

Peter Pernthaler
Helmut Schreiner
(Herausgeber)

**Die Landesparlamente
als Ausdruck der
Identität der Länder**



Institut für Föderalismus

Peter Pernthaler
Helmut Schreiner
(Herausgeber)

**Die Landesparlamente
als Ausdruck der
Identität der Länder**

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 77

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

**Die Länderparlamente als Ausdruck
der Identität der Länder**

von
Peter Pernthaler/Helmut Schreiner
(Herausgeber)



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

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder /
Peter Pernthaler/Helmut Schreiner(Hrsg) . -
Wien : Braumüller, 2000

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus; Bd. 77)
ISBN 3-7003-1320-9

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

© 2000 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Gesamtherstellung: NOVOGRAPHIC, Wien
ISBN: 3-7003-1320-9

Vorwort

Die vorliegende Publikation gibt die teilweise erweiterten und aktualisierten Referate des vom Institut für Föderalismusforschung gemeinsam mit dem Präsidenten des Salzburger Landtages am 27. Oktober 1999 in der Salzburger Residenz veranstalteten Seminars zum Thema „*Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder*“ wieder.

Die föderalistische Gliederung Österreichs und die Funktionen der Landtage im Rahmen der europäischen Integration sind neuerdings in Diskussion geraten. Die Reformvorstellungen stehen den Landtagen und ihren Aufgaben überwiegend kritisch gegenüber; sie wollen entweder mehrere Länder zu neuen „Großregionen“ zusammenfassen oder überhaupt alle Landtage in einen österreichischen „Generallandtag“ integrieren. Demgegenüber vertreten die in diesem Sammelband vereinigten Referate durchwegs die Auffassung, dass die bestehenden Landtage auch im veränderten europäischen Umfeld ihre wesentlichen Funktionen behalten könnten und weiterhin unverzichtbare Aufgaben der Repräsentation und Gesetzgebung im Rahmen des bestehenden österreichischen föderalistischen Systems ausüben können.

Die Landtage können auch im Rahmen der europäischen Integration die leitenden Richtlinien für europäische Vorhaben in Landeskompetenzen erstatten; die Bundes- und Landesregierungen sollten an diese Richtlinien gebunden sein. Auch in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der europäischen Regionen müssten die Landtage insbesondere durch gemeinsame Landtagssitzungen mitwirken.

Schwergewichtig sollten die Landesparlamente im Rahmen der Verwaltung mitwirken. Ein neuer wichtiger Aufgabenbereich eröffnet sich für die Landtage im Rahmen der Verwaltungsreform und der neuen Handlungsformen der Verwaltung, wie Management, Mediation, Programmierung und Controlling. Hier müssten die Landtage neue Funktionen der politischen Kontrolle übernehmen, weil die klassische Rechtskontrolle hier häufig versagt.

Die parlamentarische Kontrolle der Landtage muss freilich auch entsprechend den neuen Entwicklungen der Verwaltung „nachgerüstet“ werden. Vorbild könnten die alten *angelsächsischen Parlamente* sein, die schon immer intensiv mit Gesellschaft und Öffentlichkeit zusammenarbeiteten. So wären etwa die in Österreich bisher wenig entwickelten Instrumente der öffentlichen Anhörung, öffentliche parlamentarische Ausschüsse mit Beteiligung von Fachleuten, die Zusammenarbeit des

Parlaments mit öffentlichen Anwälten, die Informationsverpflichtungen von Verwaltungsstellen und ausgegliederten öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen gegenüber dem Landtag zu verstärken.

Voraussetzung für eine effiziente politische Kontrolle durch den Landtag wäre aber dessen *frühzeitige und umfassende Information* über alle Verwaltungsvorhaben und Gesetzesprojekte, woran es bis jetzt - nach allen empirischen Untersuchungen - völlig mangelt. Diesbezüglich ist auch ein Umdenken der Politik und der Verwaltung notwendig, um den Standard der modernen Informationsgesellschaft in allen Sektoren des politischen Prozesses und der öffentlichen Verwaltung zu erreichen.

Allerdings bedeutet dies auch eine gewaltige Steigerung und *fachliche Spezialisierung* der zu kontrollierenden Informationen, für deren Verarbeitung der Landtag in seiner gegenwärtigen Struktur kaum geeignet wäre. Notwendig sind daher auch Maßnahmen der inneren Parlamentsreform auf Landesebene.

Insbesondere müsste die *Repräsentationsfunktion* der Abgeordneten im Landtag modernisiert und stärker spezialisiert werden, um den heutigen Erfordernissen zu entsprechen. Abgeordnete müssen also nicht nur - wie bisher - die allgemeinen regionalen Beziehungen zu ihren Wählern aufbauen und pflegen, sondern gezielt auch spezielle Kontakte zu ihnen nahestehenden Bürgerbewegungen, Interessengruppen, Gemeinden und Verwaltungsabteilungen verstärken, um laufend „Antworten“ aus dem Volk und der Verwaltung zu erhalten. Man nennt diese Grundstruktur der modernen kommunikativen Demokratie „*Responsive Government*“.

Jeder Abgeordnete muss also sein eigener „Öffentlichkeitsbeauftragter“ sein, wobei gleichzeitig natürlich auch der Landtag als solcher diese Funktion verstärken müsste. Die *Außenorientierung der Repräsentation* - und ihrer einzelnen Funktionen - soll also zum primären Leberelement der Landtagsarbeit werden, die auch eine gewisse Arbeitsteilung und Spezialisierung erfordert, um in der heutigen Medienwelt erfolgreich zu sein. So braucht es etwa spezielle Abgeordnete nicht nur für die einzelnen Fachbereiche der Verwaltung, sondern auch für die europäische Integration, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Bundesstaatsreform, die Verwaltungsreform uva.

Nur auf diesem Weg kann es gelingen, die uralte parlamentarische Funktion der „*Deliberation*“, dh der Erörterung, Erwägung und Beratung im Landtag zeitgemäß unter Einschluss der Öffentlichkeit wiederzubeleben und nicht den Eindruck, kompetenz- und einflussloser Diskutierveranstaltungen zu erwecken.

Nur wenn hinter den Beschlüssen des Landtages diese breite gesellschaftliche Verankerung steht und diese auch medial entsprechend mobilisiert werden kann, werden sie entsprechendes Gewicht haben, auch wenn die formelle Kompetenz zur Gesetzgebung oder Entscheidung fehlt.

Peter Pernthaler

Helmut Schreiner

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Landtagspräsident Univ.Prof. Dr. Helmut SCHREINER „Legitimität und Regionalismus in Europa“	1
Univ.Prof. Dr. Rudolf PALME „Die Identität der Länder aus der Geschichte der Landtage“	29
Univ.Ass. Mag. Dr. Elisabeth WOLFGRUBER „Die Landtage und ihre Abgeordneten: Politische Strukturen und Prozesse als Ausdruck einer politischen Identität der Länder“	47
HR Dr. Christoph MADER „Landesparlamentarismus und Kulturpolitik der Länder“	71
Diskussion	81
Maria Hampl-Fuchs.....	81
Jürgen Weiss.....	81
Dr. Eva Klotz	82
Dr. Georg Lienbacher.....	82
Mag. Johann Maier	84
Dr. Martin Polaschek.....	85
Univ.Prof. Dr. Helmut Schreiner.....	86
Dr. Johannes Müller.....	91
HR Dr. Heinz Anderwald	92
ao Univ.Prof. Dr. Wolfgang Pesendorfer	94
Dr. Andreas Skorianz	96
Mag. Dr. Elisabeth Wolfgruber	96
Univ.Prof. Dr. Helmut Schreiner.....	97

Univ.Prof. Dr. Peter PERNTHALER	
„Landesparlamente im Trend des europäischen	
Vollzugsföderalismus“	99
Präsident des Bundesrates Jürgen WEISS	
„Das Verhältnis des Bundesrates zu den Landesparlamenten“ .	113
Diskussion	127
Alessandro Urzi.....	127
Dr. Karl Irresberger	128
Dr. Georg Lienbacher.....	129
Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler	130
ao Univ.Prof. Dr. Wolfgang Pesendorfer	132
HR Dr. Heinz Anderwald	134
Jürgen Weiss	134
Univ.Prof. Dr. Helmut Schreiner.....	136
Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler	137
Univ.Prof. Dr. Helmut Schreiner.....	138
Verzeichnis der Referenten.....	139
Verzeichnis der Diskussionsteilnehmer	140

Legitimität und Regionalismus in Europa¹

Gründe für die aktuelle Föderalismusdiskussion

Der Ruf nach Abschaffung der Bundesländer

Seit ein paar Jahren wird im Sommer regelmäßig² der medienwirksame, weil schlagzeilenträchtige Ruf nach Abschaffung der österreichischen Bundesländer und deren Zusammenfassung zu drei Großregionen laut; sie seien angesichts der europäischen Entwicklung zu klein, sie würden ökonomischen Kriterien des staatlichen Handelns nicht mehr gerecht und sie seien ganz einfach zu teuer. So und ähnlich lauten die Thesen, die Landesrat Hirschmann aus der Steiermark verkündet. Auch wenn dessen Forderungen weder von ihm noch von seinen Freunden inhaltlich jemals näher begründet worden sind³, so fanden sie doch ein teilweise beträchtliches, wenn auch jeweils nur ein höchst kurzes öffentliches Interesse⁴. Das gründet wohl darin, dass diese Forderungen auf den ersten Blick einiges für sich zu haben scheinen, bei näherem Zusehen

1 Die vorliegende Langfassung wurde in Anbetracht der kurzen Redezeit beim Vortrag stark gekürzt.

2 Vgl zB für 1997: Kurier, Der Standard, Die Presse, jeweils vom 31.7.97.

3 Vgl Wozu Länder? Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten im österreichischen Bundesstaat, Graz 1999. Ähnliches gilt auch für den Präsidenten des (Bundes)Rechnungshofes, der sich Pressemeldungen zufolge der Forderung Hirschmanns angeschlossen hat (siehe Kurier 12.1.2000, 4). Auf Nachfrage gibt er jedoch keine inhaltliche Antwort auf die Frage, warum denn die Kritik an der österreichischen Ausgestaltung des Bundesstaates den Ruf nach der Beseitigung des Bundesstaates überhaupt rechtfertige.

4 Wie offensichtlich an der Schlagzeile und weniger an der Sache orientiert die Berichterstattung erfolgte erhellt aus der Meldung im Standard (20.12.1999), auch der Wirtschaftsforscher Kramer habe sich für die Abschaffung des Bundesstaates ausgesprochen. Eine sofortige Nachfrage ergab die völlige Haltlosigkeit der offensichtlich über Dritte und nicht von Kramer selbst eingeholten Behauptung.

jedoch, zumindest in der Form, in der sie in Österreich vorgetragen werden, selbst wiederum rasch problematisch werden⁵.

Gründe für diesen Ruf⁶

Das Vorschreiten der europäischen Integration

An vorderster Stelle der den Föderalismus beeinträchtigenden Faktoren wird heute die Europäische Integration genannt. Sie führe dazu, dass immer mehr Kompetenzen von den Nationalstaaten auf die europäische Ebene abwanderten. Dies mache schon den Nationalstaaten schwer zu schaffen; für die ohnehin mit Kompetenzen nicht sonderlich stark ausgestatteten Bundesländer bedeute dies aber, dass man jetzt fragen müsse, ob man sie und ihren Apparat überhaupt noch brauche⁷. Da mit der europäischen Ebene eine weitere politisch-bürokratische Ebene eingeführt worden sei, wäre es zweckmäßig, eine Abschlankung vorzunehmen; was läge da näher, als die - angeblich - funktionslos gewordenen Länder abzuschaffen?

-
- 5 So meint Hannes Pichler in der *Academia* (Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Religion, Kultur; Oktober 1999, Wien, 19 f) unter dem Titel „Oh, Du mein teures Österreich!“, dass eine „Länderverschlankung“ geboten sei, die in einer Zusammenlegung von Ländern (am besten aller mit einem Generallandtag auf gesamtstaatlicher Ebene, der auch gleich noch den Bundesrat überflüssig machen könnte) bestehen solle, keine Abschaffung der Länder bedeuten würde. „Keine Sorge: Die Länder sollen als Länder bleiben. In allen kulturellen und historischen Facetten.“ Dahinter steht wohl die Auffassung, dass eine halbwegs ausgeprägte kulturelle Selbstständigkeit ohne ein Mindestmaß an politischer Autonomie dauerhaft möglich sei; eine, wie ich meine, sowohl durch die Soziologie wie auch durch die Geschichte hinreichend widerlegte Hypothese, die sich dementsprechend auch nirgendwo in der Literatur rund um die Kritik am Bundesstaat findet.
 - 6 In der BRD wurde und wird die Diskussion um Aufgaben, Sinn und Gefährdungen des Bundesstaates unter folgenden Schlagworten geführt: „Unitarisierung“ (vgl. statt aller Hesse, Konrad, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1961), „Kooperativer Föderalismus“ (vgl. statt aller Kunz, Renate, *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik*, Stuttgart 1968), „Politikverflechtung“ (vgl. statt aller Hesse, Joachim Jens (Hrsg), *Politikverflechtung im föderativen Staat*, Baden-Baden 1979) oder „Verkappter Einheitsstaat“ (vgl. statt aller Abromeit, Heidrun, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1992. In Österreich wird die einschlägige Diskussion in anspruchsvoller Weise systematisch vom „Institut für Föderalismusforschung“ unter Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler über eine Schriftenreihe und von Univ.Prof. Dr. Heinz Schäffer geführt.
 - 7 Eine nähere Analyse der österreichischen Situation vermag eine solche Diagnose jedenfalls nicht zu tragen: Die Gesetzgebungskompetenz der Länder betrifft im allgemeinen nicht integrationssensible Angelegenheiten, da diese beim Bund liegen: so die innere und die äußere Sicherheit, der größte Teil der Wirtschaftsgesetzgebung, das Recht der Berufe und des Konsumentenschutzes uva. mehr. Die Länder hingegen verfügen über die wichtigsten Gesetzgebungskompetenzen für die Infrastruktur in ökonomischer, ökologischer, sozialer, medizinischer und bildungspolitischer Hinsicht, die jedenfalls bislang vom EU-Recht noch nicht zentral berührt worden sind. Während für den Bereich der Bundesgesetzgebung in der Tat von einer Auskernung der wichtigsten Gesetzgebungskompetenzen gesprochen werden kann, kann dies für die Landesgesetzgebungen bei weitem nicht behauptet werden.

Dahinter steht offensichtlich das Bild eines Europa, das die Entscheidungen tendentiell vom Bürger weg nach oben und nach Brüssel verschiebt; ein Bild, das ebenso offensichtlich der Urgrund vieler Europaängste und der Feststellung demokratiepolitischer Defizite ist: Mangelnde Chancen zur Mitbestimmung, Gleichmacherei und Einheitsbrei sind die Schlagworte, unter denen diese häufig mit einer als zwangsläufig angesehenen Zentralisierung verbundenen Probleme angesprochen werden.

Zeitliche und räumliche Distanz verlieren durch die modernen Kommunikationstechnologien zunehmend an Bedeutung

Es gibt einen weiteren Grund, der sich für Zweifel am bundesstaatlichen System verwenden lässt: Ersichtlich löst sich heute der Raumbezug des politischen und sozialen Handelns auf⁸; immer weniger spielt die Entfernung eine Rolle, immer weniger können Grenzen wirklich Grenzen setzen. Es gebe deshalb keinen wirklichen Grund mehr für die Aufrechterhaltung der kleinräumigen politischen Strukturen, wie sie in Österreich vorhanden sind.

Andererseits aber beginnt der nicht zuletzt durch Raum- und Zeitdifferenzen begründete Unterschied von Provinz und Metropole sichtbar zu verblasen: immer öfter kann Provinz und Metropole zugleich sein⁹. Das bedeutet auf der einen Seite eine Aufwertungschance für die traditionelle „Provinz“, es gilt aber unter den Bedingungen des zusammenwachsenden Europas immer stärker auch für das Verhältnis der Nationalstaaten zueinander und zur EU.

Der moderne Wohlfahrtsstaat drängt auch auf regionale Nivellierung

Viele zentrale Probleme des modernen Sozialstaates liegen zur regionalen Gliederung quer; man denke zB an das Sozialsystem im engeren Sinn, an die Bildung, die Krankenanstaltenversorgung usw. Der Bundesstaat stehe einer „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ entgegen. Ihn abzuschaffen, sei deshalb ein Gebot notwendiger Modernisierung.

8 Vgl. Fürst, D., Raum - die politikwissenschaftliche Sicht, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4, 1993, 293 ff.

9 Vgl. Lübke, Hermann, Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben. Berlin 1993.

Hierarchie und Zentralismus: Das Staatsbild von gestern

Der moderne Staat beherrscht nicht mehr alle Lebensbereiche einseitig „von oben“ nach dem Muster eines rohrpostartig funktionierenden, im Parlament gipfelnden Kommandosystems. Der moderne Staat ist, wie uns die Analyse der Systemtheorie¹⁰ zeigt, jedenfalls nicht mehr der alles beherrschende Akteur. Er muss sich mit anderen, insbesondere solchen aus dem Bereich der Wirtschaft, arrangieren¹¹. Diese Kräfte, in Österreich die Kammern und der ÖGB, sind zentralistisch organisiert und haben ihre Einbindung in das politische System, begünstigt durch die Bedingungen der Nachkriegszeit, in der Hauptsache über die Bundesebene gefunden. Ihre prinzipiell zentralistische Ausrichtung lässt sich an dem in der Phase der Begutachtung der sog. „Bundesstaatsreform“ geäußerten, jede Stärkung der Gesetzgebung der Länder ablehnenden Haltung klar belegen. Die Stellung dieser Gruppen ist im Rahmen der „Sozialpartnerschaft“ derart stark geworden, dass man sogar von „Parzellierungen“ innerhalb des Staates sprechen kann¹². Eine solche Ausdifferenzierung ist aber, jedenfalls in Österreich, nicht auf den Bereich des wirtschaftlichen Lebens beschränkt, sie ist in einer kaum schwächeren Form auch im Bereich der Kultur anzutreffen.

Ethnische, kulturelle und sprachliche Differenzen verschwinden

Zudem verlieren die geschichtlich gewachsenen Regionen, wie sie sich in den österreichischen Bundesländern manifestieren, durch die anhaltende Mobilität und den Strukturwandel, insbesondere durch die moderne Massenkommunikation, immer deutlicher und immer rascher ihre historisch gewachsene Identität. So lassen sich sprachliche und kulturelle, sowie andere mentale Unterschiede immer weniger klar ausmachen. Für manche bestehen sie überhaupt nur noch in einem

10 Siehe statt aller mwN Willke, Helmut, Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie, Königstein/Ts 1983, Kapitel 4; derselbe, Ironie des Staates, Frankfurt aM 1992, 46, 64 uä.

11 Vgl Willke, Helmut, Steuerungs- und Regierungsfähigkeit der Politik, Wien 1992, zB 14.

12 So zu dieser von der Systemtheorie näher analysierten Situation Maus, Ingeborg, Sinn und Bedeutung von Volkssouveränität in der modernen Gesellschaft, in: Kritische Justiz, 1991 (24), 145 ff.

gepflegten folkloristischen Brauchtum, das aber über die maßgeblichen Differenzierungen des Lebens kaum noch etwas aussagt¹³.

Dass angesichts einer solchen Entwicklung die Frage nach der Sinnhaftigkeit kleiner Einheiten, wie der österreichischen Bundesländer einer neuen Antwort harrt, die nicht nur historisch-genetisch konzipiert darin bestehen kann, dass also das Faktum, dass es schon immer die Bundesländer gegeben hat, auch für die Zukunft des Bundesstaates nicht mehr reicht, liegt auf der Hand. Dass die Länder den Bund beide Male, nach dem ersten und nach dem zweiten Weltkrieg, aus der Taufe gehoben haben, gilt zwar als historisches Verdienst¹⁴, zählt aber nicht mehr als rechtfertigender Grund für den Bundesstaat von morgen.

Hausgemachte Ursachen für die Krise des Föderalismus

Geburtsfehler des österreichischen Bundesstaates

Der Österreichische Bundesstaat leidet an Geburtsfehlern, dessen wichtigster wohl die Konstruktion des Bundesrates¹⁵ ist, der dem Namen nach als Mitwirkungsorgan der Länder am Bund vorgesehen, in der Praxis aber ein Bundesorgan geworden ist, das von den Nationalratsparteien beherrscht und gelenkt wird. Diese Konstruktion verhindert wirksam, dass der Bundesrat von seinen Möglichkeiten, insbesondere in Zusammenhang mit Art 44 Abs 2 B-VG wirksam Gebrauch machen kann¹⁶.

Dass bereits die Grundkonzeption des Bundesrates auf dessen Unwirksamkeit angelegt war, zeigt Kelsen¹⁷, wenn er als Grundkonzept bei der Verfassungswerdung angibt, dass den Ländern kein letztlich entscheidender Einfluss eingeräumt werden sollte, mit dem sie den

13 Damit ist die traditionelle Rechtfertigung des Bundesstaates angesprochen, nämlich die Zusammenfassung stark heterogener und gleichzeitig räumlich relativ klar abgegrenzter Einheiten. Gilt nur diese Rechtfertigung, dann wäre der Bundesstaat nur eine vorübergehende Erscheinung, die dann, wenn die zu Grunde liegende Heterogenität, etwa hinsichtlich kultureller oder sprachlicher Besonderheiten, eingeebnet sind. Vgl dazu *Abromeit*, Heidrun, Der verkappte Einheitsstaat (1992), 12 mit Verweisen auf *Duchacek*, Ivo, *Comparative Federalism* (1970) 192 ua.

14 Siehe dazu *Ermacora*, Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien 1976.

15 Hiezu statt aller *Walter*, Robert, Der Bundesrat zwischen Bewährung und Neugestaltung, in: Schäffer/Stolzlechner (Hrsg), Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem, Wien 1993, 41 ff.

16 So zB in Zusammenhang mit dem sog EU-Begleit-BVG, BGBl 1994/1013.

17 *Kelsen*, Walter, Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich, ZÖR 1927 (VI/3), 329 ff, zB 331, 333-337 ua.

(damals von Kelsen heiß ersehnten) Anschluss an das Deutsche Reich hätten verhindern können.

Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens im Bundesrat zeigt, dass in den allermeisten Fällen dort in genau derselben Weise abgestimmt wird, wie im Nationalrat selbst. Bezeichnender Weise sitzen die Mitglieder des Bundesrates auch nicht länder- sondern parteienweise. Die Bundesräte sind, weiters, in die Nationalratsklubs ihrer Parteien integriert. Wie weit die damit verbundene Homogenisierung der Meinung der Abgeordneten geht, zeigt etwa die im ÖVP-Klub abgeordnete „Probeabstimmung“ unter den Bundesräten, als es um die Verabschiedung des EU-Begleitgesetzes ging, das der Zustimmung des Bundesrates bedurfte und bei dem aus föderalistischer Sicht Kritik laut wurde.

Die Parteien, vor allem die ÖVP, zentralisieren sich

Der erwähnte Geburtsfehler des Bundesrates scheint in jüngerer Zeit durch eine Aufwertung¹⁸ durch eine Stärkung des Bundesrates teilweise wieder wettgemacht zu sein. Andererseits aber ist diese Möglichkeit vor dem Hintergrund einer in den letzten Jahren zunehmenden Zentralisierung trotz der erwähnten Aufwertung des Bundesrates kaum als wirkungsvoll anzusehen. Wenn man die Aussage der Politikwissenschaft¹⁹, wonach der Dezentalisierungsgrad der Parteien eine der entscheidenden Überlebensbedingungen des Föderalismus ist, ernst nimmt, dann ist gerade die zunehmende Zentralisierung des Parteienwesens in Österreich ein ernster Hinweis auf die zunehmende Problemlage des österreichischen Föderalismus.

Diese Entwicklung lässt sich etwa an der jüngsten Geschichte des Wahlrechts deutlich zeigen: Bis zur Wahlrechtsreform 1970²⁰ waren die Parteien auf Bundesebene strukturell lediglich Wahlvereine der Landesparteien, da die Mandate in den Wahlkreisen, die nie größer als ein Bundesland waren und sind, und da die Restmandate ausschließlich über die zuletzt vier Wahlkreisverbände vergeben wurden. Auf einer solchen Grundlage konnte eine allfällige zentralisierende Tendenz nur aus der Struktur einer Partei resultieren, nicht jedoch aus einer der

18 Neufassung des Art 44 Abs 2 B-VG, wodurch qualifizierte Eingriffe in die Zuständigkeiten der Länder nicht mehr bloß ein Bundesverfassungsgesetz voraussetzen, sondern auch eine Zustimmung des Bundesrates.

19 *Abromeit*, Heidrun, Der verkappte Bundesstaat, Opladen 1992, 24, 59; unter Hinweis auf amerikanische Forschungen, insbesondere *Riker*, William, *Federalism, Origin, Operation, Significance*, Boston/Toronto 1964, 51, 87 ff.

20 BGBl 1971/391.

wichtigsten Determinante des politischen Systems, nämlich dem Wahlrecht. Den Höhepunkt fand die ab 1971 einsetzende zentralisierende Wahlrechtsentwicklung mit der Wahlrechtsreform 1992²¹. Konnte man bis zu diesem Zeitpunkt noch davon sprechen, dass über die Nationalratswahlen das Bundesvolk in seiner länderspezifischen Gliederung repräsentiert wird, so ist diese Aussage seit der Reform 1992 nicht mehr systemadäquat: Die mit dieser Wahlrechtsreform einhergehende besondere Stärkung der Bundesparteien drückte sich einmal in der Abschaffung der länderübergreifenden Wahlkreisverbände aus, an deren Stelle ein bundeseinheitlicher Wahlkreis geschaffen wurde, der wiederum nicht, so wie die früheren Wahlkreisverbände, bloß der Reststimmen- und Restmandateverteilung dient, sondern das Wahlergebnis im Sinne eines bundesweit wirksamen Verhältniswahlrechtes korrigiert. Gleichzeitig werden für die Vergabe der Mandate auf der Bundesebene eigene Listen vorgesehen, auf denen Kandidaten aufscheinen können, die auf keiner dem Wähler vorliegenden Regional- oder Landeswahlliste aufscheinen²².

Eine unübersichtliche Kompetenzverteilung²³, die auch keinen Sinn erkennen lässt

Ebenfalls am Beginn des Bundesstaates stand der Umstand, dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern keinem erkennbaren Prinzip und schon gar nicht dem Subsidiaritätsprinzip folgt, sondern weithin in der Übernahme der Kompetenzverteilung zwischen dem Reich und den Kronländern bestand. Damit war es von Anfang an schwer, hinter dem Bundesstaat ein sinnvolles Konzept der Aufgabenverteilung zu erkennen. Dass es spezifische Landesaufgaben gibt, war deshalb niemals ein Thema in der österreichischen Diskussion.

21 BVG BGBl 1992/470, BGBl 1992/471.

22 Siehe § 106 NRWO 1992; siehe RV (IA) 180 BlgNR 18. GP 53; vgl. auch Fischer/Berger/Stein, NRWO 2. Aufl. Wien 1999, Anm 3 zu §106 NRWO.

23 Vgl. Pernthaler, Peter, Kompetenzverteilung in der Krise, Wien 1989; Schäffer, Heinz, Überlegungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, in: Schäffer/Stolzlechner (Hrsg.), Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem, Wien 1993, 7 ff.

Mittelbare Bundesverwaltung als Regelfall und zugleich als unnötiger Kostenfaktor

Die für den österreichischen Bundesstaat charakteristische „mittelbare Bundesverwaltung“, in der ein beachtlicher Teil der Bundesangelegenheiten geführt wird, ist eine der zentralen Ursachen dafür, dass die bürokratischen Kosten des österreichischen Bundesstaates erheblich höher als die des deutschen oder schweizerischen sind. Dies ergibt sich daraus, weil das Konzept der mittelbaren Bundesverwaltung den Einsatz der Landesverwaltung und der Bundeszentralverwaltung verlangt: auch wenn in der Regel die Berufung beim Landeshauptmann endet, besteht doch eine derart ausgeprägte Bundesaufsicht, dass man praktisch von einer Verdoppelung der Bürokratie des Landes durch die des Bundes sprechen kann²⁴. So gibt es neben den Behördenorganen aus dem organisatorischen Landes- und Bundesbereich zB noch je eigene Planungsorgane auf beiden Ebenen - in je ein und derselben Sache!

Die österreichische Ausprägung des Legalitätsprinzips ist eine Fiktion des 19. Jahrhunderts

Eine weitere Ursache für die höheren Verwaltungskosten in Österreich, die selbst der Rechnungshof beharrlich verschweigt, liegt in der Art, wie das Legalitätsprinzip²⁵ verstanden wird: Ganz im Stile des Glaubens des 19.Jhdts unterlegt die Judikatur und mit ihr die Dogmatik des Staatsrecht diesem fundamentalen Grundsatz die reale Möglichkeit, zukünftiges Verwaltungshandeln zur Gänze durch das Gesetz determinieren zu können; ein Glaube, der ansonsten durch die Wissenschaft und die soziale Praxis als unreal entlarvt worden ist und sich deshalb keiner anderen vergleichbaren europäischen Verfassung zu Grunde gelegt wird. Diese irrealen Konzeption des Legalitätsprinzips fördert, mehr noch als anderswo, die Gesetzesflut und verlangt, ebenso mehr als anderswo,

24 In der sog Bundesstaatsreform sah die RV, die in der letzten Legislaturperiode im Nationalrat eingebracht worden war, die Verländerung der mittelbaren Bundesverwaltung vor. Gleichzeitig war aber der Aufbau einer so intensiven Bundesaufsicht geplant, dass keinesfalls mit dem Abbau, eher mit dem Ausbau, von Bürokratie hätte gerechnet werden müssen.

25 Art 18 B-VG.

den motorisierten Gesetzgeber²⁶, der schon bei der Erlassung eines Gesetzes an die nächste Novelle denken muss.

Gegenläufige Tendenzen

Die Aufwertung kleinerer Einheiten als Produkt einer faktischen Entwicklung in Europa

Andererseits erleben wir gerade im Zusammenhang mit dem Zusammenwachsen Europas und der damit verbundenen immer stärker werdenden Verlagerung von Entscheidungen nach Brüssel, dass „Regionalismus“²⁷, „Subsidiarität“²⁸ und „Föderalismus“²⁹ eine Renaissance erfahren. Ehemals straff zentralistisch organisierte Staaten, wie etwa Spanien oder Belgien, haben sich zu Bundesstaaten umgewandelt, andere wiederum, wie Italien, sind ganz offensichtlich auf dem Weg dazu, wie allein die stattlichen Kompetenzen zeigen, mit denen die oberitalienischen Regionen mit Sonderstatut ausgestattet sind. Bestehende Bundesstaaten, wie die Schweiz oder die Bundesrepublik

26 Anlässlich der zahlreichen Anläufe, die Verfassung europareif zu machen, wurde in Österreich ein einziger diesbezüglicher Versuch gemacht, aber sogleich wieder fallen gelassen; dies, obwohl gerade das Europarecht uns diesbezüglich einige wertvolle Hinweise geben könnte.

27 Vgl. Duwe, K. (Hrsg.), Regionalismus in Europa, Frankfurt/M 1987; Häberle, Peter, Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtliche Maxime, in: AöR 118 (1993), 2 ff.

28 Sowohl der Begriff der Region wie der der Subsidiarität ist im Primärrecht der EU mehrdeutig und vage verwendet. Ich sehe darin keinen Nachteil, sondern ganz im Gegenteil, einen dilatorischen Formelkompromiss (iS C. Schmitt's), der es erst ermöglicht, sich den derzeitigen nationalen Gegebenheiten anzupassen, etwa den Gegebenheiten von Zentralstaaten wie zB Italien oder Bundesstaaten wie zB Deutschland. Soweit die Entwicklung zur Regionalisierung aus einer inneren, von Demokratie und Komplexität verursachten Notwendigkeit erfolgt, kann späterhin, wenn der entsprechende Zustand allgemein erreicht ist, auch primärrechtlich eine Präzisierung dieser Begriffe erfolgen, wie dann auch die ausdrückliche Anerkennung der Anwendbarkeit der Subsidiarität auf den innerstaatlichen Bereich naheliegend wäre.

Zur Literatur siehe statt aller Nell-Breuning, Oswald von, Baugesetze der Gesellschaft: Solidarität und Subsidiarität, Freiburg/Br, Wien 1990; Isensee, Josef, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968; Wimmer, Norbert/Mederer, Wolfgang, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Entdeckung durch die europäische Gemeinschaft, in: ÖJZ 1991, 586 ff; Schambeck, Herbert, Europäische Integration und österreichischer Föderalismus, Wien 1993.

29 In der österreichischen Literatur wird der Begriff Föderalismus in einem weiteren Sinn als der Begriff Bundesstaat verwendet. So wird unter Föderalismus auch die Dezentralisierung der Verwaltung in der Form der Gemeinden verstanden. Soweit ich sehe, setzen aber alle Definitionen des Föderalismus den Grundsachverhalt des Vorhandenseins zweier staatlicher Ebenen mit Gesetzgebungsbefugnis voraus. Zur begrifflichen Klärung verweise ich auf: Weber, Karl, Kriterien des Bundesstaates, Wien 1980, insbes 25 ff; Pernthaler, Peter, Dezentralisation und Selbstorganisation, Wien 1982, insbes 11 ff, 19 ff und 39 ff.

Deutschland, kennen als Agenda nicht, wie uns dies in Österreich manche Stimmen nahe legen wollen, die Abschaffung des Bundesstaates, sondern dessen Neuordnung im Sinne einer Stärkung.

Die „Region“ - so unscharf dieser Begriff zunächst auch verwendet wird - wird in Europa zu einem neuen Organisationsprinzip, das nicht künstlich aufgepfropft wird, sondern sich ersichtlich aus der Entwicklung der EU, aber auch der Nationalstaaten selbst ergibt. Ganz allgemein kann man diese Entwicklung dahin beschreiben, dass regionale Akteure, die sich zunehmend untereinander vernetzen, relativ unabhängig davon, ob sie von ihrem „Nationalstaat“ dazu auch die Kompetenzen eingeräumt erhalten haben, politische Entscheidungen treffen, an denen weder die Nationalstaaten noch die EU, wenigstens in zentralen Belangen, ohne größere politische Kraftanstrengungen und ohne relativ hohe demokratiepolitische Kosten vorbeikommen. Beide respektieren deshalb diese Einheiten immer mehr, ohne dass dies freilich im EU-Recht formell vorgesehen wäre.

Wir können dies an konkreten Beispielen verfolgen. Für Österreich sei etwa auf die nationale und supranationale Entscheidungsfindung hinsichtlich der Transitroute über den Brenner verwiesen, wo dem Land Tirol weder national noch supra- und schon gar nicht international irgendeine unmittelbare Kompetenz zugestanden ist und auch heute nicht zusteht. Dennoch konnte die in Brüssel agierende und dabei weder staatsrechtlich noch EU-rechtlich gebundene Bundesregierung allein aus politischen Gründen nicht an der Haltung Tirols vorbei. Aber auch in Brüssel selbst wird man gewusst haben, dass man der österreichischen Bundesregierung keine Haltung zumuten kann, wenn man sie nicht über Gebühr beanspruchen will, die nicht auch regional akzeptabel ist.

In Salzburg gibt es im Verhältnis zwischen Bund und Land ein aktuelles Beispiel mit der Hochleistungsbahntrasse zwischen Straßwalchen und der Landeshauptstadt, bei dem auch heute schon klar ist, dass diese Bahn, obwohl die maßgeblichen Entscheidungen allein in der Kompetenz des Bundes liegen, wohl ohne die aktive Mitwirkung des Landes politisch nicht verwirklicht werden kann.

