den Schwierigkeiten sieht, die die Republik Österreich in den über 90 Jahren seit ihrer Gründung meistern musste. Vor allem aus der Sichtweise einer Generation, die noch Krieg und Hunger am eigenen Leib erfahren hat, mag sich daher so manche Diskussion im Zuge der Föderalismusdebatte als nebensächlich darstellen. Über alle wissenschaftlichen und politischen Streitfragen hinweg mahnt Martin Purtscher daher ein, dass die Devise „nie wieder Krieg“ nicht in Vergessenheit geraten dürfe. Die Europäische Union ist aus dem Wunsch nach friedlicher Einheit entstanden, der österreichische Bundesstaat sollte nicht am Einheitsgedanken zerbrechen.

Die österreichischen Länder sind nicht nur juristische und politische, sondern auch soziologische und psychologische Realität. Ihre Verfassungen sind der rechtliche Grundstock dieses Komplexes, ohne in ausschweifenden Worten auf ihn eingehen zu müssen. Der Verfassung selbst schadet es mehr, wenn sie Unausgesprochenes namhaft macht, Emotionales konkretisieren will. Sie verlässt damit die Grenzen ihrer Sinnhaftigkeit und verletzt jene

[492] Interview mit Peter Bußjäger im Anhang.

Bereiche, die nicht rational und sinnvoll, sondern emotional und gut sein sollen. Jenseits von scheinbar hoffnungslosen Reformwünschen und vorgeschobenen ökonomischen Rationalisierungsbestrebungen, bewahren die Landesverfassungen als Klammer der Landesrechtsordnung auch das soziologische Konstrukt des Landesbewusstseins mit einer Vielfalt von Ideen und seiner facettenreichen Geschichte. Die Verfassungsautonomie ermöglicht den Ländern dabei ihr politisches System nach eigenen Vorstellungen auszugestalten.
Ein Land, dem man die rechtsgestalterische Selbstbestimmung nimmt, droht auch den politischen und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu verlieren.

Pathetisch aber doch zutreffend hat Ignaz Seipel 1929 den österreichischen Föderalismus in drei Sätzen zusammengefasst, die auch über 80 Jahre später noch Gültigkeit besitzen:

> *„Uns Österreichern von heute, namentlich jenen, die Österreich regieren müssen, ist der österreichische Föderalismus eine Aufgabe, an der wir noch lange zu arbeiten haben werden, bis wir die Schwierigkeiten, die er aufwirft, überwunden, die Möglichkeiten, die er eröffnet, ausgeschöpft haben. Für solche, welche Wissenschaft der Politik zu erlernen streben, ist der österreichische Föderalismus ein Studiengegenstand, den zu studieren sich lohnen dürfte. Für jene, die Österreich gern haben, ist er ein Stück von diesem Österreich, wie es wirklich ist.“*[493]

[493] Seipel, Ignaz (1930): *Der Kampf um die Österreichische Verfassung*. Wien, S. 167.

12. Anhang

12.1. Interview Heinz Mayer

Das Interview mit Dekan O. Univ.-Prof. DDr. Heinz Mayer fand am 27. März 2009 im Juridicum in Wien statt.

Inwieweit hat sich der Bundesverfassungsgesetzgeber durch die Einfügung des Art. 2 Abs. 3 B-VG einen Regelungstatbestand selbst entzogen? Ist Art. 2 Abs. 3 B-VG auch nicht durch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ohne Zustimmung der Länder abänderbar?

Naja, das ist richtig, das ist eine Sperre, die man eingefügt hat.

Also ist das eine Bestandsgarantie ähnlich dem Art. 44 Abs. 3?

Ja. Wobei [sich] die Frage [stellt], ob die Bestimmung nicht baugesetzwidrig ist.

[…]

Welche bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen die die Verfassungsautonomie der Länder einschränken halten Sie aus rechtswissenschaftlicher oder rechtspolitischer Sicht für verzichtbar?

Also rechtswissenschaftlich halte ich gar nichts für verzichtbar, denn das ist eine rein politische Bewertung. Worüber man reden könnte, worüber auch im Konvent gesprochen wurde, war das BVG über die Ämter der Landesregierungen weitgehend zu reduzieren. Das enthält sehr genaue Regelungen über die interne Organisation der Ämter der Landesregierungen. Das gründet in einem Misstrauen, das man in der Ersten Republik gegen die Leistungsfähigkeit der Länder gehabt hat, man hat sich gedacht da entsteht ein Wildwuchs und die können das einfach nicht. […] *Dann könnte man zum Beispiel das Einspruchsrecht der Bundesregierung in Gesetzesbeschlüsse der Landtage beseitigen.*

Das besteht ja parallel zum Einspruchsrecht des Bundesrates, würde man das dann durch irgendetwas ersetzen?

Das spielt praktisch keine Rolle, das wird nur ausgenützt um zu schikanieren. […] *Die kann man ohne Weiteres ersetzen diese Regelung.*

Könnten die Länder, wenn die Regelungen über die Ämter der Landesregierungen abgeschafft werden auch für jeden Landesrat ein eigenes Amt schaffen wie die Bundesministerien?

Ich meine nicht, dass man es ganz abschafft, sondern dass man sagt: „Es gibt ein Amt der Landesregierung, an der Spitze steht der Landeshauptmann, der Landesamtsdirektor leitet den inneren Dienst, näheres regelt die Landesverfassung“.

Das würde reichen. Man muss nicht sagen, welche Abteilungen tätig sind und wem die unterstehen. Diese ganzen Regelungen könnte man [streichen].

Wie beurteilen Sie die Verfassungsautonomie der Österreichischen Länder im Vergleich mit anderen Bundesstaaten: was die formelle Autonomie anbelangt, was den Kompetenzbestand anbelangt? […]

Also, die Länder haben wenig Spielraum in ihrer Verfassungsautonomie. Es hat auch Versuche gegeben Landesgrundrechte zu schaffen, also Grundrechte die durch Landesverfassungsgesetz geschaffen werden. Das sind lauter Grundrechte die wir eh schon haben, die eben ein wenig anders gewichtet sind. Die haben keine praktische Bedeutung erlangt, weil es kaum Bereiche gibt wo man sagen kann da ist noch ein Freiraum, da kann man noch sinnvoll ein Grundrecht schaffen. […] Das hängt davon ab, ob man jetzt mit der Schweiz oder mit Deutschland vergleicht, die haben wesentlich mehr Spielräume und wesentlich mehr Kompetenzen. Wobei natürlich bei Deutschland dazukommt, dass ein deutsches Land so groß ist wie ganz Österreich oder sogar größer. […] Die haben natürlich andere Kompetenzen und zu Recht andere Kompetenzen.

Aber in Deutschland bricht ja zum Beispiel Bundesrecht Landesrecht automatisch.

Das wurde bei uns diskutiert aber verworfen. Und die Schweiz hat eine ganz andere Tradition. […]

Würden sie die Rechtsprechung des VfGH generell als eher bundesfreundlich bezeichnen? […]

Nein, also das kann man nicht sagen. […] Das ist sehr ausgewogen, im Gegenteil, ich würde glauben, dass der Verfassungsgerichtshof bei der Interpretation der Kompetenzbestimmungen unnötigerweise Komplikationen geschaffen hat mit diesem Berücksichtigungsprinzip. […]

Wie weit ist die momentane Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern Ihrer Meinung nach von einer sogenannten schleichenden Gesamtänderung der Bundesverfassung entfernt? […]

Die Frage ist natürlich auch nicht wirklich präzis zu beantworten. Tatsache ist, dass die Länder von Haus aus wenige Kompetenzen hatten und dass über Jahrzehnte hinweg die Landeskompetenzen noch zusätzlich verringert wurden. Heute haben sie überhaupt keine praktisch bedeutenden Kompetenzen. Also das ist ganz ganz wenig. Die Landtage sind eigentlich mehr oder weniger zum Nichtstun verurteilt. Die können ja nicht immer die Bauordnung ändern und sie können nicht immer das Naturschutzrecht ändern und das sind aber die wichtigen Kompetenzen. […] *Wenn Sie sich die*

Gesetzgebungstätigkeit der Länder anschauen – [die] rechtfertigt nach Meinung vieler keinen eigenen Landtag mehr.

Was sind Ihrer Meinung nach die wesentlichen Unterschiede zwischen Ländern und Gemeinden? Sind die Länder für Sie Gliedstaaten? Wenn ja, was macht diese Gliedstaatlichkeit aus?

Die Länder sind Gliedstaaten im Sinn der Bundesstaatstheorie und der Knackpunkt ist die eigene Gesetzgebungskompetenz. Die haben die Gemeinden nicht. Die Gemeinden sind klassische Selbstverwaltungskörper.

Könnte das auch daran liegen, dass die Länder über den Bundesrat einen Anteil an der Bundesgesetzgebung haben?

Das wird als Wesensmerkmal eines Bundesstaates gesehen, dass die Gliedstaaten mitwirken an der Gesetzgebung des Bundes, aber die […] *autonomen Länder haben sich ja in ähnlicher Weise entwickelt wie die autonomen Gemeinden. Die historische Entwicklung ist ja nicht so ganz unterschiedlich, nur hat man halt als man das B-VG geschaffen hat bewusst einen Bundesstaat eingerichtet und hat den Ländern daher bewusst Gesetzgebungskompetenzen eingeräumt und die Gemeinden hat man als Erscheinungen der Selbstverwaltung konstituiert.*

Bis 1984 war es ja so, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber im Prinzip ohne die Mitwirkung der Länder den Bundesstaat auflösen hätte können. […] Ist das dann überhaupt ein Bundesstaat, wenn der Bund den Ländern jederzeit die Existenzgrundlage entziehen kann?

Darüber kann man natürlich diskutieren. Das hängt davon ab, welchen Begriff des Bundesstaates Sie vertreten. Es war immer klar, dass Österreich einen sehr schwach ausgeprägten Föderalismus hat und es ist nach wie vor so. Und das ist aber auch gleichzeitig das Problem des Föderalismus, weil er so schwach im Gestalten ist, weil sie so wenige Kompetenzen haben, verlagert sich die Tätigkeit der Bundesländer im Wesentlichen aufs Verhindern. Der Föderalismus ist in Österreich eigentlich vor allem dadurch wahrnehmbar, dass er sehr vieles verhindern kann, dass er aber sehr wenig selbst gestalten kann.

Liegt die größte Stärke der Landespolitik im Einfluss der Landesregierungen?

Ja natürlich. Die Verhinderungsmöglichkeiten die die Bundesländer haben sind sehr sehr groß.

Die sind aber doch eher politisch als verfassungsrechtlich gegeben?

Naja, Sie können zum Beispiel kein Bezirksgericht auflassen, ohne dass die Länder mitstimmen. Sie können bei der ganzen Schulverwaltung in Wahrheit nichts machen,

ohne dass Sie sofort in Kompetenzen der Länder eingreifen. Das sind zwar nur Teilkompetenzen, die den Ländern wenig Gestaltungsmöglichkeit [geben] […], aber in Teilbereichen sind sie dann doch berührt und da können sie verhindern […] und das tun sie auch. Und dadurch dass früher vor allem die ÖVP sehr von den Ländern abhängig war, die haben starke Landeshauptleute in ihren Reihen gehabt, mittlerweile aber auch die SPÖ sehr starke Länder hat – Landeshauptleute stellt in mehreren Ländern – habe Sie das Problem, dass beide Großparteien in Wahrheit von den mächtigen Landesorganisationen gegängelt werden. Also sowohl in der ÖVP wie auch in der SPÖ kann eine Parteispitze nicht lang gegen die Interessen der Länder agieren, sonst wird sie innerparteilich abgesägt.

Und was ist dann der Grund dafür, dass die Länder, obwohl sie an und für sich mächtig sind, es bis jetzt noch nicht geschafft haben ihren Kompetenzbestand zu erweitern? Oder haben sie da überhaupt kein Interesse daran?

Die haben glaube ich gar kein Interesse daran, weil Kompetenzen natürlich auch Verantwortung bedeuten. Und eine Kompetenz die die Länder haben sollten, gegen die haben sie sich maßlos gewehrt […] und das ist die Kompetenz Einnahmen- und Ausgabenverantwortung zusammenzuführen, also eine eigene Finanzkompetenz, Steuern auszuschreiben. Und da haben sie sich massiv dagegen gewehrt, wissend – und das war aber irgendwie auch bezeichnend – dass wenn man natürlich selbst Steuergesetze im Land erlassen kann, dann wird das Ganze unpopulär und das wollen sie nicht. Da ist es ihnen viel lieber sie kriegen das Geld vom Bund, der Bund steht sozusagen gerade für die Steuerpolitik, schreibt die Steuern aus, hebt sie ein und überweist den Ländern die entsprechenden Beträge.

Gibt es nicht jetzt schon ein eingeschränktes Steuererfindungsrecht der Länder?

Aber das spielt praktisch keine Rolle. Ich glaube 2% der Landeseinnahmen werden im Schnitt über diese [Landessteuern abgedeckt].

Und in welchen Bereichen können die Länder diese Steuern einheben?

Fremdenverkehrsabgabe, Hundesteuer solche Sachen. Gebrauchsanzeigensteuer […] also das ist ganz wenig. Im Finanzausgleichsgesetz sind diese Abgaben glaube ich […] genannt, aber die spielen praktisch keine Rolle, weil die Hundesteuer die bringt nichts oder nur minimal [etwas].

Manche Länder haben bis heute die Position nicht aufgegeben, dass der Bund aus den Ländern gegründet worden sei. Dem widersprechen die herrschende Meinung und die

staatsrechtliche Kontinuität der Republik Österreich im Verhältnis zu Deutschösterreich. Hat die Position dieser Länder heute noch irgendeine effektive rechtliche Bedeutung?

Das hat noch nie eine rechtliche Bedeutung gehabt, das war immer falsch - blanke Ideologie, also das stimmt nicht. Das lässt sich auch sehr leicht aus der ganzen Entstehung des B-VG erkennen, dass das so nicht ist.

Wo würden Sie sagen haben die Länder heute noch den größten verfassungsrechtlichen Spielraum selbstgestalterisch tätig zu werden? Also könnten sie zum Beispiel ein gesondertes Staatsoberhaupt […] oder Institutionen schaffen in denen sie die Bundesverfassung nicht beschränkt?

Wenig. Die oberste Landesverwaltung ist [bundes]verfassungsrechtlich vorgesehen, die Landesregierung, der Landeshauptmann als Vorsitzender ist vorgesehen. Das sind die obersten Organe im Land, also darüber kann man nichts mehr schaffen. Aber […]es gibt föderalismusfreundliche Rechtswissenschaftler […] die versucht haben […] den Landeshauptmann als Staatsoberhaupt zu beschreiben und ihn auch tatsächlich als Staatsoberhaupt des Landes bezeichnet haben. Das ändert aber auch nichts an den Kompetenzen. Er ist halt Vorsitzender der Landesregierung und Träger der mittelbaren Bundesverwaltung und das wars. Aber um [es] mit einem Beispiel zu sagen: Die Länder haben sich ja lange Zeit massiv dagegen gewehrt, dass in der mittelbaren Bundesverwaltung der Landeshauptmann an die Weisungen des Ministers gebunden ist. Was praktisch eh eine geringe Rolle spielt, weil die meisten Minister eh keine Weisungen erteilen oder selten. Aber immerhin: Das wollten sie nicht, das hat dem Selbstbild irgendwie widersprochen, dass sie weisungsgebunden sind, wenn auch in der Bundesverwaltung. Deshalb haben sie immer [...] die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und die Übertragung dieser Kompetenzen an die Länder [verlangt]. Jetzt muss man sagen: Die mittelbare Bundesverwaltung war ja von Anfang an nicht etwas um die Länder zu gängeln, sondern im Gegenteil. Der Bund hat gesagt: Ich könnte in diesen Angelegenheiten eigene Behörden einrichten, ich tue es aber nicht, sondern ich übertrag‘ das den Ländern – die sollen das mit ihrem Apparat machen – und damit eigentlich Einfluss an die Länder weitergegeben. Die Länder haben das dann Jahrzehnte später als Beschränkung ihrer eigenen Kompetenz – die sie aber nie gehabt haben – verstanden. Das war ein bisschen ein historisches Unwissen gepaart mit Ideologie. Dann ist die Diskussion geführt worden: Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung. Und da hat es einen Punkt gegeben, da wurde den Landeshauptleuten klar: Wenn sie die mittelbare Bundesverwaltung verlieren, dann

sind sie ein Mitglied der Landesregierung wie jedes andere auch, weil dann verlieren sie sehr viele Kompetenzen, dann sind die Kompetenzen aufgeteilt auf die Mitglieder der Landesregierung. Das heißt, das führt zum Verlust ihrer dominanten Stellung im Land. […] Und als ihnen das bewusst geworden ist, war schlagartig die Diskussion um die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung vorbei. So intensiv und so wortreich sie das verlangt haben lange Zeit, in dem Augenblick in dem das klar war, das war Mitte der Neunzigerjahre […] war Schluss. Die Debatte ist zu Ende.

Es sind ja im Österreich-Konvent relativ viele Dinge besprochen worden, was die Kompetenzverteilung und den Bundesstaat generell betrifft, jetzt versucht man nochmal ein abgeschlacktes Paket zu starten […], was würden Sie sagen welche Punkte stehen da relativ außer Streit und welche Punkte stehen unmittelbar vor der Verwirklichung?

Die Frage kann niemand beantworten. Meine persönliche Einschätzung ist, dass […] wenn Sie eine sinnvolle Verwaltungsreform – und jede Verwaltungsreform ist sofort auch mit Verfassungsfragen verbunden – in bestimmten Bereichen machen wollen, zum Beispiel im Bildungsbereich, geht es gar nicht darum, dass ich das Schulrecht tangier, sondern es geht um die Bildungsverwaltung oder die Organisation. Oder die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, wenn Sie das versuchen zu reformieren, sind Sie sofort in Verfassungsfragen. Ich glaube […] eine echte Reform muss zwangsläufig zur Einschränkung der Kompetenzen der Länder führen, muss auch zum Machtverlust der Länder führen.

In welchem Bereich zum Beispiel?

Bildungsbereich, Gesundheitsfinanzierung.

Aber da wird man den Ländern wahrscheinlich auch entgegenkommen müssen.

Aber dann kann man‘s vergessen. Derzeit ist es ja so, dass die Lehrer, die von den Ländern im Pflichtschulbereich angestellt werden, Landeslehrer sind, vom Bund bezahlt werden und die Länder nicht einmal die Zahlen bekannt geben. Der Bund hat nicht einmal entsprechende Informationen: Was machen die mit dem Geld das sie uns abknöpfen. Und er hat auch keinen Einfluss. Der ganze Bildungsbereich ist derart verpolitisiert durch diese Landes- und Bezirksschulräte die es da gibt .Das Ganze hat in Wahrheit zu einer Dominanz der Personalvertretung geführt. Personalpolitik wird dort nicht von den zuständigen Organen gemacht, sondern in Wahrheit von denen, die dort diese Gremien dominieren. Also wenn man das nicht in den Griff kriegt, dann kann mans vergessen, dann kann mans bleiben lassen.

Es wird jetzt auch diskutiert Landesverwaltungsgerichte einzuführen. Für wie sinnvoll erachten Sie das, die Gerichtsbarkeit für die Länder zu öffnen. Wären es dann Ihrer Meinung nach auch sinnvoll die als Landesgerichte auszustatten?

Ja, ja, ja, das ist eine sehr sinnvolle Lösung, eine sehr wichtige Maßnahme, die durch die Menschenrechtskonvention und auch durch das Europarecht mehr oder weniger aufgezwungen wird, weil die internationale Tendenz dazu geht, dass auch in unseren Verwaltungsangelegenheiten die Sachentscheidung durch unabhängige Organe zu erfolgen hat – weitgehend – nicht in allem, aber weitgehend. Das heißt wir müssen auch im Verwaltungsbereich solche unabhängigen Instanzen schaffen. Wir haben uns bis jetzt nicht durchringen können das ordentlich und sauber mit Landesverwaltungsgerichten zu machen, sondern wir haben unzählige unabhängige Behörden eingerichtet […] mit richterlichem Einschlag, Vergabebehörden und was weiß ich, was es da noch alles gibt […], nur damit wir auf der einen Seite den europarechtlichen und menschenrechtlichen Anforderungen entsprechen, aber im Inland noch immer sagen: Das ist Verwaltung; weil sich die Länder gegen Landesverwaltungsgerichte massiv gewehrt haben, weil sie erkannt haben, dass wenn da einmal Verwaltungsgerichte installiert sind, die in oberster Instanz entscheiden, dann können sie da nicht mehr mitmischen. Ein Landespolitiker hat gesagt: „Ich muss auch einen rechtswidrigen Bescheid erlassen können." […] Das geht dann nicht mehr und das wissen sie und daher haben sie das immer verhindert, leider.

Hat es jemals Forderungen in Richtung einer Landesverfassungsgerichtsbarkeit gegeben? […]

An solche Forderungen kann ich mich nicht erinnern, was aber nicht ausschließt, dass es sie gegeben hätte. […] Aber es gab in Angelegenheiten der Landesverwaltungsgerichte Konzepte die praktisch paktiert waren zwischen SPÖ und ÖVP, […] in der letzten Legislaturperiode, da hat nur der letzte Kick gefehlt, dass man das auch beschließt. […]

12.2. Interview Peter Bußjäger

Das Interview mit Staatsgerichtshofsrichter Landtagsdirektor Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger fand am 10. August 2009 im Landhaus in Bregenz statt.

Inwieweit hat sich der Bundesverfassungsgesetzgeber durch die Einfügung des Art. 2 Abs. 3 B-VG einen Regelungstatbestand selbst entzogen? Ist Art. 2 Abs. 3 B-VG auch nicht durch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ohne Zustimmung der Länder abänderbar? Könnte Art. 2 Abs. 3 B-VG Ihrer Meinung nach Baugesetzwidrig sein?

Naja, meine Position ist da eigentlich relativ klar, ich habe auch in der Zeitschrift für öffentliches Recht einen Beitrag zu dem Thema publiziert. Also es ist meines Erachtens so, dass der Art. 2 Abs. 3 auch durch Gesamtänderung der Bundesverfassung nicht revidierbar ist, ohne Zustimmung der Länder. Das heißt: Der Bestand der Länder ist durch diese bundesverfassungsrechtliche Bestimmung abgesichert. Was die Frage betrifft, ob die Bestimmung selber baugesetzwidrig ist, da würde ich dem entgegenhalten, dass sie lediglich – […]aus dem Entstehungsprozess wird das deutlich – gegenüber der vorangegangenen Verfassungsrechtslage eine Klarstellung treffen wollte und daher keine Ergänzung des bisherigen Verfassungsrechts war.

Gegen welches Baugesetz könnte das verstoßen?

Das wäre die nächste Frage, wenn man schon die Frage der Baugesetzwidrigkeit releviert. Man würde wahrscheinlich nicht einmal ein Baugesetz finden, gegen das die Bestimmung verstoßen könnte. Man könnte höchstens argumentieren, es hat bisher keine verfassungsrechtliche Garantie der Länderexistenz gegeben und sie ist ergänzt worden und dadurch hat jetzt plötzlich das föderale Prinzip ein Gewicht, das es sonst nicht gehabt hätte. Das wäre vielleicht die einzige Argumentation in der Richtung.

Ist das eine Bestandsgarantie die der in Art. 44 Abs. 3 gleichkommt?

Ja.

Wie beurteilen Sie die Verfassungsautonomie der Österreichischen Länder im Vergleich mit anderen Bundesstaaten: was die formelle Autonomie anbelangt, was den Kompetenzbestand anbelangt?

Was die formelle Autonomie betrifft […] ist die Verfassungsautonomie der Länder durchaus gegeben und durchaus im internationalen Standard befindlich, ein Problem ist allerdings, dass diese Verfassungsautonomie der Länder durch zahlreiche Bestimmungen der Bundesverfassung stark eingeschränkt ist, dass die

Bundesverfassung selber Verfassungsbestimmungen aufweist, die diese Länderautonomie in verschiedener Hinsicht beschränken und das ist bundesstaatlich doch relativ unüblich.

Würden sie die Rechtsprechung des VfGH generell als bundesfreundlich bezeichnen?

Nein, soweit würde ich nicht gehen. Ich würde sagen, der Verfassungsgerichtshof versucht durchaus eine am föderalen Prinzip orientierte Rechtsprechung zu gehen. Was sich gelegentlich, vor allem in der Vergangenheit bemerkbar […] gemacht hat, das war eine stark rechtspositivistisch orientierte Judikatur, die im Falle der österreichischen Bundesverfassung doch zu einer starken Einschränkung der Länderautonomie geführt hat. Von dieser Rechtsprechung ist aber der Verfassungsgerichtshof doch relativ stark abgegangen. Ich würde sagen es hat schon so eine Trendwende gegeben in den Siebzigern, Anfang der Achtzigerjahre.

Eine Wegentwicklung vom Schöpfer quasi.

Ich glaube schon, ja.

Wie weit ist die momentane Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern Ihrer Meinung nach von einer schleichenden Gesamtänderung der Bundesverfassung entfernt?

Naja, diese schleichende Gesamtänderung ist schon virulent, wenn man sieht, wie immer wieder an Landeskompetenzen genagt wird: Vergaberecht, Verbundlichung, Zentralisierung – 2002 glaube ich – 2004 Tierschutzkompetenzen, daneben immer so weiter zahlreiche kleinere Geschichten. Also diese […] schleichende Gesamtänderung steht irgendwo im Raum, allerdings muss man sich klar sein, dass man das rechtlich wahnsinnig schwer dingfest machen kann, ab welchem Zeitpunkt so eine Gesamtänderung dann eingetreten sein soll, welche Änderung denn das Fass sozusagen dann zum überlaufen bringt, das…

… kann nur der VfGH sagen.

Ja und da hat auch die Rechtswissenschaft glaub ich keine wirkliche Lösung für das Problem, das kann man dann wahrscheinlich nur noch situativ sagen.

Welche bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen die die Verfassungsautonomie der Länder einschränken halten Sie für verzichtbar?

Naja, da fallen mir schon einige ein. Ich würde mal meinen, dass wir ein eigenes Bundesverfassungsgesetz haben, dass die Organisation […] des Amtes der Landesregierung regelt ist in dieser Form nicht erforderlich. Also, wenn man unbedingt will, dass es eine Regelung gibt, die verhindert, dass die Länder eigene Ministerien schaffen, dann reicht die Vorgabe, dass die Geschäfte der Landesregierung durch das

Amt der Landesregierung zu besorgen sind und man braucht keine verfassungsrechtlichen Vorschriften betreffend die interne Gliederung des Amtes der Landesregierung. Dass der Landesamtsdirektor mit Zustimmung der Bundesregierung bestellt wird, halte ich auch für eine völlig entbehrliche Einschränkung für die Verfassungsautonomie.

Und was ist mit dem Einspruchsrecht der Bundesregierung gegenüber Landesgesetzen?

Ja, das wäre auch so ein klassischer Fall.

[…]

Was sind Ihrer Meinung nach die wesentlichen Unterschiede zwischen Ländern und Gemeinden? Sind die Länder für Sie Gliedstaaten? Wenn ja, was macht diese Gliedstaatlichkeit aus?

Ich glaube der entscheidende Unterschied ist die Gesetzgebungshoheit. Also die Tatsache, dass ein Parlament Gesetze erlassen kann, die einen bestimmten Lebenssachverhalt regeln, das ist der entscheidende Unterschied zu einem bloßen Verwaltungskörper, der Gesetze vollziehen kann, meinetwegen auch Gesetze durch Verordnungen näher ausführen kann, aber im demokratischen Rechtstaat ist das so, dass wirkliche Gestaltung nur auf der Ebene des Gesetzes erfolgen kann und von daher ist eben die Gesetzgebungshoheit der entscheidende Unterschied.

Wie umfangreich muss die Verfassungsautonomie im Bundesstaat sein?

Ja, das ist natürlich eine schwierige […] Frage, natürlich kann man jetzt auch für die österreichische Bundesverfassung konstatieren: Es ist eine Verfassungsautonomie vorhanden, die auch jetzt für sich […] einmal ausreichend ist, dass die Länder funktionieren können. Das stellt ja schon die Praxis unter Beweis. Dessen ungeachtet wäre zu fordern, auch im Interesse der größeren Effizienz des Staatshandelns, auch im Interesse der Kostenersparnis, dass die Verfassungsautonomie erweitert wird. Also das von Ihnen schon angesprochene Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art. 98 ist letztlich eine relativ aufwendige Angelegenheit ohne wirklich erkennbaren Nutzen.

Bis 1984, als diese wirkliche Einspruchsmöglichkeit des Bundesrates verankert worden ist, war es ja so, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber im Prinzip ohne die Mitwirkung der Länder den Bundesstaat hätte abschaffen können. Also über den Nationalrat und dann zwar mit einer obligatorischen Volksabstimmung, aber mit dem Bundesvolk als Bundesverfassungsgesetzgeber. Ist das überhaupt ein Bundesstaat, wenn der Bund den Ländern jederzeit die Existenzgrundlage entziehen kann?

Das war damals auch gelegentlich infrage gestellt worden. Man wird auch die Situation vor 1984 im Ergebnis als Nochbundesstaat bezeichnen können, abgesehen davon, dass es ja die programmatische Erklärung in Art. 2 damals schon gab – „Österreich ist ein Bundesstaat." – so gab es doch alle Elemente dieser Bundesstaatlichkeit, allerdings mit dem schwerwiegenden Einschlag, dass der Bundesstaat tatsächlich ohne Mitwirkung der Länder selber beseitigt werden konnte. Allerdings dann wiederum nicht, wenn man einer nicht rechtspositivistischen Theorie anhing, was die damalige Bestimmung des Art. 3 über die Grenzänderungen der Länder betraf. In diese Bestimmung wurde ja – beispielsweise von Pernthaler – interpretiert, [es] fließt sozusagen die originäre Staatlichkeit der Länder heraus und der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 2008 hat mit dieser Ergänzung des Art. 2 Abs. 3 die von mir schon angesprochene Klarstellung vorgenommen.

Naja bis dahin wäre dieses Grenzänderungs-B-VG eigentlich ohne Weiteres auch vom Bundesverfassungsgesetzgeber selber zu beseitigen gewesen, für das hat ja eigentlich kein gesonderter Bestandsschutz bestanden.