Polyzentrische und nicht mehr nur hierarchische Steuerung als Antwort der Demokratie; Unterschiede müssen erhalten bleiben

Darin liegt aber nicht bloß ein vordergründiges, allein durch die österreichische politische Situation verursachtes Problem, vielmehr kommt darin ein allgemeines Problem moderner komplexer Gesellschaften zum Ausdruck: komplexe Systeme können von einer hierarchi-

schen Spitze aus nicht mehr gesteuert werden, es sei denn, man nimmt besonders hohe Kosten der Steuerung, etwa hohe Widerstände, in Kauf. Im Regionalismus drückt sich dem gegenüber eine neue Form der Steuerung aus, die auf dem systemischen Zusammenspiel der autonomen Teile beruht.³⁰ Der damit Grund gelegte Polyzentrismus bedeutet, dass der politische Steuerungsprozess zwischen zwei Polen verläuft, die nicht ausgeschaltet werden dürfen, wenn Steuerung ohne besonders hohe Kosten noch möglich sein soll: die totale Verselbständigung der Teile auf der einen und ihre Einschmelzung in das Gesamte auf der anderen Seite. Das gilt ersichtlich nicht nur für das Verhältnis der Regionen zu den Nationalstaaten und zur EU sondern auch für das Verhältnis der Nationalstaaten zur EU³¹, will man auf die unbestrittenen produktiven Chancen von weitergehender Arbeitsteilung nicht von vornherein verzichten. Pointiert ausgedrückt kann man, wohl nicht in Widerspruch zur modernen Organisationssoziologie, sagen, dass eine Steuerungschance ohne besonders hohe Kosten unter den Bedingungen komplexer Gesellschaften von der Erhaltung der Unabhängigkeit der kleinen Einheiten abhängt; dass also Mechanismen gefördert werden müssen, die der Konflikterhaltung zwischen den Teilen und dem Ganzen dienen, weil nur so die genannte Steuerungsvoraussetzung garantiert ist, nämlich dass das Ganze die Teile nicht aufsaugt³². Nimmt man diese von der Systemtheorie freigelegten Strukturen erfolgreicher und demokratischer Steuerung ernst, dann ist nicht die Auflösung oder die Zusammenlegung von Bundesländern gefordert, sondern - unbeschadet aller Reformbedürfnisse -, ganz im Gegenteil, deren Stärkung.

Trotz aller hierarchischen Strukturierung der Beziehungen zwischen dem Ganzen und den Teilen, durch die das herkömmliche Staatsrecht, aber auch das Recht der EU gekennzeichnet ist, erfolgt erfolgreiche Steuerung, wie an den faktischen Positionen der Regionen deutlich wird, auf eine nicht-hierarchische Weise. Diese führt, nicht nur in Österreich und relativ unabhängig vom innerstaatlichen Verfassungssystem, zur bemerkten Aufwertung der territorialen Komponente im politischen Prozess. Dieser Umstand wiederum findet auch das zunehmende Interesse der Demokratietheorie, der Ökonomie und der Verwaltungspolitik. Mit all dem möchte ich mich - schon in Anbetracht der Zeit nur - skizzenhaft beschäftigen.

30 Willke, Helmut, *Ironie des Staates*, Frankfurt aM 1992, 68.

31 Vgl Willke, Helmut, FN 30, 69.

32 Willke, Helmut, FN 30, 70 mwN.

Neue Regionen bilden sich gleichzeitig mit dem Verlust der Sperrwirkung der nationalen Grenzen

Neue Regionen entstehen nicht primär aus gezielten politischen Willensakten

Die EU lässt die Grenzen zwischen ihren Mitgliedstaaten immer weniger Sperrwirkungen ausüben; überdies führt sie zu einer immer stärkeren „Harmonisierung“, also Angleichung der wesentlichen, für die wirtschaftliche Entwicklung maßgeblichen Normierungen. Wenn dann noch die politischen Grenzen weder Sprach- noch Kulturgrenzen sind - so wie etwa zwischen Österreich und Deutschland -, dann ist die Entwicklung einer neuen Einheit - ohne dass deshalb die bislang bestehenden in Frage gestellt würden - quer zu den nationalen Grenzen rasch eine Realität; eine Realität, die sich relativ unabhängig vom Willen der politischen Entscheidungsträger einstellt.

Am Beispiel des Salzburger Zentralraumes: die Bürger, die jetzt schon in erheblichem Ausmaß zum Wohnen, Wirtschaften oder Arbeiten die Grenze wechseln, werden es nicht verstehen, wenn das System des Nahverkehrs, der Krankenhäuser oder des niederrangigen Bildungswesens nicht über die Grenze hinweg so stark koordiniert wird, dass es als ein einheitliches angesehen und in Anspruch genommen werden kann.

Die besten Chancen werden durch das höchste Maß an Selbstbestimmung vermittelt

Neue „Regionen“ werden sich auf diese oder eine ähnliche Weise bilden, wie wir sie heute bereits ansatzweise in der soeben erwähnten EUREGIO kennen, die von Salzburger und bayerischen Gemeinden gebildet wird. Ihre Grenzen und ihr Aufgabenbereich wird jedenfalls nicht in erster Linie von den politischen Entscheidungsträgern diesseits oder jenseits der Grenze getroffen; diese ergeben sich vielmehr primär aus den sich wegen des Wegfalls der Sperrwirkung der politischen Grenzen einstellenden neuen Fließgleichgewichte. Derartige neue Einheiten müssen sich nicht mit bestehenden Regionen, etwa Bundesländern, decken, sondern brauchen, wie im Salzburger Zentralraum, nur einen Teil einer solchen zu umfassen, der seinerseits wiederum mit einem Teil des südbayerischen Raumes zusammenwächst. Derartige neue Regionen können sich aber auch mit den Grenzen zweier bestehender Regionen im Sinne von Ländern decken, wie es bei den beiden Tirol der Fall ist.

In solchen neuen Regionen wird jener Teil die besten Chancen haben, der jeweils am schnellsten und punktgenauesten reagieren kann³³. Die Chancen für den Salzburger Zentralraum innerhalb der neuen Region werden deshalb umso größer sein, je mehr Befugnisse zur Selbstbestimmung in Salzburg selbst liegen. Deshalb ist gerade aus Salzburg der Ruf nach einer Stärkung und Neuordnung des Bundesstaates in Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur EU ausgegangen.

Kern der regionalen Selbstbestimmung ist die Befugnis zur Gesetzgebung: ohne Landtag keine echte Autonomie

Wenn in diesem Zusammenhang aus der Steiermark gesagt wird, es genüge, dass es Landesregierungen gebe, auf die Landtage könnte man dabei verzichten, so steckt darin ein folgenschwerer Fehler: Den Kern der Bundesstaatlichkeit bildet nämlich die Gesetzgebungsfunktion, für die der Landtag steht. Die Verwaltungsfunktion hingegen, für die die Regierung steht, ist eine von vornherein beschränkte und an das Gesetz gebundene. Das heißt, dass die Autonomie, die Landesregierungen haben könnten, unvergleichlich kleiner wäre als sie das Bundesland genießt, wenn es einen Landtag hat. Die „Direktwahl“ des Landeshauptmannes oder der Landesregierung als Ersatz für einen Landtag bedeutete also die strukturelle Verengung von Landesbefugnissen und dem endgültigen Umbau zu einem dezentralen Einheitsstaat.

Die Region, innerhalb der Selbstbestimmung stattfinden soll, ist nicht das Produkt einer Schreibtischentscheidung

Wie umfassend die neuen Fließgleichgewichte zur Integration einer Region beitragen, hängt auch von nicht-wirtschaftlichen Faktoren, wie sprachlichen, kulturellen und landsmannschaftlichen ab. Diese politisch-kulturellen Faktoren entziehen sich evidenten Weise einer gezielten, in absehbarer Zeit wirkenden Disposition. Soll eine solche Entscheidung auch politisch erheblich werden, so muss sie in irgendeiner Form auf gewachsenen Strukturen basieren. Weder Regionalismus noch Föderalismus können also politisch überzeugen, wenn sie ihren Ursprung nur am Schreibtisch haben.

33 Im Gegensatz zur landläufigen Annahme, dass der Große den Kleineren Fressen werde, wird es wohl so sein, dass der zu rascherer Reaktion befähigte dem Langsamen überlegen ist. Wenn diese Annahme richtig ist, dann arbeitet die Zeit nicht sosehr für die großen Tanker, die zur Kursänderung nur in Langfristperspektiven in der Lage sind, sondern vielmehr für die kleineren und beweglicheren Einheiten.

Nehmen wir in diesem Zusammenhang den Vorschlag des Herrn LR Hirschmann ernst, wonach Vorarlberg, Tirol und Salzburg als Bundesländer aufgelöst und in einer Großregion zusammengeführt werden sollten. Da dabei die Demokratie und das mit dieser notwendig verbundene Mehrheitsprinzip wohl nicht abgeschafft würde, bedeutete eine derartige Zusammenlegung etwa für Vorarlberg, dass alle wesentlichen Infrastrukturentscheidungen nicht mehr von einer parlamentarischen Mehrheit bestimmt würden, die dem wohl als bewusste Einheit vorauszusetzenden Vorarlberger Volk verantwortlich ist. Eine solche Maßnahme würde also die Legitimität - natürlich nicht die Legalität - des Staatshandelns und damit in einer bald zu bemerkenden Weise die Handlungsfähigkeit des Staates massiv und negativ beeinflussen.

Das Argument, die österreichischen Bundesländer seien zu klein, erkennt jedenfalls also die demokratiepolitische Dimension, die gerade mit kleinen, aber historisch gewachsenen und daher kulturell tief verankerten Bundesländern verbunden ist. Wie etwa die intensive einschlägige Schweizer Reformdiskussion zeigt, ist es mehr als theoretisch, sich über solche kulturellen, sich im politischen Leben unmittelbar auswirkenden Voraussetzungen einfach mit einem Akt eines politischen Federstrichs hinwegsetzen zu wollen. Will man dieses Potential an Unterschiedlichkeit aber positiv wirksam setzen, so ist allerdings eine Reform und Erweiterung der Bürgerrechte eine notwendige Voraussetzung; ein Vorhaben, das den Bundesländern durch die derzeitige Bundesverfassung weitgehend verboten ist.

Der Wandel der wirksamen Methoden staatlicher Steuerung führt zur Aufwertung der Regionen

Die Rechtsordnung der Demokratie der Gegenwart funktioniert eher kontraktualistisch als hoheitlich

In kaum einem anderen Staat Europas sind die staatsrechtlichen Kategorien so sehr in den Kategorien des 19. Jhdt verhaftet wie in Österreich. Unsere Bundesverfassung bezeugt, was die Konzeption der Steuerung des Staates betrifft, in der Hauptsache den Geist von Gestern. Dementsprechend fallen bei uns in dieser Frage das Verfassungsrecht und die Verfassungswirklichkeit besonders stark auseinander. Unsere Verfassung geht von einer einseitig - hoheitlichen Steuerung aus, bei der der Staat - die Parlamente, die Regierungen und die Behörden - niemanden und schon gar nicht die unmittelbar Betroffenen zu fragen brauchen, wenn sie eine bindende Regelung treffen wollen.

Demgegenüber wissen wir aber, dass in der Realität des politischen und verwaltungsbehördlichen Lebens das hierarchische Steuerungsmodell längst nicht mehr allein herrscht. Außerhalb der Vorstellungswelt unserer Verfassung sind wir längst zu partizipativ bestimmten Steuerungsformen übergegangen. Auch wenn es die Verfassung nicht vorsieht, werden längst wichtige verwaltungsbehördliche Verfahren, vom Naturschutz bis zum Gewerberecht, im Vorfeld des offiziellen behördlichen Verfahrens einem Aushandlungs- und Verständigungsprozess unterworfen. Man kennt dies etwa als „koordiniertes Verwaltungsverfahren“ oder als „Vertragsnaturschutz“ oder als „Vertragsraumordnung“. Ähnliches gilt für die Gesetzgebung, bei der in Österreich traditionell Verbände, etwa im Rahmen der Begutachtung oder der Ausschussberatungen, eine bedeutende Rolle spielen.

Diese Entwicklung verdankt sich nicht Zufällen. Sie drückt aus, dass die Fragmentierung und die Interessenorientierung unserer Gesellschaft immer weniger mit hierarchisch erzeugten Lösungen auskommt, sondern immer mehr nach horizontal gefundenen, also partnerschaftlich-partizipatorischen Lösungen verlangt, wenn letztere Akzeptanz finden sollen. Zentralistisch orientierte Staaten haben hier ersichtlich größere Probleme als föderativ aufgebaute.

Ursachen des Regionalismus

Die reale Entwicklung widerspricht dem „Gesetz der großen Zahl“

Begriffe wie „Subsidiarität“, „Föderalismus“ und „Regionalismus“ haben rund um Österreich Hochkonjunktur. Man sollte einmal fragen, was die Ursachen dafür sind.

Galten derartige Forderungen noch gestern als Synonym für Provinzialismus, so werden sie heute zunehmend als Antwort auf so manche scheinbar ausweglos gewordene Problemlage verstanden, in die sich das staatlich verfasste Zusammenleben hineinmanövriert hat bzw hineinmanövriert wurde.

Etwas genauer besehen, verbirgt sich hinter dem Regionalismus, dessen staatsrechtlich stärkste Form die Bundesstaatlichkeit ist, zunächst eine Form der Abwendung von den Perspektiven der Ausschließlichkeit des Großen und Ganzen, vom Glauben an das Gesetz der großen Zahl, wonach eine Lösung gleichsam automatisch umso besser ist, je höher die Ebene ist, auf der sie getroffen wird, und die Zahl der Bürger ist, für die sie gilt. Dahinter steht aber auch eine Abwendung

von Nivellierung, wie sie das Tätigwerden der Nationalstaaten, und jetzt immer unübersehbarer das Europa nach Maastricht kennzeichnet.

Hinter dem Programm des Regionalismus steht deshalb häufig eine Hinwendung zu Räumen, die durch irgendwelche Fließgleichgewichte gekennzeichnet sind; sei es ethnischer, historischer, ökonomischer, kultureller oder auch nur geographischer Art.

Die Eigenart parlamentarischer Anordnungen liegt weniger in der Souveränität als vielmehr in der Moderierung

Für viele liegen die Ursachen für die Hinwendung zur (relativ) kleineren Einheit darüber hinaus in der sicht- und spürbar gewordenen Tendenz des Europas der EU zur Entgrenzung und dem damit Hand in Hand gehenden Funktionsverlust des traditionellen und zur Zeit als alternativlos empfundenen Hauptzurechnungspunktes des Zusammenlebens der Völker, nämlich des Nationalstaates. Aber schon der Staat der Gegenwart ist, wie uns etwa die Systemtheorie³⁴ erklärt, nicht mehr der Inbegriff der Erfüllung der Lebenschancen der Bürger. Er stellt auch nicht mehr jene Macht dar, die alle anderen in seinem Bereich tätigen Mächte zumindest potentiell überrollen kann. Der Staat der Gegenwart kann sich nur mehr im Konzert mit anderen Mächten innerhalb und außerhalb seiner Grenzen präsentieren. Seine Hauptaufgabe besteht nicht mehr im souveränen, mithin von der Gesellschaft abstrahierten Erteilen von Befehlen, sondern eher im mühsamen Moderieren. Hält sich der Staat einmal nicht an diese Rolle, so zeigt sich rasch, wie stark er dadurch in den Augen der Betroffenen seine Legitimität verliert. Der moderne Staat ist, auf den Punkt gebracht, längst nicht mehr jene omnipotente politische Steuerungsinstanz, wie er uns von der konventionellen Rechts- und Staatstheorie, vornehmlich in Österreich, vorgestellt wird.

Längst hat sich ein anderes Funktionskonzept breit gemacht, in dem das, was wir Staat nennen, einerseits eng mit gesellschaftlichen Institutionen vernetzt ist und sich andererseits das ehemals kompakte politische System in eine stattliche Reihe von unterschiedlicher Teilsysteme ausdifferenziert hat. Ein solcher, die einzelnen Teilsysteme übergreifen wollender Staat muss sich, wenn er sich nicht überheben will, von vornherein auf eine Rolle beschränken, die ihm zwar einen Führungsanspruch zuerkennt, ihn diesen aber nur im Konzert mit anderen Mächten ausüben lässt.

34 Siehe Willke, Helmut, in FN 10.

Regionen finden ihren Sinn erst in der realen Bürgermitbestimmung

Zu derartigen Akteuren, mit denen der moderne Staat immer stärker rechnen muss, zählen territoriale Einheiten, die sich innerhalb der nationalstaatlichen Grenzen befinden oder auch diese überschreiten. Diese territorialen Einheiten erhalten zunehmend Bedeutung, relativ unabhängig davon, ob und wie weit sie nach nationalem Verfassungsrecht als staatsrechtliche Einheiten oder nur als verwaltungsmäßige Gliederungen anerkannt sind.

Diese Entwicklung findet eine Begründung darin, dass das staatsrechtliche Konzept bei der Antwort auf die Frage, wie das Recht entsteht, nur von oben nach unten denkt, also an der formalen „Legalität“ orientiert ist; dass sich also der Rechtsstaat - in den Ausdrücken der Rechtswissenschaft - in der Legalität zentriert. Niemals vermag aber zB die bloße Einhaltung des „Weges der Gesetzgebung“, wie ihn das B-VG vorsieht, oder die Einhaltung der Vorschriften des AVG zu gewährleisten, dass die staatliche Ordnung und ihre Produkte in den Augen der Bürger auch „legitim“ sind. Die Frage, ob die dermaßen konzipierten Regulierungen auch irgendwie materiell mit dem Subjekt der Demokratie, den Bürgern, verbunden und deshalb für ihn irgendwie bejahbar gestaltet sind, interessiert das Rechtssystem nicht. An die Stelle der „Legitimität“ ist allein die „Legalität“ getreten; jedenfalls nach der in Österreich herrschenden Doktrin. Im heute festzustellenden Siegeszug der Demokratie kehrt nun das Erfordernis der Legitimität umso bestimmter wieder, wie schon der Ausdruck „Bürgergesellschaft“ bezeugt. Jedenfalls dann, wenn es um die Lösung prekärer Fragen von einigem Gewicht geht, werden deshalb den verfassungsmäßig und gesetzlich vorgeschriebenen Strukturen verhandlungsförmige Prozeduren vorgeschaltet oder zumindest parallel geführt, bei denen ein entscheidendes Wort beim „Rechtsunterworfenen“ liegt. Solches ist keine Fleißaufgabe der Gesetzgeber oder der Verwaltungsbehörden, sondern schlichte Notwendigkeit, wenn dem Gesetz oder der Behördenentscheidung Legitimität zuwachsen soll. Die Politikwissenschaft versteht diesen Vorgang häufig als Ausdruck einer selbstbewussten „Bürgergesellschaft“³⁵, die ihre Regulierung selbst in die Hand nimmt und deren Recht daher „reflexiv“ zu sein hat.

Dass eine solche, von den Medien meist massiv propagierte Bürgergesellschaft auch eine reale Chance hat, sich selbst zu bestimmen, setzt ersichtlich, wie die schier uferlos gewordenen Literatur dazu bestätigt,

35 Zum Begriff statt aller siehe Cohen Jean L./Arato, Andrew, Civil Society and Political Theory, Cambridge (Mass), London 1994.

ersichtlich kleinere Einheiten voraus, da diese der Bürgermitbestimmung besser zugänglich sind, als die der größeren. Darin liegt auch ein wichtiger Grund für die Aktualität des Prinzips der „Subsidiarität“. Es ist ziemlich klar, dass den Forderungen einer „Bürgergesellschaft“, die sich soweit wie möglich autonom regulieren will, ein Bundesstaat eher entspricht als ein zentralistischer oder dezentraler Einheitsstaat. Will man die Verbindung von Regionalismus und Föderalismus einerseits und von Bürgergesellschaft andererseits, so bedarf es, wie schon einmal angemerkt, jedenfalls des Vorhandenseins eines ausgebauten Systems von Bürgerrechten im Sinne realer Chancen der Selbst- und Mitbestimmung über die eigenen unmittelbaren Lebensverhältnisse.

Daran wird aber ein Manko des österreichischen Bundesstaates deutlich: Die den Ländern eingeräumten Möglichkeiten zum Ausbau der Bürgerrechte sind äußerst dürftig und zugleich eng. Eine Bundesstaatsreform, die auch dem Bürger etwas bringen soll und dem Sinn des Bundesstaates gerecht werden wollte, müsste sich dem entsprechend im Gegensatz zu den bisherigen einschlägigen Bemühungen jedenfalls schwerpunktmäßig mit einem neuen und wirkungsvollen System von Bürgerrechten beschäftigen.

Föderalismus und Regionalismus auf der einen und Demokratie auf der anderen Seite ergänzen einander - heute notwendiger denn je

Demokratie und Föderalismus werden von der herrschenden Doktrin als Widerspruch verstanden

In der öffentlichen Debatte, namentlich in Österreich, wird häufig ein Gegensatz zwischen Föderalismus und Demokratie konstatiert. Warum, so heißt es häufig, soll sich der Mehrheitswille im Gesamten, also im Bund, nicht auch in den Teilen, also auch in den Bundesländern durchsetzen können?

Einer solchen Fragestellung liegt jedenfalls ein Staats- und Rechtsverständnis zu Grunde, das die Souveränität als im Grunde unteilbar erachtet und sie deshalb dem Gesamtvolk vorbehält. Rousseau, auf den sich eine solche Position häufig beruft, hat deshalb, um die Souveränität dem Volk nicht allzu zu entfremden, den kleinen, überschaubaren Staat vor Augen, der jedenfalls kleiner und homogener ist als ein österreichisches Bundesland³⁶. Jedenfalls: Die Anwendung des Rousseau'schen

³⁶ Rousseau, Jean Jacques, Der Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts (1762), Stuttgart (Reclam UB 1769) 1977, 3. Buch, 1. Kapitel, 63 f; vgl auch Ziegenfuß, Werner/ Rousseau, Jean Jacques, Erlangen 1952, 239.

Konzepts der Souveränität kann die Rechtsetzungsbefugnisse der Teile, also der Länder gar nicht anders begreifen als letztlich vom Zentralstaat delegiert und sohin sich diesem verdankend. Der Zentralstaat, so dieses Konzept, muss sich also jederzeit gegen die partikularen Interessen der Teile, also der Länder durchsetzen können³⁷. Die Länder erweisen sich im Konfliktfall bei einer solchen Grundbetrachtung eigentlich als störende Bremsklötze am Bein des Bundes, wenn dieser das Gemeinwohl im Sinne der Rousseau'schen Ideale der Demokratie befördern will.

Demokratie und Föderalismus im Sinne eines Selbststandes sind nach diesem Konzept ein Widerspruch in sich. Es erscheint schlichtweg als unverständlich, dass, bezogen auf den Gesamtstaat, eine bevölkerungsmäßige Minderheit, die aber in einem Teilstaat eine Mehrheit für sich hat, den Willen der Mehrheit der Gesamtbevölkerung zu blockieren vermag. Es ist wohl dieser Grund, der manche Staaten, die sich ausdrücklich dem Rousseau'schen Konzept verpflichtet fühlen, wie etwa Frankreich, veranlassen, schon aus demokratiepolitischen Gründen jede Form regionaler Selbständigkeit abzulehnen.

Ein pluralistisches Demokratiekonzept verlangt jedenfalls für größere Einheiten ein kontraktualistisches Konzept von minimaler Realisierbarkeit

Wählt man jedoch als Grundlage für das Denken von Recht und Staat ein anderes, nicht minder adäquates Konzept, so liegen die Dinge anders: wenn man, wiederum mit Rousseau, davon ausgeht, dass die Hypothese nicht von vornherein unreal sein soll, dass das Staatshandeln in irgendeiner Weise mit dem Subjekt der Demokratie und davon mindestens mit den unmittelbar Betroffenen verbunden sein soll, dann erweisen sich Demokratie und Föderalismus nicht mehr als Gegensätze, sondern lediglich als die zwei Seiten ein und derselben Medaille.

Da einstimmende Zustimmung in einer pluralistischen Demokratie auch räumlich kleinen Zuschnitts kaum realistisch verwirklicht ist, findet das Mehrheitsprinzip Anwendung. Aber jede damit getroffene Entscheidung lässt Bürger zurück, die nicht von der Mehrheit mit umfasst sind. Jede Mehrheitsentscheidung lässt also im Hinblick auf die Demokratie als „extern“ zu bezeichnende Kosten entstehen. Diese externen Kosten sind ersichtlich umso höher, je heterogener eine

37 Vgl. Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Staat Nation Europa (Suhrkamp stw 1419) Frankfurt/Main 1999, der (12) zeigt, wie das von der französischen Revolution geborene Ideal des modernen Staates prinzipiell die Beseitigung aller intermediären Gewalten im Namen von Demokratie und Emanzipation verlangen muss.

staatlich verfasste Gesellschaft ist. Dabei bemisst sich Heterogenität nicht nur an ethnischen oder sprachlichen Kriterien, sondern heutzutage vielmehr an unterschiedlichen Interessen. Dort, wo bestimmte Interessenlagen strukturell die Chance verlieren, in der Regel die Chance zu haben, einer Mehrheit zugehören zu können oder überhaupt jemals mehrheitsfähig zu werden, werden die Kosten der Demokratie so hoch, dass letztere für die derart Betroffenen einen wesentlichen Teil ihres Sinns verliert.

Derartige Interessenstrukturen sind nicht nur regional differenziert. Solche regional querliegende Interessen, die zahlenmäßig nicht mehrheitsfähig sind, suchen regelmäßig über die politischen Parteien ihre Repräsentation³⁸. Wo die Interessen strukturell regional geprägt sind, versagt die Repräsentanz über die politischen Parteien dann und umso mehr, als diese zentralistisch organisiert sind - so wie dies in Österreich der Fall ist. Diesfalls erhält der Föderalismus im Hinblick auf die Vermeidung zu hoher externer Kosten der Demokratie eine besondere Bedeutung. Beispielsweise sei nochmals auf die Probleme um die Schaffung der sog Hochleistungsbahn in Salzburg verwiesen.

Föderalismus als Methode, die Kosten der Demokratie in einer modernen, durch Interessenfragmentierung gekennzeichneten Gesellschaft zu senken.

Föderalismus erschöpft sich nicht in Veto-Positionen

Der Sinn eines föderalen Systems liegt nun letztlich nicht in der Gewährung von Veto-Positionen, sondern in der Schaffung eines Entscheidungssystems, in dem die Wahrscheinlichkeit dauerhafter Minderheitspositionen möglichst gering gehalten wird.

Vor diesem Hintergrund erscheint der Föderalismus als Methode, mit der die externen Kosten des demokratischen Mehrheitsprinzips minimiert werden können. Er ist deshalb eine praktikable Methode, die Demokratie auch in Gesellschaften nicht zu einer Fiktion werden zu lassen, die interessenmäßig stark heterogen sind: einerseits wird entschieden, andererseits werden dabei aber Minderheiten, wenigstens im Alltagsleben der Demokratie, nicht von vornherein strukturell ausgeschlossen. Dies gilt in erster Linie für Interessen, die sich regional differenzieren lassen. Dies gilt aber auch unter der Bedingung wirksamer Bürgerrechte darüber hinaus: In kleineren Einheiten können Bürgerrechte wirksamer

38 Siehe zB die bündische Struktur der ÖVP.

und eher erfolgreich eingesetzt werden als in großen, regional undifferenzierten Gesellschaften. Relativ kleinere Gruppen als in Zentralstaaten können deshalb in föderalen Staaten eine wirksame Bürgermitbestimmung auch in Angelegenheiten bewirken, die quer zur Ländergliederung liegen. Doch, wie erwähnt, setzt dieser regionale Ansatz an Bundesangelegenheiten eine stärkere Entwicklung der Bürgerrechte voraus³⁹. Jedenfalls sind in zentralistisch verfassten Staaten potentielle und aktuelle Minderheiten gegen das Mehrheitsprinzip weniger geschützt als in föderalen.

Ein neuer Bedarf an Regionalismus und Föderalismus

Das Ende der Sperrwirkung der nationalen Grenzen stellt die traditionellen Regionsgrenzen in Frage

Die Europäische Integration hat jedenfalls eine für viele seinerzeit unerwartete Veränderung zugunsten des Föderalismus und des Regionalismus gebracht und zwar in zweierlei Hinsicht:

Einmal ist durch das Ende der ökonomischen, kulturellen und politischen Sperrwirkung der nationalstaatlichen Grenzen eine bereits mehrfach erwähnte neue Herstellung von regionalen Fließgleichgewichten in Gang. Die politischen Grenzen, die natürlich immer noch gültig sind, haben jedenfalls keine primäre Sperrwirkung mehr. In Gegenden der Europäischen Union, in der weder sprachliche noch kulturelle Barrieren diesseits und jenseits der politischen Grenzen bestehen, ist diese Entwicklung beschleunigt zu beobachten.

So werden österreichische Bundesländer oder Teile davon Teile von neuen Regionen erfasst, die die nationalstaatlichen Grenzen schneiden⁴⁰. Damit erweist es sich als selbstverständlich, dass eine Steuerung des Schicksals einer solchen Region nicht mehr in derselben sachgemäßen Weise zentral möglich ist, wie zu Zeiten der entwicklungsgesperrten Grenzen. Teilnehmer an Regionen, die sich in Auseinandersetzung mit ihren Mitkonkurrenten zu ihrem eigenen Vorteil entwickeln wollen, müssen zu allererst ein möglichst großes Maß an Selbstbestimmung besitzen. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass der

39 Möglicher Weise liegt darin die sachliche Rechtfertigung für den besonders stark entwickelten schweizerischen Föderalismus, der bekanntlich mit überaus stark entwickelten direkt-demokratischen Elementen verbunden ist.

40 Man denke zB an Nord- und Südtirol oder Vorarlberg im Verhältnis zu den Nachbargebieten im Bodensee-Raum oder an den Salzburger Zentralraum und den Südbayerischen Raum.

Ruf nach Regionalisierung in Europa derzeit soviel Echo findet. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass ausgerechnet in den letzten zwei Jahrzehnten die Zahl der Bundesländer in Europa zunimmt.

Regionen müssen nicht ausschließlich sein

Der durch das zunehmende Abnehmen der Bedeutung der Sperrwirkung der nationalstaatlichen Grenzen ermöglichte und bewirkte Prozess lässt nicht eindimensional neue Regionen entstehen, sondern enthält auch die Möglichkeit, dass sich zu unterschiedlichen Zwecken unterschiedliche Regionen bilden; je nach den einschlägigen Fließgleichgewichten oder nach bewusster politischer Entscheidung⁴¹.

Damit allerdings eine derartige Entwicklung möglich ist, bedarf es der Kompetenz der Bundesländer als Kern solcher Regionen (auf österreichischer Seite), ihre Aufgaben auch grenzüberschreitend wahrnehmen zu können; eine Befugnis, die dem derzeitigen österreichischen Verfassungsrecht im Ergebnis fremd ist.

Europas Inhomogenität erzeugt einen besonders hohen Legitimitätsbedarf

Die europäische Demokratie erfüllt noch nicht die Bedingungen für die Wirksamsetzung des Mehrheitsprinzips

Der zweite Gesichtspunkt, der die Demokratie gegenwärtig problematisiert und den Föderalismus favorisiert, liegt im kulturellen und politischen Entwicklungszustand der EU:

Niemand zweifelt daran, dass das Europa der EU derzeit derart inhomogen und heterogen ist, dass die undifferenzierte Anwendung des demokratisch üblichen Zentralprinzips der Willensbildung, nämlich des Mehrheitsprinzips, im Europaparlament zu einer Überlastung Europas führen würde. Der Grund dafür wurde bereits erwähnt:

So gut wie alle Modelle der Demokratie folgen dem Mehrheitsprinzip. Die, wenn auch nur knapp, unterlegene Minderheit muss der Mehrheit folgen. Je inhomogener und heterogener ein politisches Gebilde ist, desto höher sind auch die oben bereits erwähnten externen Kosten der Demokratie und desto problematischer wird dadurch die Legitimität der

⁴¹ So das Konzept der FOJC - Functional, overlapping and competing jurisdictions. Dazu jüngst Frey, Bruno S., und Eichenberger, Reiner, in: NZZ IA Nr 12, 15./16.1.2000, 57 (Föderalismus - neu gedacht).

Entscheidung in den Augen der betroffenen, aber nicht zustimmenden Bürger. Wie ebenfalls schon erwähnt, werden die Folgen des Mehrheitsprinzips erst dann für die Minderheit erträglich und folglich akzeptierbar, wenn sie sich nicht prinzipiell und dauerhaft als Minderheit sehen muss, also die prinzipielle Chance hat, einmal zur Mehrheit zu gehören. Das ist überall dort der Fall, wo es gemeinsame politische und kulturelle Voraussetzungen gibt, die zusammen so etwas wie eine kulturelle Identität bilden.

Politische Identität kann durch das Mehrheitsprinzip und somit durch das Europaparlament nicht hergestellt werden

Davon dürfte aber Europa aber noch recht weit und lange entfernt sein. Auch wenn die Abgeordneten im Europaparlament nicht nach Nationen, sondern nach Fraktionen sitzen, so stimmen sie doch, zumindest in den für Europa wichtigen Punkten, in erster Linie als Franzosen, Engländer oder Spanier ab. Sie müssen das umso mehr tun, als die Aufgabe, die sie zu bewältigen haben, in den Augen ihrer Wähler, die zur Zeit unstrittig nach nationalen Gesichtspunkten abstimmen, bedeutsam ist. Insofern würde eine parlamentarisch geführte EU zumindest in den kleinen Mitgliedstaaten erhebliche Legitimationsprobleme aufwerfen. Die Probleme, die eine EU mit einem „echten“ Parlament auslösen würde, wären jedenfalls größer als die, die bei einer Entscheidung durch die nationalen (und regionalen) Parlamente entstehen können. Diese Erkenntnis führte wahrscheinlich der Sache nach auch dazu, dass auf EU-Ebene nicht das Europa-Parlament, sondern vielmehr die den nationalen Parlamenten verantwortlichen Regierungen das Sagen haben und es dabei primär nicht auf die bevölkerungsmäßige Größe der einzelnen Staaten ankommt.

Ein Entscheidungssystem, das unter parlamentarischer Gestaltung steht, ist notwendig nach dem Mehrheitsprinzip aufgebaut. Seine Anwendung kann daher angesichts des gegenwärtigen kulturellen und politischen Selbstverständnisses nicht die erforderliche minimale kulturelle kollektive Identität garantieren. Eine Ausweitung der Kompetenzen des EU-Parlamentes könnte daher das überall in Europa gesene legitimatorische Demokratiedefizit der EU nicht beseitigen. Ein europäisches Entscheidungssystem, das Legitimität vermitteln soll, muss jedenfalls nicht nur in der Lage sein, Mehrheitsentscheidungen zu produzieren, sondern auch Möglichkeiten bieten, dass Minderheiten nicht von vornherein von der Chance der Berücksichtigung ausgeschlossen sind.

Die EU erkennt das Problem

Die EU sucht dem Problem generell dadurch Rechnung zu tragen, dass das letzte Wort regelmäßig nicht beim Europäischen Parlament, sondern bei den in der EU tätigen nationalen Regierungen liegt, wobei dabei die Größenverhältnisse zwischen den Staaten nicht voll durchschlagen und in bedeutsamen Fragen überhaupt das Einstimmigkeitsprinzip gilt.

Vetopositionen sind dem EU-Recht also nicht fremd. Diese besitzen jedoch in formeller Hinsicht zur Zeit nur die nationalen Regierungen gegenüber der EU, nicht jedoch die Regionen. Während zB in Österreich im innerstaatlichen Bereich den Ländern immer dann, wenn deren Interessen verletzt werden, beachtliche rechtliche und/oder politische Veto-Positionen zustehen, ist dies dann nicht der Fall, wenn die betreffende Angelegenheit in der EU zur Regelung ansteht. Das wird von der betroffenen Bevölkerung als Demokratiedefizit empfunden.

Die Bundesländer haben faktisch eine legitimatorische Rolle in den sie betreffenden EU-Angelegenheiten

Faktisch ist der rechtliche Ausschluss der Länder von der EU-Politik, wie er im Ergebnis in Art 23d B-VG festgelegt ist, aber nicht wirksam.

Am Beispiel des alpenquerenden Transits wird deutlich, dass die Legitimität und damit die Durchsetzbarkeit einer EU-Entscheidung auf nationaler Ebene nicht in allen Fällen von deren Legalität, also von deren Übereinstimmung mit dem EU-Primär- und Sekundärrecht abhängt, sondern, wenn es darauf ankommt, auch von den Betroffenen mitgetragen werden muss. So ist mir kein Fall bekannt geworden, wo sich die EU, gleich in welcher Betriebsform, gegen eine deutlich formulierte Position einer Region durchsetzen wollte oder durchgesetzt hatte; nicht zuletzt wegen des Drucks, den die betreffenden nationalen Regierungen ausübten, die selbst regional unter Druck geraten waren.

Man sieht also, dass den Regionen de facto eine Veto-Position zugewachsen ist, weil auch die Entscheidungen der EU Legitimität beanspruchen wollen und diese Zustimmung bei den unmittelbar Betroffenen voraussetzt.

Weitere Beispiele bieten die Vorgänge rund um die Beschlussfassung der sog „Agenda 2000“, die ua die Landwirtschafts- und ländliche Strukturpolitik, eine Kernzone der Landespolitik berührte, oder die friedliche Nutzung der Atomkraft in den Nachbarstaaten Österreichs, in

welcher Frage die Haltung der Bundesregierung von einigen Ländern geprägt worden ist. Überdies ist mir keine Position der Bundesregierung bekannt, in der die Bundesregierung eine von den Ländern einhellig formulierte Position verlassen hätte, auch wenn dies rechtlich möglich gewesen wäre.

Die innerstaatliche Verfassungslage trägt dieser faktischen Entwicklung in nur sehr bescheidenem Umfang Rechnung, indem Art 23d B-VG dem Bund, rein rechtlich gesehen, weitgehend freie Hand lässt.

Starke Länder sind eine Voraussetzung für die Bestandsfähigkeit Österreichs in einem Europa der Regionen

Nicht mehr Wien oder Salzburg, sondern Salzburg oder München ist die Alternative

Der Wegfall der Sperrwirkung der nationalen Grenzen führt jedenfalls in Staaten mit so geringer räumlicher Tiefe wie Österreich auf Dauer zur Herausbildung neuer Regionen, weil sich neue Fließgleichgewichte ausbilden, auf die die Staatsgrenzen keinen Einfluss mehr haben und welche Entwicklung politisch durch Österreich auch nicht unmittelbar behindert werden kann. Die Bestimmung der Grenzen der sich herausbildenden künftigen, die Staatsgrenzen überschreitenden Regionen, ist also weitgehend keine Sache der politischen Entscheidung der nationalen Regierungen mehr, sondern ergibt sich aus den jeweiligen Sachgesetzmäßigkeiten, die bei der Herstellung der Fließgleichgewichte wirksam sind.

Es ist daher eine glatte Verkennung sowohl der sich abzeichnenden tatsächlichen Entwicklung wie auch der den Nationalstaaten zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, wenn vorgeschlagen wird, das Problem des Regionalismus in Österreich einfach dadurch zu lösen, dass die neun Bundesländer auf drei Regionen zusammengelegt werden sollen und deren Selbstbestimmung nicht mehr in Form von Gesetzen, sondern nur mehr auf exekutiver Ebene zulässig sein soll.

Die Entwicklung zu neuen Regionen kann nationalstaatlich nicht verhindert, sondern höchstens verzögert werden. Je länger bei gleichzeitiger europäischer Freisetzung des Regionsbildungsprozesses den österreichischen Teilen dieser neuen Regionen die Chance einer möglichst weitgehenden Selbstbestimmung vorenthalten wird, desto mehr kommen die österreichischen Teile der neuen Regionen unter die Sogwirkung anderer. Die aus Anlass des Beitritts Österreichs zur EG erhobene Forderung nach einer Reform des Bundesstaates im Sinne

einer Stärkung ist daher keine Forderung machtlüsterner Provinzpolitiker, wie dies des öfteren publizistisch verbreitet worden ist, sondern schlicht ein notwendiges Erfordernis, um die Chance der einzelnen Regionen halbwegs intakt zu halten. Die Alternative ist nicht mehr, ob die Entscheidung über Salzburg und damit über österreichische Interessen in Salzburg oder in Wien fällt, sondern nur mehr, ob sie in Salzburg oder außerhalb Österreichs, zB in München, fällt.

Demokratiepolitisch verlangt Europa nach starken Ländern

Starke Länder stellen unter der Bedingung eines zusammenwachsenden Europas eine wichtige demokratiepolitische Voraussetzung dar: Die wichtigsten Entscheidungen über unser Leben sind längst vom Nationalstaat, von Wien nach Brüssel abgewandert: Über die Grundlagen der Währungs- und Wirtschaftspolitik ebenso wie über die innere und äußere Sicherheit entscheidet längst die EU. Selbst das Sozialsystem kommt immer mehr unter diese Sogwirkung des europäischen Zentralismus. Dabei den Bürgern einreden zu wollen, sie könnten in Brüssel echt mitbestimmen, wäre wohl, jedenfalls was Österreich betrifft, schon angesichts der Schwierigkeiten, auf die eine Mitbestimmung auf Bundesebene trifft, mehr als theoretisch.

Der Weg nach Europa, so schiene es, wäre mit dem Preis einer ständigen Verdünnung des legitimatorischen Zusammenhanges zwischen den Bürgern „unten“ und den zur Letztentscheidung „oben“ berufenen Politikern verbunden. Der Weg nach Europa wäre so ein Weg weg von der Demokratie im Sinne halbwegs realer Mitbestimmungschancen des Bürgers. Die ursprünglich politischen Entscheidungsspielräume des Bürgers auf Gemeinde- und Landesebene würden so, zwar nicht dem Namen, wohl aber dem Inhalt nach, als eigenständige Größen mit dem Recht der Mitbestimmung verschwinden.

Starke Regionen, in deren Kern Bundesländer stehen, könnten dem wirkungsvoll begegnen: sie stellen jene noch halbwegs überschaubaren Lebensräume dar, in denen Mitbestimmung sinnvoll, weil einigermaßen effektiv, möglich ist. Binden die EU und der jeweilige Nationalstaat die Regionen in ihre Entscheidungen mit ein, so vermittelt sich daraus ein höheres Legitimationspotential für Europa als dies bisher ohne Einbeziehung der Regionen möglich war.

Was dazu notwendig wäre, wäre eigentlich nicht allzu viel. Sehen wir doch bei einigermaßen aufmerksamer Beobachtung, dass eine solche Einbindung jedenfalls dort in der Regel geschieht, wo Europa erfolgreich tätig ist. Deshalb kann gesagt werden, dass das, was Not täte, die endliche Anerkennung der Regionen als notwendige Bausteine eines von den Bürgern als legitim angesehenen Europas wäre; eines Europas der Bürger und nicht bloß der Regierungen und der Eurokraten. Wenn die Bürger in Europa mitbestimmen sollen, dann darf man also die Länder nicht abschaffen, sondern muss man sie, ganz im Gegenteil, stärken.

Die Identität der Länder aus der Geschichte der Landtage

1. Die Entstehung der Landstände

Die eigentlichen Wurzeln der Landstände - die sich zu Beginn des 15. Jahrhunderts zu Landtagen formierten - sind in der Reichsverfassung mit ihrem zentrifugalen Lehensrecht zu suchen. Der Kaiser als Repräsentant des monarchischen Prinzips, als Träger einer sich verflüchtigenden Zentralgewalt stand der im Reichstag vertretenen Reichsfürsten gegenüber¹. Diese waren aber nicht als Einzelpersonen zu werten, sondern als Exponenten autonomer fürstlicher Staaten. Niemals war der Reichstag die Vertretung der Nation als solcher, sondern stets nur ein Organ einer selbständigen Fürstengruppe, der genauso viel Bedeutung zukam wie der Zentralgewalt². Keiner der beiden - weder der König bzw der Kaiser noch die Reichsfürsten - konnten den jeweils anderen überwinden, und so blieb der Dualismus zwischen Kaiser und Fürsten bis zum Ende des Reichs im Jahr 1806 bestehen³.

Die angesprochenen Reichsfürsten verfügten über eigene, mehr oder weniger selbständige Länder, in denen sie aber keinesfalls absolut

1 Vgl. *Mitteis*, Heinrich, Der Staat des hohen Mittelalters. Grundlinien einer vergleichenden Verfassungsgeschichte des Lehnzeitalters, 4. Aufl., Weimar 1953, 357 f; *Bosl*, Karl, Herrscher und Beherrschte im deutschen Reich des 10. - 12. Jahrhunderts, in: Heinz Rausch (Hg), Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung. Die Entwicklung von den mittelalterlichen Korporationen zu den modernen Parlamenten, 2. Bd: Reichsstände und Landstände (Wege der Forschung 469) Darmstadt 1974, 2 ff.

2 Vgl. etwa *Hartung*, Fritz, Herrschaftsverträge und ständischer Dualismus in deutschen Territorien, in: Heinz Rausch (Hg), Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung. Die Entwicklung von den mittelalterlichen Korporationen zu den modernen Parlamenten, 2. Bd: Reichsstände und Landstände (Wege der Forschung 469) Darmstadt 1974, 28 ff; *Helbig*, Herbert, Königtum und Ständeversammlung in Deutschland am Ende des Mittelalters, in: Heinz Rausch (Hg), Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung. Die Entwicklung von den mittelalterlichen Korporationen zu den modernen Parlamenten, 2. Bd: Reichsstände und Landstände (Wege der Forschung 469) Darmstadt 1974, 94 ff; *Dreitzel*, Horst, Ständestaat und Absolute Monarchie in der politischen Theorie des Reiches in der Frühen Neuzeit, in: Georg Schmidt (Hg), Stände und Gesellschaft im alten Reich (Veröffentlichungen des Instituts für europäische Geschichte Mainz, Abteilung Universalgeschichte, Beiheft 29), Stuttgart 1989, 19 ff.

3 Vgl. etwa *Wenkebach*, Heinz, Bestrebungen zur Erhaltung der Einheit des Heiligen Römischen Reiches in den Reichsschlüssen 1663-1806 (Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte NF 13), Aalen 1970, 7 ff.

regieren konnten. Zu sehr war jedes einzelne Land noch durch das Lehensrecht aufgeweicht⁴. Diese Tradition der Rücksichtnahme auf die Großen geht bis auf die germanische Gerichtsverfassung zurück, die anfänglich eben eine Versammlung der freien Waffentragenden des jeweiligen Stammesgebietes war und wo diese Freien die Urteilsfindung hatten, während der Vorsitzende lediglich die formelle Leitung des Gerichtes hatte⁵.

Die Schlüsselgewalt der entstehenden Landesfürsten war die Hochgerichtsbarkeit über ein bestimmtes Gebiet, eben das Land⁶. Diese Hochgerichtsbarkeit, die dann zur Abschreckung aller Untertanen zur Blutgerichtsbarkeit gesteigert wurde⁷, hatte durchaus individuelle Züge⁸. Gerade die alleinige Gerichtsbarkeit des Landesfürsten auch über gewisse bevorrechtete Stände war durch die Mitwirkung eben dieser Großen beschränkt. Diese Beschränkung, die typisch deutschrechtlich war und bis zum Ende des 15. Jahrhunderts ausgebaut wurde, ist die eigentliche Wurzel der ständischen Mitsprache im Spätmittelalter⁹.

Reichsgesetzlich wurde die Mitwirkung der Stände, der „*meliorum et maiorum terrae*“, im „*Statutum in favorem principum*“ von König Heinrich

4 Vgl. *Mitteis*, Heinrich, Lehnrecht und Staatsgewalt.³ Untersuchungen zur mittelalterlichen Verfassungsgeschichte, Reprint von 1933, Darmstadt 1958, 449 ff; vgl. hingegen *Brunner*, Otto, Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter, Nachdruck der 5. Aufl., Darmstadt 1973, 355 ff, wo dieser meint, dass man die Bedeutung des Lehenswesens im Spätmittelalter wenigstens in den österreichischen Ländern gegenüber den landesfürstlichen Bestrebungen hin zu einer Territorialisierung überschätzt habe.

5 Vgl. *Sohm*, Rudolph, Die Altdeutsche Reichs- und Gerichtsversammlung, 1. Bd: Die Fränkische Reichs- und Gerichtsverfassung, Weimar 1871, Reprint, Leipzig 1971, 278 ff; *Jäger*, Albert, Die Entstehung und Ausbildung der sozialen Stände und ihrer Rechtsverhältnisse in Tirol von der Völkerwanderung bis zum XV. Jahrhundert (Geschichte der landständischen Verfassung Tirols 1), Innsbruck 1881, 32 ff; *Wenskus*, Reinhard, Stammesbildung und Verfassung. Das Werden der frühmittelalterlichen gentes, Köln/Graz 1961, 323 f; *Hellbling*, Ernst C., Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehrbuch für Studierende, 2. Aufl (Rechts- und Staatswissenschaften 13), Wien/New York 1974, 76 ff; *Baltl*, Hermann/*Kocher*, Gernot, Österreichische Rechtsgeschichte. Unter Einschluß sozial- und wirtschaftsgeschichtlicher Grundzüge. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 9. Aufl, Graz 1997, 53 ff.

6 Vgl. *Brunner* (wie Anm 4), 358 ff.

7 Vgl. *Hirsch*, Hans, Die hohe Gerichtsbarkeit im Deutschen Mittelalter, 2. Aufl, Graz/Köln 1958, 111 ff.

8 Vgl. etwa *Schlesinger*, Walter, Die Entstehung der Landesherrschaft. Untersuchungen vorwiegend nach mitteldeutschen Quellen, 2. Aufl, Darmstadt 1964, 13 ff.

9 Vgl. *Harunt* (wie Anm 2), 28 ff; *Helbig* (wie Anm 2), 94 ff, *Buchda*, Gerhard, Reichsstände und Landstände in Deutschland im 16. und 17. Jahrhundert, in: Heinz Rausch (Hg), Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung. Die Entwicklung von den mittelalterlichen Korporationen zu den modernen Parlamenten, 2. Bd: Reichsstände und Landstände (Wege der Forschung 469), Darmstadt 1974, 211 ff; *Brunner* (wie Anm 4), 395 ff.

am 1. Mai 1231 festgelegt¹⁰. Dort heißt es, dass keine neuen Rechte beschlossen werden sollten, ohne vorher die „Besseren und Größeren des Landes“ gehört zu haben¹¹.

Aber auch der Landesfürst war in allen wichtigen Fragen auf die Mitwirkung bzw den Rat der Stände angewiesen¹². Begünstigt wurde die weitere Entwicklung der Stände in Österreich vor allem durch die Teilungsstreitigkeiten der Habsburger im Spätmittelalter¹³. Die Landesfürsten waren nicht mehr in der Lage, für die Aufrechterhaltung der Ordnung Sorge zu tragen¹⁴. Es lag daher im Interesse der Großgrundbesitzer, aber auch der städtischen Bürger, die für ihren Handel Frieden, Ruhe und Ordnung brauchten, die Handhabung von Gesetz und Recht selbst zu übernehmen und in den Streitigkeiten zwischen den einzelnen Mitgliedern des landesfürstlichen Hauses als Schiedsrichter aufzutreten¹⁵. Auch der Umbau der auf die Vasallität aufgebauten feudalen Heeresorganisation zu Söldnerheeren erhöhte den Geldbedarf der Landesfürsten enorm und schwächte den Landesfürsten gegenüber den Ständen¹⁶. Die österreichischen Landesfürsten versuchten zunächst, dem zunehmenden Bedürfnis an Geldmitteln für Heereszwecke und für den durch die Herrschaftsteilungen gesteigerten Aufwand der Hofhaltung, zuerst durch Verwertung ihres Kammergutes und dann ihrer Hoheitsrechte nachzukommen¹⁷. Als diese Einnahmequellen allmählich zu ver-

10 Vgl. *Keutgen*, F., *Der deutsche Staat des Mittelalters*, Jena 1918, S. 121 ff.; *Mitteis* (wie Anm. 2), 348 ff.

11 Vgl. auch *Conrad*, Hermann, *Deutsche Rechtsgeschichte*, 1. Bd.: Frühzeit und Mittelalter, 2. Aufl., Karlsruhe 1962, 188.

12 Vgl. etwa *Grass*, Nikolaus, *Aus der Geschichte der Landstände Tirols*, in: *Album Helen Maud Cham. Studies presented to the international Commission for the History of Representative and parliamentary Institutions* 24 (1961), 301 f.; *Brunner* (wie Anm. 4), 426 ff.; *Folz*, Robert, *Die Ständeversammlungen in den deutschen Fürstentümern. (Vom Ende des 13. bis zum Beginn des 16. Jahrhunderts)*, in: *Heinz Rausch* (Hg.), *Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung. Die Entwicklung von den mittelalterlichen Korporationen zu den modernen Parlamenten*, 2. Bd.: *Reichsstände und Landstände (Wege der Forschung 469)*, Darmstadt 1974, 181 ff.

13 Vgl. *Jäger*, Albert, *Die Genesis der Landstände Tirols von dem Ende des XIII. Jahrhunderts bis zum Tode des Herzogs Friedrich mit der leeren Tasche 1439 (Geschichte der landständischen Verfassung Tirols 2/1)*, Innsbruck 1882, 200 ff.; *Helbling* (wie Anm. 5), 111.

14 Vgl. *Brunner* (wie Anm. 4), 12 ff.; *Lhotsky*, Alphons, *Kaiser Friedrich III. Sein Leben und seine Persönlichkeit*, in: *Lhotsky, Alphons, Das Haus Österreich (Aufsätze und Vorträge 2)*, Wien 1971, 119 ff.

15 Vgl. *Carsten*, F.L., *Die deutschen Landstände und der Aufstieg der Fürsten*, in: *Rausch Heinz* (Hg.), *Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung. Die Entwicklung von den mittelalterlichen Korporationen zu den modernen Parlamenten*, 2. Bd.: *Reichsstände und Landstände (Wege der Forschung 469)*, Darmstadt 1974, 315 ff.

16 Vgl. *Hantsch*, Hugo, *Die Geschichte Österreichs*, 1. Bd., 4. Aufl., Graz/Wien/Köln 1959, 160; *Helbling* (wie Anm. 5), 111 f.

17 Vgl. *Brunner* (wie Anm. 4), 368 ff.; *Helbling* (wie Anm. 5), 125 ff.

siegen begannen, blieb nichts anderes übrig, als sich wegen der Bewilligung von Geldzuschüssen an jene Kreise zu wenden, die in der Lage waren, etwas beizusteuern - an den Adel also, an die höhere Geistlichkeit und an das Bürgertum¹⁸. Die erwähnten Kreise hatten nach der damaligen Rechtsanschauung aber durchaus keine Rechtspflicht, dem Landesfürsten derartige Unterstützungen zu gewähren, vielmehr war es ihr freier Wille, eben der freie Wille der Landschaft, dem Landesfürsten etwas zukommen zu lassen¹⁹. Es ist deshalb auch verständlich, dass die Landschaft trachtete, für ihre freiwillig in Aussicht gestellten Leistungen - zum Beispiel Steuererhöhungen, die allerdings nicht die Stände trafen, sondern die von ihnen Abhängigen - Gegenleistungen des Landesherrn zu erlangen²⁰. Außerdem wollten die Stände aus der Tatsache der Bewilligung von Geldmitteln für bestimmte Zwecke für sich das Recht ableiten, darüber zu wachen, dass diese Mittel auch richtig verwendet wurden²¹. Damit war auch der Weg zur Erlangung politischen Einflusses beschritten.

Mit der steigenden Macht der Landstände hielten sich diese sogar für den rechtlichen Ursprung der Regierungsgewalt, die dem Landesfürsten durch Huldigung lediglich übertragen werde²².

Die entscheidenden Verhandlungen mit den Landesherrn erfolgten, soweit diese nicht an Ausschüsse vergeben worden waren, auf allgemeinen Versammlungen der politisch berechtigten Kreise, auf sogenannten Landtagen²³. Die Stände galten auf den Landtagen nicht als die Vertreter ihrer Sonderinteressen und in den meisten Ländern auch nicht als die Vertreter des Volkes, sondern als die Vertreter des Landes²⁴. Sie

18 Vgl. Brunner (wie Anm 4), 404 ff.; Hellbling (wie Anm 5), 114 ff.

19 Vgl. Brunner (wie Anm 4), 425 ff.

20 Vgl. Brunner, Otto, Land und Landstände in Österreich. Ein Beitrag zur Geschichte des Föderalismus, in: Mitteilungen des Oberösterreichischen Landesarchivs 5 (1957), 61 ff.; Köfler, Werner, Land, Landschaft, Landtag. Geschichte der Tiroler Landtage von den Anfängen bis zur Aufhebung der landständischen Verfassung (Veröffentlichungen des Tiroler Landesarchivs 3) Innsbruck 1985, 106 ff.

21 Vgl. Brunner (wie Anm 4), 273 ff.; Bosl, Karl, Aus den Anfängen der landständischen Bewegung und Verfassung. Der Vilshofener Vertrag von 1293 (Niederbayern), in: Rausch Heinz (Hg), Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung. Die Entwicklung von den mittelalterlichen Korporationen zu den modernen Parlamenten, 2. Bd: Reichsstände und Landstände (Wege der Forschung 469), Darmstadt 1974, 63 ff., bes 84 f.; Quartal, Franz, Landstände und landständisches Steuerwesen in Schwäbisch-Österreich (Schriften zur südwestdeutschen Landeskunde 16), Stuttgart 1980, 2 ff.

22 Vgl. Jäger (wie Anm 13), 13 ff.; Buchda (wie Anm 9), 230 ff.; Balt/Kocher (wie Anm 5), 89 ff.

23 Vgl. Stolz, Otto, Grundriß der Österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehr- und Handbuch, Innsbruck/Wien 1951, 114 ff.; Hellbling (wie Anm 5), 114 ff.; Köfler (wie Anm 20), 47 ff.

24 Vgl. Brunner (wie Anm 4), 473 ff.

waren „das Land“ schlechthin. Es waren Gerichtsbezirke, in denen Landrecht gesprochen wurde²⁵. Ihre Gerichtsgemeinde, die Landleute, das Landvolk, erschien als Landsgemeinde, als Landschaft, die nicht unbedingt einen Herrn über sich haben musste. Landrechtliche Gerichtsbarkeit aber schafft „das Land“. In den Gerichtsbezirken aber wurde das alte Gewohnheitsrecht tradiert. Das Gewohnheitsrecht, das sich eben sehr regional auffächerte, das auch das Widerstandsrecht gegen den Tyrannen vorsah²⁶. Ein Recht, das von Land zu Land in sich differenziert ist²⁷. Eine typische partikuläre Gerichtsbarkeit, eine nur in diesem Land übliche Rechtstradition gebär die Grundlagen des Landvolkes, der Landschaft²⁸. Daher wurden die Stände als Landschaft gemeinhin auch „Landstände“ genannt. Das Land selbst stellt eine durch ein bestimmtes Landrecht geeinte Rechts- und Friedensgemeinschaft dar und inkludiert ausdrücklich auch den Landfrieden²⁹. Träger dieser Rechts- und Friedensgemeinschaft freilich ist das Landvolk, sind die Landleute, die den politischen Verband eines jeden Landes bilden. Das Landrecht ist das Recht grundbesitzender Leute³⁰. Dieses Landrecht ist mittelalterliche Rechtsordnung schlechthin. Es erscheint den diesem Landrecht unterworfenen und dieses Landrecht übenden Menschen als gutes, altes Recht - als gute Gewohnheit. Dieses Recht steht auch über Herrscher und Volk, Landesfürsten und Landvolk, keiner von ihnen ist souverän - selbst dann nicht, wenn sie gemeinsam handelnd, Recht setzend, Recht weisend, Recht sprechend, auftreten³¹.

2. Die Entwicklung der Salzburger Landstände

Das Land Salzburg umfasste das Herrschaftsgebiet der Erzbischöfe von Salzburg, also das heutige Bundesland Salzburg, ferner die 1816 zu Bayern gekommenen Landgerichte Teisendorf, Waging, Tittmoning und Laufen und die zu Tirol geschlagenen Gebiete Windisch-Matrei, Zell am

25 Vgl. *Brunner* (wie Anm. 4), 180 ff.

26 Vgl. *Kern, Fritz*, Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im früheren Mittelalter. Zur Entwicklungsgeschichte der Monarchie, 2. Aufl., Münster/Köln 1954; *Brunner* (wie Anm. 4), 140 ff.

27 Vgl. *Brunner* (wie Anm. 4), 138 ff.

28 Vgl. *Brunner* (wie Anm. 4), 180 ff.

29 Vgl. *Brunner* (wie Anm. 4), 234 ff.; *Hageneder, Othmar*, Das Werden der österreichischen Länder, in: *Der österreichische Föderalismus und seine historischen Grundlagen*, Wien 1969, 21 ff.; *Gutkas, Karl*, Die Stellung der österreichischen Länder in Spätmittelalter und früher Neuzeit, in: *Der österreichische Föderalismus und seine historischen Grundlagen*, Wien 1969, 43 ff.

30 Vgl. *Hantsch* (wie Anm. 16), 95; *Brunner* (wie Anm. 4), 181 ff.; *Hellbling* (wie Anm. 5), 92 f.

31 Vgl. *Brunner* (wie Anm. 4), 233 ff.

Ziller, Fügen und Itter³². Dieses Land Salzburg ist freilich nur ein Teil der Herrschaft der Lande und Gerichte des Erzstiftes Salzburg. Zu diesem zählten nämlich auch die überwiegend mit Hochgerichtsbarkeit ausgestattete Herrschaften in Bayern, in Steiermark, in Kärnten und in Österreich, die im Verband der entsprechenden Länder stehen³³. Zu den Voraussetzungen für eine Entstehung eines Landes Salzburg gehörten das Vorhandensein eines *princeps*, eben eines Fürsten und das von *incolae*, *inhabitantes*, Landleuten, die durch ihr Eintreten für den Fürsten ein Recht auf Mitsprache erwarben. Dies geschah im Bereich des Erzbistums Salzburg im Jahr 1190³⁴.

Zur Landeshoheit gelangten die Salzburger Erzbischöfe nach Erwerbung der Vogteien und Graftschaftsrechte in der zweiten Hälfte des 13. Jahrhunderts durch Lösung vom Land Bayern, dem Salzburg übrigens noch im Landfrieden von 1281 zugezählt wurde³⁵. Ein wesentliches Datum für die Landwerdung Salzburgs war wohl die Verleihung der vollen Gerichtsbarkeit an das eben entstandene geistliche Fürstentum den „*principatum pontificalem*“, eben das „Land“, im Jahr 1292 durch König Adolf von Nassau³⁶. Ein Land Salzburg als landesrechtliche Einheit bildete sich freilich erst im 14. Jahrhundert heraus. Als sich das Land Salzburg landrechtlich von den Herzogtümern Bayern und Kärnten löste³⁷. Bis dahin haben wir es mit einem Komplex von Landgerichten zu tun³⁸. Als Grundlage der Territorialbildung Salzburgs galten die Forste und die Almen, der Wildbann und die Fischereirechte³⁹. Durch die Waldschenkungen und die aus der Rodung erwachsenden Hoheitsrechte besaß der Salzburger Erzbischof einen weitgehend geschlossenen

32 Vgl. Richter, Eduard/Mell, Anton, Salzburg, in: Erläuterungen zum historischen Atlas der österreichischen Alpenländer, 1. Abt., Die Landgerichtskarte, 1. Teil: Salzburg, Oberösterreich, Steiermark, 2. Aufl, Wien 1917, 33 ff; Brunner (wie Anm 4), 223.

33 Klein, Herbert, Neue Quellen zum Salzburger Bauernaufstand 1462/63, in: Mitteilungen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde 77 (1937), 73-75, Nr 13 (1462 August 26 - Oktober 8); vgl. Brunner (wie Anm 4), 223 f.

34 Vgl. Zaisberger, Friederike, Geschichte Salzburgs (Geschichte der österreichischen Bundesländer), Wien/München 1998, 35.

35 Vgl. Brunner (wie Anm 4), 224; Spindler, Max, Behauptung der Teilherzogtümer nach außen und Festigung im Innern in der zweiten Hälfte des 13. Jahrhunderts, in: Das alte Bayern, der Territorialstaat vom Ausgang des 12. Jahrhunderts bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts, Hg v. Spindler, Max (Handbuch der bayerischen Geschichte, 2), München 1969, 92 ff.

36 Vgl. Zaisberger (wie Anm 34), 35.

37 Vgl. Brunner (wie Anm 4), 224; Dopsch, Heinz, Die Entstehung des Territoriums, in: Vorgeschichte, Altertum und Mittelalter (Geschichte Salzburgs. Stadt und Land, Hg v. Dopsch Heinz, 1. Bd/1. Teil), Salzburg 1981, 345; Koller, Fritz, Die innere Entwicklung, in: Vorgeschichte, Altertum und Mittelalter (Geschichte Salzburgs. Stadt und Land, Hg v. Dopsch Heinz, 1. Bd/1. Teil), Salzburg 1981, 597.

38 Vgl. Brunner (wie Anm 4), 224.

39 Vgl. Richter/Mell (wie Anm 32), 47 ff; Dopsch (wie Anm 37), 339 ff.

Besitz, über den er die alleinige Herrschaft ausübte⁴⁰. Die an dieses zentrale Gebiet anschließenden Grafschaften kamen durch Erwerb, zB Schenkungen, Käufe und Erbgang, an den Salzburger Erzbischof⁴¹.

Schon im Jahr 1325 wurde ein Landeshauptmann genannt⁴² und 1327 gab Erzbischof Friedrich „*unsers gottshaus dienstmann, ritter und knecht*“, die ihm Steuer und Hilfe bewilligt hatten, einen Revers⁴³. 1328 erließ Erzbischof Friedrich III. die erste Landesordnung, die damit das Land Salzburg als Individuum erscheinen lässt⁴⁴. Gleichzeitig sprach der Erzbischof von „*lande, leut und gebiete*“⁴⁵. Das Salzburger Domkapitel, die Stadt Salzburg und eine Anzahl von Adeligen, die sich die „*landleut des gottshaus zu Salzburg*“ nannten, schlossen im Jahr 1387 ein Bündnis zur Befreiung Erzbischof Pilgrims II.⁴⁶ Dieser richtete ein Dankschreiben an Kapitel, Prälaten, Dienstleute, Ritter und Knechte und Städte - eben an „*land und leut*“⁴⁷. Damit handelten die Stände ausgesprochen politisch im Sinn ihres Landes Salzburg. In der ständischen Bewegung im Jahr 1403 - im sogenannten Igelbund - ein Bündnis zwischen Adeligen und Städten und Märkten - trat das „*land des erzbistums ze Salzburg*“ deutlich heraus, wird als ständische Organisation, als Landschaft fassbar⁴⁸.

Was nun den Ursprung der sogenannten Landschaft anlangt, so sind die Namen *Landschaft* und *Landtag* wie in anderen Territorien erst im Lauf der Zeit als technische Bezeichnung für die Gesamtheit derjenigen Klassen der Bevölkerung, die bei Regierungsverhandlungen vom Landesfürsten - in unserem Fall vom Salzburger Erzbischof - gehört werden mussten, aufgekommen⁴⁹. Auch die Versammlung aller Stände

40 Vgl Dopsch (wie Anm 37), 343 ff.

41 Vgl Richter/Mell (wie Anm 32), 55 ff; Dopsch (wie Anm 37), 342 f.

42 Vgl Dopsch (wie Anm 37), 345; Koller (wie Anm 37), 597; Zaisberger (wie Anm 34), 37 ff.

43 Martin, Franz (Bearb), Salzburger Urkundenbuch, 4. Bd: Ausgewählte Urkunden 1247-1343, Salzburg 1933, 168, Nr 322 (1327 Februar 5); vgl Brunner (wie Anm 4), 225; Dopsch (wie Anm 37), 345.

44 Salzburger Urkundenbuch (wie Anm 43), 380 - 387, Nr 329 (1328 September 29); vgl Dopsch (wie Anm 37), 345.

45 Zit nach Dopsch (wie Anm 37), 345.

46 Mell, Richard, Abhandlungen zur Geschichte der Landstände im Erzbistume Salzburg, 1: Die Anfänge der Landstände, Salzburg 1905, 126-129, Nr 3 (1387 September 16); vgl Brunner (wie Anm 4), 225; Koller (wie Anm 37), 598 f.

47 Mell (wie Anm 46), 129 f, Nr 4 (Ende 1387 bis Anfang 1388); vgl Brunner (wie Anm 4), 225.

48 Mell (wie Anm 46), 131-133, Nr 5 (1403 Mai 20); vgl Dopsch (wie Anm 37), 345; Koller (wie Anm 37), 599 ff; Zaisberger (wie Anm 34), 118.

49 Vgl Koller (wie Anm 37), 599 ff; Zaisberger (wie Anm 34), 118 ff.

als Landtag scheint im Land Salzburg in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts vorhanden gewesen zu sein⁵⁰.

3. Die Entwicklung der Tiroler Landstände

Der Bischof von Chur bezeugte 1282, dass ihm nicht bekannt sei, dass der Graf von Tirol jemals zum Herzogtum Bayern oder Schwaben gehört habe⁵¹. Mit dieser Reichsunmittelbarkeitserklärung, die allerdings nicht den historischen Tatsachen entsprach, tritt uns Tirol als landrechtliche Einheit entgegen, die zweifelsohne mit dem im bayrischen Landfrieden von 1281 zum letzten Mal begegnenden Versuch, das weiträumige Bayern im älteren Sinn aufrechtzuerhalten, zusammenzubringen sind⁵². Vor dem Jahr 1282 wurde nie von einem „Land Tirol“ oder von einem „Land im Gebirge“ gesprochen. In der Hand der Grafen von Tirol, später von Görz und Tirol, zusammengefasst, bildeten die Grafschaften und Landgerichte das um das Schloss Tirol zentrierte „*dominium Tirolis*“, das erstmals im Jahr 1254 urkundlich genannt wurde⁵³. Das überwiegend räumlich geschlossene *dominium* war eine unentbehrliche Voraussetzung, war die historische Vorstufe der Entstehung des Landes. Noch war die Vielheit der in der Hand des Tiroler Grafen vereinigten Lande nicht zu einem Land Tirol geworden.⁵⁴

Otto Stolz sieht freilich im endgültigen Auftreten des Begriffes „Land“ nichts anderes, als den Ausdruck des Bewusstseins von der dauernden Zusammenschweißung der Grafschaften oder auch der Grafschaftsteile

50 Vgl. Zaisberger (wie Anm. 34), 118 ff.

51 Wiesflecker, Hermann/Rainer, Johann (Bearb.), Die Regesten der Grafen von Tirol und Görz, Herzoge von Kärnten II/1: Die Regesten Meinhards II. (I.) 1271-1295 (Publikationen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung IV/1), Innsbruck 1952, 92, Nr. 330 (1282 Jänner 20); vgl. Heuberger, Richard, Die Kundschaft Bischof Konrads von Chur, in: Archiv für österreichische Geschichte 116, Wien 1918, 121 - 157; Riedmann, Josef, Mittelalter, in: Geschichte des Landes Tirol, 1. Bd., Bozen/Innsbruck/Wien 1985, 409; Palme, Rudolf, Graf Meinhard II. von Tirol, Herzog von Kärnten, und das Recht, in: Der Schlern 69 (1995), 682.

52 Vgl. Brunner (wie Anm. 4), 227; allgemein zur Person Meinhards II. vgl. Wiesflecker, Hermann, Meinhard der Zweite. Tirol, Kärnten und ihre Nachbarländer am Ende des 13. Jahrhunderts (Schlern-Schriften 126), Innsbruck 1955.

53 Wiesflecker, Hermann (Bearb.), Die Regesten der Grafen von Görz und Tirol, Pfalzgrafen in Kärnten, I: 957-1271 (Publikationen des Institutes für österreichische Geschichtsforschung IV/1), Innsbruck 1949, 162, Nr. 620 (1254 November 10); vgl. Brunner (wie Anm. 4), 227; Kobler, Michael, Rechtsgeschichtliche Bemerkungen zur Meraner Teilungs-urkunde von 1254 November 10, in: FS Nikolaus Grass zum 60. Geburtstag, dargebracht von Fachgenossen, Freunden und Schülern, Hg v. Carlen, Louis/Steinegger, Fritz, 1. Bd., Innsbruck/München 1974, 493 - 497.