Ja, man hat schon die Frage stellen können, auf der Basis der damaligen Verfassungsrechtslage, ob das überhaupt so möglich gewesen wäre. […] Ob der Bundesverfassungsgesetzgeber das Land Vorarlberg, das Land Tirol oder welches immer so einfach hätte abschaffen können, das hat man damals schon bezweifeln können. Ist […] zumindest in der Wissenschaft bezweifelt worden. Wenn [auch] vielleicht nicht von der rechtspositivistischen Seite.

Manche Länder haben bis heute die Position nicht aufgegeben, dass der Bund aus den Ländern gegründet worden sei. Dem widersprechen die herrschende Meinung und die staatsrechtliche Kontinuität der Republik Österreich im Verhältnis zu Deutschösterreich. Hat die Position dieser Länder heute noch irgendeine effektive rechtliche Bedeutung? Ich glaube die Salzburger Landesverfassung beruft sich ja noch irgendwie auf dieses Beitrittsgesetz.

Ja, implizit schon auch die Vorarlberger Landesverfassung, wenn beispielsweise davon gesprochen wird, dass das Land Vorarlberg ein selbständiger Staat ist, der alle Kompetenzen ausübt die nicht [...] dem Bund übertragen sind. Also hier kommt schon auch die Position des Landes zum Ausdruck, dass der Staat von unten nach oben aufgebaut ist. Man muss natürlich vorsichtig sein mit solchen Verfassungsmythen, dass die Republik aus den Ländern begründet wurde. Man darf das auch nicht ohne Blick auf die Zeitgeschichte machen. […] Und wenn man diesen Blick auf die Zeitgeschichte wirft, dann sieht man allerdings schon, dass die Länder einen ganz wesentlichen

Beitrag geleistet haben: Nämlich zweimal in den Länderkonferenzen 1919 und in den Länderkonferenzen 1945. Ich würde einfach sagen, es hat eine […] parallele Staatsgründung stattgefunden. Es hat eine Staatsgründung von oben stattgefunden, ganz zweifellos. Natürlich wurde in Wien die Republik Deutschösterreich proklamiert. Aber es sind […] die Beitrittserklärungen der Länder [nicht zu vernachlässigen], die ja ausdrücklich auch damals von Wien aus erbeten worden sind. Also man hat schon so einen zweistufigen oder parallelen Akt. Daher haben beide Positionen etwas für sich und ich würde [da] eher […] eine vermittelnde Rolle einnehmen und sagen: Sowohl von oben, als auch von unten ist die Republik gegründet worden. Die Rechtlichen Konsequenzen, nun die sind natürlich nicht so besonders. […] Wenn wir uns rein auf das Verfassungsrecht konzentrieren, dann haben wir den Art. 2 B-VG, haben den Art. 3 B-VG mit den Grenzänderungen. Aber ich glaube dieser Streit hat jetzt an sich normativ wenig Bedeutung.

Heinz Mayer ist der Ansicht, dass eine tatsächliche Kompetenzreform zwangsläufig zu einem Machtverlust der Länder führen muss. Können Sie sich dieser Meinung anschließen?

Der würde ich entschieden widersprechen. Überhaupt nicht, man kann auch eine Kompetenzrechtsreform durchführen, die die Länder, die den Föderalismus stärkt und gleichzeitig auch Effizienz bringt. Wenn ich [mir] dieses komplizierte Durcheinander, nur im Bereich des Bildungswesens […] anschaue, dann kann ich mir vorstellen, dass man […]ohne nennenswerten Verlust an einheitlichen Standards auf der Ebene der Länder viel größere Gestaltungsfreiheit einräumen könnte und dadurch auch Innovation und dadurch letztlich auch die Effizienz im Bildungswesen stärken [könnte]. Das jetzt rein auf das Bildungswesen [bezogen].

Haben die Länder überhaupt ein Interesse daran ihre Kompetenzen zu erweitern? Mayer sagt mit Bezug auf die Diskussion um die Steuerhoheit die Länder hätten sich da vehement dagegen gestemmt.

Da kann ich mich zum Teil dem Herrn Mayer anschließen. Es ist tatsächlich so, dass es verschiedene Bereiche gibt in welchen die Länder kein großes Interesse haben ihre Macht und Verantwortung zu erweitern. Dazu zählt sicherlich auch die Frage der Steuerautonomie. Aber Steuerautonomie ist allerdings wissenschaftlich auch gar nicht so leicht zu lösen […] man [muss] sich gut überlegen ob man eine solche einführen will. Aber als Föderalist wird man letztlich […] diesen Gedanken durchaus unterstützen müssen. Aber es gibt auch andere Bereiche. Also ich hätte mir öfters ein bisschen mehr Bereitschaft der Länder zu Übernahme von Verantwortung gewünscht, dann wär‘ auch

manche Zentralisierung nicht [so] ausgefallen beziehungsweise manche Föderalisierung gekommen. Es ist natürlich auch so, dass mit jeder Aufgabe, die den Ländern übertragen wird, die Frage der Finanzierung dieser Aufgabe mit verknüpft ist, und von daher haben natürlich auch die Länder, die auch unter […] der Budgetknappheit leiden, mitunter ein Problem. Und so ist es von daher in gewisser Hinsicht nachvollziehbar, wenn die eine oder andere Föderalisierung auch von den Ländern nicht unterstützt wurde, weil man einfach befürchtet hat das kostet zu viel.

Wie sehen Sie die jetzige Diskussion um diese Schuldensperre?

Die Frage der Schuldensperre ist jetzt ein interessanter Gedanke. Also das was jetzt dieser – ich glaube steirische – Landesrat angesprochen hat, man könnte auf Landesverfassungsebene eine Schuldensperre einführen halte ich für einen guten Gedanken. Also wenn es dort funktioniert… es wäre gar nicht schlecht das einmal im Sinne des innovativen Föderalismus in einem Land zu probieren. Und von daher: Wenn das von den Ländern kommt, diese Reformbereitschaft, finde ich das ganz gut.

Wenn man das jetzt ein bisschen weiterspinnt und man sagt, ein Land ist so hoch verschuldet, dass es zahlungsunfähig wird, wie wird das Ihrer Meinung nach ablaufen? Muss das Land selbständig Staatsbankrott erklären oder springt der Bund dafür ein?

Naja, das ist natürlich ein schlimmes Problem, wenn wir tatsächlich ein Land haben, das mehr oder weniger bankrott ist. Ich meine die Solidarität im Bundesstaat wird wahrscheinlich dazu zwingen müssen […] diesem Land beizustehen. Genauso wie das wohl der Fall sein würde, wenn das einer Gemeinde passiert. Ich glaube nicht, dass wir in Österreich eine solche Kultur haben, dass wir einen öffentlichen Rechtsträger in Konkurs gehen lassen wollen, mit all den Konsequenzen die dann damit verbunden sind. Weil so ein Land, wie auch ein Gemeinde, die erfüllt ja öffentliche Aufgaben. Es sind ja dann nicht nur die Bediensteten, die plötzlich nicht mehr bezahlt werden können, es sind die Bezieher von Sozialhilfeleistungen, die Bewohner von Pflegeheimen und so weiter. Also ich kann mir nicht vorstellen, dass es letztlich soweit kommen würde.

Liegt die größte Stärke der Landespolitik im Einfluss der Landesregierungen und gibt es da nicht ein ungeheures Ungleichgewicht zwischen Landesregierungen und Landtagen?

Ein Ungleichgewicht zwischen Landesregierungen und Landtagen gibt es gewiss. Ich sehe das allerdings nicht auf die Landespolitik fokussiert. Das ist ein generelles Problem des modernen Parlamentarismus, dass auf der Ebene der Regierung […] das Expertenwissen monopolisiert wird und die Parlamente dem relativ wenig entgegenhalten können. Auf der anderen Seite ist die Stärke des Parlamentarismus die

öffentliche Diskussion und auch die Ausübung einer Kontrolle, die natürlich beschränkt ist aber letztlich doch Demokratie gewährleistet. Aber es ist – um Ihre Frage zu beantworten – schon so, dass natürlich ein starkes Missverhältnis gegeben ist.

Mayer sagt, dass die minimalen Gesetzgebungskompetenzen der Landtage im Prinzip nach Meinung vieler keinen eigenen Landtag mehr rechtfertigen würden. Was für eine Existenzberechtigung haben die Landtage denn noch?

Naja, das ist eben die Frage, ob man das Glas halb voll oder halb leer sieht. Minimale Gesetzgebungskompetenzen… natürlich die Gesetzgebungskompetenzen sind insgesamt bescheiden und in legislativer Hinsicht wird der weitaus überwiegende Teil der Gesetzgebung beim Bund fabriziert und sowohl der Bund als auch die Länder sind zudem durch die EU-Gesetzgebung eingeschränkt. Wenn man es inhaltlich betrachtet, dann kommt man natürlich schon zum Ergebnis, dass auf der Länderebene durchaus wichtige Angelegenheiten geregelt werden. Ich denke […] an den ganzen sozialen Bereich: Pflegeheime, Sozialhilfe, Hilfe für Menschen mit Behinderung. Im Umweltbereich: mit Raumplanung, Naturschutz, Landschaftspflege, was wieder auch stark in den Tourismus hineinspielt. Auch […] der Bereich Baurecht und auch sonstige Dinge wie der Jugendschutz, was auch große gesellschaftliche Fragen aufwirft, die Krankenanstalten, die Pflichtschulen. Also da sind schon Gesetzgebungskompetenzen da, die eine gewisse Gestaltung ermöglichen und daher […] für sich nicht zu vernachlässigen sind. Wenn der Mayer meint […] das sei zu wenig um einen Landtag zu rechtfertigen… ich meine der Landtag definiert sich ja nicht nur über die Gesetzgebung, er übt ja auch die Kontrolle der Vollziehung aus und die Landtage sind relativ kleine Einrichtungen mit 36 Abgeordneten. Also ich würde schon meinen sie müssen [sich] von ihrer Arbeitsintensität [her] – und das […][sieht] man auch im Vergleich - […] nicht verstecken.

Es ist ja wahrscheinlich auch so, dass wenn man die Landtage in Frage stellt, man gleich den ganzen Föderalismus in Frage stellen kann.

Da stellt man natürlich den Föderalismus in Frage, denn ohne Parlament gibt es keinen Föderalismus. Also ein reiner Verwaltungskörper der nur fremde Vorgaben vollzieht, mag er auch einen gewissen Spielraum in der Vollziehung haben, das ist kein Bundesstaat mehr.

Wie weit schöpfen die Länder Ihrer Meinung nach zurzeit ihre Verfassungsautonomie aus? Was ist der Grund für die Zurückhaltung oder im entgegengesetzten Fall für ihre Regelungsfreudigkeit der Landesverfassungsgesetzgeber?

Naja, von der Verfassungsautonomie her muss man schon sagen: […] in den letzten Jahren sind die Länder deutlich innovativer geworden. Also so bis ungefähr zum Ende der Siebzigerjahre war die Vielfalt in der Verfassungsautonomie nicht gerade besonders aufregend. Es hat da und dort ein paar Sonderbestimmungen gegeben, [die] direkte Demokratie zum Beispiel in Vorarlberg war immer ein bisschen stärker ausgeprägt, aber es war nicht besonders. Das hat sich jetzt doch stark geändert und da gibt es auch von durchaus unterschiedlichen Ländern immer wieder verschiedene Ansätze. Also […] das Thema […] Landesverwaltungskontrolle durch Landesrechnungshöfe ist zum Beispiel sehr stark von der Steiermark gepuscht worden in den Achtzigerjahren und hat sich von dort aus über ganz Österreich dann ausgebreitet, währen andere Themen wie Staatsziele immer wieder von Vorarlberg, Tirol und so weiter hinausgetragen worden sind. Also da gibt es mittlerweile eine große Bandbreite und da finde ich das Niveau, das erreicht worden ist ganz gut; hindert niemanden daran noch klüger zu werden und sich noch was auszudenken und wenn jetzt einzelne Länder hergehen und sich eine Schuldenbremse einfallen lassen, umso besser. Man wird sie an den Taten messen, was das dann gebracht hat und wenn's was bringt: Warum nicht?

Kann man sagen, dass dieser Innovation der Landesverfassungen vom Bund her Widerstand entgegengesetzt worden ist? Es hat ja bei der Novelle `84 glaub ich, in Vorarlberg vor allem vom Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt enorme Bedenken gegeben und der Verfassungsgerichtshof hat ja dann schließlich auch den [Art. 33 Abs. 6] aufgehoben. Will man da die Länder zügeln, damit sie nicht zu aufmüpfig werden?

Naja, das ist wirklich sehr interessant. Tatsächlich war es so, dass eigentlich jede Innovation, jede Neuerung […] dem Bund mühsam abgepresst werden [musste]. Also die Frage ob man überhaupt Staatsziele in einer Landesverfassung verankern kann, ob man eigene Grundrechte – wie zum Beispiel die Entschädigungspflicht bei Enteignungen – verankern kann, all diese Dinge waren zu Beginn umstritten. Ob man einen eigenen Landesrechnungshof einrichten kann, das war alles umstritten und da muss ich dem Bund schon ein bisschen vorwerfen, dass er […] die Bereitschaft der Länder zur Innovation nicht gerade gefördert hat. Allerdings diese Zurückhaltung ist in den letzten Jahren ein bisschen geschwunden, aber nur ein bisschen. Der Vorarlberger Landtag hat vor ein paar Jahren eine Bestimmung über Karenzierung von Abgeordneten erlassen und auch da waren dann wieder Vorbehalte des Bundes, ob das

geht. Nun man hat [es] beschlossen und sollte sich einmal ein Streitfall ergeben, wird man sehen wer recht gehabt hat.

In dem einen Fall den Sie da zitiert haben war es tatsächlich so, dass […] die Landesverfassung in Vorarlberg eine ganz innovative Lösung getroffen hat, für den Fall dass ein Volksbegehren eingebracht wird, das eine bestimmte Zahl von Unterstützungen hat, der Landtag aber nicht bereit ist diesem Volksbegehren Rechnung zu tragen, dann konnte – wenn denn diese Schwelle erreicht war – eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Und wenn die Volksabstimmung ergeben hat, dass dem Volksbegehren Rechnung zu tragen war, dann musste der Landtag ein solches Gesetz beschließen. Also das Parlament war an den Willen des Volkes gebunden. Man hat das als Volksgesetzgebung bezeichnet. Da hat der Verfassungsgerichtshof gemeint das ist mit der österreichischen Bundesverfassung, mit dem demokratischen Prinzip nicht vereinbar, wir haben ein Prinzip der repräsentativen Demokratie und [das] gibt es nicht. Die Begründung des Verfassungsgerichtshofes war aus meiner Sicht nicht wirklich überzeugend, hat auch andere nicht überzeugt, also da gibt es auch durchaus von Leuten Kritik die jetzt nicht so dem föderalistischen Lager zuzurechnen sind. Aber gut, das war jetzt eben mal ein Punkt, wo man mit einer Innovation kein Glück gehabt hat, die Bestimmung hat aber auch in der Praxis keine Bedeutung gehabt.

Hätte man das nicht auch innovativer regeln können, indem man zum Beispiel gesagt hätte, wenn jetzt diese Volksabstimmung dem Willen des Landtages widersprochen hätte, dass der Landtag dann aufgelöst worden wäre, wie [im Fall eines misslungenen Absetzungsversuches] des Bundespräsidenten [durch den Nationalrat]?