54 Vgl. Brunner (wie Anm. 4), 228; Riedmann (wie Anm. 51), 408.

zur „Herrschaft und Grafschaft Tirol“⁵⁵. Demgegenüber glaubt Otto Brunner nachweisen zu können, dass dieser Prozess der Verschmelzung damals zu einer Etappe gelangte, in der etwas gänzlich Neues entstanden ist, das kein *dominium*, sondern eben eine mit einem eigenen Landrecht versehene *terra* konstituierte⁵⁶. Es gab jetzt auch so etwas wie ein individuelles Tiroler Landrecht⁵⁷. Vor allem aber tritt uns als Träger dieses Landrechtes die Landesgemeinde entgegen, die „*lantleute, terri-genae, die gemeinschaft der grafschaft ze Tyrol*“, eben das Landvolk, die Landschaft und diese wurde zum selbstbewussten Träger des Tiroler Landesgefühls⁵⁸.

Meinhard II., später Herzog von Kärnten, hat insbesondere die für ihn gefährlich werdenden feudalen Gewalten zugunsten der Bürger und der grundbesitzenden Bauern zurückgedrängt⁵⁹. Sein nur in dürftigen Bruchstücken erhaltenes Landrecht hat er kurz vor dem Jahr 1282 erlassen „mit ehrsamer und weiser leute und weiser dienstmannen rat über all unser lant“⁶⁰. Als dann im Jahr 1293 für die Grafschaft Bozen durch Weisung eine neue Gerichtsordnung vereinbart wurde, waren bei dieser Versammlung „*nobiles, magnates et ministeriales*“ anwesend - also Edle, Grundherren und ritterliche Dienstmannen - aber auch „*burgenses et cultores et alii homines et personae*“ - also Bürger, Bauern und sonstige Leute⁶¹.

55 Stolz, Otto, Politisch-historische Landesbeschreibung von Südtirol (Schlern-Schriften 40), Innsbruck 1937/39 (Lieferungswerk), 11.

56 Brunner (wie Anm 4), 228. Zum Landrecht Meinhards II. vgl Wiesflecker (wie Anm 52), 177 f; ders., Das Landrecht Meinhards II. von Tirol, in FS für Univ.Prof. Dr. Franz Huter anlässlich der Vollendung des 70. Lebensjahres, Hg v Troger, Ernest/Zwanowetz, Georg (Tiroler Wirtschaftsstudien 26), Innsbruck 1969, 455 - 465.

57 Vgl zum Landrecht Meinhards II. auch Riedmann (wie Anm 51), 408; Palme (wie Anm 51), 685 f.

58 Vgl Stolz, Otto, Begriff, Titel und Name des tirolischen Landes-Fürstentums in ihrer geschichtlichen Entstehung, in: FS zu Ehren Emil von Ottenthals (Schlern-Schriften 9), Innsbruck 1925, 433; Brunner (wie Anm 4), 228.

59 Vgl Wiesflecker (wie Anm 52), 149 ff; Grass (wie Anm 12), 301; Palme (wie Anm 51), 680 ff.

60 Vgl Stolz, Otto, Land und Landesfürst in Bayern und Tirol, in: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 13 (1942), 222; Wiesflecker (wie Anm 52), 178; Grass (wie Anm 12), 301.

61 Freiherr von Schwind, Ernst/Dopsch, Alfons (Hg), Ausgewählte Urkunden zur Verfassungsgeschichte der deutsch-österreichischen Erblände im Mittelalter, Innsbruck 1895, Neudruck, Aalen 1968, 146 - 148, Nr 76 (1293 Mai 4); vgl Stolz, Otto, Die Landstandschaft der Bauern in Tirol, in: Historische Vierteljahrschrift 28 (1933), 718; Grass (wie Anm 12), 301.

Auch andere, für das Land wichtige Gesetze wurden damals stets mit ausdrücklicher Zustimmung des landesfürstlichen Rates erlassen. Dieser bestand vorwiegend aus obersten Hof- und Landesbeamten⁶².

Als nach dem Ausstreben der Görz-Tiroler Grafen der Plan einer Zerreißung Tirols bekannt wurde, gewann der Luxemburger Johann Heinrich, der die Einheit des Landes am ehesten verkörperte, die meisten Anhänger. 1336 kam es zum Abschluss eines förmlichen Vertrages zwischen dem neuen Landesfürsten und den Vertretern der Bevölkerung des Landes, wobei letztere als „*nobiles, et ignobiles communiter cuiuscunque dignitatis*“ - als Edle und Unedle jeden Standes - bezeichnet wurden⁶³. Damit waren mit Sicherheit die Vertreter des Adels, der Bürgerschaft, der Städte und der grundbesitzenden Bauern, Vertreter der sogenannten „Täler und Gerichte“, gemeint⁶⁴.

Der Luxemburger Johann Heinrich musste sich in diesem Vertrag verpflichten, das Land Tirol in seinem Umfang und in seinen bisherigen Rechten zu erhalten, wohingegen die Landstände versprachen, dem Fürsten bei der Aufrechterhaltung dieses Vertrages und der Verteidigung des Landes zu helfen. Der landfremde Landesfürst musste also versprechen, das Land in seinem herkömmlichen Umfang und das individuelle Recht des Landes, wie es Gewohnheit war, zu beschützen.

Auch die sogenannte *Magna Charta* Tirols - also der „Freiheitsbrief“ vom Jahr 1342 - die lange Zeit als älteste Verfassungsurkunde galt und in der Bauern der Landgemeinden, geordnet nach den Landgerichten, gleichfalls zu den Ständen zählten - ist wohl im Zusammenhang mit dem Kampf um Tirol zu sehen⁶⁵. Sebastian Hölzl hat in akribischer diplomatischer Untersuchung festgestellt, dass Kaiser Ludwig der Bayer und dessen gleichnamiger Sohn, der nach der Vertreibung Johann Heinrichs von Luxemburg um die Hand der Margarethe Maultasch anhielt, zu jedem Zugeständnis bereit gewesen wäre, wenn es ihm nur gelänge, die Erbtöchter Tirols zu heiraten⁶⁶.

62 Vgl. Jäger (wie Anm 13), 15 und 30; Grass (wie Anm 12), 301 f.

63 Schönach, Ludwig, Zum tirolisch-brandenburgischen Tauschprojekt (cc 1336), in: Mitteilungen des Vereines für Geschichte der Deutschen in Böhmen 43 (1905), 507 - 509, Nr 2 (1336, anfangs Jänner); vgl. Grass (wie Anm 12), 302 f.

64 Vgl. Grass (wie Anm 12), 302.

65 Druck Stolz, Otto, Die Magna Charta des Landes Tirol, in: Tirol. Natur, Kunst, Volk, Leben, 2. Folge (1929), 2. Heft, 12 f.; Grass (wie Anm 12), 321 f., Nr 1 - dort falsch datiert: statt 1342 1348 Jänner 28.

66 Vgl. Hölzl, Sebastian, Die Freiheitsbriefe der Wittelsbacher für Tirol, in: Tiroler Heimat 46/47 (1983), 9 - 37; ders., Der Freiheitsbrief von 1342, in: Klischees im Tiroler Geschichtsbewußtsein. Symposium anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Tiroler Geschichtsvereines, 8. bis 10. Oktober 1992. Tiroler Landeskundliches Museum im Zeughaus Kaiser Maximilians I. in Innsbruck, Hg v. Palme, Rudolf, Innsbruck 1996, 17 ff.

Im Jahr 1406 erließen die Landesfürsten aus dem Haus Habsburg, die Herzöge Leopold IV. und Friedrich IV., um sich der Treue des Landes gegenüber den einfallenden Eidgenossen zu versichern, eine Verfassungsurkunde, die noch weitergehende Zugeständnisse an die Landschaft enthielt als die Urkunde von 1342⁶⁷. Allerdings befand sich Friedrich IV. - mit dem Beinamen *mit der leeren Tasche* - gerade damals in einer äußerst prekären Lage, denn der luxemburgische Kaiser Sigismund hatte über ihn die Reichsacht verhängt. Ihm treu ergebene Tiroler stattete Friedrich daher mit umfangreichen Rechtsschutzmaßnahmen aus.

Der Höhepunkt landständischer Machtentfaltung war schließlich das berühmte Wehrlibell Kaiser Maximilians I. aus dem Jahr 1511, das die Wehrverfassung des Landes Tirol individuell neu ordnete⁶⁸. Es enthielt die Zusage Maximilians, dass Kriege, in denen Tirol als Schauplatz oder unmittelbares Hinterland in Mitleidenschaft gezogen würde, nur mit Zustimmung des Landtags unternommen werden dürften⁶⁹.

In der Vergangenheit haben Historiker Tirol wegen der Landstandschaft der grundbesitzenden Bauern gern als älteste Festlanddemokratie bezeichnet⁷⁰. Das ist jedoch grundsätzlich falsch, denn es waren nur die grundbesitzenden Bauern im Landtag vertreten; das Gros der Tiroler Bevölkerung, die Knechte und Mägde, deren Zahl bei einer nichtmechanisierten Landwirtschaft riesengroß war, waren überhaupt nicht vertreten, sie konnten ihre politische Meinung nicht selbständig artikulieren, geschweige denn mitbestimmen.

Selbstverständlich gab es aber auch in Tirol ein eigenes, gewohnheitsmäßig entstandenes Landrecht, das von den Landständen und später vom Landtag repräsentiert wurde und dessen Eigenheiten insbe-

67 *Schwind/Dopsch* (wie Anm 51), 297 - 299, Nr.158 (1406 Februar 24); vgl *Jäger* (wie Anm 13), 241 f; *Grass* (wie Anm 12), 309 f; *ders*, Zur Stellung Tirols in der Rechtsgeschichte, in: FS Hermann Baltl zum 60. Geburtstag dargebracht von Fachkollegen und Freunden, Hg v *Ebert*, Kurt (Forschungen zur Rechts- und Kulturgeschichte 11) Innsbruck 1978, 236; *Köfler* (wie Anm 20), 96 ff.

68 Druck von *Brandis*, Jakob Andrä, Die Geschichte der Landeshauptleute von Tirol, Innsbruck 1850; 411 - 422; ins Neuhochdeutsche übertragen von *Köfler* (wie Anm 20), 118 - 131; vgl dazu auch *Conrad*, Hermann, Geschichte der deutschen Wehrverfassung, 1. Bd: Von der germanischen Zeit bis zum Ausgang des Mittelalters, München 1939, 159; *Stolz*, Otto, Wehrverfassung und Schützenwesen in Tirol von den Anfängen bis 1918, Hg v *Huter*, Franz, Innsbruck 1960, 66 ff, *Grass* (wie Anm 12), 310; *ders* (wie Anm 57), 236.

69 Vgl *Grass* (wie Anm 12).

70 Vgl etwa *Stolz*, Otto, Die alte Tiroler Landesverfassung - ein Erbstück bodenständiger Demokratie, in: Tiroler Heimat 2 (1922/9, 39 - 53; *ders* (wie Anm 51), 718; *Grass* (wie Anm 12), 299 und 312; *ders*, 1978 (wie Anm 57), 235.

sondere dann hervortraten, wenn landfremde Landesfürsten an die Regierung kamen⁷¹.

Eigenartig blieb bis weit in die Neuzeit aber die Stellung der beiden Hochstifter Trient und Brixen. Es ist den Tiroler Landesfürsten gelungen, ihre Vogteigewalt nicht nur zu fixieren, sondern auch im Spätmittelalter zu einer äußerst wirksamen Schirmherrschaft zu steigern. Die beiden Bischöfe, ihre Kapitel und Städte erschienen auf dem Tiroler Landtag, allerdings, wie es so schön heißt, „*ratione foederis*“. Man wird diese Stiftsgebiete wohl als angefügte, vielleicht auch inkorporierte Herrschaften zu bezeichnen haben, Ihre reichsfürstliche Stellung wurde damit allerdings nicht tangiert⁷².

4. Die Sonderentwicklung der Vorarlberger Landstände

Seit Beginn des 14. Jahrhunderts waren die Habsburger bestrebt, nach Möglichkeit alle ihre Besitzungen in Vorderösterreich und am Oberrhein zu vereinen, also Gebiete hinzu zu erwerben, andere im Gegenzug abzustößen etc⁷³. So kam es, dass die Habsburger in den Jahren zwischen 1363 und 1604 alle jene Gebiete des heutigen Vorarlbergs an sich brachten, die uns später das Territorium der Vorarlberger Landstände des österreichischen Kreises bildeten⁷⁴.

Es sollte aber noch bis 1830 dauern, ehe die Habsburger mit Lustenau den letzten Teil des heutigen Bundeslandes Vorarlberg erwerben konnten⁷⁵.

Herzog Leopold III. von Österreich kaufte im Jahr 1363 die strategisch wichtige Herrschaft Neuburg am Rhein, und bald darauf schloss derselbe Herzog Leopold mit dem Grafen Rudolf von Montfort - Feldkirch einen Kaufvertrag wegen der Herrschaft Feldkirch, die im Jahr 1390 in die Verwaltung der Habsburger überging. Nach und nach also wurde das Territorium in den Vorlanden arrondiert⁷⁶.

71 Vgl vor allem *Brunner* (wie Anm 4), 181 ff und 235 ff.

72 Vgl *Werunsky*, Emil, Österreichische Reichs- und Rechtsgeschichte. Ein Lehr- und Handbuch, Wien 1894-1938 (Lieferungswerk), 670 f; *Stolz* (wie Anm 55), 344 ff; *Brunner* (wie Anm 4), 230; *Riedmann* (wie Anm 51), 451.

73 Vgl *Brunner*, Anton, Die Vorarlberger Landstände von ihren Anfängen bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte Vorarlbergs (Forschungen zur Geschichte Vorarlbergs und Liechtenstein 3), Innsbruck 1929, 6.

74 Vgl ebda.

75 Vgl ebda.

76 Vgl *Bilgeri*, Benedikt, Geschichte Vorarlbergs, 2. Bd: Bayern, Habsburg, Schweiz - Selbstbehauptung, Wien/Köln/Graz 1974, 23 f.

Als die Habsburger im Jahr 1390 zum bereits erworbenen Neuburg die Herrschaft Feldkirch kauften, wurden beiden Herrschaften in Tirol inkorporiert und zu den dortigen Landtagen einberufen⁷⁷.

Die Stadt und die Herrschaft Bludenz sowie das Montafonertal verkaufte Graf Albrecht von Werdenberg im Jahr 1418 an Herzog Friedrich IV. von Tirol Österreich⁷⁸. Nachdem endlich der alte, der südliche Teil der Herrschaft Bregenz im Jahr 1451 einverleibt war, begann sich Vorarlberg als geschlossenes Land herauszuheben⁷⁹, und als im Jahr 1474 auch die Herrschaft Sonnenberg an Österreich kam, bestand der österreichische Besitz in Vorarlberg bereits aus vier Herrschaften; nämlich Feldkirch, Bludenz, Bregenz und Sonnenberg⁸⁰. Dadurch war die Möglichkeit gegeben, dass sich in Vorarlberg ein eigenständiges landständisches Leben entfalten konnte. Als im Jahr 1523 auch noch der neue, nördliche Teil der Herrschaft Bregenz an Österreich kam, dachte in Tirol niemand mehr daran, Vorarlberger zum Tiroler Landtag einzuladen⁸¹. Die letzte Erweiterung erfuhr der Vorarlberger Ständekreis schließlich durch die Aufnahme der Gerichte Altenburg und Kellhöf im Jahr 1604⁸².

Die geschichtliche Entwicklung Vorarlbergs brachte es mit sich, dass der ganze Ständekreis nur aus freien bürgerlichen und bauerlichen Gerichten bestand⁸³. In diesen Gerichten gab es keine Adligen und Prälaten. Wo es solche gab, saßen sie nicht auf österreichischem Besitz, sondern gehörten zur Ritterschaft des Allgäu bzw. sie zahlten ihre Steuern nach Konstanz wie etwa die Zisterze Mehrerau⁸⁴.

Begünstigt wurde diese ständische Sonderentwicklung durch den Umstand, dass die Vorarlberger Stände im Gegensatz zu Tirol, wo die Landstände durch die Anwesenheit des Landesfürsten und durch den Glanz seines Hofes und den Anreiz auf Auszeichnungen beeinflusst waren, ihren Landesfürsten nie im eigenen Land hatten. Dies versuchten die Vorarlberger Stände auch immer zu verhindern. Als im 16. Jahrhun-

77 Vgl. *Bilgeri* (wie Anm 76), 128 ff; *Burmeister*, Karl Heinz, Geschichte Vorarlbergs. Ein Überblick (Geschichte der österreichischen Bundesländer), Wien 1980, 78 ff.

78 Vgl. *Brunner* (wie Anm 73), 7.

79 Vgl. *Bilgeri* (wie Anm 76), 220 ff; *ders.*, Bregenz: Geschichte der Stadt. Politik - Verfassung - Wirtschaft (Bregenz, Stadtgeschichtliche Arbeiten 1) München 1980, 118 ff; *Burmeister* (wie Anm 77), 91 ff.

80 Vgl. *Brunner* (wie Anm 73), 11; *Bilgeri* (wie Anm 76), 234 ff; *Burmeister* (wie Anm 77), 99 ff.

81 Vgl. *Burmeister* (wie Anm 77), 99 ff.

82 Vgl. *Bilgeri*, Benedikt, Geschichte Vorarlbergs, 3. Bd: Ständemacht, Gemeiner Mann - Emser und Habsburger, Wien/Köln/Graz 1977, 260.

83 Vgl. *Brunner* (wie Anm 73), 12 ff; *Bilgeri* (wie Anm 76), 314 ff.

84 Vgl. *Brunner* (wie Anm 73), 13; *Bilgeri* (wie Anm 76), 312.

dert die Emser Grafen ihre Herrschaft zur Landeshoheit auszubauen trachteten, haben die Vorarlberger Stände alles daran gesetzt, um dies zu verhindern⁸⁵.

Anton Brunner meinte einmal: „*Da unser Ständekreis ursprünglich nur aus freien, bürgerlichen und bäuerlichen Gerichten bestand, so beruhte auch naturgemäß die ganze Organisation der Stände auf der Gerichtsverfassung; denn die Verwaltungsorgane der einzelnen Gerichte waren zugleich auch ihre ständischen Abgeordneten auf den Landtagen*“⁸⁶.

Die Niedergerichte zerfielen in städtische und ländliche Gerichte⁸⁷. Der Großteil der heute den Gemeinden zugewiesenen Agenden fiel in den Wirkungskreis der Gerichte⁸⁸. Im Jahr 1604 gab es in Vorarlberg 24 Gerichte, drei städtische und 21 ländliche⁸⁹. Die Verwaltung der städtischen Gerichte besorgte der jeweilige Stadtrat, der regelmäßig aus einem Stadtmann und den Stadträten bestand⁹⁰. An der Spitze der ländlichen Gerichte stand normalerweise ein Ammann mit zwölf Geschworenen. Wenn ein Gericht mehrere Gemeinden umfasste, hatte jede Gemeinde das Recht, einen Teil der Geschworenenstellen zu besetzen⁹¹. Der Ammann eines jeden Gerichts wurde von den Bürgern dieses Gerichts alle drei Jahre gewählt; wahlberechtigt war jeder, der ein Haus oder Bauerngut besaß und zudem noch unbescholten war⁹². Die ländlichen Hochgerichte wurden als Landgericht bezeichnet, während man unter einem städtischen Hochgericht einfach die Stadt verstand, die Hochgerichtsbarkeit innehatte⁹³.

An der Spitze eines Landgerichtes stand der vom Landesfürsten ernannte Landrichter⁹⁴.

Im Bregenzerwald hingegen wählten die freien Bauern ihren Landammann, der sowohl die Blutgerichtsbarkeit, als auch das Begnädigungsrecht und das Recht der Gesetzgebung besaß, selbst⁹⁵. Der Landammann des Bregenzerwaldes war nur den oberösterreichischen

85 Vgl. Brunner (wie Anm 73), 15; Bilgeri (wie Anm 76), 285 f.

86 Brunner (wie Anm 73), 15.

87 Vgl. Brunner (wie Anm 73), 16.

88 Vgl. Hirn, Ferdinand, Vorarlbergs Erhebung im Jahre 1809, Bregenz 1909, 39; Brunner (wie Anm 73), 16; Bilgeri (wie Anm 76), 295 ff.

89 Vgl. Brunner (wie Anm 73), 10 ff und 16.

90 Vgl. Bilgeri (wie Anm 76), 301 ff.

91 Vgl. Hirn (wie Anm 88), 39; Brunner (wie Anm 73), 16; Bilgeri (wie Anm 76), 301 ff.

92 Vgl. Brunner (wie Anm 73), 16.

93 Vgl. Brunner (wie Anm 73), 18.

94 Vgl. ebda.

95 Vgl. Brunner (wie Anm 73), 19; Bilgeri (wie Anm 76), 118 f.

Regierungsstellen in Innsbruck unterworfen. Die österreichischen Landesfürsten mussten sich natürlich auch mit der Vorarlberger Bevölkerung arrangieren.

Wahrscheinlich sind die Vorarlberger Stände aus der Vorarlberger Eidgenossenschaft des Jahres 1391 hervorgegangen⁹⁶. In diesem Jahr schlossen Graf Albrecht der Ältere von Werdenberg, der Herr der Stadt Bludenz, und dessen Untertanen mit dem Stadtmann und dem Rat der Stadt Feldkirch, mit dem Landgericht zu Rankweil, den freien Bregenzerwäldern und den Walsern sowie einigen weiteren Gerichten und Burgherren Vorarlbergs ein Landfriedensbündnis zur gegenseitiger Hilfeleistung.

Der erste Landtag in Vorarlberg wurde vom 9. bis 14. September 1541 in Feldkirch abgehalten⁹⁷. Dieser späte Termin hängt wahrscheinlich mit dem allmählichen Zusammenwachsen des Landes zu einer Einheit zusammen. Auch Vorarlberger behaupten immer wieder, ihre Demokratie gehe bis ins Spätmittelalter zurück⁹⁸. Doch auch in Vorarlberg war nur der grundbesitzende Bauer oder der hausbesitzende Bürger vollberechtigt. Hier wie dort waren also das grundlegend falsche Demokratieverständnis dafür maßgeblich, dass man die Versammlung der grundbesitzenden Bauern und Bürger als demokratisch bezeichnete. Dass sich Vorarlberg beispielsweise im Bregenzerwald freier entwickeln konnte als etwa Tirol, hängt natürlich mit der Nichtanwesenheit des Landesfürsten zusammen.

5. Die Landtage in der Neuzeit

In Salzburg, in Tirol und in Vorarlberg galten die Landstände als Wahrer des individuellen Landrechts, das vor allem aus regionalem Gewohnheitsrecht entstanden war⁹⁹. Die Länder waren somit die eigentlichen

96 Vgl. *Bilgeri* (wie Anm 76), 131 ff; *Burmeister* (wie Anm 77), 81 ff.

97 Vgl. *Brunner* (wie Anm 73), 31; *Bilgeri* (wie Anm 82), 323 ff.

98 Vgl. etwa *Brunner* (wie Anm 73), 15 und 19 f; *Bilgeri*, Benedikt, Vorarlberger Demokratie vor 1861, in: Landstände und Landtag in Vorarlberg. Geschichtlicher Rückblick aus Anlaß der Wiedererrichtung einer Volksvertretung vor hundert Jahren (1861-1961), Bregenz 1961, 11 ff; vgl. aber auch *Bilgeri* (wie Anm 82), 323.

99 Vielfach beruht das Gewohnheitsrecht auch auf Weistumsrecht, also die Mitbestimmung der Bauern in ihrem autonomen Bereich; diese Feststellung gilt insbesondere für den westösterreichischen Bereich, zB für Vorarlberg, vgl. *Burmeister*, Karl Heinz, Die Vorarlberger Landsbräuche und ihr Standort in der Weistumsforschung (Rechtshistorische Arbeiten 5), Zürich 1970; auch für Tirol gelten die gleichen Grundsätze, vgl. *Grass*, Nikolaus, Einleitung. Zugleich ein Überblick über ein halbes Jahrtausend Weistümerforschung in Tirol, in: *Tirolische Weistümer*, 5. Teil (1. Ergänzungsband, Unterinntal), Hg v. *Grass*, Nikolaus/*Finsterwalder*, Karl (Österreichische Weistümer 17), Innsbruck 1966, XI-XXXIII.

Träger eines durchaus individuellen Verfassungsorganismus. Die habsburgischen Landesfürsten versuchten verschiedene Länder zu vereinigen - so versuchte König Ferdinand I., der im Jahr 1527 mit einer Hofstaatsordnung die Exekutive zu zentralisieren trachtete¹⁰⁰ - die Exekutivgewalt im Gesamtstaat zu vereinheitlichen und zu zentralisieren. Im Jahr 1713 wurde mit der Pragmatischen Sanktion eine Art Staatsgrundgesetz geschaffen, das ausdrücklich die Unteilbarkeit und Untrennbarkeit der österreichischen Länder bestimmt¹⁰¹. Die Pragmatische Sanktion war jedoch an die Person des Landesfürsten gebunden, weshalb sie mit der Rücktrittserklärung Kaiser Karls im Jahr 1918 hinfällig wurde¹⁰². Auch die Verfassungen des 19. Jahrhunderts sollten naturgemäß die Gesetzgebung im Gesamtstaat regeln¹⁰³. Indem des weiteren die Staatsgrundgesetze vom Jahr 1867 die Person des Kaisers berücksichtigten, waren sie mit dem Rücktritt des Kaiser gleichfalls hinfällig, zumal am 12. November 1918 die demokratische Republik Deutschösterreich ausgerufen wurde¹⁰⁴. Als Kontinuum blieben einzig und allein die selbständig gewordenen Länder übrig¹⁰⁵.

In die Tat umgesetzt wurden diese Vorstellungen von der wiedererlangten Verfassungshoheit durch die Länder, indem sie im Jahr 1918 - ähnlich übrigens wie der Zentralstaat - auf revolutionärem Weg provisorische Landesverfassungen erließen.¹⁰⁶

100 Vgl. Rosenthal, Eduard, Die Behördenorganisation Kaiser Ferdinands I. Ein Vorbild der Verwaltungsorganisation in den deutschen Territorien. Ein Beitrag zur Geschichte der Verwaltungsgeschichte, in: Archiv für österreichische Geschichte 69 (1887), 51 ff; Hellbling (wie Anm 5), 239 ff; Zöllner, Erich, Geschichte Österreichs von den Anfängen bis zur Gegenwart, 9. Aufl, Wien/München 1990, 187 f.

101 Vgl. Turba, Gustav, Die pragmatische Sanktion mit besonderer Rücksicht auf die Länder der Stephanskronen. Neues zur Entstehung und Interpretation 1703-1744, Wien 1906; ders., Die Grundlagen der pragmatischen Sanktion, 2. Bd: Die Hausgesetze (Wiener Staatswissenschaftliche Studien 11), Leipzig/Wien 1912.

102 Vgl. Pernthaler, Peter, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung 14), Wien 1979, 23 ff; Brauneder, Wilhelm/Bihl, Wolfdieter, Forschungen zur österreichischen Verfassungsgeschichte der Jahre 1918-1938. Ein Bericht zur Literatur ab etwa 1970, in: Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 1979 (1979), 42 f; Palme, Rudolf, Der Anteil Tirols am Entstehen der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1920, in: Tiroler Heimat 45 (1981), 107 f.

103 Reiter, Ilse (Hg), Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848-1955 (WUV Arbeitsbücher Jus 4), Wien 1997, 111 ff, Nr 40 - 46; vgl. auch Hellbling (wie Anm 5), 3474 ff; Brauneder, Wilhelm/Lachmayer, Friedrich, Österreichische Verfassungsgeschichte (Manzsche Studienbücher), 7. Aufl, Wien 1996, 154 ff.

104 Reiter (wie Anm 103), 157 f, Nr 64; vgl. auch Stadler, Karl R., Die Gründung der Republik, in: Weinzierl, Erika/Skalnik, Kurt (Hg), Österreich 1918-1938. Geschichte der Ersten Republik, 1. Bd, Graz/Wien/Köln 1983, 55 ff.

105 Vgl. etwa Pernthaler (wie Anm 102), 22 ff.

106 Vgl. ebda.

Der geburtsständische Landtag setzte sich aus mehreren Kurien zusammen, und repräsentierte der seit dem 15. bzw 16. Jahrhundert das Land in dem Sinn, dass alle im Landtag vertretenen Stände für die entweder rechtlich oder wenigstens wirtschaftlich abhängigen Bevölkerungsschichten votierten¹⁰⁷. Die vom politischen Leben im Land selbst ausgeschlossene Bevölkerungsschichten wurden durch die Landstände repräsentiert - aber nicht gewählt¹⁰⁸. Die Landstände handelten jeweils nur im eigenen Interesse. Trotzdem war das ganze Land durch seine Stände, die sich im Landtag fokussiert hatten, repräsentiert, weil die Stände auch die politisch nicht präsenten Bevölkerungsklassen vertraten¹⁰⁹. Daran änderte sich auch nichts, als der Landtag im Zeitalter des Absolutismus im Zug der Zentralisierung des Gesamtstaates bedeutungslos wurde¹¹⁰.

Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Die drei hier untersuchten Länder begannen bereits im 15. bzw 16. Jahrhundert einen Landtag zu schaffen, auf dem sich die Landstände, eben die Landschaft im Interesse des Landes versammelten. Es ging insbesondere um die Wahrung des individuellen Gewohnheitsrechts, des Landrechts, das auf keinen Fall durch sogenannte *nova iura* verdrängt werden durfte. Die Wahrung der Landesinteressen lag demnach bei den Ständen, die den Landtag als Forum für die Wahrung ihrer Interessen hatten.

Selbstverständlich war die Zusammensetzung eines solchen Landtages nicht demokratisch. Es waren in erster Linie Adelige, Prälaten sowie Städte und Märkte, die die Landstandschaft besaßen. Dass in Tirol und Vorarlberg - die grundbesitzenden Bauern im Landtag saßen, hat nichts mit Demokratie zu tun. Nur gab es in Tirol und Vorarlberg kaum einen Adligen, der über geschlossenen Grundbesitz verfügte und eben stellvertretend für seine Hintersassen reden konnte. In diesen beiden Ländern waren es - wohl bedingt durch die zerklüftete Landschaft, die nicht ohne weiteres einen geschlossenen Grundbesitz zuließ, vor allem die freien grundbesitzenden Bauern, die für ihre Knechte und Mägde in den Landtag zogen, wo sie allerdings die eigenen Interessen vertraten und nicht etwa die ihrer wirtschaftlich Abhängigen.

107 Vgl Brunner (wie Anm 4), 404 ff; Buchda (wie Anm 9), 219 ff.

108 Vgl Brunner (wie Anm 4), 180 ff.

109 Vgl ebda.

110 Vgl Hellbling (wie Anm 5), 248 ff.

Das Land als verfassungsmäßiger Organismus, dessen Verfassungsgebung aus dem Dualismus zwischen Landesfürst und den auf den Landtagen vertretenen Ständen herrührt, ist aber auch rein chronologisch wesentlich älter als die Gesamtstaatsidee¹¹¹.

Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler:

Danke vielmals, Herr Kollege Palme, für Ihre glaube ich doch wichtige historische Hintergrundinformation über die Entstehung der Landtage, aber auch über den Zusammenhang zwischen der *Entwicklung des Rechtes* und der Entwicklung des Landes. Ich glaube, dass der rein territorial verstandene Landesbegriff ein Erbe des Absolutismus ist. Der ursprüngliche Landesbegriff ist die *rechtliche Einheit*, und ich möchte wirklich auch im Sinne der angelsächsischen Terminologie „law of the land“ festhalten, dass die Rechtseinheit eigentlich das Ursprüngliche des Landes ist und dass das heute obsolet werdende territoriale Verständnis des Landes, wofür die räumlichen Grenzen im Sinne von Schlagbalken das Wichtige sind, erst durch den technokratischen Begriff des Landes im Absolutismus erzeugt wurde. Danke vielmals, Herr Kollege Palme.

111 Das Land, die *terra* bot sich als die älteste Form im Mittelalter nach der rechtlichen Ausformung des Territorialitätsprinzips an, vgl. *Brunner* (wie Anm 4), 165 ff, während der Staatsbegriff als übergeordneter Begriff erst allmählich im 16. Jahrhundert aufkam, nachdem ihn Nicolo *Machiavelli* erstmals als *lo stato* verwendet hatte, vgl. Josef *Isensee*, Art *Staat*, in: *Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*, 5. Bd, 7. Aufl, Freiburg/Basel/Wien 1989, Sp 133 ff.

Die Landtage und ihre Abgeordneten: Politische Strukturen und Prozesse auf Länderebene als Ausdruck einer politischen Identität der Länder

1. Vorbemerkung

Unser politisches Mehrebenensystem in Gestalt parlamentarischer Regierungssysteme auf Länder- wie Bundesebene, die in föderativer Ordnung miteinander verbunden sind, ist ständig Gegenstand von Diskussionen und Reformbestrebungen. Ua wurden Stimmen laut, die die politischen Systeme auf Länderebene in ihrer bisherigen und historisch gewachsenen Struktur auflösen möchten. Und der ehemalige Salzburger Landeshauptmann Hans Katschthaler äußerte sich verwundert darüber, dass bisweilen sogar Landespolitiker "den in den Ländern beheimateten Föderalismus nur unter finanziellen Aspekten betrachten und deshalb historische Individualitäten zu größeren Regionen verbinden oder teils gar aufteilen möchten."¹ Nun der 1997 von Gerhard Hirschmann in die politische Diskussion eingebrachte Vorschlag, Vorarlberg, Tirol und Salzburg in eine Region West, Kärnten, die Steiermark und Süd-Burgenland in eine Region Süd und Oberösterreich, Niederösterreich sowie Nord-Burgenland in eine Donauregion zusammenzufassen², hat zu unterschiedlichsten und häufig ablehnenden Reaktionen geführt. Es wurde zurecht darauf verwiesen, dass dies einer Entwicklung auf EU-Ebene zuwiderläuft, die – dem Subsidiaritätsgedanken folgend – die Länder als politische Handlungsebene mehr und mehr entdeckt; dass die Länder historisch betrachtet die größere Kontinuität aufzuweisen hätten, dass die Bundesverfassung auf die Länder als selbständige Träger der Staatlichkeit aufbaut, dass der österreichische Bundesstaat zweimal durch das Zusammenwirken der Länder mit der Zentralgewalt ent-

1 Vgl. *Katschthaler*, Hans, *Der Föderalismusstreit zwischen Bund und Ländern in Österreich*, Salzburg 1998, 19.

2 Das Fehlen von Wien in der Hirschmann-Konzeption hat ua Erhard Busek zu kritischem Kommentar veranlasst, ohne nicht selbst dafür zu plädieren, die Idee der Region weiterzudenken. Vgl. dazu *Busek*, Erhard, *Landesfürst im 21. Jahrhundert?*, in: *Wiener Journal*, 1997/10, 16 - 17.

standen ist.³ Beispielhaft sei an die erste Republik zwischen 1918 und 1920 erinnert: In einer Phase, als es aussichtslos schien, dass sich die Parteien auf zentralstaatlicher Ebene auf eine österreichische Bundesverfassung einigen, da waren es Länderinitiativen, die den politischen Diskussionsprozess mit Konferenzen in Salzburg und Linz wieder in Gang brachten;⁴ und um den Bogen bis zu jüngsten Entwicklungen hin zu spannen: Selbst das 1992⁵ beschlossene Wahlrecht mit einem dreistufigen Ermittlungsverfahren auf regionaler, Landes- wie Bundesebene bringt relativ klar zum Ausdruck, dass den Ländern im gesamtstaatlichen Legitimationsprozess eine tragende Rolle zuzuschreiben ist.⁶ Es geht aber meines Erachtens weniger um das Sammeln und Bewerten von Pro-/Contra-Argumenten.⁷ Vielmehr sollte man sich bewusst werden, dass in der bisherigen Diskussion unterschiedlichste Ebenen und Zugänge vermischt wurden.⁸ Eine tiefergehende Auseinandersetzung mit der jetzigen wie zukünftigen Rolle der Länder in einem politischen Mehrebenensystem ist damit bisher ausgeblieben. Und auch ich werde nicht imstande sein, dazu eine umfassende Analyse zu liefern. Wohl aber sollte es gelingen, die Länder als komplexe politische Systeme darzustellen und den Landtagen, die anscheinend so unbedeutend sind, dass sie kaum im Bewusstsein der Menschen verankert sind, ein Gesicht zu geben. Und vielleicht wird dann klarer, dass angestrebte Reformen, wo immer diese auch hinzielen mögen, in jedem Fall gut überlegt sein

3 Vgl. dazu *Pernthaler*, Peter, Für Kompetenz- statt Grenzreformen: Neugliederung oder funktionelle Aufgabenreform, in: *Wiener Journal*, 1997/10, 15.