[…] Hätte man sich in dem Fall […] auch etwas einfallen lassen könne, ja.

[…]

Wo würden Sie sagen haben die Länder heute noch den größten verfassungsrechtlichen Spielraum selbstgestalterisch tätig zu werden? Die Schaffung irgendwelcher Organe, Institutionen, oder hat sich das ausgereizt? […]

Ich glaube solche Dinge haben sich schon stark ausgereizt. Ich würde schon meinen, ein Potential ist auf jeden Fall noch da […] – trotz dieses restriktiven Verfassungsgerichtshofserkenntnisses – in Fragen der Beteiligung der Bevölkerung an der Politik […] in Form von unmittelbarer Demokratie beziehungsweise partizipativer Demokratie. Ich glaube da ist schon noch ein gewisses Potential da. Sonst sind die Dinge mittels Staatszielen relativ ausgereizt, man kann sich noch das eine oder andere einfallen lassen, aber da muss man auch vorsichtig sein, dass man nicht zu einer

Verfassungslyrik […] – wie der Mayer das immer sagt – [gelangt]. Bei den Rechnungshöfen kann man sich auch noch die Frage stellen: Soll deren Prüfungsbefugnis in die eine oder andere Richtung noch ergänzt werden, zum Beispiel auch in die Richtung der Kontrolle der Gemeinden?

Da stemmt sich ja der Bundesrechnungshof dagegen.

Da stemmt sich der Bundesrechnungshof dagegen, das ist wiederum die Frage: Geht das […] landesverfassungsrechtlich überhaupt? Braucht man da [eine] bundesverfassungsgesetzliche ausdrückliche Ermächtigung? Das ist auch ein bisschen eine Streitfrage. Ja, [um] diese Dinge geht's. Was ich den Ländern empfehlen würde, wäre von der Möglichkeit Gebrauch zu machen eigene Landesvolksanwälte einzurichten, für den Bereich der Verwaltungskontrolle ihres Landes.[Und diese] sozusagen auch aus der Volksanwaltskontrolle der Volksanwaltschaft in Wien herauszunehmen. Ich finde eine eigene Einrichtung im Land gut. Also für Vorarlberg würde ich es einfach nicht einsehen, warum jemand, der ein Problem mit dem Bürgermeister in einer Bregenzerwälder Gemeinde hat, einen Brief [nach] Wien schreiben muss und hoffen, dass er irgendwann einmal eine Antwort kriegt.

Hat es nach Ihrem Wissen jemals Forderungen in Richtung einer Landesverfassungsgerichtsbarkeit gegeben, wie sie auch in Deutschland teilweise existiert? […] Wäre das überhaupt sinnvoll? […]

Ich glaube es wär' nicht sinnvoll. Also dass muss man dann doch irgendwo die Kleinheit Österreichs als solches sehen. Ich meine, diese Landesverfassungsgerichte in Deutschland sind nach meinem Wissen auch […] nicht völlig unbestritten und der Gipfel der Jurisprudenz, […] weil sie vor allem auch sehr wenig Fälle haben. Das wär' […] noch ärger auf der Landesverfassungsebene in Österreich. Also eine solche Forderung hielte ich tatsächlich für entbehrlich. Ob sie irgendwann einmal artikuliert worden ist… es ist mir nie untergekommen.

Hans Kelsen hat einmal gesagt, dass er die Länder für die rückständigste Einrichtung der untergegangenen Monarchie hält. Was bringt der Föderalismus überhaupt und was hat er für eine Zukunftsperspektive?

Nun, dass der Kelsen – bei allen Verdiensten – kein großer Föderalist war wissen wir. Ich würde mal meinen er hat sich auch großartig geirrt, weil wenn man die Entwicklung Österreichs ansieht, dann ist die Entwicklung nach 1945 – die in der Ersten Republik war eine schwierige Geschichte – doch auch darauf zurückzuführen, dass in den

Ländern Kontinuität und Stabilität geherrscht hat, dass es überall gelungen ist rechtstaatliche, demokratische Verhältnisse aufzubauen. […] Ich glaube, diese – im internationalen Vergleich relativ kleinen – Länder haben bewiesen, dass sie – bei allen Unterschieden – gut funktionieren und ich glaube, wenn man jetzt wieder den internationalen Vergleich herzieht, dann sieht man, dass [wir] dort einen allgemeinen Trend zur Dezentralisierung überhaupt haben, nicht überall zur Föderalisierung, aber zumindest zur Dezentralisierung. Der Abbau von zentralstaatlichen [Verwaltungen] in ganz Europa ist unverkennbar und von daher ist Föderalismus international durchaus zukunftsfähig. Im konkreten Fall von Österreich glaube ich, dass er mehrere wichtige Funktionen erfüllt: Erstens: Ich glaube der Föderalismus macht Österreich demokratischer, weil er Macht auf verschiedene Ebenen bricht und Teilnahmemöglichkeiten auf verschiedenen Ebenen schafft. Zweitens: Ich glaube Föderalismus stärkt Identität, stärkt dadurch auch Sozialkapital und wirkt dadurch staatsentlastend. Und zum Dritten: Ich glaube, dass je näher die Angelegenheiten bei den Bürgerinnen und Bürgern erledigt werden, in der Tendenz umso kostengünstiger kommt die Verwaltung. Und bei aller Kritik an der Unübersichtlichkeit der Kompetenzverteilung und an den Parallelstrukturen in der Verwaltung: Ich glaube, ein zentralistisches Österreich […] in dem genau dieselben Aufgaben erfüllt werden wie sie heute erfüllt werden, wäre um vieles teurer als das was wir jetzt vor uns haben.

12.3. Interview Martin Purtscher

Das Interview mit Landeshauptmann a.D. Dr. Martin Purtscher fand am 13. August 2009 in seinem Haus in Thüringen statt.

Aufgrund eines technischen Gebrechens wurde das Interview mit Dr. Purtscher leider nicht aufgezeichnet. Daher werden seine Ausführungen hier in Form eines autorisierten Gedächtnisprotokolls wiedergegeben.

Auf die Frage wie er die Verfassungsautonomie der Österreichischen Länder im Vergleich mit anderen Bundesstaaten – was die formelle Autonomie und Kompetenzbestand anbelangt – beurteile, antwortete Dr. Martin Purtscher es sei offensichtlich, dass innerhalb der drei Bundesstaaten im deutschsprachigen Raum die Schweiz jener mit dem stärksten, Deutschland mit dem zweitstärksten und Österreich der mit dem schwächsten föderalistischen Gefüge sei. Gleichzeitig sei der Prozentsatz derjenigen Personen, die im öffentlichen Dienst – Bund, Länder, Gemeinden - beschäftigt sind, an der Gesamtbevölkerung in der Schweiz am geringsten (nach den letzten ihm bekannten Daten 14%) und in Österreich am höchsten (21%), und Deutschland mit 18% die mittlere Position einnimmt. Das häufig vorgebrachte Argument, der Föderalismus erhöhe die Zahl der öffentlich Bediensteten und damit die Staatsausgaben sei daher nicht richtig. Ein Vergleich des zentralistischen Einheitsstaates mit einem Staat mit föderalem System spricht nicht nur wegen des Subsidiaritätsprinzips – Aufgaben stets der bürgernäheren Verwaltung anvertrauen, sofern diese mit Hilfe der nächst höheren Ebene erfüllt werden können - sondern auch aus Kostengründen für den Bundesstaat. Der österreichische Bundesstaat sei deshalb so schwach ausgeprägt, weil der Schöpfer des Bundesverfassungsgesetzes, Prof. Hans Kelsen, einen Zentralstaat favorisiert habe. Die Bundesländer pochten auf ihre traditionellen Rechte, sodass die Verfassung von 1920 ein typisch österreichischer Kompromiss darstellt. Die Beurteilung dieses Gesetzeswerkes lautet daher von manchen Verfassungsexperten „Verwaltungföderalismus“ oder gar „dezentralisierter Einheitsstaat“.

Zur Verzichtbarkeit gewisser bundesverfassungsgesetzlicher Regelungen erklärte Martin Purtscher, er habe etwa während seiner Amtszeit als Vorarlberger Landeshauptmann versucht, das Gehaltsschema der Landesbediensteten zu reformieren und sei dabei auf Widerstand durch den Bund gestoßen. Seine Erfahrung in der Privatwirtschaft hätte ihn dazu bewogen, einen Ausgleich im Entlohnungssystem zwischen jüngeren und älteren Bediensteten herzustellen. Diese Angleichung an die Verhältnisse in der Privatwirtschaft hätte den

öffentlichen Dienst für junge Fachkräfte auch attraktiver gestaltet. Zudem sei der Beamtenstatus seiner Meinung nach etwas, das nur Personen mit Kontrollfunktion zukommen sollte. Der damalige Innenminister Schlögel habe die notwendigen Änderungen für eine Reform des Gehaltsschemas zwar zunächst zugesagt, die Verfassungsexperten im BMI hätten diese aber letztendlich verworfen. Schließlich habe man aber über Umwege, wie zum Beispiel durch Reformen bei den Zulagen, doch noch Änderungen auf Landesebene umsetzen können.
Bezüglich diverser Länderforderungen sei gemeinsam mit dem burgenländischen Landeshauptmann Karl Stix in Wien mit den Bundesministerien verhandelt worden. Eine Lösung sei aber vor dem Verlust der Zweidrittelmehrheit der Regierungsparteien SPÖ und ÖVP bei der Nationalratswahl 1994 nicht mehr zustande gekommen. Nach der Wahl habe der Verfassungsausschuss die Verhandlungsergebnisse zwar wieder aufgegriffen, sie seien aber nie mehr umgesetzt worden. Ausschlaggebend für das letztliche Scheitern der avisierten Reformen seien die zu hohen politischen Forderungen der Grünen für ihre Zustimmung gewesen. Auch hätten sich Heide Schmidt und Heinz Fischer gegen die Reform gestellt.

Zur Staatlichkeit der Länder und über die Bedeutung der Gemeinden sagte Dr. Purtscher, Vorarlberg sei durch seine Verfassung als Staat definiert. Diese Bestimmung sei bereits bei der Entstehung des Landesverfassungsgesetzes 1919 in Art. 1 Abs. 2 quasi als „capitatio benevolentiae“ der Verfassungsväter aufgenommen und bei der Reform und neuerlichen Kundmachung der Verfassung 1984 bewusst beibehalten worden. Das Land habe zwar nicht alle Merkmale eines souveränen Staates, die Formulierung diene aber vor allem der Aufrechterhaltung der Einstellung, dass Vorarlberg seine Selbstständigkeit wahren wolle.
Das Land unterstütze strukturschwache Gemeinden umfangreich, was viel Geld koste. Ziel sei es vor allem, die Entvölkerung dünnbesiedelter Täler zu verhindern. Auch dank der vom Land mitfinanzierten Infrastrukturprojekte –vielfach im Rahmen von EU-Regionalprogrammen - stiegen die Bevölkerungszahlen in den betroffenen Gebieten mittlerweile wieder. Den Vorwurf des „Gemeindekantönligeistes“ der Vorarlberg immer wieder gemacht werde, lässt Martin Purtscher nicht gelten. Die Gemeinde sei von allen Gebietskörperschaften am nächsten beim Bürger und daher auch eine wichtige demokratiepolitische Institution. Zwangszusammenschlüsse von Gemeinden, wie sie in der Vergangenheit vor allem im benachbarten Deutschland vorgekommen seien, würden an dieser Bürgernähe und am Vertrauen und der Identifikation der Bewohner mit ihrer Gemeinde rütteln. Daher garantiere die Vorarlberger Landesverfassung auch den Schutz vor Zwangseingemeindungen dadurch,

dass Gemeindezusammenlegungen nur mit befürwortender Volksabstimmung in den betroffenen Gemeinden möglich ist.

Auf die Frage, warum die angestrebte Verfassungs- und Verwaltungsreform bisher gescheitert sei und ob parteipolitische Interessen dabei ausschlaggebend gewesen seien, antwortete Martin Purtscher: Der Beitritt zur europäischen Gemeinschaft bot die Chance zu einer echten Föderalismusreform. Er habe immer wieder darauf hingewiesen, dass die Länder durch den EU-Beitritt Rechte verlieren, dafür aber kein Äquivalent erhielten, während der Bund durch die Mitwirkung auf EU-Ebene neue Rechte erhalte. Die Landeshauptleute konnten zwar noch vor dem österreichischen EU-Beitritt den „Konsultationsmechanismus“ zwischen Bund und Ländern erreichen, der den Bund zu einer Absprache in bestimmten EU-Materien mit den Ländern zwingt. Für die Stärkung der Länderrechte wurde in zweijährigen, zähen Verhandlungen – der Bund war durch Föd.Min. Weiss, sowie Clubobmann Kostelka, die Länder durch LH Stix und LH Purtscher vertreten – eine Vereinbarung über eine BUNDESSTAATSREFORM ausgearbeitet, die von Bundeskanzler Vranitzky für den Bund und allen Landeshauptleuten unterzeichnet wurde und als PERCHTOLDSDORFER ABKOMMEN immer wieder zitiert wurde. Nach Ausarbeitung dieses Abkommens in die notwendige Änderung der Bundesverfassung und dem entsprechenden Beschluss der Bundesregierung übergab der damalige Vorsitzende der LH-Konferenz Krainer, LH Stix und ich diesen Konsens – Bund – Länder – dem Präsidium des Nationalrates. Wir machten darauf aufmerksam, dass im Hinblick auf die in etwas mehr als einem halben Jahr fälligen NR-Wahlen eine rasche Behandlung dringend geboten ist, da die noch gegebene 2/3 Mehrheit für den Verfassungsbeschluss nicht mehr verfügbar wäre. NR-Präsident Dr. Fischer und Vizepräsidentin Schmid ließen Verzögerungstaktik erkennen, während Vizepräsident Lichal auf eine sofortige Befassung drängte. Durch Verzögerungen im Verfassungsausschuss kam es nicht mehr zur Behandlung im Plenum. Die NR-Wahl brachte für die große Koalition den Verlust der 2/3 Mehrheit und die Opposition, vor allem die Grünen stellten für die Länder unzumutbare Forderungen, so dass die LH-Konferenz die Vorlage ablehnen musste.
Die Mehrheit der Föderalisten sei zwar im Lager der ÖVP zu finden, es gebe aber auch Proponenten innerhalb der SPÖ. Als Beispiel hierfür führte Dr. Purtscher den verstorbenen Landeshauptmann des Burgenlandes Karl Stix auf, dem er auch für dessen föderalistisches Engagement den Montfortorden verliehen habe.

In puncto Kompetenzreform und genereller Sinnhaftigkeit der Existenz der Länder stellte Purtscher fest, dass manche Kompetenzen durchaus verbundlicht werden könnten, andere sollte man hingegen föderalisieren. Wichtig sei vor allem das Subsidiaritätsprinzip, zu dessen Umsetzung sich die Europäische Union verpflichte, auch innerösterreichisch zu wahren. Die Länder besorgten außerdem nicht nur Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben, sondern hätten auch eine wichtige Identifikationsfunktion für ihre Bürger.

Danach gefragt, ob die Länder überhaupt ein Interesse daran hätten ihre Kompetenzen zu erweitern, erklärte der Altlandeshauptmann, er selbst sei immer für eine Steuerhoheit der Länder, andere Landeshauptmänner seien aber – zugegeben - Gegner dieser Lösung gewesen. Die Steuerhoheit habe natürlich Vor- und Nachteile. Eine Steuerkonkurrenz wie sie in der Schweiz existiere, könne sich auch negativ auswirken.

Auf das machtpolitische Ungleichgewicht zwischen den Landesregierungen und den Landtagen angesprochen merkte Martin Purtscher an, dass er selbst keine reale Möglichkeit sehe die Landtage zu stärken. Ihre relative Schwäche sei eine Konsequenz des politischen Systems.

Bezüglich der Vorarlberger Verfassungsnovelle von 1984, ihre Ziele und seine persönliche Rolle bei ihrer Entstehung, führte Dr. Purtscher aus, er habe damals als Vorsitzender des Rechtsausschusses an der Ausarbeitung der Novelle mitgearbeitet. Ziel sei es gewesen die Verfassung den modernen Anforderungen anzupassen sowie Grundrechte und Staatsziele in diese aufzunehmen. Gegen die letzteren beiden Vorhaben habe sich Widerstand von Seiten des Bundes formiert. Der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt, damals unter der Leitung von Dr. Ludwig Adamovich, habe Bedenken geäußert und die Bundesregierung daraufhin im Begutachtungsverfahren sogar Einspruch gegen den Gesetzesentwurf erhoben. Die Bundesjuristen hätten – mit dem Hinweis, Kelsen habe das B-VG wertfrei gestaltet – keine Werteverfassung gewollt. Es sei auch infrage gestellt worden, ob den Ländern das Recht zur Formulierung von Staatszielen überhaupt zukomme. Weiters hätten die Verpflichtung zu einer sparsamen Haushaltsführung in Art. 7 Abs. 8 und die Bezugnahme auf den Wert und die Bedeutung der Familie in Art. 8 der Landesverfassung besonderen Unmut erregt. Die Gegenseite habe die Meinung vertreten, eine Bestimmung über die Familie habe in der Landesverfassung nichts zu suchen und verletze außerdem Bundeskompetenzen. Besonderen

Wert habe er persönlich auf jenes Staatsziel, das alle Organe des Landes zur sparsamen Haushaltsführung verpflichtet, gelegt.
Einen Kompromiss mit der SPÖ stelle zum Beispiel der Modus für die Wahl des Landesvolksanwaltes dar. Dieser habe die verfassungsrechtliche Einmaligkeit zur Folge, dass selbiger mit Dreiviertelmehrheit vom Landtag zu wählen sei. Er selbst habe die Schaffung eines Landesvolksanwaltes aufgrund der damit verbundenen Kosten nicht als vorrangig betrachtet. Er lasse aber den Einwand Bußjägers gelten, dass ein Bauer aus dem Bregenzerwald nicht wegen eines Problems mit der Landesverwaltung einen Brief nach Wien schreiben müsse. Auch habe sich sein Vorgänger als Landeshauptmann, Dr. Herbert Keßler, damals durch innerparteiliche Abmachungen an die Einführung des Volksanwaltspostens gebunden gefühlt.
Die Einstimmigkeit, mit der die Verfassungsnovelle und Wiederverlautbarung 1984 im Landtag beschlossen wurde, wäre – so Purtscher – in der darauffolgenden Legislaturperiode seiner Ansicht nach aufgrund der Veränderungen in der politischen Landschaft Vorarlbergs nicht mehr möglich gewesen.

Zum Thema Europäische Union und zur Rolle der Länder in einem geeinten Europa machte Martin Purtscher deutlich, dass mit dem Beitritt zur Europäischen Union gewissermaßen eine dritte Ebene oberhalb der Länder und des Bundes eingezogen worden sei. Die mit dem Beitritt verknüpften Hoffnungen auf eine österreichische Verfassungs- und Verwaltungsreform seien aber leider enttäuscht worden. Der Angst der Länder vor einem weitreichenden Kompetenzverlust habe man mit einer 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern entgegengewirkt.
In der Folge sei eine politische Bipolarität entstanden, bei der auf der einen Seite Bund und Länder, auf der anderen Seite Bund und EU stünden.
Für ihn sei das Subsidiaritätsprinzip von besonderer Bedeutung, das über die Initiative „Europa der Regionen“ Eingang in den Maastrichter Vertrag gefunden habe. Die Aussage von Daniel Bell, wonach die Nationalstaaten für die großen Angelegenheiten zu klein und für die kleinen zu groß seien, gewinne angesichts von Globalisierung und europäischer Integration immer mehr an Richtigkeit. Es liege daher nahe, neben der europäischen auch die untere Ebene der Gliedstaaten und Regionen aufzuwerten. Die Eurobarometerwerte seien in Österreich zwar generell eher schlecht, seit der Krise hätten sie sich aber verbessert. Ein Hauptproblem für das Ansehen der EU in Österreich stellten die mangelnde Kommunikation von EU-Materien und das Abschieben unliebsamer Entscheidungen auf Brüssel dar.

Auswüchse wie das Verbot konventioneller Glühbirnen und die berühmte Traktorsitzrichtlinie kämen freilich vor, aber im Großen und Ganzen sei die Europäische Union als positives Projekt zu bewerten. Beachtet werden müsse dabei vor allem auch die Friedensperspektive die ein geeintes Europa biete. Die Devise „nie wieder Krieg“ dürfe nicht in Vergessenheit geraten.

12.4. Interview Ludwig Adamovich

Das Interview mit Verfassungsgerichtshofspräsident a. D. Univ. Prof. Dr. Ludwig Adamovich Jun. Fand am 12. November 2009 in der Wiener Hofburg statt.

Die Transkription des Interviewwortlautes wurde von Präsident Adamovich redigiert und ergänzt.

Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat 2008 in den Art. 2 [B-VG] einen Abs. 3 eingefügt, der die Mitwirkung der Länder bei gewissen Veränderungen im Bereich des Bundes-Verfassungsgesetzes vorsieht. Hat sich der Bundes-Verfassungsgesetzgeber dadurch einen Regelungstatbestand selber entzogen? […]

Nein. Wenn in der zitierten Verfassungsbestimmung gesagt wird, dass Änderungen im Bestand der Länder oder eine Einschränkung der näher bezeichneten Mitwirkung der Länder auch verfassungsgesetzlicher Regelungen der Länder bedürfen, dann wird nicht zum Ausdruck gebracht, dass bundesverfassungsgesetzliche Regelungen nicht notwendig sind.

Das heißt ja auch, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber selbst diesen [Art. 2] Abs. 3 und den Art. 3 [B-VG] nicht mehr ändern kann, ohne die Zustimmung der Landtage.

Ja. Aber was stört daran?

Kann das auch durch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung nicht mehr abgeändert werden?

Warum nicht? Aber ich würde ehrlich gestanden die Angelegenheit nicht allzu dramatisieren. Es ist darum gegangen bei der Änderung des Art. 2 und 3, dass man die Dinge auch vereinfachen wollte gegenüber der bestehenden Rechtslage. Da waren ja für jede Grenzänderung, auch innerhalb der Grenzen der Länder, paktierte Verfassungsgesetze von Bund und Ländern notwendig. Das hat man jetzt wesentlich vereinfacht. Mit dem Art. 2 Abs. 3 hat man eine Verbeugung in Richtung „Föderalismus" gemacht. Dass dies selbst baugesetzwidrig sein sollte, dafür sehe ich keinen Grund.

Heinz Mayer hat das angedeutet…

Ich glaube das nicht. Wenn eine neue Regelung geschaffen worden ist, die nicht als Eingriff in die Grundprinzipien und damit also unter das Referendum fallend angesehen wird, dann ist der actus contrarius auch kein Eingriff in die Grundprinzipien. Das typische Beispiel, das immer wieder diskutiert worden ist, ist das Thema Neutralität. Da

hat es vereinzelt die Auffassung gegeben, dass die Neutralität nur auf dem Weg der Gesamtänderung beseitigt werden könnte, während andere wohl zutreffend den Standpunkt vertreten haben: Die Neutralität ist nicht auf dem Weg der Gesamtänderung eingeführt worden, daher braucht man auch nicht eine Gesamtänderung, um sie wieder zu beseitigen.

Also das heißt Grundprinzipien können nur durch Gesamtänderung geschaffen oder abgeändert werden?

Ja, richtig. Es sei denn, sie seien schon in der ursprünglichen Fassung des B-VG enthalten. Die Frage ist natürlich, wie weit man es überhaupt mit einem Eingriff in ein Grundprinzip zu tun hat. Das kann man nur von Fall zu Fall beantworten.

Wenn ich mir jetzt einen theoretischen Fall ersinnen würde und zum Beispiel daran denke, dass der Nationalrat beschließt, das Land Burgenland abzuschaffen und dem Land Niederösterreich und dem Land Steiermark anzuschließen, dann gibt es eine Volksabstimmung, weil das in das Bundesstaatliche Prinzip eingreift, und das Bundesvolk stimmt dem zu. Könnte man das Land Burgenland dann so abschaffen? […] Das wäre dann eigentlich nur der Weg über die Bundesgesetzgebung. Oder hindert dieser [Art. 2] Abs. 3 [B-VG] den Bundesgesetzgeber tatsächlich daran ohne Mitwirkung der Länder überhaupt noch etwas machen zu können, auch nicht über den Weg der Gesamtänderung?

Nein. Die Gesamtänderung ist immer stärker. Auf dem Weg der Gesamtänderung kann man den ganzen Bundesstaat abschaffen.

Wie beurteilen Sie die Verfassungsautonomie der Österreichischen Länder im Vergleich mit anderen Bundesstaaten, was die formelle Autonomie anbelangt, was den Kompetenzbestand anbelangt?

Schwach, das ist überhaupt keine Frage. Vor einem halben Jahrhundert wäre wahrscheinlich niemand auf die Idee gekommen, von Verfassungsautonomie der Länder zu reden. Die damalige Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ist ja sehr bundesfreundlich gewesen. Es war vor allen Dingen Fritz Koja mit seiner Habilitationsschrift, der den Begriff der Verfassungsautonomie der Länder überhaupt erst in den Bereich der Betrachtungen gerückt hat. Aber natürlich sehr weit her ist es damit nicht und zwar ganz einfach deswegen, weil die Bundesverfassung den Ländern sehr enge Grenzen zieht. Die sind zwar gegenüber dem ursprünglichen Bestand gelockert worden. Aber viel an Gestaltungsfreiheit ist nicht da, vor allen Dingen deshalb, weil die Landesverfassungen ja an den Kompetenzen der Länder nichts ändern können. Die sogenannte Kompetenz-Kompetenz liegt ausschließlich beim Bund und

daher haben die Länder und die Landesverfassungen in dieser Beziehung nichts zu reden.

Würden sie die Rechtsprechung des VfGH generell als eher länder- oder bundesfreundlich oder als ausgewogen bezeichnen?

Je nachdem mit wem Sie reden, werden Sie da sehr unterschiedliche Antworten bekommen. Ich kann mir also ungefähr vorstellen, was die Herren in Vorarlberg sagen.

Der Herr Bußjäger hat überraschenderweise gesagt, er betrachtet die VfGH-Judikatur als ausgeglichen. Seit den 70erjahren hat sich, nach ihm, eine gewisse Trendwende vollzogen.

Gut, das stimmt auf jeden Fall. Die Judikatur, die einmal die Landesverfassungen als Ausführungsgesetze zur Bundesverfassung bezeichnet hat und als sonst nichts, die würde es heute nicht mehr geben. Nicht zuletzt, weil der Begriff der Verfassungsautonomie ins Spiel gekommen ist. Es hat einen Vorarlberger Fall gegeben, da ist es um ein Problem der direkten Demokratie und ihr Verhältnis zur Stellung der Landtage gegangen. Und die Entscheidung, die der Gerichtshof getroffen hat, und zwar gegen das Land getroffen hat, hat nicht uneingeschränkte Begeisterung ausgelöst.

Das wäre meine nächste Frage gewesen. Peter Bußjäger und andere kritisieren diese Entscheidung durch die Art. 33 Abs. 6 der Vorarlberger Landesverfassung aufgehoben wurde. Es ist ja damals glaube ich von Seiten des VfGH argumentiert worden, dass in der Bundesverfassung das Prinzip der repräsentativen Demokratie verwirklicht worden ist und der Landesgesetzgeber nicht durch Volksabstimmung gezwungen werden kann eine Entscheidung im Sinne des Volksbegehrens zu treffen.

Ja, das war ja der entscheidende Punkt, dass eine Verpflichtung des Landesgesetzgebers zur Fassung eines Gesetzesbeschlusses vorgesehen war für den Fall, dass ein Referendum in einer bestimmten Weise ausgeht.

Hätte man das nicht eleganter regeln können, indem man gesagt hätte – analog zur Absetzung des Bundespräsidenten – dass, wenn die Volksabstimmung entgegen dem Willen des Landtages ausgeht, dass der Landtag dann das Vertrauen des Volkes nicht mehr besitzt und dass Neuwahlen auszuschreiben wären.

Ich glaube nicht, dass man das so vergleichen kann. Das sind doch zwei verschiedene Themen. Die Frage ist, ob Ihr Lösungsvorschlag an bundesverfassungsgesetzliche Grenzen stößt. Auf den ersten Blick glaube ich das eher nicht. Ich meine, im Hintergrund der Sache steht natürlich schon eine Grundsatzfrage, die mit den Grenzen der Verfassungsautonomie zu tun hat. Denn da ist es gegangen um die Abwägung „spezifische Ausformung des demokratischen Prinzips" auf der einen Seite und

„Föderalismus – Verfassungsautonomie" auf der anderen Seite. Und der Gerichtshof hat der spezifischen Ausprägung des demokratischen Prinzips im Bundesverfassungsrecht den Vorrang eingeräumt gegenüber einer denkbaren Gestaltungsfreiheit des Landesverfassungsgesetzgebers zum Vorteil der direkten Demokratie. Das ist stark kritisiert worden, auch in der einschlägigen Fachliteratur.

Wie weit ist die momentane Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern Ihrer Meinung nach von einer schleichenden Gesamtänderung der Bundesverfassung noch entfernt?

Diese Frage ist oftmals diskutiert worden. Die Kompetenzverteilung war ja – wie man weiß – entgegen dem äußeren Augenschein ja immer schon ziemlich zentralistisch und das hat sich dann stufenweise verstärkt. Dann hat man getrachtet, gegenzusteuern mit Forderungsprogrammen der Länder. Die Frage einer „schleichenden" Gesamtänderung wirft gewisse technische Fragen auf. So vor allem die Frage, was hätte denn der Verfassungsgerichtshof im Falle eines solchen „Schleichens" aufzuheben? Den Akt, der das Fass zum Überlaufen gebracht hat oder mehr oder was sonst? Das ist nicht ganz einfach. Das Hauptproblem ist, dass diese Kompetenzverteilung irrwitzig kompliziert ist. Da gibt es gewisse Grundsätze und dann gibt es gewisse Gebiete, für die gibt es überhaupt eine eigene Kompetenzverteilung. Den Vogel abgeschossen hat man mit den relativ neuen Regelungen für das öffentliche Vergabewesen.

Nein, also das war mir nicht bekannt. Generell wird immer das Schulsystem [kritisiert].