4 Ab Dezember 1919 bereiste der Tiroler Dr. Michael Mayr die Länder und verhandelte mit ihnen über einen von ihm ausgearbeiteten Verfassungsentwurf, wurde jedoch zT mit stark föderalistischen Verfassungsentwürfen der Länder konfrontiert. Für den Februar 1920 fand gegen den Willen der Staatsregierung und ohne Einladung an sie eine Länderkonferenz statt, die die Verfassungsfrage in drei Sitzungen intensiv diskutierte. Und erst in der daraufhin anberaumte Länderkonferenz in Linz wurde der Ländereinfluss vom Parteeinfluss überlagert - die dortigen, von den Parteien vorgebrachten neuen Entwürfe gelangten schließlich in die Nationalversammlung. Vgl. dazu *Weber*, Karl, Föderalismus, in: *Emmerich Talos et al (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918 - 1933*, Wien 1995, 122 - 135, hier 128 - 130.

5 In Kraft seit 1.1.1993.

6 Vgl. dazu *Fischer*, Heinz, Das Parlament, in: *Herbert Dachs et al (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, Wien 1997, 99 - 121, hier 102.

7 So wird beispielsweise die föderative Ordnung der Bundesrepublik als bewährtes Gestaltungsprinzip beschrieben, das „ein Mittel zur Sicherung der Freiheit des Bürgers darstellt und dazu beigetragen hat, seine Teilnahme an der staatlichen Willensbildung zu mehren und die Bürgernähe der Verwaltung zu fördern. Darüber hinaus hat sich diese Aufgabenverteilung als ein Element der regionalen Vielfalt und des Wettbewerbs unter den Ländern erwiesen.“ Und ich meine, dass sich einige dieser Argumente durchaus auch auf die österreichischen Länder übertragen lassen. Vgl. dazu *Martin*, Albrecht, Möglichkeiten, dem Bedeutungsverlust der Landesparlamente entgegenzuwirken, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1984/2, 278 - 290, hier 278.

8 Diese Kritik formulierte ua *Thanner*, Theodor, Föderalismus, quo vadis?, in: *Wiener Journal*, 1997/10, 13.

müssen. Es sei dann, man ist damit zufrieden, zeitlich begrenzt für politische Schlagzeilen zu sorgen.

2. Krise der Politik - Krise des Parlamentarismus

1999 wurde in einem Ausmaß gewählt, wie es sonst sehr selten der Fall ist. Es wurden EU-, Nationalrats-, Landtags- und im Bundesland Salzburg sogar Gemeinderatswahlen abgehalten. Ich glaube, wir brauchen uns nicht darüber unterhalten, dass „Wählen“ als wichtigster politischer Akt gilt, die Bevölkerung am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess partizipieren zu lassen, und dass es sich hierbei um einen zentralen Legitimationsakt handelt, politische Herrschaft als rechtmäßig zu erklären. Es sollte uns allerdings zum Nachdenken anregen, dass diese - wie auch vorhergehende - Wahlen zunehmend als „Abrechnung“ mit den etablierten politischen Kräften auf allen Ebenen gehandelt werden. Die dahinterstehende Enttäuschung der Bürger und Bürgerinnen über die Politik und ihre AkteurInnen - Anfang der 90er Jahre hatte hierfür der Begriff der „Politik(er)- und Parteienverdrossenheit“ Hochkonjunktur⁹ - legt es nahe, von einer gestörten Beziehung zwischen Volk und VolksvertreterInnen zu sprechen.

Die Krise der Politik ist vor allem auch eine Krise des Parlamentarismus, und zwar unter dem Aspekt, dass sowohl auf Bundes- wie Länderebene das Modell parlamentarisch gestützter Regierungssysteme praktiziert wird. Worin aber besteht der Parlamentarismus auf Länderebene? In Abständen von fünf bzw in Oberösterreich von sechs Jahren werden jeweils 36 Abgeordnete in Burgenland, Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg, 56 Abgeordnete in Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark sowie 100 Abgeordnete in Wien durch Wahl legitimiert, um zum Teil gesetzgebend, zum Teil kontrollierend politisch tätig zu werden, an der Vollziehung mitzuwirken und ihre politische Arbeit öffentlich darzustellen.¹⁰ Und das alles vor dem Hintergrund einer bis dato äußerst unbefriedigenden formalrechtlichen wie faktischen Ausgestaltung des österreichischen Föderalismus zu Lasten der Länder.¹¹ Was also tun unsere Landtagsabgeordneten wirklich? Wie nehmen sie

9 In Deutschland wurde „Politikverdrossenheit“ zum „Wort des Jahres 1992“, vgl dazu Herles, Helmut, Geschlossene Gesellschaft in der Stimmungsrepublik, in: Helmut Herles/Friedrich W. Husemann (Hg), Politikverdrossenheit. Schlagwort oder Zeichen der Krise? Bonn 1993, 11 - 16, hier 11.

10 Vgl dazu Wolfgruber, Elisabeth, Landtag, in: Herbert Dachs et al (Hg), Handbuch des politischen Systems. Die Zweite Republik, Wien 1997a, 833 - 846, hier 833 - 834.

11 Vgl dazu Katschthaler, Hans, Der Föderalismusstreit, Salzburg 1998, 33ff.

den politischen Repräsentationsauftrag wahr? Und was wissen die Bürger und Bürgerinnen darüber?

Um mit letzterem zu beginnen: Tatsache ist, dass die *Bevölkerung sehr wenig weiß über die politischen Strukturen und Prozesse auf Länderebene*. Sie weiß nicht, wie Parlamente in Wirklichkeit funktionieren und was die Abgeordneten in der Praxis tun. Enttäuschungen, die sichtbar werden, äußern sich daher nicht bezogen auf irgendwelche präzisen Erwartungen, sondern artikulieren sich oft als wenig durchdachte und sehr vage Unmuts- und Unzufriedenheitsäußerungen. Dazu einige Beispiele aus Untersuchungsergebnissen in Deutschland, die meines Erachtens genauso gut von österreichischen Bürgern und Bürgerinnen stammen könnten: Demnach müssten PolitikerInnen überall anwesend sein, alles wissen und können und vor allem die Meinung ihrer ZuhörerInnen wiedergeben; PolitikerInnen besäßen große Macht, vor allem gegenüber Behörden, und könnten - wenn sie nur wollten - ohne Rücksicht auf Mehrheiten, erzielte Kompromisse und parlamentarische Kompetenzen politische Positionen durchsetzen; PolitikerInnen verfügten über einen großen Stab, umfangreiche Infrastruktur und enorme finanzielle Möglichkeiten sowie Privilegien; PolitikerInnen würden bei einer nicht sonderlich anspruchsvollen Tätigkeit zu viel verdienen und trotzdem dauernd Gehaltserhöhungen anstreben, die sie sich dann auch selber verpassen; leere Plenarsäle zeugten von Faulheit, Auftritte bei gesellschaftlichen Anlässen jeglicher Art von einer unsoliden Amtsauffassung; und schließlich: PolitikerInnen würden sich ohnehin nur kurz vor Wahlen der Bürger und Bürgerinnen als Wahlvolk besinnen und ansonsten die Interessen der Bevölkerung systematisch hintan stellen.¹²

Keine dieser Einschätzungen hält einer empirischen Überprüfung stand. Untersuchungen über die Abgeordnetentätigkeit, die mittlerweile auch verstärkt für die Länder vorliegen, zeigen ein durchgängig anderes Bild. Dass solche Bilder, wie die eben zitierten, trotzdem in den Köpfen vieler Menschen existieren, hat auch mit der massenmedialen Präsentation von Parlamenten und Abgeordneten zu tun. Nach wie vor sind die *Massenmedien* bei der Darstellung der parlamentarischen Arbeit auf das Parlamentsplenum fixiert, ohne klarzustellen, dass dort nur ein minimaler Teil parlamentarischen Lebens sichtbar wird. Kritisch ist auch zu beurteilen, welche Begrifflichkeiten die Berichterstattung begleiten: Entweder es wird beklagt, dass „politische Fadesse“ die Szenerie bestimmt, wenn

12 Diese Ergebnisse formulierte Patzelt auf Basis seiner jahrelangen Beschäftigung mit Fragen des deutschen Länderparlamentarismus; vgl dazu *Patzelt, Werner, Das Volk und seine Vertreter. Eine gestörte Beziehung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1994a, B 11, 14 - 23, hier 15.

„im Parlament nichts Neues“ zu hören ist - als ob es Sinn machen würde, dass politische Gruppierungen heute die eine und morgen eine andere Position vertreten würden, oder es gibt „schallende Ohrfeigen“, wenn jemand Widerspruch erntet bzw ein „politisches Gerangel“, wenn die Willensbildung und Entscheidungsfindung strittig vor sich geht. Strukturwissen über die Funktionslogik und Mechanik unseres politischen Systems gibt es jedesmal kurz vor Wahlen; aber auch zu Wahlzeiten werden eher Politikergehälter diskutiert und die diversen AnwärterInnen auf ein politisches Amt „ganz privat“ vorgestellt; und je nachdem, wie einzelne SpitzenpolitikerInnen in den -zig TV-Konfrontationen im Vorfeld der Nationalratswahl 1999 abgeschnitten haben, wurden sogar „Matchpunkte“ vergeben.¹³

3. Zum Begriff der politischen Repräsentation

Was aber ist unter politischer Repräsentation ganz allgemein zu verstehen? Bevor ich näher auf das Tätigkeitsprofil der österreichischen Landtagsabgeordneten eingehe, möchte ich dieser Frage kurz nachgehen, weil das, was unter dem Begriff der politischen Repräsentation verstanden wird, zentraler Ausgangspunkt dafür ist, die Abgeordneten-tätigkeit in ihrer Gesamtheit zu erfassen und zu bewerten.

Sichtet man die zu diesem Thema veröffentlichte Literatur, so stößt man schnell einmal auf die Debatte freies versus gebundenes Mandat - eine Debatte, die als Ausgangspunkt dienen kann, sich dem Begriff der politischen Repräsentation zu nähern, bei der man allerdings nicht polarisierend stehen bleiben darf. Die US-amerikanische Wissenschaftlerin Hanna F. Pitkin¹⁴, die in ihren Forschungsarbeiten bei eben dieser Debatte ansetzt, hat mit ihren Überlegungen ermöglicht, Repräsentation als sehr komplexes Phänomen zu erfassen. Erster Angelpunkt ist der Begriff der Responsivität. Dh die RepräsentantInnen als Mitglieder des allgemeinen Vertretungskörpers „Parlament“ handeln im Interesse der Repräsentierten. Ihr politisches Handeln ist rückgekoppelt an die Interessen der regierten, verwalteten und repräsentierten Menschen. Zweiter Angelpunkt ist das Element der politischen Führung, das dem eigenverantwortlichen Handeln der politischen Entscheidungsträger/innen entspringt. In diesem Sinne sind die Abgeordneten weder normativ noch

13 Vgl zur Rolle der Medien *Patzelt*, Werner, Abgeordnete, Parlamente und Bürger. Erwartungen und Enttäuschungen, in: Sarcinelli Ulrich (Hg), Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen PR und Parlamentsdidaktik. Baden-Baden 1994b, 85 - 105.

14 Vgl dazu *Pitkin*, Hanna F. (Hg), Representation, New York 1969, 1 - 23; *Pitkin*, Hanna F., The Concept of Representation. Berkley/Los Angeles/London 1972.

faktisch an den Willen der Wähler und Wählerinnen gebunden. Eine Repräsentationsbeziehung ist nun insofern gegeben, als dass das daraus entstehende Konfliktpotential - responsives Handeln auf der einen Seite und politische Führung auf der anderen Seite - im Normalfall befriedet werden kann. Und hier gewinnt ein weiterer Aspekt zentrale Bedeutung: nämlich jener der Kommunikation. Politische Repräsentation als Prozess gesellschaftlich-parlamentarischer Kommunikation versucht in diesem Zusammenhang auf den Punkt zu bringen, wie gesellschaftliche Anliegen und Interessen in das Parlament vermittelt werden.¹⁵ Und unabhängig davon, ob dies über kollektive AkteureInnen, sprich: Parteien und Interessengruppen erfolgt, oder über die Rolle und Funktion des einzelnen Abgeordneten im Repräsentationsprozess. Das Ziel bleibt jeweils dasselbe, nämlich breite Übereinstimmung zwischen jenen herzustellen, die repräsentieren, und jenen, die repräsentiert werden.¹⁶

Was aber bedeutet - ausgehend von diesem Repräsentationsverständnis - politische Repräsentation in der Praxis? Einen analytischen Rahmen, die politisch-parlamentarische Wirklichkeit der Abgeordneten-tätigkeit zu erfassen, bieten hier Arbeiten aus dem angloamerikanischen und deutschsprachigen Raum. Die parlamentarische Rollentheorie bietet sich an, wenn man an den Interaktions- und Kommunikationsmustern der Abgeordneten, somit an deren InteraktionspartnerInnen interessiert ist, und zwar auf der Basis bestehender Rollenerwartungen und -orientierungen.¹⁷ Die parlamentarische Stiltheorie wiederum stellt - frei von jeglicher normativer Aufladung - auf das tatsächlich beobachtbare Verhalten der Abgeordneten ab und offeriert einen konzeptuellen Rahmen, die Ausgestaltung eines Mandats aus der politischen Praxis heraus zu

15 Vgl dazu *Weßels*, Bernhard, Politische Repräsentation als Prozess gesellschaftlich-parlamentarischer Kommunikation, in: Dietrich Herzog et al (Hg), *Parlament und Gesellschaft*, Opladen 1993, 99 - 137; *Weßels*, Bernhard, Abgeordnete und Bürger. Parteien und Wahlkreiskommunikation als Faktoren politischer Repräsentation, in: Hans-Dieter Klingemann et al (Hg), *Politische Klasse und politische Institutionen*, Opladen 1991, 325 - 356.

16 Vgl dazu *Patzelt*, Werner J., Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Sonderband zum 25jährigen Bestehen, Opladen 1995, 355 - 385, hier 374 - 376; *Wolfgruber*, Elisabeth, Politische Repräsentation auf Länderebene. Die Landtage und ihre Abgeordneten, in: Herbert Dachs et al: *Länderpolitik*, Wien 1997b, 73 - 230, hier 81 - 91.

17 Zur Darstellung der parlamentarischen Rollentheorie von Wahlke et al vgl *Wolfgruber*, Elisabeth, *Die österreichischen Landtage und ihre Abgeordneten. Parlamentarismus in den Ländern am Beispiel der Landtage Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg*. Dissertation, Salzburg 1997c, 35 - 46; *Patzelt*, Werner J., *Abgeordnete und Repräsentation, Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit*, Passau 1993, 57 - 76.

bestimmen. Richard Fenno¹⁸ identifiziert auf Basis seiner Forschungen einerseits die mit der parlamentarischen Arbeit verbundenen Tätigkeiten, für die er den Begriff „Washington style“ prägt; andererseits lokalisiert er Tätigkeiten, die im weitesten Sinne mit der Betreuung der einem Abgeordneten zugeordneten WählerInnen zusammenhängen, wofür er den Begriff „home style“ kreiert. Bei der Wahlkreistätigkeit geht es um Strategien der Politikdarstellung im Sinne von Vermittlung all dessen, was im Parlament passiert und was an Aktivitäten gesetzt wird, es geht aber auch um Strategien der Selbstdarstellung. Letzteres zielt im wesentlichen darauf ab, das Vertrauen und die Zustimmung der Wähler und Wählerinnen zu gewinnen und zu erhalten. Es bedeutet in der Praxis, dass die Abgeordneten ihre Repräsentationsbeziehung als dichte Kommunikationsbeziehung begreifen und auch ausgestalten müssen. Sie müssen Strategien und Wege finden, zu ihren WählerInnen Kontakt aufzunehmen und zu halten.¹⁹

4. Das Tätigkeitsprofil österreichischer Landtagsabgeordneter

Ausgehend von diesen Überlegungen, wie man die Abgeordnetentätigkeit sinnvoll fassen könnte, sind also zumindest zwei zentrale Tätigkeitsfelder der Landtagsabgeordneten identifizierbar. Zum einen eine Reihe von Tätigkeiten, die dem Begriff der „Parlamentsarbeit“ zugeordnet werden können, und zum anderen eine Reihe von Tätigkeiten, für die in der Forschung der Begriff der „Wahlkreisarbeit“ geprägt wurde, die uns allerdings eher unter dem Begriff der politischen Basisarbeit geläufig sind, wenn die vielfältigen Aufgaben von Landtagsabgeordneten auf Bezirks- und Gemeindeebene angesprochen werden sollen, was auch die damit verknüpfte Partei- und Öffentlichkeitsarbeit inkludiert.²⁰ Wie die MandatarInnen diese Aufgabenfelder in der Praxis wahrnehmen, war Gegenstand einer empirischen Erhebung unter oberösterreichischen,

18 Fenno, Richard, *US House Members in their Constituencies. An Exploration*, in: *American Political Science Review* 1977, 883 - 917; Fenno, Richard, *Home Style, House Members in their Districts*, Boston 1978.

19 Vgl. dazu Wolfgruber, Elisabeth, *Politische Repräsentation auf Länderebene. Die Landtage und ihre Abgeordneten*, in: Herbert Dachs et al., *Länderpolitik*, Wien 1997b, 73 - 230, hier 77.

20 Vgl. dazu das Amtsverständnis der Abgeordneten im Überblick nach Patzelt, Werner J.: *Abgeordnete und Repräsentation, Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit*, Passau 1993, 125 - 133.

steirischen und Vorarlberger Landtagsabgeordneten, auf die ich mich im folgenden öfter beziehen werden.²¹

4.1. Zur Wahlkreisarbeit österreichischer Landtagsabgeordneter

Bei einem großen Teil der Abgeordnetentätigkeit auf Landesebene geht es um die Beziehung zwischen MandatsträgerInnen und Bürgern sowie Bürgerinnen. Es ist daher zu hinterfragen, welche Strategien die Abgeordneten entwickeln, mit ihren WählerInnen in Kontakt zu treten, wie die Abgeordneten die Bürgerkontakte selbst einschätzen würden, wie sich Abgeordnete darüber informieren, was in dem zu betreuenden Gebiet vor sich geht, möglicherweise aufzugreifen und auf politischer Ebene zu thematisieren ist und mit welchen Anliegen die Bürger und Bürgerinnen an die Abgeordneten herantreten. Mit welchen Erwartungshaltungen sehen sich die Abgeordneten im Zuge des Bürgerkontakts vielfach konfrontiert und wo liegen in diesem Zusammenhang die Grenzen der jeweiligen persönlichen Einflusskraft?

Dadurch, dass sehr viele Abgeordnete gleichzeitig als Kommunalpolitiker bzw. -politikerinnen tätig sind und in diesem Kontext Parteifunktionen auch auf Orts- und Bezirksebene wahrnehmen, erreichen sie zumindest jene, die parteipolitisch organisiert sind. Über ehrenamtliche und zum Teil auch aktiv wahrgenommene Funktionen in verschiedensten Vereinen und Organisationen besteht auch ein dichtes Kontaktnetz zu unterschiedlichsten Klientelgruppen. Wie aber erreichen die Abgeordneten jene Bürger und Bürgerinnen, die nicht in irgendeiner Form organisiert sind?

Ein Großteil der befragten Abgeordneten signalisiert Offenheit gegenüber den Anliegen der BürgerInnen, indem *Sprechstunden* oder sogar *Sprechtage* angeboten werden. Für einen Teil der Abgeordneten liegt der Wert dieses Angebots in der damit erzielten Signalwirkung, während andere angeben, extrem frequentiert zu werden. Daneben gibt es eine Reihe von Abgeordneten, die *Hausbesuche* anbieten, nachdem sie die Erfahrung gemacht haben, dass der Gang zum Politiker bzw. zur Politikerin nicht gerade leicht fällt. Zusätzlich nutzt ein Teil der Abgeordneten die Möglichkeit des *Stammtischbesuchs*, um sich bürgernah zu geben. Geht es darum, eine spezielle *Klientel* anzusprechen, so findet

21 Die folgenden empirischen Ausführungen basieren auf quantitativen und qualitativen Befragungen der Landtagsabgeordneten von Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg, wobei 25 semistrukturierte Interviews und 124 retournierte Fragebögen als empirische Datenbasis dienen. Vgl. dazu *Wolffgruber, Elisabeth, Die österreichischen Landtage und ihre Abgeordneten, Salzburg 1997c.*

man die Abgeordneten auch vielfach in Betrieben, in Jugend-, Kultur- oder Sportzentren oder bei unterschiedlichsten Initiativgruppen, mit denen es - abhängig vom konkreten Anliegen - durchaus auch gemeinsame politische Aktionen geben kann. Bei den zahlreichen *Veranstaltungen*, zu denen Abgeordnete schließlich regelmäßig geladen werden, geht es im wesentlichen um die öffentliche Sichtbarkeit des Politikers bzw der Politikerin. Und es sind die Abgeordneten selbst, die gerade letzteres als zunehmend ungeeignete Strategie beurteilen, die Beziehung zwischen sich und den WählerInnen qualitativ zu verbessern bzw sich als bürger-nahe/r VolksvertreterIn zu präsentieren. Zentraler werden hingegen jene Kontaktmuster eingestuft, die tatsächlich persönliche Begegnungen zwischen den Abgeordneten und den Bürgern sowie Bürgerinnen ermöglichen.²²

Wenn nun einzelne Bürger oder Bürgerinnen an die Abgeordneten herantreten, so geht es im wesentlichen darum, in ganz konkreten Einzelfällen zugunsten der anfragenden Personen zu intervenieren. Diese *Interventionstätigkeit* beansprucht in jedem Fall Zeit. 119 Abgeordnete haben in einer schriftlichen Befragung darauf geantwortet, welchen Anteil an der Gesamtarbeitszeit die Bemühungen der Abgeordneten einnehmen, sich der konkreten Anliegen ihrer Wähler und Wählerinnen anzunehmen. Knapp die Hälfte der Befragten investiert demnach bis zu 20 Prozent der Gesamtarbeitszeit für Interventionen, bei mehr als einem Viertel der Befragten liegt der Anteil der Interventionstätigkeit an der Gesamtarbeitszeit zwischen 21 und 40 Prozent und bei weiteren 13 Prozent der Befragten zwischen 41 und 50 Prozent. Die restlichen 13 Prozent der Abgeordneten benötigen tatsächlich mehr als 50 Prozent ihrer politischen Arbeit(szeit) für interventionistische Aktivitäten zugunsten anfragender Bürger und Bürgerinnen. Das lässt die Abgeordneten im wahrsten Sinne des Wortes als „Anwälte bzw Anwältinnen des Volkes“ erscheinen und wird auch seitens der Abgeordneten als legitimer Bestandteil der politisch zu leistenden Arbeit gewertet. Kritisch betrachtet muss dies natürlich zu Lasten jener politischer Aufgaben ausfallen, die die Abgeordneten im Zuge der Parlamentsarbeit zu bewältigen hätten.

Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurde außerdem erhoben, mit welchen *Anliegen* die BürgerInnen an die Abgeordneten herantreten würden. Die Auswertung von insgesamt 282 Angaben auf der Basis von möglichen Mehrfachnennungen bestätigt das Bild der allumfassenden Zuständigkeit der Abgeordneten. Am häufigsten werden die Abgeordne-

22 Auch in der Forschung wird diese Komponente des Wahlkreisstils betont, wenn Fenno vom „Person-to-Person-Style“ spricht. Vgl dazu *Fenno*, Richard, *Home Style*, Boston 1978, 56.

ten mit Problemen der Arbeits- oder Wohnungssuche konfrontiert, an dritter Stelle folgen im weitesten Sinne des Wortes „soziale Anliegen“. Daneben gibt es jedoch kein Thema, mit dem sich die Abgeordneten im Laufe ihrer politischen Karriere nicht schon einmal konfrontiert gesehen hätten. Als oberstes Primat würde - so die Abgeordneten - in diesem Zusammenhang gelten, dass BürgerInnen mit berechtigten Anliegen anzuhören sind, auch wenn die Hilfestellung nur darin bestehen kann, den konkreten Einzelfall an eine sachlich zuständige Stelle weiterzuleiten bzw die eigenen Kontakte zum Verwaltungsapparat zu nutzen, um den/die hilfesuchende Bürger/in in der Folge kompetent betreut zu wissen. Und vor diesem Hintergrund besteht für die Abgeordneten eine sehr offensichtliche Diskrepanz zwischen ihren bürgerbezogenen Aktivitäten bzw Bemühungen und der öffentlichen Wahrnehmung ihrer Leistungen in den Augen der Wähler und Wählerinnen.

4.2. Zur Parlamentsarbeit österreichischer Landtagsabgeordneter²³

Wir haben festgestellt, dass sich ParlamentarierInnen in zumindest zwei Kulturen bewegen: „drinnen“ und „draußen“. „Drinnen“ meint die Einbindung der Abgeordneten in den parlamentarischen Betrieb. Aus dem/der parlamentarischen Outsider/in und wird ein/e InsiderIn, der bzw die sich auf Parlaments- und Fraktionsebene inner- wie interfraktionell zu bewegen weiß und für bestimmte Themenbereiche als Experte bzw Expertin ausgewiesen ist. Dem steht die „Kultur draußen“ gegenüber, in der die politische Basis - wie wir nunmehr wissen - „kultivierte Oberflächlichkeit für das Totale“ erwartet und im Zweifelsfall politische Allzuständigkeit der Abgeordneten für regional und lokal oft stark divergierende Interessen und Problemlagen abverlangt.²⁴ Im folgenden konzentriere ich mich auf die Rolle der Abgeordneten im Parlament. Das bedeutet natürlich, formalrechtliche wie realpolitische Rahmenbedingungen und Gegebenheiten immer mitzudenken. Zu den realpolitischen Rahmenbedingungen gehört die Auflösung tradierter Mehrheits- und somit auch Machtverhältnisse als Folge einer deutlichen und sich fortsetzenden Dekonzentration der Parteiensysteme in den Ländern genauso wie die zunehmende Infragestellung des verfassungsrechtlich fixierten Proporzsystems, das jüngst in Salzburg und Tirol abgeschafft wurde. Seit 1999 nehmen „nur“

23 Vgl dazu *Wolfgruber*, Elisabeth, Politische Repräsentation auf Länderebene, Wien 1997b, 114 - 167.

24 *Sarcinelli*, Ulrich, Parlamentarische Sozialisation in der Bundesrepublik Deutschland zwischen politischer „Sonderkultur“ und Basislegitimation, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1989/3, 388 - 407, hier 401.

mehr fünf von neun Bundesländern Regierungsbildungen nach dem Proporzprinzip vor²⁵.

Im folgenden geht es um die Kurations-, Gesetzgebungs-, Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion der Landtage und in diesem Zusammenhang insbesondere darum, inwieweit diese Funktionen von den Landtagen und Abgeordneten in der politischen Praxis tatsächlich wahrgenommen werden (können).

Die Kurationsfunktion und innere strukturelle Ausdifferenzierung des Landtags

Unabhängig von der Frage „Proporz-“ oder „Majorzsystem“ gibt es eine Reihe von formalrechtlichen Rahmenbedingungen, die die Beziehung zwischen Landtag und Landesregierung sowie nachgeordnetem Verwaltungsapparat sowohl in funktionaler als auch in struktureller Hinsicht definieren und sehr viel über die Rolle des Landtags im politischen Prozess auf Länderebene aussagen. Abgesehen von der Wahl des Landeshauptmanns bzw der Landeshauptfrau und der sonstigen Regierungsmitglieder sind in struktureller Hinsicht das Amt des/der Landtagspräsidenten/in, die Präsidial- und Obleutekonferenz, die Ausschüsse und Unterausschüsse sowie die Landtagsklubs als parlamentarische Subsysteme zu identifizieren. Daneben existieren fraktionsübergreifende Verhandlungsgremien, meist unter Einschluss von VertreterInnen sowohl des legislativen als auch exekutiven Apparats, die sich je nach Problemlage flexibel konstituieren und auflösen. Die enge Verflechtung zwischen der Landesregierung, dem Verwaltungsapparat und dem Landtag zu Lasten des Parlaments spiegelt sich dabei in der Zusammensetzung der Ausschüsse und Unterausschüsse, der Landtagsklubs und informeller Beratungsgremien, in die die Landesregierungsmitglieder und (Spitzen-)VertreterInnen der Landesverwaltung integriert sind. Darüber hinaus existieren personelle Identitäten zwischen parteipolitischer und exekutiver bzw fraktioneller Führung, wobei es lange Zeit sogar üblich war, dass Landesregierungsmitglieder ihre Mandate weiterhin innehatten. Und sollte es aufgrund von Unvereinbarkeitsbestimmun-

25 Bis zu den jüngsten Reformen der Salzburger und Tiroler Landesverfassungen 1998 und 1999 praktizierten sieben von neun Bundesländern den verfassungsrechtlich festgeschriebenen Proporz. Während also mittlerweile Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien nach dem Mehrheitsprinzip Regierungsbildungen vornehmen, wird der Proporz nach wie vor in den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Niederösterreich und Steiermark praktiziert. Vgl dazu Fallend, Franz: „Kabinettsystem“ und Entscheidungsfindungsprozesse in den österreichischen Landesregierungen, in: Herbert Dachs et al: Länderpolitik, Wien 1997a, 231 - 354, hier 238 - 239.

gen, die gerade in den letzten Jahren verstärkt eingeführt wurden, nicht mehr möglich gewesen sein, Spitzenvertreter/innen der Kammern oder sonstiger zentraler Organisationen im Landtag sitzen zu haben, so finden wir sie als kooptierte oder stimmberechtigte Mitglieder in den ihnen nahestehenden Fraktionen wieder. Die parlamentarischen Subsysteme sind also nur bedingt als Abgeordnetengremien zu bezeichnen, wobei der Informationsvorsprung der Landesregierungen gegenüber den Landtagen und ihren Mitgliedern verbunden mit der ungleichen infrastrukturellen Ausstattung dieser Institutionen die Dominanz des Regierungs- und Verwaltungsapparats festschreibt.

Die Gesetzgebungsfunktion des Landtags

Zur *Gesetzgebung* sei nur so viel gesagt, dass das, was für die nationale Ebene gilt, noch weit stärker auf die Länderebene zutrifft. Sprich: obwohl es in allen neun Bundesländern die Möglichkeit gibt, einen Gesetzesvorschlag als Regierungsvorlage, als Initiativantrag, als Ausschussantrag oder als Volksbegehren einzubringen, dominiert die Regierungsvorlage bei weitem bzw. ist der Initiativantrag eher die Ausnahme. In sieben von neun Geschäftsordnungen der Landtage ist das Begutachtungsverfahren außerdem formal fixierter Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses. In der Begutachtung spielen dabei je nach sachlicher Betroffenheit die Stellungnahmen der Interessenvertretungen, der Gemeinden und Städte oder sonstiger betroffener Institutionen eine maßgebliche Rolle.

Der Landtag schließlich weist jene Vorlage einem Ausschuss zu, die diese Begutachtungsphase bereits hinter sich hat. Und da stellt sich berechtigterweise die Frage, welche Rolle die Abgeordneten im Gesetzgebungsprozess überhaupt noch spielen? Reduziert sich doch in vielen Fällen die Ausübung der legislativen Funktion darauf, im Rahmen der Ausschuss- bzw. vor allem Unterausschussarbeit inhaltlich zu hinterfragen, was seitens der Landesregierung dem Landtag und seinen Mitgliedern „vorgesetzt“ wird. Aber selbst diese Tätigkeit, nämlich in einem Ausschuss oder Unterausschuss mit einer bestimmten Vorlage konfrontiert zu sein und diese tatsächlich kritisch Punkt für Punkt zu beleuchten, ist enorm aufwendig und setzt hohes parlamentarisches Engagement jedes und jeder einzelnen voraus.

Und dazu meint ein Teil der von mir befragten Abgeordneten selbstkritisch, dass es auch an den Abgeordneten selbst liegen würde, sich verstärkt in den Gesetzgebungsprozess hineinzureklamieren. So werden beispielsweise Materien, bei denen in Ausschuss- oder Unterausschussverhandlungen keinerlei Einigung erzielt werden kann, nicht ungern poli-

tischen Verhandlungen der Regierungsmitglieder und Klubobleute zugeführt. All zu rasch werden somit Gestaltungsmöglichkeiten „nach oben“ hin abgegeben, weil es einfacher ist, wenn sich einige SpitzenpolitikerInnen in Kleinstgremien auf die wichtigsten Inhalte einigen, als dass politische Lösungen in langwierigen Diskussionsprozessen im dafür zuständigen Gremium mühsam erarbeitet werden.²⁶ Und so begnügt sich der Landtag nicht selten damit, Grundsatzanträge zu stellen, in denen die Landesregierung aufgefordert wird, ein zeitgemäßes Gesetz vorzubereiten, was aber gleichbedeutend damit ist, die inhaltliche Definitionsmacht im Detail wie zum Teil in der gesamt einzuschlagenden Richtung an den Exekutivapparat abzugeben. Und einen vorliegenden Entwurf im Klub, in den Ausschüssen sowie Unterausschüssen Absatz für Absatz nach eigenen Vorstellungen umzugestalten, ist keine leichte Aufgabe, wobei es - und auch das steht außer Frage - immer wieder auf Regierungsvorlagen beruhende Gesetzesbeschlüsse gibt, die tatsächlich massiv verändert wurden und mit der von der Regierung ausgearbeiteten Ursprungsfassung kaum mehr etwas gemein haben.

Trotzdem erscheinen die Abgeordneten im Gesetzgebungsprozess als nachgereichte Instanz, die - so viele der befragten Abgeordneten - zu spät in den Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess eingebunden werden. Dass sich Abgeordnete vor allem dort im Hintertreffen fühlen, wo es darum geht, rechtzeitig in den Informationsprozess involviert zu werden, bestätigen dabei nicht nur die Gespräche mit ausgewählten MandatarInnen, sondern auch die schriftliche Befragung der Abgeordneten von Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg, die ua die Bewertung unterschiedlichster Reformziele beinhaltete. Das Reformziel „*verstärkte Auskunftspflicht und Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Landtag*“ hat dabei für 39 Prozent der Abgeordneten „höchste“ und für weitere 28 Prozent „hohe Dringlichkeit“ - das sind immerhin zwei Drittel der befragten Abgeordneten! Und nur für neun Prozent der Abgeordneten hat dieses Reformziel geringe oder absolut keine Dringlichkeit. Dass sich der Landtag und seine Mitglieder nicht stärker in den Gesetzgebungsprozess hineinreklamieren, hat - so die Abgeordneten - außerdem mit der ungleichen Infrastruktur des Landtags und seiner Mitglieder

26 Insbesondere Herbert Dachs hat in seinen Forschungsarbeiten immer wieder darauf hingewiesen, dass sich die Landespolitik nicht zuletzt aufgrund des Proporzsystems höchst „de-politisiert“ präsentiert - als eine Aneinanderreihung von Sachproblemen, bei deren Lösungsversuchen allenfalls die eine oder andere Klientel stärker oder schwächer profitiert. Mit der Infragestellung/ Auflösung des Proporzsystems steigt die Konfliktorientierung, was positiv als Weg zu einer dynamischen politischen Streitkultur gewertet werden könnte. Vgl dazu Dachs, Herbert, Parteiensysteme in den Bundesländern, in: Herbert Dachs et al (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik, Wien 1997, 877 - 894, hier 893 - 894.

im Vergleich zur Landesregierung und dem nachgeordneten Verwaltungsapparat zu tun. Auch hier äußern die befragten Abgeordneten dringenden Reformbedarf, der auf die mangelnde Sachmittelausstattung und fehlende MitarbeiterInnen mit vor allem juristischer Ausbildung abzielt. Forderungen nach einer besseren Personal- und Sachmittelausstattung beziehen sich dabei sowohl auf den Landtag insgesamt, als auch auf die Fraktionen und die einzelnen Abgeordneten.²⁷ Keine Frage - Forderungen dieser Art, die in erster Linie Geld kosten, würden in der Öffentlichkeit auf wenig Verständnis stoßen. So etwas könnte nur über interne Umschichtungen, sprich: auf Kosten der Exekutive, erfolgen.

In den Gesetzgebungsprozess sind vor allem jene Abgeordneten eingebunden, deren Fraktion aufgrund der Mehrheitsverhältnisse Regierungsmitglieder stellt und die deshalb auch bezeichnenderweise unter dem Terminus „Regierungsabgeordnete“ laufen. Die Wahrnehmung der Gesetzgebung erfolgt dabei in enger Kooperation von Landesregierung, Beamtenschaft und Regierungsfraktion(en) im Landtag, wobei bei den dabei ablaufenden politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen von einem Machtgefälle zu Lasten des Landtags und seiner Mitglieder auszugehen ist. Sofern die Opposition am Gesetzgebungsprozess partizipieren möchte, kann sie versuchen, Gegenentwürfe zu präsentieren und Korrekturmöglichkeiten zu eingeschlagenen Politikrichtungen anzubieten. Die Stärke der Oppositionsabgeordneten liegt also nicht im Bereich der Gesetzgebung, sondern im Bereich der Kontrolle. Und in diesem Zusammenhang war bis vor kurzem ernsthaft die Frage zu stellen, ob es überhaupt genügend Opposition gibt, die Kontrollfunktion des Landtags auch tatsächlich auszuüben²⁸, und ob die notwendigen formalrechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen wurden, der Opposition hierfür ein adäquates Instrumentarium in die Hände zu geben.

27 Neben diesen Reformzielen wurde standardisiert ua abgefragt, welche Dringlichkeit die Stärkung der Minderheitenrechte, die Stärkung der Opposition, mehr Öffentlichkeitsarbeit des Landtags, mehr „Bürgernähe“ des Landtags und mehr Transparenz parlamentarischer Willensbildung und Entscheidungsfindung haben. Nicht von ungefähr haben insbesondere die Oppositionsabgeordneten die Dringlichkeit der Stärkung der Minderheiten- und Oppositionsrechte mit höchster Priorität versehen, während die in den befragten Bundesländern regierenden ÖVP-PolitikerInnen diese Reformziele mit geringster Priorität versehen haben. Vgl dazu *Wolfruber*, Elisabeth, Die österreichischen Landtage und ihre Abgeordneten, Salzburg 1997c, 205 - 207, 268, 285 - 286.

28 Das bis zu den Landtagswahlen 1999 in sieben Bundesländern praktizierte Proporzsystem garantierte, dass zum Teil 100% der Parlamentsfraktionen gleichzeitig „Regierungsfraktionen“ waren bzw nur „Kleinstfraktionen“ die Rolle der Opposition ausübten (beispielsweise wurde die Oppositionsrolle im Salzburger Landtag bis zur Landtagswahl 1999 von drei Abgeordneten der Bürgerliste wahrgenommen).

Die Kontrollfunktion des Landtags

Das Wissen der Abgeordneten über das vorhandene Kontrollinstrumentarium ist äußerst gering. Vor dem Hintergrund jedoch, dass die Abgeordneten vor allem dann über ein Instrumentarium Bescheid wissen, wenn sie dieses als zentrales Mittel ihrer politischen Handlungsmöglichkeiten begreifen, wird nachvollziehbar, warum im wesentlichen die Oppositionsabgeordneten zu Grenzen und Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle Stellung nehmen können, während die Abgeordneten jener Fraktionen, die Regierungsmitglieder stellen, oft wenig darüber Bescheid wissen, welche Kontrollinstrumente überhaupt zur Verfügung stehen und inwieweit diese als Mehrheits- oder Minderheitenrechte konzipiert sind.²⁹

- Als klassisches Kontrollinstrument gilt das Recht der Abgeordneten, die Mitglieder der Landesregierung über alle Bereiche der Landesvollziehung befragen und einschlägige Auskünfte verlangen zu können, wobei für die meisten Bundesländer gilt, dass zwischen *mündlicher, schriftlicher und dringlicher Anfrage* zu unterscheiden ist. Während die mündliche Anfrage ein Individualrecht darstellt, ist die schriftliche und dringliche Anfrage in der Mehrzahl der Bundesländer an die Unterstützung mehrerer Abgeordneter gebunden. Obwohl außer Frage steht, dass eine zu exzessive Nutzung dieses Instruments seinem Ruf eher abträglich ist, sind gerade kleinere Fraktionen bzw. Oppositionsabgeordnete darauf angewiesen. Wie sollen sie sonst ihren Informationsrückstand gegenüber den „Regierungsfractionen“ auch nur ansatzweise kompensieren. Und es ist problematisch, wenn zu intensives Nachfragen mit dem Kostenargument eingedämmt werden soll. Landtagspräsident Schreiner kann sich sicherlich noch bestens daran erinnern, als ihm das Amt der Salzburger Landesregierung am 7.6.1993 mitteilte, dass die Beantwortung der schriftlichen Anfragen bei der Landtagssitzung vom 12.2.1993 beim Amt Gesamtkosten in der Höhe von öS 62.950,38 verursacht hätte³⁰.
- Zu den Kontrollinstrumenten gehören weiters *Informationsrechte*, wie zB Aktuelle Stunden und Enqueten. Diese werden von Abgeordne-

29 Zu dieser Einschätzung kam ich aufgrund eingehender Befragungen von Regierungs- und Oppositionsabgeordneten der Landtage von Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg zu Möglichkeiten und Grenzen, die Kontrollfunktion des Landtags wahrzunehmen bzw. auszuüben.

30 Vgl. dazu *Fallend*, Franz, Konkordanz, Proporz und Koalition. Kabinettsystem und Entscheidungsfindungsprozesse in den Landesregierungen von Salzburg, der Steiermark und Vorarlberg. Dissertation, Salzburg 1997b.

ten, die damit schon Erfahrung haben, jedoch nicht sehr positiv bewertet: Der einzige Nutzen von Aktuellen Stunden oder Enqueten läge oft darin, für ein bestimmtes vom Landtag behandeltes Thema Öffentlichkeit zu erzeugen, ansonsten hätten sie vielfach Alibi-charakter, ohne in inhaltlichen Fragen einen tatsächlichen Fortschritt zu erzielen. In den Bundesländern, die den Proporz abgeschafft haben, werden jedoch auch diese Instrumente vor allem aus Oppositionssicht und unter dem Gesichtspunkt der Informationsbeschaffung eine neue Wertigkeit erfahren. Zu den Informationsrechten gehört aber auch das Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht, das bis vor kurzem nur der burgenländische Landtag als Individualrecht verbriefte hatte, nunmehr aber auch in der Salzburger und Tiroler Landesverfassung zu finden ist.

- Das *Resolutionsrecht* wiederum, das darin besteht, dass der Landtag seinen Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in Entschlüssen Ausdruck geben kann, macht nur dann Sinn, wenn man bei Nichtbefolgung Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung hat. Zwar ist das Misstrauensvotum Bestandteil aller Geschäftsordnungen der Landtage bzw Landesverfassungen, allerdings ist das Misstrauensvotum idR an erhöhte Anwesenheits- und Beschlussquoten gebunden: Nur in Tirol und Vorarlberg genügt ein einfacher Mehrheitsbeschluss des Landtags, um einzelnen Landesregierungsmitgliedern das Vertrauen zu entziehen. Ansonsten ist vielfach ein Mehrheits- oder Zweidrittel-Beschluss bei Anwesenheit der Hälfte der Abgeordneten nötig bzw bei einzelnen LandesrätInnen ein Zweidrittel-Beschluss jener Fraktion, die das Regierungsmitglied stellt.³¹
- Acht von neun Bundesländern sehen landesverfassungsrechtlich die Möglichkeit vor, fallweise *Untersuchungsausschüsse* einzusetzen, um Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs zu untersuchen. Ob dies tatsächlich ein Kontrollrecht ist, das der Opposition zur Verfügung steht, hängt davon ab, ob das Untersuchungsrecht als Mehrheits- oder Minderheitenrecht definiert ist. Und tatsächlich war dieses Kontrollinstrument bis vor kurzem ausschließlich in der Steiermark ein Minderheitenrecht, wenn dort auf Verlangen von einem Drittel der Abgeordneten ein Untersuchungsausschuss einzu-

31 In Niederösterreich beispielsweise konnte der Landtag 1995 die Kritik von FPÖ-Landesrat Schimanek am Verbotsgesetz 1945 lediglich „missbilligen“ und die Landesregierung auffordern, bei der FPÖ auf dessen Abberufung zu dringen. Eine Abwahl war nicht möglich. Vgl dazu *Fallend*, Franz, Regierungsproporz in der Krise. Zur aktuellen politischen Debatte über die konkordanzdemokratische Regierungsform in Österreichs Bundesländern, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1997c, Heft 1, 23 - 40, hier 25 - 26.

setzen ist. Mittlerweile haben auch Salzburg und Tirol das Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht festgeschrieben, wobei in Salzburg der Antrag eines Viertels der Abgeordneten ausreicht, einen Untersuchungsausschuss einzurichten, in Tirol hierfür jedoch zehn Abgeordnete nötig sind. Für die restlichen Bundesländer gilt, dass es zwar löblich ist, dieses Kontrollinstrument verankert zu haben, es jedoch - angesichts der Ausgestaltung als Mehrheitsrecht - relativ wirkungslos bleiben muss.

- Die *Budgethoheit* des Landtags besteht grundsätzlich darin, dass der Landtag das ihm seitens der Landesregierung vorgelegte Budget genehmigt und den jährlichen Rechnungsabschluss zur Kenntnis nimmt. Die Budgetdebatte, die in den einzelnen Landtagen zum Teil zwei bis drei Tage dauert, soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Legislative kaum über budgetäre Gestaltungsmöglichkeiten verfügt. Der parlamentarische Einfluss im Bereich der Finanzgebarung des Landes konzentriert sich daher vielfach auf die *Ausübung finanzieller Nachkontrolle*, wobei in diesem Zusammenhang insbesondere von Interesse ist, wer Prüfungsaufträge erteilen kann und mit welchen Konsequenzen aufgedeckte Mängel verbunden sind. Nun, in allen Bundesländern kann der Landtag, der Kontrollausschuss und die Landesregierung - letztere idR auf begründetes Ersuchen hin - dem Landeskontrollamt bzw in Salzburg, Kärnten, Niederösterreich und der Steiermark dem Landesrechnungshof Prüfungsaufträge erteilen.³² Das Recht, Prüfungsaufträge zu erteilen, ist in den einzelnen Bundesländern durchaus auch als Minderheitenrecht konzipiert, allerdings mit sehr unterschiedlichen Quoren.³³ Der Prüfungsauftrag an sich ist ein sehr umfassender und es mangelt nicht an den institutionellen Voraussetzungen, diesen umzusetzen. Sehr oft aber endet es damit, dass der Landtag den Bericht der kontrollierenden Instanz nach entsprechender Diskussion zur Kenntnis nimmt. Natürlich ist die mit der Diskussion des Berichts in der Landtagssitzung erzeugte Öffentlichkeit ein Faktor, der bewirkt, dass die kontrollierte Stelle einen Prüfbericht nicht vollständig ignoriert, aber selbst wenn nach einer bestimmten Zeit Nachkontrollen durchgeführt werden, inwieweit

32 Salzburg hat hier eine Vorreiterrolle inne, als der Landtag 1982 die Installierung eines Landesrechnungshofes beschloss, 1984 folgte die Steiermark, 1996 Kärnten und 1998 Niederösterreich.

33 So können beispielsweise im Burgenland und in der Steiermark ein Drittel, in Salzburg hingegen bereits ein Viertel der Abgeordneten den (Landes-)Rechnungshof beauftragen, einzelne Gebarungsprüfungen vorzunehmen. In Salzburg darf außerdem jede Landtagspartei ungeachtet ihrer Stärke einen Sonderprüfungsauftrag pro Jahr erteilen. Vgl dazu *Wolffgruber, Elisabeth, Politische Repräsentation auf Länderebene*, Wien 1997b, 159 - 160.

Empfehlungen umgesetzt wurden, erschöpfen sich die Mittel der Legislative darauf, auf das Missachten von Prüfungsergebnissen wiederum vor allem öffentlich hinzuweisen. Resümierend kann man festhalten, dass das Recht auf Budgeterstellung und -kontrolle zwar theoretisch gegeben ist, faktisch jedoch der Anspruch der Abgeordneten, hier gestaltend und kontrollierend tätig zu werden, nur bedingt einlösbar ist.

5. Resümee

Das Verhältnis zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerung auf Landesebene weist eine andere Qualität auf als auf Bundesebene. Grundsätzlich ist es möglich, rasch und effektiv zu reagieren, sind doch die *Länder*, um hier Herbert Dachs³⁴ zu zitieren, - was ihren Problemhaushalt und die AkteurInnen anbelangt - durchwegs „*überschaubare Territorien*“. Die Distanzen zwischen den politischen Eliten und den BürgerInnen sind somit zumindest rein räumlich leichter zu überwinden. Die Präsenz von ElitevertreterInnen „vor Ort“ im Rahmen von Betriebs- und Gemeindebesuchen, von Sprechtagen, bei Eröffnungen und Veranstaltungen jeglicher Art ist in der Regel sehr massiv und dicht, die Rückmeldungswege sind kurz.

Die in diesem Zusammenhang als zentral eingestufte *Bindegliedfunktion der Abgeordneten*, die dazu dienen kann, die Entfremdung zwischen politischen Eliten und BürgerInnen sowie gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen abzubauen, hat als allumfassend definierte Betreuungsleistung allerdings Konsequenzen für das Zusammenspiel der einzelnen Institutionen und AkteurInnen der politischen Systeme der Länder. Es stellt sich nämlich die Frage, ob die Abgeordneten den *Balanceakt zwischen Responsivität und Führung*, die als zentrale Kriterien eines handlungstheoretischen Begriffs politischer Repräsentation identifiziert wurden, zu leisten imstande sind.

Mit dem Begriff „*Responsivität*“ wurde versucht, die bürgerorientierte Ausgestaltung des Abgeordnetenamtes in all seinen Facetten zu erfassen: Die Abgeordneten in den Bundesländern definierten sich in diesem Sinne als Betreuungsmandatäre und -mandatarinnen und erklärten sich als gewählte BezirksvertreterInnen für die Bürger und Bürgerinnen eines politischen Bezirkes bzw einzelner Gemeinden zuständig. In der konkreten Ausgestaltung der politischen Arbeit in den Gemeinden bzw im Bezirk bedeutet dies allerdings nicht nur, einen hohen Anteil der Arbeits-

34 Dachs, Herbert, *Parteiensysteme in den Bundesländern*, Wien 1997, 879.

zeit dafür zu verwenden, die Wünsche und Anliegen einzelner BürgerInnen zu befriedigen. Davon abgesehen ist dieses Selbstverständnis außerdem damit verknüpft, sich vielfältigsten Verpflichtungen und damit einem permanenten Termindruck ausgesetzt zu sehen. Die Abgeordneten erscheinen als „Getriebene“ ihres eigenen Métiers. Geleitet von dem Wunsch, überall präsent zu sein, ist letztlich sogar die Qualität der bestehenden Beziehungsstrukturen oft in Frage zu stellen.³⁵ Und Abgeordnete, die anderen KollegInnen mit stolzer Wichtigkeit den randvollen Terminkalender zeigen, werden sich daher die Frage gefallen lassen müssen, wann sie überhaupt noch Zeit finden, über eine Sache nachzudenken.³⁶ Der bzw die politische VisionärlIn - nicht zuletzt aufgrund des geringen Kompetenzspielraums ohnehin selten anzutreffen - scheint völlig vom Tagesgeschäft absorbiert zu werden. Und dort, wo parlamentarische Gestaltungsarbeit gefordert wäre, resignieren nicht wenige angesichts der Übermacht und des Vorsprungs der Landesregierung und des ihr zugeordneten Verwaltungsapparats.

Unter dem Druck allgemeiner Politik- und PolitikerInnen/verdrossenheit sind nun meiner Ansicht nach die Abgeordneten zunehmend als politische AkteurInnen gefordert, *für die Entwicklung des Landes Verantwortung zu übernehmen*. Die *Betreuungsfunktion* der Abgeordneten ist zentral, bedarf allerdings einer *kritischen Reflexion* dahingehend, inwieweit die politische Arbeit in den Gemeinden und im Bezirk tatsächlich dazu beiträgt, das Verhältnis zwischen PolitikerInnen und BürgerInnen über den Einzelfall hinaus zu verbessern und den/die Abgeordnete/n für die Anliegen der Bevölkerung zu sensibilisieren. Letzteres ist in jedem Fall Voraussetzung dafür, die für das Land und seine Bevölkerung relevanten Themen aufzugreifen und weiterzutransportieren sowie darüber hinaus Visionen zu entwickeln, was eine an den BürgerInnen orientierte Landespolitik zukünftig zu leisten hat.

Anfang der 90er Jahre hat Hildegard Hamm-Brücher, ein ehemaliges Mitglied des deutschen Bundestages, die Frage gestellt, wie das repräsentative Prinzip der deutschen Verfassungsordnung wirksamer, funktionsfähiger und glaubwürdiger werden kann. Als zentrale Antwort auf

35 Dass es sich hier um ein auf allen Ebenen konstatierbares Problem handelt, verdeutlicht folgende Aussage: „Vor lauter Bürgeranfragen, Bürgerinitiativen aus dem Wahlkreis, Anforderungen der eigenen Partei im Wahlkreis, vor lauter Schützenfesten, die man besuchen muß, vor lauter Delegationen aus dem Wahlkreis, die man empfangen muß, kommt man gar nicht mehr ... zum Lesen der Unterlagen, zum verantwortlichen Kümern um die Sachfragen, die nicht nur den Wahlkreis, sondern die ganze Nation betreffen.“ (CDU-Parlamentarier, in: Herles/Husemann 1993, 22).

36 Vgl dazu Barzel, Rainer, Ratschläge für Abgeordnete, in: Helmut Herles/Friedrich W. Husemann (Hg), Politikverdrossenheit. Schlagwort oder Zeichen der Krise, Bonn 1993, 71 - 74, hier 73.

diese Frage hielt sie damals fest, dass es nicht sein darf oder kann, dass das Parlament in die Rolle einer nachgeordneten Dienststelle von Regierung und Verwaltung³⁷ gedrängt wird, und dieser Gefahr nur begegnet werden kann, wenn das Parlament mittels Stärkung der Initiativ-, Kontroll- und Mitwirkungsrechte aufgewertet wird.³⁸ Ähnliches lässt sich meines Erachtens für die österreichischen Landtage festhalten. Und mit der Abschaffung des Proporzsystems³⁹ jüngst in Salzburg und Tirol ist es meines Ermessens nach bei weitem nicht getan. Wollen die Abgeordneten nicht länger zusehen, wie die Exekutive Gestaltungsaufgaben erfüllt, die der Landtag und seine Mitglieder wahrzunehmen haben, so müssen sie sich stärker als bisher in das Gefüge politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung hineinreklamieren.

Zur Zeit und unter den gegebenen Rahmenbedingungen grenzt das Tätigkeitsprofil von Mandataren und Mandatarinnen, die nicht nur die BürgerInnen ins Zentrum ihrer politischen Bemühungen stellen, sondern darüber hinaus gestaltend in den politischen Prozess einzugreifen bemüht sind, an persönliche Selbstausbeutung, ohne dabei allerdings an der Vormachtstellung der Exekutive ernsthaft rütteln zu können. Hier bedarf es nachhaltiger und tiefgehender Reformen; und die Veränderungen in bezug auf etablierte Machtstrukturen sowie Kräfteverhältnisse sollten nicht nur argwöhnisch beobachtet, sondern auch als Chance begriffen werden, politisch-parlamentarische Strukturen im Sinne einer Aufwertung neu zu definieren. Und welche Stellung die Abgeordneten im politischen Systemgefüge letztlich innehaben werden, ist zu keinem geringen Teil eine Frage zukünftiger Selbstpositionierung.

Mit meinen Ausführungen - um hier abzuschließen - habe ich versucht, die Frage nach der Relevanz der Länder als politische Einheiten aus einem ganz bestimmten Blickwinkel zu beantworten. Mir ging es nicht um die Schwäche der Bundesländer und ihrer politischen Institutionen als Konsequenz einer unbefriedigenden Ausgestaltung des österreichischen Föderalismus. Vor dem Hintergrund, dass eine schon seit Jahren konstatierte Krise der Politik immer auch eine Krise des Parla-

37 Als Notiz am Rande sei folgendes erwähnt: Sucht man die politischen Institutionen Landtag-Landesregierung auf den Homepages der jeweiligen Bundesländer, so findet man beispielsweise den Kärntner Landtag unter der Rubrik „Flexible Verwaltung“ (vgl. <http://www.karnten.gv.at/akl/akl.htm>). Auch Informationen zum Burgenländischen Landtag findet man unter dem Titel „Verwaltung“.

38 Hamm-Brücher, Hildegard, Auch eine Demokratie lebt nicht vom Brot allein, in: Helmes Herles/Friedrich w Husemann (Hg), Politikverdrossenheit. Schlagwort oder Zeichen der Krise, Bonn 1993, 75 - 79.

39 Vgl dazu Schausberger, Franz (Hg), Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998, Wien 1999; Fallend, Franz, Regierungsproporz in der Krise, 1997c, 23 - 40.

mentarismus ist, ging es mir um den Länderparlamentarismus in der politischen Praxis. In diesem Zusammenhang zentrierte sich mein Beitrag um zwei Aspekte: Zum einen ist meiner Ansicht nach die *zentrale Funktion der Abgeordneten als Bindeglied zwischen Politik bzw politischer Elite und Bürgern sowie Bürgerinnen* hervorzuheben. Das enthebt die Abgeordneten zwar nicht jeglicher Kritik hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Beziehung zwischen sich und den WählerInnen, betont jedoch die grundsätzliche Wichtigkeit dieser Tätigkeit. Zum anderen bin ich näher auf die konkrete Ausübung der parlamentarischen Funktionen durch den Landtag und seine Mitglieder eingegangen. Kritik an der politischen Praxis insbesondere im Verhältnis zwischen legislativem und exekutivem Apparat dient dabei nicht dazu, die politischen Systeme der Länder in Frage zu stellen, sondern eine *Reform zu fordern, die die Institution „Parlament“ nachhaltig stärkt*. Reformprozesse, wie sie jüngst in Salzburg und Tirol begonnen wurden, sind ein erster Schritt dazu.

Literatur

- Barzel*, Rainer, Ratschläge für Abgeordneten, in: Helmut Herles/Friedrich W. Husemann (Hg), Politikverdrossenheit, Schlagwort oder Zeichen der Krise, Bonn 1993.
- Busek*, Erhard, Landesfürst im 21. Jahrhundert?, in: Wiener Journal, 1997/10, 16-17.
- Dachs*, Herbert, Parteiensysteme in den Bundesländern, in: Herbert Dachs et al (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik, Wien 1997, 877-894.
- Fallend*, Franz, „Kabinettsystem“ und Entscheidungsfindungsprozesse in den österreichischen Landesregierungen, in: Herbert Dachs et al, Länderpolitik, Wien 1997a, 231-354.
- Fallend*, Franz, Konkordanz, Proporz und Koalition. Kabinettsystem und Entscheidungsfindungsprozesse in den Landesregierungen von Salzburg, der Steiermark und Vorarlberg. Dissertation, Salzburg 1997b.
- Fallend*, Franz, Regierungsproporz in der Krise. Zur aktuellen politischen Debatte über die konkordanzdemokratische Regierungsform in Österreichs Bundesländern, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1997c, Heft 1, 23-40.
- Fenno*, Richard, Home Style, House Members in their Districts, Boston 1978.
- Fenno*, Richard, US House Members in their Constituencies, An Exploration, in: American Political Science Review 1977, 883-917.
- Fischer*, Heinz, Das Parlament, in: Herbert Dachs et al (Hg). Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, Wien 1997, 99-121.
- Hamm-Brücher*, Hildegard, Auch eine Demokratie lebt nicht vom Brot allein, in: Helmes Herles/Friedrich W. Husemann (Hg), Politikverdrossenheit. Schlagwort oder Zeichen der Krise, Bonn 1993.
- Herles*, Helmut, Geschlossene Gesellschaft in der Stimmungsrepublik, in: Helmut Herles/Friedrich W. Husemann (Hg), Politikverdrossenheit. Schlagwort oder Zeichen der Krise? Bonn 1993, 11-16.
- Katschthaler*, Hans, Der Föderalismusstreit zwischen Bund und Ländern in Österreich, Salzburg 1998.

- Luther, Kurt R.*, Bund-Länder-Beziehungen: Formal- und Realverfassung, in: Herbert Dachs et al (Hg), Handbuch des politischen Systems. Die Zweite Republik, Wien 1997, 907-919.
- Martin, Albrecht*, Möglichkeiten, dem Bedeutungsverlust der Landesparlamente entgegenzuwirken, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1984, Heft 2, 278-290.
- Patzelt, Werner J.*, Abgeordnete und Repräsentation, Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit, Passau 1993, 57-76.
- Patzelt, Werner*, Das Volk und seine Vertreter: eine gestörte Beziehung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1994a, B 11, 14-23.
- Patzelt, Werner*, Abgeordnete, Parlamente und Bürger: Erwartungen und Enttäuschungen, in: Ulrich Sarcinelli (Hg), Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen PR und Parlamentsdidaktik. Baden-Baden 1994b, 85-105.
- Patzelt, Werner J.*, Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Sonderband zum 25jährigen Bestehen, Opladen 1995, 355-385.
- Pernthaler, Peter*, Für Kompetenz- statt Grenzreformen: Neugliederung oder funktionelle Aufgabenreform, in: Wiener Journal, 1997/10, 15.
- Pitkin, Hanna F.* (Hg), Representation, New York 1969, 1-23.
- Pitkin, Hanna F.*, The Concept of Representation. Berkley/Los Angeles/London 1972.
- Sarcinelli, Ulrich*, Parlamentarische Sozialisation in der Bundesrepublik Deutschland zwischen politischer „Sonderkultur“ und Basislegitimation, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1989, Heft 3, 388-407.
- Schausberger, Franz* (Hg), Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998, Wien 1999.
- Thanner, Theodor*, Föderalismus, quo vadis?, in: Wiener Journal, 1997/10, 13.
- Weber, Karl*, Föderalismus, in: Emmerich Talos et al (Hg), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933, Wien 1995, 122-135.

- Weßels*, Bernhard, Abgeordnete und Bürger: Parteien und Wahlkreis-kommunikation als Faktoren politischer Repräsentation, in: Hans-Dieter Klingemann et al (Hg), Politische Klasse und politische Institutionen, Opladen 1991, 325-356.
- Weßels*, Bernhard, Politische Repräsentation als Prozess gesellschaftlich-parlamentarischer Kommunikation, in: Dietrich Herzog et al (Hg), Parlament und Gesellschaft, Opladen 1993, 99-137.
- Wolfgruber*, Elisabeth, Landtag, in: Herbert Dachs et al (Hg), Handbuch des politischen Systems. Die Zweite Republik, Wien 1997a, 833-846.
- Wolfgruber*, Elisabeth, Politische Repräsentation auf Länderebene. Die Landtage und ihre Abgeordneten, in: Herbert Dachs et al, Länderpolitik, Wien 1997b, 73-230.
- Wolfgruber*, Elisabeth, Die österreichischen Landtage und ihre Abgeordneten: Parlamentarismus in den Ländern am Beispiel der Landtage Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg, Dissertation, Salzburg 1997c.

Landesparlamentarismus und Kulturpolitik der Länder

Lassen Sie mich mit einer Behauptung beginnen: In unserer heutigen Zeit haben Kultur und Kulturpolitik eine weit größere gesellschaftliche Bedeutung als noch vor mehreren Jahrzehnten, eine Bedeutung, die sich im kommenden Jahrhundert weiter akzentuieren wird. Dies hat mehrere Gründe, welche näher darzulegen im Rahmen dieses Referats nicht möglich ist.

Zwei davon will ich hier nur stichwortartig nennen: Einmal ermöglichen Wohlstand und Freizeit heutzutage viel mehr Bürgern, aktiv kulturell tätig zu sein oder konsumierend daran teilzunehmen. Des Weiteren tragen steigende Bildung und eine durch die Säkularisierung unserer Gesellschaft bedingte Suche nach Sinngabe im Leben bei vielen Menschen dazu bei, in der Kultur ein Feld geistiger Beschäftigung aufzufinden. Kultur ist identitätsstiftend. Klassisches Beispiel: die Volkskultur; aber ebenso die sogenannte Jugendkultur, die - als soziologisches und kulturelles Phänomen und durchaus im Zusammenhang mit dem eben Gesagten - in allen sozialen Gruppen eine ständig wachsende Rolle innerhalb unserer gesellschaftlichen Entwicklung spielt.

Es ist weiterhin ein Faktum, dass sich die europäischen Völker - und nicht nur diese - mehr und mehr über ihre kulturellen Leistungen und ihr Kulturerbe definieren. So legt etwa Österreich immer größten Wert darauf, sich als Kulturland, ja geradezu als kulturelle Großmacht darzustellen.

Auf europäischer Ebene gewinnt die Überzeugung immer mehr an Bedeutung, dass es für den europäischen Einigungsprozess wesentlich ist, die Vielfalt der kulturellen Entwicklungen in der Geschichte Europas wie auch das Gemeinsame in dieser Vielfalt zu erkennen und zu fördern. Nicht ohne Grund anerkennt deshalb die Europäische Union in Art 151, dem sogenannten Kulturartikel des EG-Vertrags (in der Fassung des Amsterdamer Vertrages), die Zuständigkeit ihrer Mitgliedstaaten für die Kultur und sieht neben „Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ (Abs 5) außerdem (in Abs 4) vor, dass die Gemeinschaft „bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrags den

kulturellen Aspekten Rechnung" trägt, und zwar - dies ist gegenüber dem bisherigen Artikel 128 neu - „insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen". Bezeichnenderweise erfolgt auch der Großteil der faktischen Kulturförderung der Europäischen Union nicht über die eigentlichen Kulturprogramme, sondern über die Strukturfonds und die Gemeinschaftsinitiativen, in denen die Mitgliedsländer entscheidend die Mittelverwendung mitbestimmen.

Kulturpolitik und in weitaus überwiegendem Maß auch Kulturförderung sind also weiterhin Aufgaben der Mitgliedsländer und ihrer Gliedstaaten. Auf Österreich bezogen bedeutet das, dass an sich gemäß der Generalklausel des Art 15 B-VG die Kulturhoheit bei den Ländern liegt. Dass diese in der Realität durch verschiedene Bestimmungen in Art 10 B-VG wichtigen Einschränkungen unterliegt, braucht hier nicht näher ausgeführt zu werden. Gleichwohl wurde im Zuge der bisher wenig erfolgreichen Bemühungen um eine Bundesstaatsreform eine demonstrative Aufzählung der Länderkompetenzen in Art 15 überlegt und in diesem Zusammenhang die Zuständigkeit für „kulturelle Angelegenheiten" den Ländern - allerdings mit gewissen Einschränkungen - zugeordnet¹.

In der Realität bezieht sich der weitaus überwiegende Teil der kulturellen Tätigkeit der Länder nicht auf Art 15, sondern beruht auf Art 17 B-VG, der die privatrechtliche Tätigkeit des Bundes und der Länder von den Bestimmungen der Kompetenzartikel ausnimmt. Alle Länder - bis auf Wien - haben diese Möglichkeit auch insofern genutzt, indem sie eigene Kulturförderungsgesetze erlassen haben, zuerst Vorarlberg 1974², dann Tirol 1979³, Salzburg 1980⁴ usw. Mit diesen Kulturförderungsgesetzen, von denen einige, wie in Vorarlberg, Salzburg⁵ und der Steiermark, derzeit novelliert werden oder bereits wurden, haben sich die Länder zur Kulturförderung bekannt und haben die Landtage der Exekutive konkrete Handlungsspielräume vorgegeben.

Die Bedeutung der Kultur für die Länder findet jedoch - und dies wäre eigentlich an erster Stelle zu erwähnen - auch auf der Ebene der Landesverfassungen ihren Niederschlag. So bestimmt die Tiroler

1 Siehe dazu „Materialien zur Bundesstaatsreform", Hrsg Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck 1998: Textentwurf der Länder zur Neuordnung des Bundesstaates, 24; Regierungsvorlage betreffend die B-VGN 1996, 40; Peter Kostelka: Vorschläge für eine tiefgreifende Reform des Bundesstaates 154.

2 Vorarlberger Kulturförderungsgesetz, LGBl Nr 4/1974.

3 Tiroler Kulturförderungsgesetz, LGBl Nr 35/1979.

4 Salzburger Kulturförderungsgesetz 1980, LGBl Nr 51/1980; Neufassung 1998, LGBl Nr 14/1998.

5 Salzburger Kulturförderungsgesetz, LGBl Nr 14/1998.

Landesordnung 1989⁶ in Art 7, welcher die „Ziele und Grundsätze des staatlichen Handelns“ festlegt, in Abs 2: „Das Land Tirol hat für die geordnete, den sozialen, wirtschaftlichen und **kulturellen** Bedürfnissen der Landesbewohner entsprechende Gesamtentwicklung des Landes zu sorgen ...“.

Ebenso enthält die Vorarlberger Landesverfassung einen eindeutigen Kulturauftrag⁷ und sieht die Salzburger Landesverfassung als Zielsetzung des staatlichen Handelns des Landes unter anderem „das Bestehen von bestmöglichen Bildungseinrichtungen, die Weiterentwicklung von Wissenschaft, Kunst und Kultur unter Respektierung von deren Freiheit, Unabhängigkeit und Vielfalt, die Bewahrung erhaltenswerter Kulturwerte sowie die Ermöglichung der Teilhabe aller Interessierten an Bildung und am kulturellen Leben“⁸ vor.

Den hier zuletzt genannten Grundsätzen trägt die Tiroler Landesordnung in Art 10 „Kultur und Bildung“, Rechnung, wo es in Abs 1 heißt, dass das Land Tirol „Wissenschaft, Kunst und Heimatpflege sowie das Erwerben von Bildung zu fördern“ hat, und Abs 2 festlegt, dass das Land Tirol „die Freiheit des kulturellen Lebens zu achten und dessen Vielfalt zu fördern“ hat. Damit bezieht sich der Tiroler Landtag auf Art 17a StGG über die Kunstfreiheit und erweitert diesen auf das kulturelle Leben insgesamt.

Ohne dies einfach für alle Länder verallgemeinern zu können, zeigt sich hier deutlich eine Grundhaltung, die der Verwaltung klare Vorgaben für Kulturpolitik und Kulturförderung gibt. Sie ist Ausfluss der - beispielsweise in der Tiroler Kulturpolitik schon seit den Siebzigerjahren in die Praxis umgesetzten - Erkenntnis, dass sich Kultur am besten dann entfalten kann, wenn sich das staatliche Handeln auf die Schaffung von möglichst günstigen Rahmenbedingungen und Infrastrukturen beschränkt und die **Kulturförderung** als Mittel zur Unterstützung der Eigeninitiative innerhalb einer sich pluralistisch entwickelnden Gesellschaft gesehen wird. Dazu im Einzelnen noch später.

Öffentliche Kulturförderung findet in Österreich gewissermaßen auf vier Ebenen statt, nämlich durch die Europäische Union - in einem letztlich doch sehr eingeschränkten Ausmaß, durch den Bund, dessen Förderungstätigkeit sich aus verschiedenen (zum Teil kritisierbaren) Gründen eher auf die Bundeshauptstadt Wien konzentriert, durch die Länder, die einen immer größeren Anteil der Kulturförderung im engeren Sinn

6 Tiroler Landesordnung 1989, idF LGBl Nr 104/1998.

7 Vorarlberger Landesverfassung, LGBl Nr 9/1999, Art 9 (Bildung und Kultur).

8 Landes-Verfassungsgesetz 1999, LGBl Nr 25/1999, Art 9.

tragen, sowie durch die Gemeinden, die in unterschiedlicher Intensität, aber insgesamt wesentlich daran mitwirken.