Sie müssen sich die Regelung nur anschauen, rein vom Optischen her: [Prof. Adamovich zeigt auf den Kodex] Sie nimmt mehr als eine eng bedruckte Seite im „Kodex" in Anspruch.

Zurück zum System. Es gibt Grundsätze, dann gibt es Materien, für die gibt es eine eigene Kompetenzverteilung, dann gibt es Ausnahmen von gewissen Grundsätzen und dann schwimmen immer noch ein paar Verfassungsbestimmungen herum, die zusätzliche Sonderregelungen enthalten. Das heißt also, dringendst notwendig wäre eine Vereinfachung. Diese Einsicht ist alles andere als neu, sondern darüber redet man schon seit Jahrzehnten, dazu gibt es Gutachten, man hat sich auch im Österreich-Konvent damit beschäftigt. Wirklich Substanzielles ist bisher nicht herausgekommen, weil das einfach ein Grabenkampf ist, so wie seinerzeit im Ersten Weltkrieg an der Dolomitenfront keiner auch nur einen Schritt preisgeben wollte.

Welche bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen die die Verfassungsautonomie der Länder einschränken würden Sie für verzichtbar halten?

Man hat da, wie ich schon gesagt habe, ohnehin einiges beseitigt. Der Idealzustand würde darin bestehen, dass die sogenannte Kompetenz-Kompetenz nicht mehr ausschließlich beim Bund liegt, sondern dass für Änderungen der Kompetenzverteilung ein Verfassungskonvent zusammentritt, der von Bund und Ländern beschickt ist. Ein immer wieder diskutierter Punkt ist das Einspruchsrecht des Bundes bei Landesgesetzen. Das wollen die Länder immer schon weghaben. Dann gehört dazu auch der irrwitzig lange Katalog der Angelegenheiten, die unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden dürfen. Dann gibt es das Bundesverfassungsgesetz von 1925 über die Grundsätze und die Einrichtung der Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, das in die Organisation der Landesverwaltung eingreift.

Das wird von Bußjäger und Mayer auch kritisiert, dass es keine so ausführliche Regelung brauchen würde.

Da kann man sich schlicht und einfach auf den Standpunkt stellen: Das braucht man überhaupt nicht, das soll man den Ländern überlassen. Aber natürlich ist der Bund da interessiert, weil die Ämter der Landesregierungen bekanntermaßen auch die mittelbare Bundesverwaltung betreuen und damit ist das begründet. Aber ob man da wirklich alles braucht, was da steht, Detailregelungen über Abteilungen und Gruppen, ist eine durchaus berechtigte Frage.

Die Republik wird ja gebildet aus Bund, Ländern und Gemeinden. Von diesen drei Gebietskörperschaften wird dem Bund und den Ländern eine gewisse Staatlichkeit zugestanden. […] Die Länder werden ja auch als Teil oder Gliedstaaten bezeichnet. Was ist Ihrer Meinung nach der große Unterschied zwischen Ländern und Gemeinden? Sind die Länder für Sie Gliedstaaten? Wenn ja, was macht diese Gliedstaatlichkeit aus?

Die Gemeinden haben keine formale Gesetzgebungskompetenz und damit sind sie qualitativ etwas anderes als der Bund und die Länder. Zur Staatlichkeit der Länder, die in der Terminologie der Bundesverfassung immer wieder unterstrichen wird, kann man sagen, mit Ausnahme der Souveränität haben sie alle Kriterien, die für einen Staat wesentlich sind. Sie haben eine eigene Gesetzgebung und eine eigene Vollziehung und da gibt es ein Landesgebiet und dann gibt es ein Landesvolk, aber das hört natürlich alles dort auf, wo die Souveränität des Bundes beginnt und sehr viel gibt die Staatlichkeit der Länder nicht her.

Welche Gründe gab es von Seiten des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt sich zur Novelle der Vorarlberger Landesverfassung 1984 vorwiegend kritisch zu äußern? Also Bußjäger merkt das auch an, dass der Widerstand aus Wien da relativ groß war diesbezüglich.

Wann ist diese Äußerung gewesen?

Das war 1984 und Sie waren da glaube ich noch Chef des Verfassungsdienstes.

Ich war 1984 nicht mehr Chef des Verfassungsdienstes, aber das Begutachtungsverfahren kann vorher gewesen sein.

Die Grundkritik war glaube ich, dass dem Land nicht zugestanden werden sollte, dass Staatszielbestimmungen und Grundrechte aufgenommen werden.

Mittlerweile hat man ja in mehreren neuen Landesverfassungen einige Fantasie entwickelt und sie aufgeputzt mit Deklamationen, in durchaus guter Absicht. Ich glaube, dass man wahrscheinlich diese Stellungnahme so heute nicht mehr abgeben würde. Ich habe vor kurzem in der neuen oberösterreichischen Landesverfassung geblättert, da gibt es Grundsatzdeklamationen in großer Zahl. Die Frage ist natürlich, was man damit anfängt, inwieweit das Maßstab sein kann für irgendwelche einzelnen Rechtsakte, sei es der Gesetzgebung, sei es der Vollziehung, und vor allen Dingen, was der Einzelne davon hat.

Mehr Kosmetik?

Wenn man zynisch sein wollte, würde man sagen, dass durch solche schön klingenden Formulierungen das Defizit, das sonst im Übrigen besteht, ausgeglichen werden soll. Aber man darf das den Ländern nicht übel nehmen.

Bis 1984 war es ja so, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber im Prinzip ohne die Mitwirkung der Länder den Bundesstaat hätte auflösen können. Ist das überhaupt ein Bundesstaat, wenn der Bund den Ländern jederzeit die Existenzgrundlage entziehen kann?

Aber nicht ohne Gesamtänderung der Bundesverfassung. Die kritisierte Situation hat von Anfang an bestanden. Der Vergleich mit anderen Bundesstaaten (USA, Deutschland, Schweiz) zeigt exemplarisch die schwache Stellung der österreichischen Bundesländer. Wenn Sie in die Medien schauen und wenn Sie vor allen Dingen auch hören, was die Wirtschaft von sich gibt, zeigt sich deutlich, dass den Ländern ein eisiger Wind ins Gesicht bläst. Die bundesstaatliche Idee wird sehr stark angefeindet. Vor allen Dingen in Zeitungen, aber auch immer wieder von Seiten der Wirtschaft. Vor kurzem erst hat – wie schon einige Politiker vor ihm - der Herr Minister Mitterlehner gesagt, das mit den neun Jugendschutzgesetzen ist schlecht und so weiter. Dazu ist zu sagen, es gibt schlechterdings keine Materie, mit Ausnahme vielleicht vom Volkstanzwesen und

den Trachtenkapellen, bei der man nicht behaupten kann, dass sie besser bundeseinheitlich geregelt wäre.

Aber ist es nicht so, dass man da eigentlich über müßige Dinge diskutiert? Die Wahrscheinlichkeit, dass der Bundesstaat abgeschafft wird ist gleich null. Die Zustimmung der Länder für so eine Aktion wird man nie erreichen. Eine Neuorganisation des Bundesgebietes, wie es ja auch in Deutschland oft diskutiert wird, mit Länderzusammenlegungen [ist] in Österreich ja schlechterdings undenkbar, weil sich die Länder untereinander [nicht einigen könnten].

Der Bundesstaat ist nicht nur als eine juristische Angelegenheit zu sehen, sondern die Idee ist tiefer, historisch verwurzelt. Und schon deswegen wäre das ein riesiges Problem. Bitte, man stelle sich nur etwas vor, das es ja schon gegeben hat, nämlich die Zusammenlegung Tirol-Vorarlberg: Da gäbe es „Mord und Totschlag". Das ganze bestehende bundesstaatliche System wird bei jeder Diskussion über Fragen der Verwaltungsreform angefeindet.

Manche Länder haben bis heute die Position nicht aufgegeben, dass der Bund aus den Ländern gegründet worden sei. Dem widersprechen aber die herrschende Meinung und die staatsrechtliche Kontinuität der Republik Österreich im Verhältnis zu Deutschösterreich. […] Hat diese Position dieser Länder heute noch überhaupt eine Bedeutung oder ist das nur reine Kosmetik?

Das ist eine verfassungstheoretische Grundfrage. Wenn Sie mit jemandem von der „Innsbrucker Schule" sprechen, wird Ihnen der was anderes erzählen, als die Experten, die in Wien zu Haus sind, vor allem jene, die der Reinen Rechtslehre nahestehen. Letzten Endes sind das Glaubensfragen, die auch mit dem Staatsbegriff zusammenhängen. Wenn ich davon ausgehe, dass der Bundesstaat nur ein Facette unter möglichen Formen der Dezentralisation ist, dann schaut das natürlich anders aus, als wenn ich sage: „Wenn ich einen Bundesstaat schaffe, dann müssen begrifflich vorher die Länder da sein, sonst gibt's keinen Bund."

Hans Kelsen war ja nicht gerade einer der größten Freunde des Bundesstaates. Ich glaube im „Österreichischen Staatsrecht" hat er die Länder als die „rückständigste Institution der alten Monarchie" bezeichnet. Woher kommt diese negative Einstellung zum Bundesstaat bei Kelsen? Passt das einfach nicht in seine Vorstellung von Staatlichkeit?

Er hat eine „trialistische" Bundesstaatskonzeption erfunden, von der man behaupten kann, sie sei bundesstaatsfreundlicher als alle anderen. Da gibt es die Landesverfassungen, dann gibt es die Bundesverfassung, schließlich gibt es die

Gesamtstaatsverfassung. Dem ist theoretisch schwer entgegenzutreten. Er sagt, dass in aller Regel diese Gesamtstaatsverfassung und die Bundesverfassung nicht voneinander getrennt sind, aber rein abstrakt und theoretisch seien das zwei verschiedene Sachen. Ich glaube allerdings, dass sich doch deutlich nachweisen lässt, dass der österreichischen Bundesverfassung die dualistische Konstruktion zugrunde liegt. Für die Bewältigung praktischer Rechtsfragen gibt das nicht viel her.

Heinz Mayer ist der Ansicht, dass eine tatsächliche Kompetenzreform zwangsläufig zu einem Machtverlust der Länder führen würde. Können Sie sich dieser Meinung anschließen?

Warum sagt er das?

Weil er gesagt hat, es sind einfach so viele unnütze und unnötige Behörden eingerichtet, vor allem im Bildungssystem, und eine Vereinheitlichung dieser Sachen würde automatisch zu einer Übertragung von Landeskompetenzen an den Bund führen. Und eine sinnvolle Kompetenzreform, bei der die Länder keine Kompetenzen verlieren, kann er sich eigentlich nicht vorstellen.

Naja gut, wenn Sie den Kollegen Bußjäger fragen, wird der Ihnen was anderes sagen.

Ja, der hat da vehement widersprochen.

Etwa auf dem Gebiet des Schulwesens könnte man vieles anders machen, wobei das Schulwesen bei uns ja ohnehin schon extrem zentralistisch geregelt ist. Sie werden mit Sicherheit keinen europäischen Bundesstaat finden, in dem die ganze Lehrplangestaltung Bundessache ist.

Mayer sagt auch, dass schon die derzeitige Gesetzgebungskompetenz der Landtage im Prinzip, nach Meinung vieler – sagt er – keinen eigenen Landtag mehr rechtfertigt.

Welche Existenzberechtigung haben die Landtage denn überhaupt noch?

Das ist eine Frage, die nicht ganz unberechtigt ist. Aber man muss die Sache nur zu Ende denken. Gehen wir jetzt einmal von der Prämisse aus, die Landtage haben in Wirklichkeit nichts Sinnvolles zu tun, schaffen wir's ab. Da stellt sich sofort die Frage, was ist mit der Vollziehung? Was ist mit dem Landeshauptmann und den Mitgliedern der Landesregierung, die ja derzeit bekanntlich vom Landtag zu wählen sind? Wer bestellt die dann? Da gibt es mehrere mögliche Modelle. Da gibt es das Modell „Direktwahl des Landeshauptmannes". Oder aber: Bestellen wir den so wie weiland den Statthalter, bestellt den halt die Bundesregierung oder der Innenminister. Wenn man die Wahl durch die Landesregierung nicht will, muss man jedenfalls eine Alternative vorschlagen.

Das würde eigentlich […] den Bundestaat an sich infrage stellen, eine Abschaffung der Landtage.

Na sicher. Ohne Landtag kein Bundesstaat. Das Ganze lässt sich nicht auf die Formel bringen: „Was brauch' ma des?" So geschieht es aber, da wird immer gesagt: „So ein kleiner Staat braucht keine neun Landtage". Na bitte, die Schweiz ist ja noch wesentlich kleiner und hat wesentlich mehr Kantone und damit Gesetzgebungsorgane. Wobei man sagen kann: Na gut, das ist nicht unbedingt ein Vorbild. Aber das Argument „kleiner Staat", ist wirklich nicht überzeugend.

Haben die Länder überhaupt ein Interesse daran ihre Kompetenzen zu erweitern? Mayer bemängelt auch, dass sie zum Beispiel keine Steuern einheben wollen, Bußjäger und Purtscher räumen das auch ein.

Das ist ein ziemlich opportunistischer Standpunkt, denn mit der Einhebung von Steuern macht man sich nicht beliebt.

Aber was haben die Länder überhaupt für eine Argumentationsbasis, wenn sie einerseits mehr […] Rechte fordern, aber keine Pflichten übernehmen wollen?

Wenn es um die Besteuerung geht, dann wird man Ihnen von Länderseite – wie das ja auch schon geschehen ist – haarscharf argumentieren, warum die Einhebung von Steuern durch die Länder aus finanzpolitischen Gründen nicht zweckmäßig ist.

Wie weit schöpfen die Länder Ihrer Meinung nach ihre Verfassungsautonomie zurzeit aus? Was ist der Grund für ihre Zurückhaltung oder Regelungsfreudigkeit?

Sie bemühen sich ja ohnehin, aus ihren Kompetenzen etwas zu machen. Ich habe schon auf die neue oberösterreichische Landesverfassung verwiesen. Da sind Staatsziele drinnen in fünf Absätzen, der Schutz von Umwelt und Natur… „Land Oberösterreich ist bestrebt der Bevölkerung ausreichende Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten zu sichern um das Ziel Vollbeschäftigung zu erreichen"… Krankenpflege, Behindertenhilfe, Sozialhilfe… „schützt und fördert die Familie als Grundlage der menschlichen Gesellschaft"… „Kinder- und jugendfreundliche friedliche Gesellschaft"… „Maßnahmen die geeignet sind den Interessen der älteren Generation in bestmöglicher Weise zu entsprechen"… „Hebung der Lebensqualität seiner Bürger"…Wohnumfeld, Freizeit und so weiter. Also man bemüht sich ja. Die Frage ist halt immer: Was ist da mehr oder weniger blumige Aussage und was ist wirklich normativ verwendbar?

Sehen Sie noch irgendeine Möglichkeit für die Länder gestalterisch tätig zu werden im Landesverfassungsbereich, wo es noch sinnvoll wäre, oder ist das eigentlich schon ausgeschöpft?

Also derzeit sehe ich da nicht sehr viel. Das würde eine durchgreifende Reform der Kompetenzen voraussetzen.

Hat es nach Ihrem Wissen jemals Forderungen in Richtung einer Landesverfassungsgerichtsbarkeit gegeben?