In diesem Zusammenhang möchte ich hier auf verschiedene, zum Teil schon länger zurückliegende Überlegungen hinweisen, durch eine Abänderung von Art 17 B-VG auch die privatrechtliche Tätigkeit - sprich in diesem Fall die Kulturförderung - kompetenzmäßig den Gebietskörperschaften zuzuordnen. Im Gegensatz zur jetzigen Praxis, durch die der Bund mit einer Vielzahl von Kleinförderungen in den Ländern tätig wird, könnte bei einer Neuregelung sich eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes neben der Erhaltung und dem Ausbau seiner eigenen Einrichtungen im Wesentlichen auf die Förderung gesamtösterreichischer Institutionen eingrenzen lassen. Alle anderen Aufgaben, die nicht jedenfalls einer bundesstaatlichen Koordinierung bedürfen, könnten nach dem Subsidiaritätsprinzip von den Ländern allein besorgt werden. Lediglich für kulturelle Projekte, die überregionale Bedeutung haben und die finanziellen Möglichkeiten eines einzelnen Bundeslandes sprengen, könnte eine gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Ländern determiniert werden. Natürlich müsste dies auch mit einer entsprechenden Neuordnung der finanziellen Mittel verbunden sein. Dies sei hier nur nebenbei und ganz persönlich angemerkt, weil es meines Erachtens nicht nur zu einer Stärkung der Position der Länder, sondern vor allem auch zu einer besser strukturierten und damit sinnvolleren Kulturförderung beitragen könnte.

Neben den Kulturförderungsgesetzen haben die Landtage verschiedene andere Gesetze erlassen, die - auch wenn sie nicht immer Kulturgesetze sind - kulturelle Materien betreffen. Zu erwähnen sind hier etwa die sogenannten Kulturschillinggesetze⁹, mit denen die Länder durch Einhebung von Abgaben auf die Hörer- und Sehergebühren des ORF Mittel für die Kulturförderung erschließen, des Weiteren die der Bau- und Raumordnungskompetenz der Länder nahestehenden Stadtkern- und Ortsbildschutzgesetze¹⁰.

In diesem Konnex verdient ein vielleicht nicht uninteressanter Aspekt spezielle Erwähnung. Die Länder, die ja bekanntermaßen hohe Mittel für die Denkmalpflege aufwenden und für diesen Bereich des Kulturerbes oft wesentlich mehr Geld zur Verfügung stellen als der Bund, haben durch einige Zeit die Übertragung des Denkmalschutzes in ihre Kompetenz angestrebt oder jedenfalls ernsthaft überlegt. Andererseits haben sie, obwohl auch nach verfassungsgerichtlichem Erkenntnis aus dem Jahr

9 So zB Tiroler Kulturschillinggesetz 1997 (Wiederverlautbarung) LGBl Nr 20/1987.

10 So zB Tiroler Stadtkern- und Ortsbildschutzgesetz, LGBl Nr 61/1976 idF LGBl Nr 7/1988.

1964 für historische Gärten und Parkanlagen zuständig (im Sinne der Generalklausel Art 15 B-VG), vor kurzem für eine taxativ festgelegte Liste von besonders bedeutenden Objekten der Übertragung der Zuständigkeit auf den Bund zugestimmt.¹¹

Nun wieder auf die verschiedenen Landesgesetze zurückkommend, sind hier natürlich auch die von mehreren Landtagen erlassenen Musikschulgesetze zu nennen, mit denen in unterschiedlicher Weise die Schaffung von Landesmusikschulen und die Förderung anderer Musikschulen geregelt wird, so zB durch das Tiroler Musikschulgesetz 1992, mit Novelle 1997¹². Die Kultur betreffende Regelungen, wie zB die Befreiung von bestimmten Abgaben bei Veranstaltungen kulturellen Inhalts oder bei der Vorführung von prädikatisierten Filmen, finden sich auch in anderen Gesetzen, wie etwa dem Tiroler Kriegsofferabgabe-¹³ und dem Vergnügungssteuergesetz¹⁴. Auch hier ist der Gesetzgeber vom Wunsch geleitet, kulturelle Aktivitäten zu unterstützen.

Wie bereits erwähnt, findet die kulturelle Tätigkeit der Länder vor allem auf der Basis der Kulturförderungsgesetze statt. Nebenbei bemerkt: Dass Wien bis heute kein derartiges Gesetz verabschiedet hat, resultiert aus der besonderen Situation Wiens als Land und Gemeinde: Die Kulturangelegenheiten werden dort sehr detailliert im Gemeinderat abgehandelt, weshalb die Auffassung vertreten wird, dass ein eigenes Landesgesetz durch die zusätzliche Befassung des wesentlich seltener tagenden Landtags nur zu einer weiteren Komplizierung der ohnehin formal schon aufwendigen Verfahren beitragen würde. So ist in Wien - wie auch sonst in Gemeinden - jede Subventionszusage den sachlich zuständigen Gemeinderatsausschüssen und bei höheren Beträgen auch dem Gemeinderat vorzulegen¹⁵.

Ganz anders stellt sich die Situation in allen anderen Ländern dar. Um das Beispiel der mir besser bekannten Lage in den drei westlichen Bundesländern herauszugreifen: Neben der Verpflichtung der Länder, die kulturelle Tätigkeit zu fördern, legen die Gesetze demonstrativ Förderbereiche fest, zählen Förderungsmaßnahmen auf, bestimmen

11 Die entsprechende Bestimmung siehe Denkmalschutzgesetz, BGBl Nr 170/1999, § 1 Abs 12 (Verfassungsbestimmung).

12 Tiroler Musikschulgesetz, LGBl Nr 44/1992, idF LGBl Nr 58/1997.

13 Tiroler Kriegsoffer- und Behindertenabgabengesetz, LGBl Nr 27/1992, § 3 lit a und d.

14 Tiroler Vergnügungssteuergesetz, LGBl Nr 60/1982, idF LGBl Nr 31/1986, § 2 Abs 5, 6 und 7.

15 Wien: Gemäß Mitteilung der Magistratsabteilung 7 - Kultur der Stadt Wien vom 29.9.1999 sind alle Subventionszusagen von den zuständigen Gemeinderatsausschüssen und bei Beträgen ab ATS 96.000,-- vom Gemeinderat zu bewilligen.

Förderungsvoraussetzungen und verweisen auf von den Landesregierungen zu erlassende Förderungsrichtlinien¹⁶.

Außerdem enthalten sie Bestimmungen über Kulturbeiräte oder Kommissionen und andere beratende Gremien. In Tirol sind beispielsweise sechs Kulturbeiräte¹⁷ (mit jeweils maximal zehn Mitgliedern) „zur fachlichen Beratung der Landesregierung in den Angelegenheiten der Förderung der kulturellen Tätigkeit ... beim Amt der Landesregierung“ eingerichtet und treten unter dem Vorsitz des für kulturelle Angelegenheiten zuständigen Regierungsmitglieds zusammen. Ihre Tätigkeit erstreckt sich im Wesentlichen auf die Beratung in generellen oder grundsätzlichen Fragen, aber auch auf die Abgabe von Stellungnahmen und Gutachten sowie Vorschläge für Preisvergaben. Daneben sind durch die Landesregierung eigene - zum Teil aus Mitgliedern der Beiräte bestehende - Juries für die Landespreise für Kunst und Wissenschaft eingerichtet.

In Salzburg existiert ein einziger, durch die Neufassung von 1998 verkleinerter, „Landes-Kulturbeirat“¹⁸ mit einer Reihe von demonstrativ aufgezählten Zuständigkeiten, so etwa einem Anhörungsrecht bei Baumaßnahmen, und der Möglichkeit, selbst Fachbeiräte einzusetzen und aufzulösen. In Vorarlberg tritt - jedenfalls in der Praxis - die Tätigkeit des Kulturbeirats¹⁹ hinter der der verschiedenen Kommissionen eher zurück. In der dort geplanten Novelle des Kulturförderungsgesetzes sollen deshalb die für alle Kunstsparten eingesetzten Kommissionen stärker verankert werden.

Das neue Salzburger Kulturförderungsgesetz sieht übrigens auch verpflichtende Prozentsätze für die künstlerische Gestaltung von Landeshoch- und -tiefbauten vor²⁰; in Vorarlberg soll in ähnlicher Weise die Kunst im öffentlichen Raum gesetzlich verankert werden. Das Tiroler Kulturförderungsgesetz spricht hingegen nur allgemein von einem

16 So zB Tiroler Kulturförderungsgesetz 1979, § 1 Abs 3, § 3 Abs 1, § 4 und 5, § 6; sowie Salzburger Kulturförderungsgesetz 1998, § 2 Abs 4, § 3, § 4, Abs 1 - 5 (ohne Verweis auf Förderungsrichtlinien). Das derzeit in gänzlicher Überarbeitung befindliche Vorarlberger Kulturförderungsgesetz 1974 zählt lediglich in § 1 Abs 3 und 4, die Förderungsbereiche und -maßnahmen auf.

17 Tiroler Kulturförderungsgesetz, § 7.

18 Salzburger Kulturförderungsgesetz 1998, §§ 5 - 7. Der Landes-Kulturbeirat hat 24 Mitglieder (§ 5 Abs 2); die Bildung von Fachbeiräten ist in § 5 Abs 8 geregelt, in welchem auch ein eigener Beiratsausschuss mit acht Mitgliedern vorgesehen ist.

19 Vorarlberger Kulturförderungsgesetz 1974, §§ 3, 4 und 7. Die Bestimmungen über die Volksbildungskommission, die Kunstkommission und sonstige Kommissionen siehe §§ 4 bis 6.

20 Salzburger Kulturförderungsgesetz 1998, § 3 Abs 3.

„angemessenen Teil der Baukosten“ für „bauliche Anlagen des Landes, die öffentlichen Zwecken dienen“²¹.

Damit ist bereits die Praxis der Kulturpolitik und auch des Verhältnisses der Landesparlamente zu den Regierungen und den Ämtern angesprochen. Dem Verfassungs- und gesetzlichen Auftrag entsprechend, ist die Kulturpolitik bemüht, der Freiheit des kulturellen Schaffens, der Unabhängigkeit und Vielfalt der kulturellen Tätigkeit Rechnung zu tragen sowie dem Anspruch aller auf Teilnahme am kulturellen Leben Genüge zu tun und den Abbau sozialer und regionaler Benachteiligungen in kulturellen Belangen - hier zitiert im Sinne des Salzburger Kulturförderungsgesetzes - zu fördern.

Die Förderung erstreckt sich zwar vor allem auf finanzielle Leistungen, aber auch auf Beratung und verschiedene zusätzliche Serviceangebote. Dem Grundsatz des „Ermöglichen-Helfens“ entsprechend, werden Einrichtungen und Projekte unterstützt; die Länder greifen jedoch nicht dirigistisch, interventionistisch oder inhaltlich in die jeweiligen Projekte ein. Im Rahmen des vorgegebenen Haushaltsvoranschlags können die Subventionen durch die jeweiligen Regierungsmitglieder oder Landesregierungen vergeben werden. Daraus erklärt sich dann auch die vergleichsweise geringere Rolle der Landesparlamente in der Praxis der Kulturpolitik, die ja zumeist und im Wesentlichen eine Förderung von privaten Initiativen darstellt. Eine Genehmigung der Landtage ist jedenfalls beim Haushaltsvoranschlag und bei Projekten, deren Finanzierung künftige Haushaltsjahre betrifft²², erforderlich. In Wien müssen, wie bereits erwähnt, alle Subventionen über den Gemeinderat oder seine Ausschüsse genehmigt werden.

In diesem Zusammenhang ist auf das Bemühen einzelner Länder hinzuweisen, im Sinne größerer Planungssicherheit von Kultureinrichtungen für mehrere Jahre gültige Subventionszusagen zu geben. Konkret sei hier etwa Wien genannt, wo seit kurzem die Möglichkeit zu über drei Jahre laufenden Verträgen mit Kulturinstitutionen besteht²³. Eine ähnliche Regelung gibt es inzwischen ebenso in Salzburg²⁴ und wird auch in Vorarlberg diskutiert. In Tirol wurde diesbezüglich bisher dagegen argumentiert, dass sich in diesem Fall der ohnehin schon durch

21 Das Tiroler Kulturförderungsgesetz 1979 sieht in § 3 Abs 2 lediglich vor, dass bei der „Errichtung von baulichen Anlagen des Landes, die öffentlichen Zwecken dienen, ... ein angemessener Teil der Baukosten für die künstlerische Ausgestaltung zu verwenden“ ist.

22 Siehe zB Tiroler Landesordnung 1989, idF LGBl Nr 104/1998, Art 61.

23 Mitteilung der Magistratsabteilung 7 - Kultur vom 23.9.1999.

24 Salzburger Kulturförderungsgesetz 1998, § 4 Abs 7.

Pflichtausgaben stark eingeschränkte Gestaltungsspielraum des Landtags noch weiter verengen würde.

Neben dem Haushaltsvoranschlag sind es vor allem größere Regierungsvorhaben im Sinne der Schaffung von Rahmenbedingungen und Infrastrukturen, die eine unmittelbare Zusammenarbeit von Landtag und Kulturpolitik bedingen. Bereits erwähnt wurden gesetzliche Regelungen, wie etwa die Musikschulgesetze, mit denen die Länder ihrem Musikschulwesen eine klare Struktur verschaffen. Dazu kommen Projekte der Landesregierungen, die im Sinn einer aktiven Kulturpolitik Leistungen anbieten wollen, zu denen die Privatinitiative allein nicht in der Lage ist.

Zu diesen Projekten, die immer wieder auch in Regierungserklärungen ihren Niederschlag finden, gehören etwa Errichtung und Ausbau von Museen und Kunsthäusern (häufig mit Schwerpunkt auf zeitgenössischer Kunst), die Durchführung von großen, zum Teil ganz neuen Konzeptionen folgenden Landes- und anderen Ausstellungen²⁵, oder mit anderen Ländern kooperativ durchgeführte Großprojekte, wie beispielsweise die Beteiligung der Europaregion Tirol/Südtirol/Trentino an der EXPO 2000 in Hannover²⁶. Für Salzburg wäre hier besonders das „Salzburger Museumskonzept“ mit einem Gesamtumfang von mehr als 500 Millionen Schilling, für Vorarlberg die Errichtung des Kunsthhauses Bregenz mit anschließender Gründung einer Betriebsgesellschaft für die Vorarlberger Kultureinrichtungen zu nennen, eines Unternehmens übrigens, das in ähnlicher Form auch das Land Tirol mit der Schaffung einer Kulturbetriebe GmbH ins Auge gefasst hat. Ähnlich zu sehen ist auch die Umwandlung der Wiener Festwochen aus einem Verein in eine GmbH.

Aus diesen Ansätzen ist ersichtlich, dass die Länder zunehmend bemüht sind, eigene kulturelle Einrichtungen zwar im Landesbesitz zu belassen, ihnen aber durch die Schaffung privatwirtschaftlicher Strukturen bzw. zeitgemäßer Organisationsformen einen geeigneteren Handlungsspielraum zu ermöglichen.

Um wieder direkt zu den Landtagen und ihrer kulturpolitischen Tätigkeit zurückzukommen, ist hier natürlich auch auf die Rolle der jeweils zuständigen Landtagsausschüsse einzugehen. Im Zuge der Behandlung von Regierungsvorlagen hat sich beispielsweise der Ausschuss für Kunst, Kultur, Schule und Sport des Tiroler Landtags wiederholt mit den verschiedenen Museums-, Kunsthallen- und Galerieprojekten des Landes befasst, eine Sondersitzung zur Koordinierung der Vorhaben

25 Landtagsbeschluss vom 11.3.1998 betreffend Landesausstellung 2000.

26 Landtagsbeschluss vom 2.7.1998 betreffend EXPO 2000 Hannover, Beteiligung der Europaregion Tirol.

durchgeführt, weitere Konzepte angefordert und sich durch Besichtigungen vor Ort über die geplanten Maßnahmen informiert.

Auch wurde beispielsweise auf Initiative des Landtags die Landesregierung beauftragt, die Möglichkeiten zur Errichtung eines „Medienhauses“²⁷ zu prüfen. Daraus zeigt sich doch immer wieder ein enger Konnex von Legislative und Exekutive in Kulturangelegenheiten, ein Konnex übrigens, der auch in ganz informeller Weise durch Informationsgespräche des Kulturausschusses mit dem Kulturreferenten und der Kulturabteilung seinen Ausdruck gefunden hat.

Natürlich spielt ebenso die Kontrolle der Landesverwaltung durch die Landtage eine erhebliche Rolle. Prüfungen durch den Bundesrechnungshof als Organ der Landtage, durch Landesrechnungshöfe oder Landeskontrollämter finden regelmäßig punktuell und auch immer wieder generell statt. In diesem Zusammenhang ist - jedenfalls meinerseits - von der Erfahrung zu berichten, dass sich die jeweiligen Kontrollorgane zunehmend einer - um sie einmal so zu nennen - dialogischen Vorgangsweise bedienen und dadurch mehr als früher **beratend** mit den geprüften Stellen zusammenarbeiten. Meines Erachtens trägt dieser kritische Dialog nicht unwesentlich zur Verbesserung sowohl des Klimas als auch der von den Dienststellen zu erbringenden Leistungen bei.

Gewissermaßen eine Tiroler Spezialität stellt der so genannte „Dreier-Landtag“ dar, bei dem sich die Landtage von Südtirol, Tirol und dem Trentino (der Vorarlberger Landtag hat Beobachterstatus) zu gemeinsamen Sitzungen treffen und - natürlich in formell nicht bindender Weise - die jeweiligen Landesregierungen zur Durchführung von Untersuchungen oder zu konkreten Maßnahmen auffordern. So hat beispielsweise der Dreier-Landtag 1998 in Meran beschlossen, „für eine zukünftige grenzüberschreitende Landesausstellung ein Projekt über ein Gegenwartsthema zu entwickeln“ und auch Untersuchungen über Lehrbücher, Austauschprogramme von Sprachlehrern und den Ausbau der Unterrichtsmethoden für Deutsch und Italienisch in Angriff zu nehmen²⁸.

Ganz generell gesagt, hat die kulturelle Außentätigkeit der Länder in den letzten Jahren zugenommen: von Projekten, die unter Mitwirkung der Landtage zustande gekommen sind, wie beispielsweise gemeinsame Landesausstellungen und Weltausstellungspräsentationen, über die Zusammenarbeit in transnationalen Arbeitsgemeinschaften - hier seien

27 Landtagsentschließung vom 1.7.1998 betreffend Medienhaus.

28 Gemeinsame Sitzung der Landtage von Südtirol, Tirol, Trentino und Vorarlberg im Beobachtungsstatus, Meran, 19.5.1998.

die Arge Alp und die Arge Alpen Adria erwähnt - bis hin zu einer Vielzahl von Förderungsmaßnahmen, mit denen die Länder ihren Kulturschaffenden den Weg in die internationale Kunst- und Kulturszene erleichtern wollen.

Auch auf europäischer Ebene wirken die Länder mit, sei es im Rahmen des Europarats oder in der Europäischen Union, dort im Ausschuss der Regionen und in verschiedenen Spezialausschüssen, wie etwa dem im Rahmen des Rates der EU tätigen Kulturausschuss (durch einen gemeinsamen Ländervertreter bzw einen Vertreter der Verbindungsstelle der Länder in der Ständigen Vertretung Österreichs). Wenn es auch in kulturellen Angelegenheiten noch nicht zur unmittelbaren Mitwirkung von Ländervertretern an der Willensbildung im Rat gemäß Art 23d Abs 3 B-VG gekommen ist, so haben doch die Länder über die Landeskulturreferentenkonferenz durch die Abgabe von einheitlichen Stellungnahmen - konkret bei der Ausarbeitung des Förderungsprogramms „Kultur 2000“ - gemäß Abs 2 des erwähnten Artikels erfolgreich spezifische Länderwünsche eingebracht.

Ohne hier näher auf die zahlreichen Aspekte der Kulturpolitik im Zusammenwirken von Legislative und Exekutive eingehen zu können, möchte ich abschließend feststellen, dass die österreichischen Bundesländer in ihrer jeweils ausgeprägten Individualität und den sich daraus naturgemäß ergebenden unterschiedlichen Schwerpunkten dazu beitragen, ihr kulturelles Erbe zu erhalten und zu pflegen, ein freies und offenes Kulturklima zu entwickeln und damit der Vielfalt der Kulturen und kulturellen Äußerungen unter einem gemeinsamen europäischen Dach zu dienen. Wenn sich, wie eingangs erwähnt, unsere Identität in einem hohen Maß über die Kultur und ihre Leistungen begründet, dann ist damit auch einiges zu einer positiven Entwicklung der regionalen, nationalen und europäischen Identität ausgesagt.

Abschließend möchte ich noch meinen Kollegen in Salzburg, Vorarlberg und Wien danken, die mir mit zahlreichen Auskünften geholfen und dazu beigetragen haben, dass ich das mir gestellte Thema wenigstens ansatzweise im Ländervergleich behandeln konnte.

Diskussion

Maria Hampl-Fuchs, Erste Landtagspräsidentin:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Eine Anmerkung und eine Frage. Die Anmerkung: Das Land Wien, der Wiener Landtag hat keinen einzigen Schilling Budget, und das ist der Hauptgrund, weswegen alle Beschlüsse die Kulturpolitik oder deren Förderung betreffend im Gemeinderat beschlossen werden müssen und können. Aber die Personen sind total identisch, also die 100 Landtagsabgeordneten sind auch die 100 Gemeinderäte der Stadt Wien.

Die Frage, die ich stellen will und die mich bewegt, ist im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Regionalismus. Gibt es schon Überlegungen über die Staatsgrenzen hinaus, regionale Zusammenschlüsse zu ermöglichen, weil ich glaube, dass es gerade im Hinblick auf die Osterweiterung wichtig wäre, solche regionale Verankerungen zwischen den Staaten zu ermöglichen?

Jürgen Weiss, Präsident des Bundesrates:

Meine Damen und Herren! Die in den Landtagen, nicht nur in Österreich, gestellte Sinnfrage wird häufig mit der Frage nach der optimalen Regionengröße verknüpft und man beginnt gleichzusetzen, klein sei schwach und daher nicht zukunftssträftig. Ich denke, dass für unseren Bestand in der Zukunft andere Gegensatzpaare maßgeblich sein werden, etwa ob man schnell oder langsam agiert, ob man innovativ oder träge ist, ob man schuldenfrei oder finanziell abhängig ist, und das ließe sich noch beliebig fortsetzen. Aber selbst wenn man das Konzept der arithmetischen Größe verfolgt, scheint mir das Konzept dieser drei Großregionen in sich nicht ganz schlüssig zu sein. Wenn wir es umsetzen, landen wir bei einer Regionengröße, die in Deutschland solche Länder haben, die dort von dieser Denkschule als zu klein angesehen werden. Also das würde dann wohl zu der Frage führen, ob dann nicht ganz Österreich als passende Region anzusehen wäre. Das will ich aber nicht weiter kommentieren.

Ich denke, und da schließe ich an Präsident Schreiner an, dass die Einflussgrenzen staatlichen Handelns künftig ganz anderen Grenzen als wir das bisher gewohnt sind, folgen werden. Wir können das heute schon am Beispiel der Gemeinden ablesen. Eine bestimmte Gemeinde gehört der Tourismusregion A, dem Verkehrsverbund B, dem Abwasserverband C und dem Einzugsgebiet der Schule D an. Und so ähnlich kann sich das, denke ich, auch auf europäischer Ebene entwickeln, wenn die

Grenzen wirklich weggefallen sein werden. Eine ganz wichtige Grenze besteht ja noch, das ist das Geld. Landläufig beginnt das Ausland ja dort, wo man nicht mehr mit dem eigenen Geld zahlen kann, und wenn diese Grenze verschwunden sein wird, wird das ein ganz gewaltiges psychologisches Näherrücken und ein wirkliches Verschwinden der Grenzen in einem wesentlichen Teil Europas sein. Daher werden wir es künftig mit einem ganz anderen Grenzbegriff und mit einer ganz anderen Flexibilität zu tun haben.

Und daran knüpft sich jetzt meine Frage, ob das bisherige Instrumentarium, das den Regionen, teilweise auch den Gemeinden, für solche flexible Kooperation und sachbezogene Kooperationen zur Verfügung steht, ob das für die Zukunft angemessen flexibel ist?

Dr. Eva Klotz, Landtagsabgeordnete:

Ich würde mich vor allem auf jene Aussage beziehen, wonach die Bestimmung der Grenzen im künftigen Europa der Regionen, weitgehend keine Sache der politischen Entscheidung mehr sei, sondern sich aus den sich nach ihren Sachgesetzmäßigkeiten herstellenden neuen Fließgleichgewichten richten würde. Ich bezweifle das, denn so wie es heute ist, und ich nehme natürlich als Bezugspunkt Südtirol, sind es eben gerade die politischen Entscheidungen, welche verhindern, dass beispielsweise gerade die Länder Südtirol und das Bundesland Tirol in verschiedenen Bereichen echt entscheidungsfähig sind.

Meine Frage deshalb, und ich weiß, dass das eher eine rhetorische Frage ist, wann Ihres Erachtens Europa so weit sein wird oder fähig und bereit sein wird, diesbezüglich politische Entscheidungen zu treffen. Das heißt, die regionale Gliederung über die so genannte nationalstaatliche Gliederung zu heben. Für mich wäre immer noch das Europa der Regionen ein Europa, in dem eben die Regionen die zweite Ebene darstellen. Die Frage aber ist, wann wird Europa so weit sein? Und für uns Südtiroler ist das eine aus vielen Gründen sehr sehr entscheidende Frage.

Ass.Prof. Dr. Georg Lienbacher:

Präsident Schreiner hat die These vertreten, dass es einerseits in Europa ein verstärktes Bedürfnis nach Regionalismus gibt, dass aber andererseits im Zusammenhang mit der europäischen Integration und insbesondere mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union viel an Einflussmöglichkeiten und Kompetenzen der Länder nach Brüssel abgegeben worden sind. Für mich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie weit nicht die Länder selbst dafür Mitverantwortung tragen? Lassen Sie mich dazu zwei Punkte ansprechen:

1. Im Bereich der vergebenen Chancen für die Länder fällt mir die Organisation der Mitwirkungsrechte bei Rechtsetzung in der Europäischen Union und deren verfassungsrechtliche Festschreibung ein. Ich spreche hier insbesondere die Integrationskonferenz der Länder an, von der ich den Eindruck gewonnen habe, wenn ich das pointiert formulieren darf, dass sie ein typisches Beispiel einer Totgeburt bzw. eines Formelkompromisses ist. Die Integrationskonferenz funktioniert in Wirklichkeit nicht und sie ist daher auch in Vergessenheit geraten. Ich beziehe mich diesbezüglich insbesondere auf einen Artikel von Präsident Schreiner im Journal für Rechtspolitik, wo er das sehr deutlich und sehr klar herausgearbeitet hat. Sind hier nicht Versäumnisse der Länder festzustellen, sich so zu organisieren, dass tatsächlich auch Länderinteressen vertreten werden können und dass die Länder dem Bedürfnis, ihre Interessen durchzusetzen, auch effektiv nachkommen können.
2. Ein weiteres Beispiel für die Unfähigkeit, gemeinsame Interessen zu vertreten, ist die Bundesstaatsreform. Sie wissen, dass sie über viele Jahre hinweg sehr stark diskutiert wurde und immer wieder ad acta gelegt worden ist. Sie ist mehrmals zur Regierungsvorlage gediehen und dann in den Parlamentsschubladen verschwunden. Angesichts dieser Entwicklungen gewinnt man nicht selten den Eindruck, dass das Prinzip divide et impera von Bundesseite nach wie vor große Früchte zu tragen scheint, was ich auch darauf zurückführe, dass die Länder einfach nicht in der Lage sind, sich entsprechend zu organisieren und ihre Interessen zu vertreten. Ich habe es oft genug erlebt, dass gerade im Zusammenhang mit der Diskussion der Bundesstaatsreform von Bundesseite gesagt wurde - und erlauben Sie mir, wenn ich das hier wirklich burschikos so sage - „einen Landeshauptmann werden wir schon finden, der nicht der Meinung der anderen ist“, und damit ist die Sache gestorben. Wie oft ist von Seiten eines Bundeskanzlers oder eines Staatssekretärs im Bundeskanzleramt den Landeshauptmännern entgegengehalten worden, ja wenn ihr Euch in diesem Punkt nicht einmal selbst einig seid, wie sollen wir dann auf Bundesebene einer Lösung zustimmen. Diese Vorgänge sind es, die für die Länder Anlass genug sein müssten zu fragen, wie man die Durchsetzung gemeinsamer Fragestellungen und Interessen besser organisiert und sich effektiver artikuliert. Meine Frage an Sie, Herr Präsident Schreiner, wäre daher: Haben Sie Vorstellungen, wie hier Abhilfen geschaffen werden können?

Mag. Johann Maier, Abgeordneter zum Nationalrat:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Eine kurze Vorbemerkung, Herr Präsident Schreiner, Sie haben als Grund für diese Föderalismusdiskussion Stimmen aus der Steiermark genannt. Ich glaube, man muss es konkretisieren. Es ist eine Diskussion, die innerhalb der Österreichischen Volkspartei stattfindet, und es würde mich freuen, wenn diese Diskussion verstärkt auch in der Österreichischen Volkspartei stattfinden würde. Das nur als Vorbemerkung.

Ich möchte auf einen Bereich eingehen, der heute leider nicht angesprochen worden ist. Ich zitiere Sie, Herr Präsident: Sie haben gemeint, auf dem Weg nach Europa erleben wir eine Verdünnung der Legitimitätsstruktur. Ich möchte jetzt die Diskussion auf eine Ebene lenken, die meiner Ansicht nach dieser Föderalismusdiskussion, wie wir sie heute führen, widerspricht. Letzte Woche wurde der Weisenbericht der Kommission veröffentlicht, ein Europa der zwei Ebenen, mit angeblich dem Wegfall des Einstimmigkeitsprinzipes. Meine Frage daher, Herr Präsident: Wie sehen Sie die Chancen für den Föderalismus gerade unter diesem Aspekt?

Und der zweite Teil meiner Frage bezieht sich auf die multinationale Seite. Wir diskutierten das MAI-Abkommen, mit der Kritik im sozialen Bereich, im Umweltbereich, im Konsumentenschutzbereich, oder ganz konkret, dass eine regionale Wirtschaftsförderung nicht mehr möglich wäre. Nun stehen die Millenniumsgespräche in Seattle über die WTO bevor. Und sollte es nun zu einem derartigen multilateralen Regelungswerk dieser Art kommen, wird eine weitere Entgrenzung einsetzen, die Legitimitätskrise der Demokratien wird weiter steigen und eine Föderalismuspolitik, wie wir sie hier verstehen, wird nicht mehr möglich sein, da der politische Gestaltungsraum auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften begrenzt wird. Die Politik wird durch den Markt, durch die Politik der Konzerne ersetzt.

Was mich einfach interessieren würde, weil es eine der Zukunftsfragen ist, wie sieht eigentlich die Gegenstrategie der Länder und der Regionen aus? Oder anders ausgedrückt, gibt es dann noch einen Föderalismus oder einen Regionalismus? Das wäre meine konkrete Frage. Zu Frau Dr. Wolfgruber darf ich sagen: Es hat mir sehr gut gefallen, wie sie gemeint hat, Abgeordnete sehen sich oft als nachgeordnete Dienststelle von Regierung und Verwaltung. Ich möchte das bestätigen, mir geht es im Nationalrat auch in dieser Form.

Dr. Martin Polaschek:

Als jemand, der konkret mit Landesrat Hirschmann zusammengearbeitet hat, kann ich kurz sagen, das mit dem Sommerloch hat nicht so ganz gestimmt, denn er hat schon 1997 darüber gesprochen, die Länder in drei Großregionen zusammenzufassen. Das Modell Steiermark, dem er ja vorsteht, war dann aber durchaus bereit, weiter darüber nachzudenken, und ich hatte die Ehre und die Freude, 15 Monate lang hauptberuflich, von der Universität karenziert, für das Modell Steiermark zu arbeiten und eine Dokumentensammlung und eine wissenschaftliche Studie zu verfassen, die von Landesrat Hirschmann heuer im Sommer präsentiert wurde, in der durchaus andere Wege aufgezeigt wurden. Also, dass es nur ein Sommerloch war, davon kann nicht die Rede sein. Viele Abgeordnete und auch Sie, Herr Präsident Schreiner, haben die Studie ja bekommen, also es kann keine Rede davon sein, dass das eine einmalige Aktion war, ich glaube, auch der Herr Präsident Weiss hat das Buch bekommen. Da steht genug drin.

Zum anderen, ich möchte Frau Wolfgruber fragen, weil mich das sehr fasziniert hat. Wir haben auch eine Umfrage gemacht zur Identität der Länder. Es wird immer wieder die Funktion der Länder 1918 und 1945 angesprochen, diese staatsbildende Funktion - ich bin auch Verfassungshistoriker -, ich frage mich immer wieder, wie weit es nicht einfach Politiker in den Ländern sind, aktive Menschen in den Ländern, denn wenn ich an 1933, an den Februar und Juli 1934 und an den März 1938 denke, habe ich sofort das Gegenbeispiel bei der Hand, dass die Länder eigentlich überhaupt nichts tun. Im Gegenteil, die Länder tragen genauso zur Zerstörung des österreichischen Staates bei, wie viele andere auch.

Und ein dritter Punkt, der mich sehr interessieren würde - der Herr Landtagspräsident hat die Heteronomie angesprochen. Es sind verschiedenste Faktoren, die zur Abgrenzung der Länder dienten, heute nicht mehr vorhanden. Er wollte dann kurz darauf eingehen im Referat, ich habe das aber nicht ganz verstanden, wo, das würde mich sehr interessieren, wo sehen Sie dann heute die Abgrenzung, wie zeichnet sich jetzt die Identität der Länder aus? Sie haben kurz über das Beispiel Salzburg gesprochen, ich weiß, Sie interessieren sich immer sehr dafür, hier vor allem mit Bayern in Kooperation zu treten; dann würde ich aber die provokante Frage stellen: Wenn wir jetzt dieses System durchziehen, dann hat Salzburg Stadt wahrscheinlich ein sehr großes Interesse daran, sich mit den Bayern zu arrangieren, dann frage ich mich, ob sich die Radstädter aber nicht lieber mit den Steirern zusammentun, und sich möglicherweise hier eine Grenze innerhalb des Landes zieht. Wir haben das Beispiel genauso in der Steiermark, da frage ich mich, ob ich dieses System nicht auf die Gemeinden herunterbrechen muss, weil eigentlich

dann dort die wirkliche Selbstverwaltung und die wirkliche Autonomie passiert, meiner Meinung nach mehr als in den Ländern.

Landtagspräsident Univ.Prof. Dr. Helmut Schreiner:

Zum Ersten, Frau Präsidentin Hampl-Fuchs, „staatsübergreifende Modelle“: Ich glaube, es gibt im ganz Kleinen ein hervorragendes Modell, die EUREGIO, die im Bereich Salzburg und Bayern funktioniert. Meines Wissens haben über 100 Gemeinden eine derartig intensive Kooperation, die dazu führt, ob es die politischen Gremien wollen oder nicht, dass dort Beschlüsse gefasst werden. Der Nahverkehr, der nicht mehr von einer Seite allein in die Hand genommen werden kann, wird dort zB koordiniert. Einheitliche Tarife, mit Durchtarifierung, werden zB demnächst kommen. Ein einheitliches Abwasserbeseitigungssystem, die Abgleichung der örtlichen Raumordnungsprogramme, was Wohnen und Wirtschaften betrifft, sind weitere Beispiele. Wir sehen heute das Phänomen offene Grenzen; immer mehr Salzburger wohnen, weil die Grundpreise billiger sind, in Freilassing. Das hat Bedeutung für die Abgleichung und Harmonisierung der Raumordnungsprogramme, das kann nicht mehr regional gelöst werden, also innerhalb der Bundesländergrenzen, aber auch nicht auf Gemeindeebene. Dieser Entwicklung müssen wir uns alle beugen. Da ist sehr viel drinnen was zukunftssträchtig ist. Salzburg und der bayerische Raum ist deswegen so wichtig, weil hier die Entwicklungen rascher gehen als anderswo, weil keine Sprach- und KulturbARRIERE vorhanden ist, wie in anderen Bereichen.