[Prof. Adamovich lacht] Ist schon möglich, dass das irgendjemand verlangt hat. Aber es fällt mir ein, da gibt es eine Geschichte vom Professor Winkler, der eine Prüfung abgehalten hat, bei der in irgendeiner Weise das Thema Verfassungsgerichtsbarkeit ins Spiel gekommen ist und der Kandidat hat gesagt: „Das entscheiden die Verfassungsgerichte". Worauf Winkler gesagt hat: „In Österreich gibt's nur einen Verfassungsgerichtshof und der ist schon zu viel." Eine eigene Landesverfassungsgerichtsbarkeit hätte in Österreich keinen Sinn. In der BRD gibt es eine solche, aber dort sind die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen in mehrfacher Hinsicht anders.

Woran ist Ihrer Meinung nach die angestrebte Verfassungs- und Verwaltungsreform bisher gescheitert? […] Hat man da parteipolitische vor öffentliche Interessen gestellt oder war vielleicht der Leidensdruck bisher noch zu gering?

Nein, es sind einfach die Interessen zu gegensätzlich und zwar nicht nur auf der parteipolitischen Ebene, sondern auch sonst überall. Bis vor nicht allzu langer Zeit konnte man von der Faustregel ausgehen: „Rot ist gleich zentralistisch und schwarz ist gleich föderalistisch." Das stimmt heute auch nicht mehr. Jetzt haben Sie vier Länder mit roten Landeshauptleuten und vier mit schwarzen und einen orangen (oder blauen). Es gibt einen Regelkreis: Politische Machtträger in den Ländern bringen parteipolitische Vorstellungen in die Landespolitik ein, umgekehrt haben mächtige Landespolitiker in der jeweiligen Bundespartei viel zu reden.

Wie groß sehen Sie die Chance, dass die angestrebte Reform jetzt funktioniert?

Wie meinen Sie funktioniert?

Naja, zustande kommt überhaupt.

Als langjähriger Beobachter der Szene kann man da nur skeptisch sein. Sonst müsste man schon eine Parzivalnatur sein. Dabei wäre es ja nicht so wahnsinnig schwer.

Es gibt ja ein gewisses Ungleichgewicht zwischen Landesregierungen und Landtagen. Kann man dem irgendwie entgegenwirken oder ist das einfach nur eine Folge des Systems?

Das ist aber schon leicht zu erklären: Die Landtage haben sehr bescheidene Kompetenzen. Die Landesregierungen besorgen aber auch die mittelbare Bundesverwaltung. Das ist ein Machtfaktor.

Die Landesregierungen oder die Landeshauptleute?

Korrekt gesagt der Landeshauptmann beziehungsweise die ermächtigten Regierungsmitglieder. In allen Ländern sind – die Bundesverfassung sieht das vor – Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung Mitgliedern der Landesregierung zur Besorgung namens des Landshauptmannes übertragen. Das gibt die Gelegenheit, in einem Referat Angelegenheiten der Bundes- und der Landesverwaltung zusammenzufassen. Das macht die Stärke der Regierungsmitglieder aus.

Welche Zukunft hat der Föderalismus in Österreich und in Europa überhaupt noch?

Vernünftig gehandhabt hätte er schon eine Chance, zumal Föderalismus nicht nur ein rein juristisches Phänomen ist, sondern historische und soziologische Grundlagen hat. Er ist auch ein Element einer modern verstandenen Gewaltentrennung. Allerdings kann der Föderalismus zur gegenseitigen Blockade ausarten. Wenn Sie das noch nicht gelesen haben, kann ich es ihnen nur dringend empfehlen: Ignaz Seipel, ein sehr bedeutender Politiker der Zwischenkriegszeit, hat eine Vortragssammlung mit dem Titel „Der Kampf um die österreichische Verfassung" veröffentlicht. Und da kommen auch Föderalismus und Bundesstaat vor. Wenn Sie das lesen, werden Sie sehen, dass sich gegenüber damals wenig geändert hat. Oder mit anderen Worten, dass damals schon ganz offen auf der Hand gelegen ist, wo die Schwierigkeiten sind, wo die Besitzstandswahrer sind. Seipel hat das mit beachtlicher Klarheit und Offenheit ausgesprochen, obwohl die Leute, um die es da gegangen ist, ja seine eigenen Parteifreunde waren.

Es wird ja auch immer argumentiert, dass in einem vereinten Europa, wo noch eine obere Ebene eingezogen wird, die Länder […] nicht mehr notwendig sind.

Ich glaube nicht, dass man das so sehen sollte. Ich habe die Diskussionen in Deutschland nicht im Einzelnen verfolgt, aber der Bundesstaat Deutschland ist ja genau in der gleichen Situation wie der Bundesstat Österreich und dort macht man sich offenbar wesentlich weniger Gedanken.

In Deutschland würde das ja unter die Ewigkeitsklausel fallen. Da fürchten sich alle schon vor Karlsruhe, wenn sie die Abschaffung des Bundesstaates in Betracht ziehen.

Für eine vollkommen neue Verfassung würde die Ewigkeitsklausel nicht gelten. Aber das sind Sandkastenspiele.

Es wird auch immer gesagt Föderalismus sei günstiger. […]

Sehen Sie, das ist auch wieder dieselbe Geschichte: Sie werden jede Menge an Experten – Volkswirtschaftlern, Finanzwissenschaftler und so – finden, die ein Gutachten

schreiben, in dem das so steht und Sie werden genauso viele finden, die das Gegenteil sagen. Da kommt's drauf an, wen Sie fragen. Das hat nichts mit Zynismus zu tun, sondern das ist ganz einfach so.

12.5. Vergleichstabellen

Die Landtagspräsidenten					
Land	**Anzahl**	**Wahl des Präsidiums**	**Möglichkeit zur Absetzung** *(Quorum)*	**Unvereinbarkeit mit Sitz in der Regierung**	**Einberufung/ Leitung der ersten Sitzung**
Burgenland	3	- GW[494]-VW[495] *sonst* - SV[496]	Ja	Nein	Präsidium bleibt bis zur Neuwahl im Amt
Kärnten	3	- GW der drei stärksten Parteien *sonst* - VW	Nein	Nein	Präsident der letzten GP/ Altersvorsitzender[497]
Niederösterreich	3	- VW	Nein	Nein	Präsidium bleibt bis zur Neuwahl im Amt
Oberösterreich	3	- 1. Präs. → stärkste Partei - 2.&3. Präs. SV-VW/ andere Übereinkunft	Ja	Nein	Höchstrangiger Präsident der letzten GP, der noch im neuen Landtag vertreten ist, ansonsten Altersvorsitzender
Salzburg	2	- MW[498]	Nein	Nein	Altersvorsitzender
Steiermark	3	- MW	Nein	Ja	Präsidium bleibt bis zur Neuwahl im Amt
Tirol	3	- MW	Ja	Nein	Präsident der letzten GP
Vorarlberg	3	- 1. Präs. → stärkste Partei/ andere Übereinkunft - 2.&3. Präs. → VW/ andere Übereinkunft	Nein	Ja	Höchstrangiger Präsident der letzten GP, der noch im neuen Landtag vertreten ist, ansonsten Alters-vorsitzender
Wien	3	- VW *sonst* - MW	Nein	Ja	Präsidium bleibt bis zur Neuwahl im Amt
Österreich	3	- MW (VW-Usance)	Nein	Nein	Bundespräsident/ Präsident der letzten GP[499]

[494] Gemeinsamer Wahlvorschlag.
[495] Verhältniswahl.
[496] Sonderverfahren, siehe dazu im Text.
[497] Der Präsident der letzten Gesetzgebungsperiode beruft die Sitzung ein, der Alterspräsident leitet sie.
[498] Mehrheitswahl.
[499] Der Bundespräsident beruft den Nationalrat ein, der Präsident der letzten Gesetzgebungsperiode führt den Vorsitz.

Parlamente und Regierungen (1/2)						
Land	**Sitze im Landtag**	**Landtagsparteien**			**Absolute Mandatsmehrheit** (Mehrheitspartei)	**Durchschnittliche Schwankung 1945-2006** (Nach Petersen)[500]
		Regierung		**Opposition**		
		In Koalition	**Opposition in Regierung**			
Burgenland	36	- SPÖ - ÖVP		- GRÜNE - FPÖ	1945 – 1953 (ÖVP) 1968 – 1972 (SPÖ) 1977 – 1987 (SPÖ) 2005 – (SPÖ)	4,8
Kärnten	36	- FPK - ÖVP	- SPÖ	- GRÜNE	1970 – 1984 (SPÖ)	8,6
Niederösterreich	56	- ÖVP	- SPÖ - FPÖ	- GRÜNE	1945 – 1993 (ÖVP) 2003 – (ÖVP)	7,3
Oberösterreich	56	- ÖVP - GRÜNE	- SPÖ - FPÖ		1945 – 1949 (ÖVP) 1955 – 1967 (ÖVP) 1979 – 1991 (ÖVP)	7,8
Salzburg	36	- SPÖ - ÖVP		- FPÖ - GRÜNE	1945 – 1949 (ÖVP) 1984 – 1989 (ÖVP)	7,6
Steiermark	56	- SPÖ - ÖVP		- KPÖ - GRÜNE	1945 – 1949 (ÖVP) 1965 – 1970 (ÖVP) 1974 – 1991 (ÖVP)	7,3
Tirol	36	- ÖVP - SPÖ		- FRITZ - FPÖ - GRÜNE - TirolKlub[501]	1945 – 1994 (ÖVP) 2003 – 2008 (ÖVP)	8,5
Vorarlberg	36	- ÖVP		- FPÖ - GRÜNE - SPÖ	1945 – 1999 (ÖVP) 2004 – (ÖVP)	10,0
Wien	100	- SPÖ	- ÖVP - GRÜNE - FPÖ		1945 – 1996 (SPÖ) 2001 – (SPÖ)	8,6
Österreich	183/62[502]	- SPÖ - ÖVP		- FPÖ - BZÖ - GRÜNE	1945 – 1949 (ÖVP) 1966 – 1970 (ÖVP) 1971 – 1983 (SPÖ)	7,1

[500] Vgl.: Karlhofer, Ferdinand (2008): *Westösterreich: Parteien, Wahlen und Regierungssysteme im bundesstaatlichen Kontext*. Innsbruck, S. 45 f.
[501] Ist eine Abspaltung ehemaliger Abgeordneter der „Liste FRITZ".

Parlamente und Regierungen (2/2)			
Land	**Wahlverfahren**	**Regierungsparteien** (Partei des Regierungsvorsitzenden fett)	**Regierungssitze** *(Zahl der Landeshauptmann-Stellvertreter)*
Burgenland	Proporz	- **SPÖ** - ÖVP	7 *(1)*
Kärnten	Proporz	- **BZÖ/FPK** - SPÖ - ÖVP	7 *(2)*
Niederösterreich	Proporz	- **ÖVP** - SPÖ - FPÖ	9 *(2)*
Oberösterreich	Proporz	- **ÖVP** - SPÖ - FPÖ - GRÜNE	9 *(2)*
Salzburg	Majorz	- **SPÖ** - ÖVP	7 *(2)*
Steiermark	Proporz	- **SPÖ** - ÖVP	9 *(2)*
Tirol	Majorz	- **ÖVP** - SPÖ	*5-8 (2)*
Vorarlberg	Majorz	- **ÖVP**	7 *(1)*
Wien	Proporz (de facto Majorz)	- **SPÖ** - (ÖVP) - (FPÖ) - (GRÜNE)	10-16 *(2)*
Österreich	Majorz	- **SPÖ** - ÖVP	14 (1)

[502] Der Nationalrat hat 183 Abgeordnete, der Bundesrat 62 Mitglieder.

Landtagswahl (1/2)		
Land	**Einzugsschwelle**	**Ermittlungsverfahren[503]**
Burgenland	4% oder Direktmandat	1. Hare (modifiziert) 2. D'Hondt
Kärnten	5% oder Direktmandat	1. Hare (modifiziert) 1. D'Hondt
Niederösterreich	4%	1. Hagenbach-Bischof (modifiziert) 2. D'Hondt
Oberösterreich	4% oder Direktmandat	1. Hare 2. D'Hondt
Salzburg	5% oder Direktmandat	2. Hare (modifiziert) 3. D'Hondt
Steiermark	Direktmandat	1. Hagenbach-Bischoff 2. D'Hondt
Tirol	5% oder Direktmandat	1. Hagenbach-Bischoff (modifiziert) 2. D'Hondt
Vorarlberg	5% oder Direktmandat	1. Hagenbach-Bischoff 2. D'Hondt
Wien	5% oder Direktmandat	1. Hagenbach Bischoff 2. D'Hondt
Österreich	4% oder Direktmandat	1. Hare 2. Hare 3. D'Hondt

[503] Adamovich, Ludwig u. a. (1998): *Österreichisches Staatsrecht, Band 2*. Wien, S. 56;
Gaisböck, Roman; Walter, Florian (2005): *Determinanten und Auswirkungen sinkender Wahlbeteiligung. Eine längsschnittliche Analyse der Wiener Gemeinderatswahlen 1954 – 2001*. Wien, S. 104.

Landtagswahl (2/2)			
Land	**Anzahl der Wahlkreise** *(Zahl der Bezirke und Statutarstädte)*	**Einwohner pro Wahlkreis**[504] *(Landesbevölkerung insgesamt)*[505]	**Zusammensetzung der Wahlkreise**
Burgenland	7 *(9)*	40,000 *(283.000)*	Zusammenfassung kleinerer Bezirke
Kärnten	4 *(10)*	140,000 *(561.000)*	Zusammenfassung größerer Bezirke
Niederösterreich	25 *(25)*	64,000 *(1.606.000)*	Jeder Bezirk ist auch Wahlkreis
Oberösterreich	5 *(18)*	282.000 *(1.411.000)*	Zusammenfassung größerer Bezirke
Salzburg	6 *(6)*	88,000 *(530.000)*	Jeder Bezirk ist auch Wahlkreis
Steiermark	4 *(18)*	302,000 *(1.208.000)*	Zusammenfassung größerer Bezirke
Tirol	9 *(9)*	78,000 *(706.000)*	Jeder Bezirk ist auch Wahlkreis
Vorarlberg	4 *(4)*	92,000 *(368.000)*	Jeder Bezirk ist auch Wahlkreis
Wien	18 *(23)*[506]	93,000 *(1.680.000)*	Zusammenfassung kleinerer Stadtbezirke

[504] Zahlen der Statistik Austria für 2009, auf volle Tausend gerundet.
[505] Zahlen der Statistik Austria für 2009, auf volle Tausend gerundet.
[506] Wien ist Statutarstadt und damit nicht weiter in politische Bezirke geteilt. Als Grundlage für die Wahlkreiseinteilung gelten die Stadtbezirke.

13. Literaturliste

13.1. Bücher, Sammelbände und Sammelbandbeiträge

Adamovich, Ludwig u.a. (1998): *Österreichisches Staatsrecht, 2. Band*. Wien: Springer.

Albert, Antje (2004): *Einführung einer vollständig personalisierten Verhältniswahl*. Norderstedt: GRIN Verlag.

Bodin, Jean (2005): *Über den Staat*. Übersetzung aus dem Französischen von Gottfried Niedhart. Stuttgart: Reclam.

Brauneder, Wilhelm (2007): *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien: Manz.

Bruckmüller, Ernst (Hg.), (2001): *Personenlexikon Österreich*. Wien: Verlagsgemeinschaft Österreich-Lexikon.

Bußjäger, Peter u.a. (2008): *Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945*. Innsbruck: Institut für Föderalismus – Schriftenreihe Politische Bildung, Band 7.

Bußjäger, Peter (2008): *Verfassungsinnovation – Eine Angelegenheit des Westens?* In: Bußjäger, Peter u.a.: Die Besten im Westen? *Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945*. Innsbruck: Institut für Föderalismus – Schriftenreihe Politische Bildung, Band 7.

Bußjäger, Peter (Hg.), (2005): *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 96.

Bußjäger, Peter (2004): *Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg – Die Verfassungsgeschichte Vorarlbergs und ihre Auswirkungen auf die Landespolitik 1848 – 2002*. Graz/Feldkirch: W. Neugebauer Verlag GmbH.

Bußjäger, Peter; Weiss, Jürgen (Hg.), (2004): *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebun*g. Wien: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 94.

Dachs, Herbert (Hg.), (2006): *Politik in Österreich*. Wien: Manz.

Dachs, Herbert (Hg.), (2003): *Der Bund und die Länder – Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat*. Wien: Böhlau Verlag.

Edtstadler, Karl (2005): *Die Mitwirkung der Länder an Europaangelegenheiten – Österreich.* In: Bußjäger, Peter (Hg.): *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 96.

Ehs, Tamara (Hg.), (2009): *Hans Kelsen Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien: Facultas. WUV [u.a.].

Ehs, Tamara (2009): *Vorwort*. In: Ehs, Tamara (Hg.): *Hans Kelsen Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien: Facultas. WUV [u.a.].

Ermacora, Felix (1982): *Die Österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen*. Wien: Braumüller.

Ermacora, Felix u.a. (1970): *Föderalismus in Österreich*. Wien: Pustet.

Ermacora, Felix (1970): *Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848-1970*. In: Ermacora, Felix u.a.: *Föderalismus in Österreich*. Wien: Pustet.

Ermacora, Felix (1967): *Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920)*. Wien: Berger.

Falkner, Gerda (2006): *Zur „Europäisierung" des österreichischen politischen Systems*. In: Dachs, Herbert (Hg.), (u.a.): *Politik in Österreich*. Wien: Manz.

Fallend, Franz (2003): *Föderalismus – Eine Domäne der Exekutiven?* In: Dachs, Herbert (Hg.): *Der Bund und die Länder – Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat*. Wien: Böhlau Verlag.

Färber, Gisela (2001): *Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen*. In: Pernthaler, Peter; Bußjäger, Peter: *Ökonomische Aspekte des Föderalismus*. Innsbruck: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 83.

Hammer, Stefan; Bußjäger, Peter (Hg.), (2007): *Außenbeziehungen im Bundesstaat*. Wien: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 105.

Heinzel-Schiel, Elisabeth (1996): *Die Aufgaben der Länderbüros in Brüssel am Beispiel Verbindungsbüro des Landes Niederösterreich*. In: Staudigl, Fritz; Fischler, Renate (Hg.): *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*. Wien: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 66.

Ismayr, Wolfgang (Hg.), (2003): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich.

Kalkhofer, Ferdinand (2008): *Westösterreich: Parteien, Wahlen und Regierungssysteme im bundesstaatlichen Kontext*. In: Bußjäger, Peter u.a.: *Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945*. Innsbruck: Institut für Föderalismus – Schriftenreihe Politische Bildung, Band 7.

Kelsen, Hans (1960): *Reine Rechtslehre*. 2. Auflage. Wien: Deuticke.

Kelsen, Hans (1929): *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen: Mohr.

Kelsen, Hans (1923): *Österreichisches Staatsrecht*. Tübingen: Mohr.

Kersten, Jens (2000): *Georg Jellinek und die klassische Staatslehre*. Tübingen: Mohr.

Kleindel, Walter u.a. (2004): *Österreich. Zahlen – Daten – Fakten*. Salzburg: Andreas & Müller.

Koja, Friedrich (1988): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien: Springer.

Koja, Friedrich (1967): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Wien: Springer.

Korinek, Karl u.a. (1981): *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen*. Berlin: De Gruyter, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 39.

Labuda, Walter (2001): *Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*. In: Merten, Detlef (Hg.): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin: Duncker & Humbolt, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 143.

Linder, Wolf (2003): *Das politische System der Schweiz*. In: Ismayr, Wolfgang (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich.

Mayer, Heinz (2007): *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar*. 4. Auflage. Wien: Manz.

Merkl, Adolf (1935): *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs – Ein kritisch-systematischer Grundriss*. Wien: Springer.

Merten, Detlef (Hg.), (2001): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin: Duncker & Humbolt, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 143.

Mokre, Hans (1929): *Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder*. Wien: Manz.

Moser, Moritz (2009): *Nicht allem Anfang wohnt ein Zauber inne. Vom B-VG 1920 bis zur gegenwärtigen Präambeldiskussion*. In: Ehs, Tamara (Hg.): *Hans Kelsen Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien: Facultas. WUV [u.a.].

Öhlinger, Theo (2009): *Verfassungsrecht*. 8. überarbeitete Auflage. Wien: Facultas WUV.

Österreich-Konvent (2005): *Bericht des Österreich-Konvents Teil 4C – Länderpositionen zum Österreichkonvent - Kompetenzverteilung*. Wien: Büro des Österreich-Konvents.

Pernthaler, Peter (2007): *Die Identität Tirols in Europa*. Wien: Springer.

Pernthaler, Peter (2004): *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien: Verlag Österreich.

Pernthaler, Peter; Bußjäger, Peter (2001): *Ökonomische Aspekte des Föderalismus*. Innsbruck: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 83.

Pernthaler, Peter (1980): *Das Forderungsprogramm der Österreichischen Bundesländer*. Wien: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 19.

Pesendorfer, Wolfgang (1986): *Der Landeshauptmann*. Wien: Springer, Forschungen aus Staat und Recht 72.

Portisch, Hugo (1989): *Österreich I. Die unterschätzte Republik*. Wien: Kremayr & Scheriau.

Putnoki, Hans; Hilgers, Bodo (2007): *Große Ökonomen und ihre Theorien: Ein chronologischer Überblick.* Weinheim: Wiley-VCH Verlag.

Schäffer, Heinz (2001): *Das Finanzsystem im österreichischen Bundesstaat*. In: Merten, Detlef (Hg.): *Der Bundesrat in Deutschland und Österreich*. Berlin: Duncker & Humbolt, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 143.

Schmitz, Georg (Verf.), (1981): *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*, Wien: Manz.

Seipel, Ignaz (1930): *Der Kampf um die Österreichische Verfassung*. Wien: Braumüller.

Staudigl, Fritz; Fischler, Renate (Hg.), (1996): *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*. Wien: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 66.

Tálos, Emmerich; Neugebauer, Wolfgang (Hg.), (2005): *Austrofaschismus Politik – Ökonomie – Kultur 1933 – 1938*. Wien: LIT Verlag.

Tálos, Emmerich (2005): *Das austrofaschistische Herrschaftssystem*. In: Tálos, Emmerich; Neugebauer, Wolfgang (Hg.): Austrofaschismus*, Politik – Ökonomie – Kultur 1933 – 1938*. Wien: LIT Verlag.

Ucakar, Karl; Gschiegl, Stefan (2010): *Das politische System Österreichs und die EU.* 2. Auflage. Wien: Facultas. WUV.

Vocelka, Karl (2002): *Geschichte Österreichs. Kultur – Gesellschaft – Politik*. München: Heyne.

Walter, Robert (1984): *Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung.* Wien: Manz.

Walterskirchen, Gudula (2004): *Engelbert Dollfuß – Arbeitermörder oder Heldenkanzler.* Wien: Molden Verlag.

Weingartner, Wendelin (2001): *Wettbewerb als Bedingung der Leistungsfähigkeit des Föderalismus.* In: Pernthaler, Peter; Bußjäger, Peter: *Ökonomische Aspekte des Föderalismus*. Innsbruck: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 83.

Wiederin, Ewald (1995): *Bundesrecht und Landesrecht*. Forschungen aus Staat und Recht 111. Wien: Springer.

Wieser, Bernd (2008): *Zur Neukodifikation des österreichischen Landesverfassungsrechts*. Wien: Verlag Österreich.

Wildmann, Lothar (2007): *Wirtschaftspolitik – Module der Volkswirtschaftslehre Band III*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Willi, Ulrich (2005): Die *Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“*. Wien: Braumüller, Institut für Föderalismus – Schriftenreihe, Band 97.

13.2. Internetquellen

Die Interessengemeinschaft Kantonsparlamente ICC: *Parlamente im Vergleich*. http://www.kantonsparlamente.ch, abgerufen am 31. März 2010.

House of Lords (6. November 2007): *Letter from Geoff Southall and Michael Clark, The Democratic Party Limited*. http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62weg19.htm, aufgerufen am 31. März 2010.
News.at (16. September 2005): *Steiermark wählt den Landtag neu: Am 2. Oktober geht es um insgesamt 56 Mandate*. http://www.news.at/articles/0537/12/121641/steiermark-landtag-am-2-oktober-56-mandate, abgerufen am 31. März 2010.

News.at (24. August 2007): *Österreich mit Beamtenzahl in OECD im hinteren Mittelfeld: Rückgang begann 1997!* http://www.news.at/articles/0734/10/181730_s1/oesterreich-beamtenzahl-oecd-mittelfeld-rueckgang-1997, abgerufen am 31. März 2010.
Die Interessengemeinschaft Kantonsparlamente ICC: *Parlamente im Vergleich*. http://www.kantonsparlamente.ch, abgerufen am 31. März 2010.

ORF.at (28. Feber 2007): *Ineffizient, Mangelhaft – Rechnungshof kritisiert Schulaufsicht.* http://salzburg.orf.at/stories/175225/, abgerufen am 31. März 2010.

Vorarlberg.at: *Regionen & Europa, Europa. Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder am EU-Willensbildungsprozess*.
http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/regionen_europa/europa/europa/weitereinformationen/vorarlbergineuropa/willenbildungsprozess.htm, abgerufen am 31. März 2010.

13.3. Papers und Broschüren

Amt der Oö. Landesregierung – Direktion Verfassungsdienst, Oö. Landtagsdirektion (2009): *Schriftenreihe des Landes Oberösterreich, Band 1, 3. Auflage*. Linz: Eigenverlag.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, *Der Vertrag von Lissabon – Die EU-Reform 2007 im Überblick.*

Kirchgässner, Gebhard (2004): *Zum Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung*. St. Gallen: Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen.

Mayer, Heinz (2003): *Ein Regelwerk und kein Lesebuch*. In: juridikum. 4/2003.

Pilichowski, Elsa; Turkisch, Edouard (2008): *Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 8, OECD Publishing. doi:10.1787/245160338300.

Rechnungshof (2007): *Bericht des Rechnungshofes. Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Lehrerfortbildung*.

13.4. Rechtsquellen

Alle in dieser Arbeit zitierten österreichischen Rechtsquellen (Bundesrecht, Landesrecht, höchstgerichtliche Erkenntnisse) die zurzeit in Gültigkeit stehen, wurden dem Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes (RIS) auf http://www.ris.bka.gv.at entnommen.

Sämtliche in Gültigkeit stehenden Schweizer Rechtsnormen wurden der Systematischen Rechtssammlung des Bundes (SR) auf http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html sowie den offiziellen Webseiten der Kantonsparlamente über die Webseite der Interessengemeinschaft Kantonsparlamente (ICC) http://www.kantonsparlamente.ch entnommen.

Die Verweise auf das deutsche Grundgesetz wurden der Webseite des Deutschen Bundestages über den Link http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html entnommen. Verweise auf Rechtsquellen der Länder stammen jeweils von den offiziellen Webseiten der betreffenden Landtage.

Für sämtliche zitierte Normen und Erkenntnisse, von denen in der gegenständlichen Arbeit Gültigkeit angenommen wird, gilt als Stichtag der Überprüfung der 31. März 2010.

Abstract

Die gegenständliche Arbeit beschäftigt sich einerseits mit der Thematik des Verfassungsvergleiches zwischen den österreichischen Ländern untereinander und dieser mit weiteren europäischen Gliedstaaten andererseits. Im Zuge der Darstellung wird auch auf die spezifischen politischen Entwicklungen und die Verfassungsgeschichte des österreichischen Föderalismus eingegangen. Daneben liegt ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit auf der Darstellung und Analyse der Geschichte und Bedeutung der relativen Verfassungsautonomie, die den Landesverfassungsgesetzgebern durch die österreichische Bundesverfassung eingeräumt wird.

Die Betrachtung der österreichischen Bundesstaatlichkeit in der Föderalismustheorie geht dabei besonders auf die Bundesstaatskritik Hans Kelsens, den Souveränitätsbegriff und die Frage nach der Staatlichkeit der Länder ein. Im Zuge dieser Darstellung wird auch der wissenschaftliche Konflikt zwischen der Wiener Schule des Rechtspositivismus und der dem Naturrecht nahestehenden Innsbrucker Schule deutlich gemacht. Ebenso wird die Rechtsdurchsetzung im Bundesstaat dargestellt.

In einem zusätzlichen Fokus wird auf die staatsrechtlich bedeutende Arbeit Friedrich Kojas eingegangen, in welcher er das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer erstmals im Lichte des Verfassungsautonomiegedankens darstellte.

Außerdem behandelt der vorliegende Text auch die Möglichkeiten der Ländermitwirkung an der europäischen Integration, indem er den politischen Entstehungsprozess und die tatsächliche Wirksamkeit der vereinbarten Stellungnahme- und Konsultationsmechanismen veranschaulicht. Ein Abschnitt geht schließlich auf die österreichische Föderalismusdebatte im Allgemeinen und die im Zuge dieser geführte Kosten-Nutzen-Diskussion im Speziellen ein.

In die Arbeit eingebettet sind Aussagen aus Interviews, die zu diesem Zweck mit dem Vorarlberger Landeshauptmann a.D. Dr. Martin Purtscher, dem Vorarlberger Landtagsdirektor und Richter des Liechtensteinischen Staatgerichtshofs Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, dem Dekan der Juristischen Fakultät der Universität Wien o. Univ.-Prof. Drr. Heinz Mayer und dem Verfassungsgerichtshofspräsidenten a.D. Dr. Dr. h.c. o. Univ.-Prof. Hon.-Prof. Ludwig Adamovich geführt wurden.

Lebenslauf

Moritz Moser

Persönliche Daten:

Geburtsdatum:	12. September 1986
Geburtsort:	Feldkirch
Staatsbürgerschaft:	Österreich

Ausbildung:

Studien:

Oktober 2005	Studium: **Politikwissenschaft** an der Universität Wien
Oktober 2005 bis Dezember 2009	Studium: **Rechtswissenschaft** an der Universität Wien

Schulbildung:

September 1997 bis Juli 2005	Bundesgymnasium und Bundesrealgymnasium Feldkirch
September 1993 bis Juli 1997	Volksschule in Feldkirch-Tosters

Veröffentlichungen: *Nicht allem Anfang wohnt ein Zauber inne. Vom BVG 1920 bis zur gegenwärtigen Präambeldiskussion.* In: Ehs, Tamara (Hg.): *Hans Kelsen Eine politikwissenschaftliche Einführung*, Wien: Facultas 2009. S. 193-208.