Ein weiteres Beispiel, wo es bereits relativ erfolgreiche Kooperationen über Ländergrenzen gibt, ist die ARGE ALP, um die ist es ein wenig still geworden, aber dort hat es sehr interessante Kooperationen gegeben. Man soll nichts Neues erfinden, das, was besteht und funktioniert, sollte man prüfen, ob das nicht auf die Ebene des Offiziellen gehoben werden kann.

Zur Frage von Herrn Präsident Weiss zur optimalen Regionengröße, ob das bisherige Instrumentarium für eine sachbezogene Kooperation angemessen ist? Wir haben in Österreich das große Glück, dass die Privatwirtschaftsverwaltung nicht den Kompetenzregeln folgt, daher können die Länder in einem sehr erheblichen Ausmaß überall dort, wo sie nicht zuständig sind, ohne dass man ihnen gleich auf die Finger klopft, tätig werden und koordinieren. Das ist wichtig, aber es ist viel zu wenig. Ich glaube, man sollte einmal darüber nachdenken, warum keine Bundesstaatsreform in Österreich das Prinzip bricht, dass die Länder einstimmig vorgehen müssen, wenn sie etwas wollen. Es müsste ja möglich sein, angesichts der Erfordernisse, ja der Notwendigkeit der Zusammenarbeit bei der Erfüllung der eigenen Aufgabenstellungen, dass

man Instrumente entwirft, wo es auch Mehrheitsbildungen gibt. Ich weiß, das ist eine heilige Kuh in Österreich, aber das müsste es einmal geben, sowohl zwischen den Gemeinden wie auch zwischen den Ländern und darüber hinaus. Mit dem wird man irgendwann einmal rechnen müssen, das bisherige Instrumentarium funktioniert hier nicht, denn das ist immer der kleinste gemeinsame Nenner. Ich darf zB die „Geschichte“ mit dem Tierschutz in Erinnerung rufen. Der kleinste gemeinsame Nenner funktioniert meistens nicht. Wenn wir kein neues Instrument schaffen, kann die Antwort immer nur sein: Dann macht halt eine Bundeskompetenz daraus, weil einfach die bisherigen Instrumente nicht funktionieren, nicht geeignet sind.

Zur Frage von Frau Abgeordnete Klotz und der Rolle der Grenzen: Nun, ich meine, zumindest einmal in den Bereichen, die die EU mit ihren vier Freiheiten umschreibt, spielen nationale Grenzen kaum eine Rolle. Das wird immer stärker werden, weil der Harmonisierungsdrang der EU in diesen Bereichen immer stärker ist. Sicher wird es Bereiche geben, wo diese Harmonisierungswirkung der EU nicht unmittelbar im Vordergrund steht. Aber in diesen Bereichen ist es dann auch immer so - im kulturellen Bereich etwa -, dass dort der Einfluss der Nationalstaaten kein direkt bremsender mehr sein kann. Dabei geht es dann höchstens um die Frage, wo werden Förderungsmittel national zur Verfügung gestellt und wo nicht. Aber ansonsten, ich glaube mich richtig zu erinnern, dass für die Nordtiroler jedenfalls die Möglichkeit, sich in der EU in Richtung Südtirol zu orientieren, einer der wesentlichen Faktoren war, den EU-Beitritt in besonderer Weise zu forcieren.

Diese Beseitigung der politischen Sperrwirkung der Grenzen ist wieder besonders deutlich dort, wo es keine Kultur- und Sprachgrenzen gibt. Mit dem Euro - an der Grenze sieht man schon jetzt keine Schlagbäume mehr - wird dieser Prozess der Entgrenzung innerhalb der bestehenden Regionen sicher noch mehr zunehmen. Man müsste es jetzt an den Einzelfällen zeigen, wie diese Entwicklung vor sich geht. Sie ist meines Erachtens nicht mehr aufzuhalten. Jetzt wäre ein Ökonom gefragt, einmal die Entwicklung der Infrastruktur im ökonomischen Bereich des salzburgisch-südbayerischen Raumes zu zeigen. Es wäre einmal interessant, die Vernetzung, die in Riesenschritten vorangeht, zu sehen. Vor kurzem hat eine Studie dies am Sektor Wohnen aufgezeigt. Das ist schon faszinierend, zu sehen, was sich hier abspielt.

Herrn Dr. Lienbacher kann ich nur zustimmen. Die Versäumnisse sind - man soll immer bei der eigenen Tür anfangen - bei den Ländern, um es einmal so salopp zu sagen, gar nicht so gering. Ich darf nur ein Beispiel herausgreifen: Es gibt ein Gentlemen's Agreement, eine Vereinbarung

im Vorfeld des Rechtlichen zwischen dem Bund und den Ländern, die es - im Gegensatz zur Bundesrepublik - den österreichischen Bundesländern ermöglicht, im Vorfeld der Normenbildung der Europäischen Union in den Ratsausschüssen und den Arbeitsgruppen der Kommission mit Experten anwesend zu sein. Dadurch gibt es einen enormen Informationsvorsprung der österreichischen Bundesländer. Wenn sie wollen, sind sie im selben Augenblick wie der Bund informiert. Das ist ein Punkt, der zwar formaljuristisch nicht weiß Gott was bringt, aber eine ungeheure Aufwertung der Landtage bringen könnte. Von Zeit zu Zeit wird das im Salzburger Landtag dadurch versucht, dass etwa, wenn der Chef der Agrarabteilung in Brüssel ist, um in den entsprechenden Gremien vorberatend tätig zu werden, der dann dem Landtag Bericht erstattet. Das ist eine materielle Ankoppelung und damit wird die Landespolitik in einen unmittelbaren Zusammenhang zur EU-Politik gebracht. Und, ich werde darauf noch zurückkommen, das sehe ich als Legitimitätsvermittlung, wenn man in Fragen der Europäischen Union, die die Region betreffen, schon zum richtigen Zeitpunkt dabei ist und auf die echten Entscheidungsträger einwirken kann.

„Divide et impera“ ist das Motto des Bundes. Der Bund behandelt die Länder normalerweise wie dezentrale Verwaltungseinheiten. Aber in einem Punkt sind wir souveräne Staaten. Wenn wir vom Bund etwas wollen, wird Einstimmigkeit verlangt. Der strategische Fehler liegt leider darin, dass es die Landtage noch nicht zuwege gebracht haben, die gesetzgeberischen Interessen selber zu repräsentieren. Es bestand einmal die Möglichkeit im Zusammenhang mit der IKL, dass die Forderung, dass Gesetzgebungsfragen von den Landtagen repräsentiert werden, kurz vor der Aufnahme in das Gesetz stand. Ich verrate kein Geheimnis, dass es einer meiner Kollegen aus einem großen Bundesland war, der das zu Fall gebracht hat, sodass die Landeshauptleute auch hier die Länderinteressen vertreten. Ein Landeshauptmann als Chef der mittelbaren Bundesverwaltung braucht von früh bis abends den Bund, vom Finanzminister angefangen bis weiß Gott wohin. Daher ist dessen Bewegungsspielraum weit enger als der der Landesgesetzgebung selbst. Und daher ist die IKL eine Totgeburt für mich, sie bringt nichts, noch dazu, wo jetzt auf einmal mit Rückendeckung des Bundeskanzleramtes von der Landeshauptleutekonferenz ganz etwas anderes gesagt wird als ursprünglich in den Erläuterungen stand. Zunächst hieß es, es ist Sache der Länder, wen sie für die Unterschriftsleistung oder Verbindlicherklärung von Haltungen gegenüber dem Bund delegieren. Jetzt wird die Auffassung vertreten, der Art 105 B-VG enthalte ein ausdrückliches Gebot, das nicht hintergebar sei, dass der Landeshauptmann das Land und auch die Landesgesetzgebung vertritt. Wenn man

das so auslegt, ist die IKL eine Fleißaufgabe, die nichts bringt, weil es kommt ja nur auf den Landeshauptmann an und daher kann man den ganzen Zirkus sozusagen vergessen. Ich gehöre nicht mehr zu denen, die sagen, man soll die Sitzung einberufen. Ich glaube, es müsste ein Schwerpunkt seitens der Landtage sein, dass die gesetzgebenden Körperschaften sich selber vertreten und in ihren Angelegenheiten selbst sprechen. Ich möchte wissen, was der Nationalrat sagen würde, wenn der Bundeskanzler für den Nationalrat reden wollte. Also das ist für mich mangelndes Selbstbewusstsein, leider haben wir Schiffbruch erlitten, aber es ist nicht aller Tage Abend.

Zum Herrn Nationalrat Maier: Ich mache kein Geheimnis daraus, dass das Herr Landesrat Hirschmann war, ich komme dann noch einmal darauf beim Herrn Dr. Polaschek zu sprechen. Zur Verdünnung der Legitimitätsstrukturen auf dem Weg nach Europa: Mein Konzept wäre nicht, jetzt neue Ebenen zu erfinden, denn der Bürger wird dann noch mehr mediatisiert, sondern dort, wo es die Regionen betrifft, die Regionen selber einzubeziehen. Etwa in dem Modell, dass die Regionen zeitgerecht die Möglichkeit erhalten, dann, wenn in Europa diese Dinge debattiert werden, ich habe es am Beispiel der Ratsausschüsse und der Arbeitsgruppen der Kommission gesagt, zeitgerecht im Vorprozess der Normenbildung dabei zu sein. Dann kann man die bestehenden politischen Einflussstrukturen in Brüssel, das ist eben die Bundesregierung, durchaus anders innenpolitisch bearbeiten oder wie man das nennen will.

Wenn etwa agrarpolitisch beim Budgetausschuss des Landtages der entsprechende Abteilungsleiter erzählt - und so war es im Zusammenhang mit der Agenda 2000 - was sich hier abspielen könnte, wie debattiert wird, dann ist das etwas, was im Verhältnis des Landtages zum Agrarreferenten des Landes nicht unbesprochen bleibt und was diesen veranlasst, entsprechend deutlich mit dem Agrarminister des Bundes zu sprechen, der dann die entsprechenden Kompetenzen in Brüssel ausübt. Ich meine, man müsste immer mehr dazu übergehen, die für die Region erheblichen Fragestellungen in entsprechenden Vorstadien, nicht dann wenn es im Wesentlichen entschieden ist, anzusprechen, zu debattieren und in den österreichischen Entscheidungsprozess einzubringen. Leider ist die Verfassungslage da auch verkehrt, das ist eine reine Exekutivangelegenheit, und wo sich Parlamente abdrängen lassen, sind sie das fünfte Rad am Wagen. Sie haben durchaus die Möglichkeit, bei gegebener Verfassungslage auch noch ein bisschen mehr dabei zu sein. Das ist für mich im Hinblick auf die von mir nicht mehr als realistisch angesehene große Verfassungsreform durchaus ein realistischer Weg, vom Jammern einmal wegzukommen.

Dass natürlich die Entgrenzung in Europa eine dramatische Reduktion von Politikfeldern bringt, ist klar. Ich sehe es einmal aus der regionalen Perspektive. Wenn politische Verantwortungsträger einer Region wollen, dann haben sie in Europa ein Feld, das sie sehr beachtlich noch „mitbeackern“ können. Ich persönlich bin der Auffassung, dass man zum Beispiel den Art 23d B-VG noch einmal neu diskutieren sollte, wo die Landesparlamente einfach zu kurz gekommen sind.

Zum Herrn Dr. Polaschek: Ich muss sagen, es ist ein wiederkehrendes Sommerloch. Was mich gestört hat, war nicht die erste Debatte dazu, sondern dass der Herr Landesrat immer der Debatte ausgewichen ist. Als ich damals nach Graz gekommen bin, hat sich der Herr Landesrat in der an die Referate anschließenden Debatte nicht mehr zu den Vorhaltungen gemeldet. Und auch in Ihrem verdienstvollen Werk wird nicht auf die schriftlich vorgebrachten Argumente entsprechend sachhaltig eingegangen. Der Herr Landesrat hat damals gesagt, dass er es nicht so gemeint habe mit der Abschaffung der Landtage. Am nächsten Tag findet sich im Kurier diese Forderung als Schlagzeile wieder. Man darf deshalb schon vom Sommerloch reden, wenn man die Schlagzeile sozusagen vor das Argument stellt. Aber das ist eine politische Frage, die man weiter debattieren sollte.

Zur Heteronomie gebe ich Ihnen ein Beispiel, was noch heteronom sein könnte. Wenn man die Augen aufmacht im österreichischen innenpolitischen Prozess, sieht man, dass es eine Heteronomie zwischen den Ländern, die die Alpenquerung zu tragen haben, zu den anderen Bundesländern gibt. Das ist ein neues Kriterium, das ausdifferenziert. Da haben wir jetzt einen dauerhaften Interessengleichklang, der sich regional abgrenzen lässt. Dasselbe Bild findet man in der Agrarpolitik, in der Diskussion zur Agenda 2000. Da hat man den Unterschied zwischen der Landwirtschaft in den gebirgigen Regionen und den anderen gesehen.

Damit jetzt zu einem wichtigen Punkt, der Missverständnisse erzeugen könnte. Ich glaube nicht, dass der europäisch wirksame Regionsbegriff von morgen ein starrer statischer ist. Der Kernbestand wird ein Bundesland sein, das sich je nach Bedarf und nach den Fließgleichgewichten an unterschiedlichen Regionen beteiligen kann. So ist es für mich nicht ausgemacht, warum nicht eine Region alpenquerend Richtung Adria über Kärnten, Slowenien und Friaul gehen könnte. Auch das ist ein Punkt, wo es viele Gemeinsamkeiten geben könnte, wenn ich nur schaue, wie die Planungen der Bahn sind. So gäbe es viele Ansatzpunkte. Voraussetzung dafür ist immer, dass man dabei als kleines Land autonom bleiben kann, dass ich einen Kernbestand habe, wo ich selber

bestimmen kann. Freiheit und Selbständigkeit eines kleinen Landes ist nicht mehr das noble Abseitsstehen, sondern das Kooperieren.

Sie haben kritisiert, dass ich nur die Zusammenarbeit mit Bayern erwähnt habe. Ich bringe das Beispiel deshalb, weil hier deutlich wird, was vielleicht in 15 Jahren woanders ist. Deutlicher: Wo keine Sprach- und Kulturbarrriere ist, dort zeichnen sich Entwicklungen ab, die unhintergebar sind, und die nicht mehr der politischen Steuerung im bisherigen Sinn zugänglich sind. Denn noch einmal, um es an einem banalen Beispiel zu sagen: Ein Beschluss des bayerischen Landtages, noch so mächtig gefasst, oder ein Beschluss der österreichischen Bundesregierung oder des Salzburger Landtages oder der Regierungen über den Nahverkehr, der die Regionen auseinanderdriften lässt, wird dort nicht mehr verstanden.

Dr. Johannes Müller:

Zwei kurze Bemerkungen: Die Eine zum Verhältnis zwischen Landesparlament und Landesregierung, also zum Referat von Frau Dr. Wolfgruber. Ich glaube, dass der Wegfall des Regierungsproporz und auch das Verschwinden absoluter Mehrheiten von selbst zu einer gewissen Stärkung der Landtage führt.

Die Zweite zur Landesgesetzgebung als Funktion der Entität Land. Die Frage nach der Größe einer Einheit ist durchaus zulässig. Sie hat auch zu tun mit der Handlungsfähigkeit. Ich möchte an Herrn Präsidenten Weiss anschließen. Wenn man die Schweiz, Österreich, Deutschland vergleicht, sind die österreichischen Bundesländer etwa um den Faktor Fünf größer als die schweizerischen Kantone und in Deutschland die Länder wieder etwa um den Faktor Fünf größer als in Österreich. Dazu kommt bei der Schweiz ein Größenunterschied zwischen größeren und kleinsten Kantonen von mehr als 1:70. Wenn man umgekehrt die Frage nach psychologischer Verankerung stellt, nach Verbundenheit, nach historischer Beständigkeit oder nach „Identifikation“, dann würde ich die Reihenfolge Deutschland, Österreich, Schweiz eher umgekehrt sehen. Auch das sind Faktoren, die für die Legitimität bedeutend sind.

Ganz kurz zum politischen Prozess der Landesgesetzgebung. Als Beispiel das neue Vorarlberger Jugendgesetz: Stichworte: Alkohol, Drogen und Jugendschutz, Jugendbeteiligung, Jugendförderung. Ich gehe jetzt nicht auf die eigentliche Arbeit von Landtag und Landesregierung ein. In der Gesetzesvorbereitung hat es Hunderte von Gesprächen gegeben, nicht nur mit Gemeinden, nicht nur mit Interessenvertretungen, sondern mit Erziehern, mit einfachen Bürgern; das heißt, es wurde ein ganz breiter Diskussionsprozess abgeführt. Solche Prozesse sind nicht

unerlässlich, aber sehr nützlich. Dafür braucht man eben die Nähe, die Gesetzgebung in den Ländern. Ich würde doch sehr klar formulieren: einen „General-Landtag“ brauchen wir nicht. Entweder wir brauchen die auf das Land bezogene Gesetzgebung in der Nähe und im engen Kontakt mit der Bevölkerung und ihren Institutionen, oder eben eine zentrale Gesetzgebung, für die ein neues Gesetzgebungsorgan nicht notwendig ist. Danke!

HR Dr. Heinz Anderwald, Landtagsdirektor:

Meine Damen und Herren! Ich möchte ein paar Worte zum Referat von Frau Dr. Wolfgruber sagen. Ich möchte ihr sehr herzlich danken. Es war recht beeindruckend, was sie gebracht hat. Nun einmal ein paar Dinge, zunächst also zu dem von Dr. Müller angesprochenen Thema und zum Proporz.

Ich bin der Meinung, die Wichtigkeit der Landtage äußert sich gerade darin, dass die Landtage das Legitimationsorgan für die Mitglieder der Landesregierung sind. Ohne Wahl durch einen Landtag gibt es keinen Landeshauptmann und kein sonstiges Mitglied einer Landesregierung, ansonsten würden wir zu monarchischen Verhältnissen zurückkehren, wo wir im Dualismus einen Landesstatthalter hatten. Gerade durch die Kreation im Landtag entsteht ihre Bedeutung.

Das Zweite ist, es wurde immer gerne - und da komme ich auf das, was Dr. Müller gesagt hat, zurück - darauf hingewiesen, dass in Lech am Arlberg eine andere Jugendschutzbestimmung gilt als in St. Anton, das schon in Tirol liegt. Nun, dafür ist ja durch die Bundesverfassung durchaus ein Instrument vorgezeichnet, nämlich die horizontalen Staatsverträge, und diese Möglichkeit sollte durchaus mehr genützt werden. Es gibt also ein Instrument.

Mich hat also dieser Befund von Frau Dr. Wolfgruber sehr beeindruckt wo sie sagt, dass die Landtage eigentlich so angesehen werden wie nachgeordnete Stellen der Landesregierung. Man kann also diesen Befund noch verstärken; schauen Sie sich doch bitte das Bezügegesetz an. Wenn Sie den Bezug eines Landeshauptmannes, eines Mitgliedes der Landesregierung sehen, vergleichen Sie den mit dem Bezug eines Ersten Präsidenten oder eines Zweiten Präsidenten oder eines Klubobmannes. Da sehen Sie allein schon diesen Unterschied, diesen Unterschied der Wertung. Und ich würde gerade in diesem Sinne dafür plädieren, dass man es ähnlich wie im englischen Parlament macht, wo ein Kanzler und ein Oppositionsführer das selbe Salär haben. Warum sollte das nicht auch für den Landeshauptmann und den Oppositionsführer gelten, soweit es das überhaupt gibt, und das ist ja etwas, was zum Teil

ein Zufall in einem Proporzsystem ist. Denn also in unserem Proporzsystem ist das Bestehen einer Opposition ein Zufall, nämlich der nur dann zutrifft, wenn eine Fraktion so wenig Stimmen bekommt, dass sie zwar im Landtag drinnen ist, aber nicht in der Regierung vertreten ist - das jetzt einmal unabhängig von dem Selbstverständnis, das diese Fraktion hat. Denn es gibt durchaus Fälle, wo eine Fraktion in der Regierung vertreten ist, sich selber aber als Oppositionspartei versteht.

Nun, ich glaube, das wichtigste Argument - und da möchte ich darauf hinweisen - ist bei der Abschaffung des Proporz - und das zeigt sich immer wieder -, dass ein grundlegendes Verständnis von Demokratie fehlt, nämlich Demokratie als Herrschaft auf Zeit. Und gerade durch den Proporz, ob der nun verfassungsmäßig vorgesehen ist oder durch Koalitionsvereinbarungen festgeschrieben wird, wird die Herrschaft immer als Herrschaft auf Ewigkeit verstanden, nicht als Herrschaft auf Zeit. Das Mitglied der Landesregierung weiß, es kommt nächstes Mal wieder in die Regierung, vielleicht ist seine Kompetenz in der Regierung geringer, aber es ist jedenfalls in der Regierung, und damit kann also die Auffassung des „peaceful change“, also des friedlichen Wechsels, ja bitte nicht Wirklichkeit werden.

Nun ein paar Bemerkungen gerade zu der Frage der Infrastruktur. Ich halte diese Frage für ebenso wichtig wie die Frage der Aufhebung des Proporz. Im steiermärkischen Landtag gibt es jetzt einen legistischen Dienst, der durchaus schon seine Feuerprobe bestanden hat. Wir haben durchaus differente Auffassungen zwischen dem legistischen Dienst und dem Verfassungsdienst der Regierung. Denn es ist legitim, dass der Standort auch einen Einfluss auf die Meinung bildet, und ohne entsprechende Ausstattung der Infrastruktur wird es niemals gelingen, auch eine Definitionsmacht zu bekommen, die Definitionshoheit auch umzusetzen. Man muss das Defizit der Artikulationsfähigkeit beseitigen. Die Artikulationsfähigkeit eines Organs hängt von der Ausstattung des Organs ab. Wir haben das selbst bei mehreren Gesetzen gesehen. Landtage ohne entsprechende Infrastruktur sind nicht möglich. In Deutschland hat es eine ganz andere Entwicklung gegeben durch die Gleichschaltung vor dem Jahr 1938. Wir sind ins Deutsche Reich gekommen, ohne diese Erfahrung zu haben. Deshalb haben die deutschen Landtage auch eine entsprechende Ausstattung.

Nun noch etwas: Die Landtage haben Hilfsorgane, als Organe verfügen sie in der Regel über Rechnungshöfe, die meisten Länder haben eigene Landesrechnungshöfe und in Tirol und Vorarlberg gibt es auch noch eine Landesvolksanwaltschaft.

Nun, es geistern aber in allen Landesverwaltungen weitere Kontrollorgane herum, sei es der Umweltanwalt, der Patientenanwalt und dergleichen. Und mir erscheint es nicht systemgerecht, dass Kontrollorgane der Regierung zugeordnet werden, die dann selber innerhalb des Systems größte Probleme haben. Die gehören doch legitimerweise auch dem Landtag zugeordnet.

Und das Dritte noch: Man müsste auch überlegen, dass die Dominanz der Regierung sich auch darin ausdrückt, dass es in allen Ländern eigentlich auch eine Regierungsgesetzgebung gibt. Das sind also die Beschlüsse der Regierung, wonach etwa Beihilfen vergeben werden; bei uns wird gerade verhandelt über eine Pendlerpauschale und über die Frage der Förderung des Familienautos oder die Familienbeihilfen des Landes, oder in manchen Ländern sind auch die Objektivierungen hinsichtlich der Aufnahmen nicht durch Gesetz, sondern durch Beschlüsse der Regierung geregelt. Auch in diesem Bereich muss es Veränderungen geben und mich würde interessieren, Frau Dr. Wolfgruber, welche Ansätze Sie hier zu dieser Entwicklung sehen? Dankeschön.

ao Univ.Prof. Dr. Wolfgang Pesendorfer, Vizepräsident des VwGH:

Ich möchte versuchen, in aller Kürze auch meine Lebenserfahrung einfließen zu lassen: Einmal ist Präsident Univ.Prof. Dr. Schreiner sehr beizupflichten, wenn er die Auffassung vertritt, dass es tatsächlich sehr bedeutsam ist und war und auch in der Zukunft sein wird, dass es Regionen gibt. Ich sehe das aus meiner neuen Warte in Wien, der Zentralismus feiert dort täglich Urständ. Allerdings meine ich, dass neben vielen anderen Überlegungen auch die Kompliziertheit der Regelungsmaterien dafür spricht, dass viele Dinge nicht über einen Leisten geschlagen werden können, und dazu neigen zentrale Stellen.

Hier ist allerdings auch Kritik am Modell der Bundesstaatsreform zu üben, die keine grundlegende Reform der Kompetenzverteilung enthält. Es ist nämlich so, dass vieles zu Unrecht sozusagen in Wien beim Nationalrat angesiedelt ist; es ist aber auch manches zu sehr der beschränkten Sicht der Länder zugeordnet - Tierschutz als Beispiel - und eben im Kompetenzbereich der Länder zu verantworten. Es müsste eine sachliche, theoretisch abgesicherte Kompetenzverteilung geschaffen werden.

Zu Herrn Univ.Prof. Dr. Palme: Ich danke Ihnen, ich habe selbst vor vielen Jahren am Beispiel Oberösterreichs die Pragmatische Sanktion als wesentlichen Teil der Identität der Länder herausgearbeitet. Im Anschluss an die theoretisch wohlbegründete Sicht von Pernthaler bin ich der Überzeugung, dass es in den Ländern originäre Staatsgewalten

gab, die den österreichischen Bundesstaat begründet haben und nicht umgekehrt. Allerdings, die Lebenslüge, die im Art 2 Bundesverfassungsgesetz steht, wonach Österreich ein Bundesstaat ist, das ist etwas, was natürlich auch zur Kenntnis zu nehmen ist; diese Lebenslüge wird noch durch den Universitätsbetrieb verstärkt, weil nach meiner Erfahrung die Länder im Fach „Verfassungsrecht“ ganz einfach nicht vorkommen.

Damit komme ich zu Frau Univ.Ass. Dr. Wolfgruber. Sie haben gesagt: Die Bevölkerung weiß nichts von den Landtagen. Sie haben Recht, das hat aber seinen guten Grund und wurzelt in der genannten Lebenslüge des Art 2 B-VG; die Landtage haben nämlich keine Kompetenzen, die wirklich von Bedeutung wären. Sie haben weiters - wenn ich Sie richtig verstanden habe - von Anträgen oder Resolutionen der Landtage an die Landesregierung, Gesetze zu erlassen; gesprochen; gemeint haben Sie wahrscheinlich, dass sich eben die Exekutive faktisch im Wege von Regierungsvorlagen ihre Gesetze selber gibt. Auch diese Auffassung teile ich nicht: es stimmt schlicht und einfach nicht, dass die Landtage lediglich staatsnotarielle Ratifikationsämter der Exekutive sind; sie gestalten durchaus die Regierungsvorlagen um - ich weiß das nicht nur aus Untersuchungen, sondern auch aus einem persönlichen Erleben in der Zeit von 1976 bis 1993 als Chef des oberösterreichischen Verfassungsdienstes.

Freilich fehlt den Landtagen der Geschäftsapparat. Ich pflichte hier Landtagsdirektor Dr. Anderwald bei: Der Geschäftsapparat, das ist etwas, was ein Angelpunkt des ganzen Geschehen ist, und es fehlt den Landtagen darüber hinaus eine effektive Möglichkeit der Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung. Allerdings hat Oberösterreich wenigstens eine verfassungsrechtlich zulässige Ermächtigung an die Regierungsmitglieder geschaffen, kontrollierende Anfragen aus dem Landtag im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung zu beantworten.

Schließlich etwas sehr wichtiges: Mich hat persönlich der einstimmige Beschluss des Salzburger Landtages im Zusammenhang mit der Abschaffung der Proporzregierung sehr erstaunt. Jene Fraktionen, die dann nach Inkrafttreten der Landesverfassung und auf Grund der letzten Landtagswahl aus der Regierung ausgeschieden sind, hätten hier wohl die Bedingung stellen müssen, dass eine wirksame Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung (das ist nämlich der wesentliche Teil der Bundesstaatlichkeit Österreichs) geschaffen wird und ein funktionierender Geschäftsapparat des Landtages zugunsten der Parteien, die in der Regierung nicht mehr vertreten sind und daher auch das Amt der Landesregierung nicht mehr zur Verfügung haben.

Herr Univ.Prof. Dr. Pernthaler, ich pflichte Ihren Äußerungen im Zusammenhang mit dem Proporz- oder Mehrheitswahlprinzip, die Sie in der jüngsten Ausgabe des „Journals für Rechtspolitik“ formuliert haben, sehr bei; ich verweise hier ergänzend auf zwei wichtige Sammelwerke zum Thema: den einen hat verdienstvollerweise - das sage ich ausdrücklich hier und in diesem Saal - Landeshauptmann Univ.DoZ. Dr. Franz Schausberger herausgegeben (Franz Schausberger (Hg), Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz - die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998, Manz, 1999), er war auch bereit, durchaus kritische Stimmen gegen die Euphorie „Jetzt schaffen wir die Mehrheitsregierung und damit ist die Demokratie im Land in Ordnung“ in diesem Sammelband aufzunehmen. Beim zweiten Sammelband handelt es sich um: Walter Aichinger (Hg), Proporzregierung: ein Auslaufmodell? Linz 1998. Danke.

Dr. Andreas Skorianz, Klubdirektor der FPÖ:

Eine kurze Frage an Frau Dr. Wolfgruber, und zwar haben Sie zu Recht die mangelnde infrastrukturelle Ausstattung der Landtage beklagt. Als ein Mitarbeiter eines Landtagsklubs in Kärnten kann ich das nur unterschreiben. Es schaut bei uns so aus, dass das Landtagsamt mit der Verwaltung der Landtagsarbeit ausgelastet ist. Die Mitarbeiter in den Landtagsklubs sind zumeist mit der Bearbeitung von Interventionen beschäftigt. Und bei der legislativen Arbeit bedient sich der Landtag dann der Verfassungsjuristen, welche der Landesregierung unterstellt sind. Es gab daher in Kärnten auch schon den Ansatz, eine eigene legislative Abteilung im Landtag, ähnlich wie in der Steiermark, einzurichten. Meine Frage nun an Sie: Wie glauben Sie, soll die notwendige infrastrukturelle Ausstattung eines Landtages aussehen? Danke!

Univ.Ass. Mag. Dr. Elisabeth Wolfgruber:

Ich glaube, wenn ich alle Ihre Fragen beantworten könnte, wäre ich hoch bezahlt und säße nicht an der Universität, aber trotzdem kann ich zumindest versuchen, einige ihrer Fragen zu beantworten. Ich denke, viele von Ihren Wortmeldungen haben sich ergänzt und treffen genau den Punkt. Eines ist klar, mit der Abschaffung des Proporz allein ist es nicht getan. Deshalb habe ich auch erwähnt, es ist ein erster Schritt dazu. Und ich gebe Herrn Präsidenten Dr. Pesendorfer Recht, dass es möglicherweise ein sehr riskanter Schritt war, diesen abzuschaffen, ohne sicherzustellen, dass der Geschäftsapparat der Parlamente gegeben ist.

Und deswegen die Frage, was ist zu tun, wenn diese Infrastruktur nicht vorhanden ist? Daran krankt es, keine Frage. Es wird nicht so funktionieren, dass die Klubfinanzierung weiter ausgebaut wird, weil da

stoßen wir bei der Öffentlichkeit nicht nur auf taube Ohren, sondern das sind Schreckensschreie, die da hochgehen. Das kann es nicht sein. Aber es ist die Frage zu stellen, ob nicht Umschichtungen erfolgen könnten? Es müsste eine Umschichtung vom exekutiven Apparat zum legislativen Apparat erfolgen. Und ich glaube, es ist tatsächlich ein legislativer Dienst, der dem Landtag zugeordnet ist, letztlich der einzige Weg, den Landtagen eine verstärkte Gesetzgebungskompetenz zu sichern. Wenn es in der Steiermark möglich ist, glaube ich, dass es auch in anderen Bundesländern möglich sein müsste.

Ich glaube auch, dass zentral ist, und das ist auch in Ihren Wortmeldungen zum Teil angeklungen, dass es zu einem neuen Selbstverständnis der Parlamentarier und Parlamentarierinnen kommen müsste. Und ich glaube auch, dass es wichtig wäre, dass die Abgeordneten nicht aufgerieben werden in der Gemeindearbeit, Bezirksarbeit, Parteiarbeit, sondern dass sie sich auch als Parlamentarier und Parlamentarierinnen verstehen. Ich denke, das wäre ein zentraler Aspekt.

Und zu Ihrer ganz kurzen Bemerkung, Anträge an die Landesregierung zu stellen, Gesetze „zu erlassen“: Das ist mir schon klar, die Mitglieder der Landesregierung können kein Gesetz erlassen. Es geht darum, Regierungsvorlagen auszuarbeiten. Es bleibt aber der Punkt, dass, wenn ich als Regierungsmitglied einen Grundsatzantrag stelle, die Definitionsmacht nicht mehr bei den Abgeordneten liegt, sondern diese mit einem fertigen Entwurf der Landesregierung konfrontiert werden. Ich erinnere mich nur an die Aussage eines Vorarlberger Abgeordneten, der gemeint hat, wir müssen schauen, wo das Haar in der Suppe liegt, weil „die“ - gemeint ist die Landesregierung - sagen uns nicht, warum diese und jene Zutaten in das Gesetz hineingekommen sind. Das ist ein mühsames Hinterfragen eines Prozesses, der woanders stattfindet, nicht in den parlamentarischen Gremien. Und ich denke, das ist eine zentrale Umkehrung dessen, was eigentlich sein sollte.

Landtagspräsident Univ.Prof. Dr. Helmut Schreiner:

Ich muss eines richtig stellen: Im Salzburger Landtag ist traditionell, und so selbstverständlich auch nach dem neuen Geschäftsordnungsgesetz, die mittelbare Bundesverwaltung ein legitimer Gegenstand der Anfragen, und zwar der mündlichen wie der schriftlichen Anfragen. Wir haben sogar schon einmal, da hat das Bundeskanzleramt das nicht gerne gesehen, einen Untersuchungsausschuss in diesem Bereich gehabt.

(Zwischenruf Dr. Pesendorfer: Mit Antrag?)

Ja, mit Antrag. Es gibt nur eine Verweigerungsmöglichkeit bei einer Angelegenheit der unmittelbaren Bundesverwaltung. Das wollte ich

sicherstellen. Die Formulierung im Geschäftsordnungsgesetz heißt „von landespolitischer Bedeutung“.

Ich möchte jetzt nicht auf die Fragen der Ausstattung eingehen. Das ist ein wichtiges Thema bei uns. Ich möchte nur einen Satz dazu sagen. Wir haben jetzt ein Konzept für den Um- und Ausbau des Landtages, das ca. 80 Millionen Schilling kostet. Als das Ausschuss-Sitzungszimmer um 3 Millionen Schilling umgebaut wurde, wurden wir wochenlang medial sogar wegen der Sessel hinterfragt. Aber unsere Ausstattung, die finanziellen Mittel, die im Landeshaushalt für die Fraktionen vorgesehen sind, lassen sich österreichweit - meine ich - durchaus sehen. Aber das ist ein Prozess, der nicht von heute auf morgen geschehen kann, wenn man die Bedingungen der modernen Mediengesellschaft mit einbezieht.

Landesparlamente im Trend des europäischen Vollzugsföderalismus

Einleitung

Die europäische Integration ist bis heute - jedenfalls schwergewichtig - ein Zentralisationsprozess auf *Regierungs- und Verwaltungsebene*. Das erzeugt Verfahren und Strukturen, die den Landesparlamentarismus in seiner Substanz und in seinen angestammten Funktionen bedrohen. Gleichzeitig eröffnet diese Krise aber - wie ich in meinem Referat aufzeigen möchte - Chancen für eine radikale Erneuerung und Modernisierung des Parlamentarismus auf Landesebene. Es wäre nicht das erste Mal, dass vom Föderalismus - und insbesondere von dynamischen Ländern - Reformimpulse ausgehen, die auch die trägeren Zentralsysteme zur Erneuerung und Kurskorrektur bewegen.

I. Was heißt Vollzugsföderalismus

1. Die Staatsfunktionsteilung

„Vollzugsföderalismus“ ist eine typisch europäische Entwicklung des Bundesstaates, die den USA ursprünglich völlig fremd war. Diese Struktur entstand nämlich aus der nur in Europa üblichen Teilung der Staatsfunktionen im Bundesstaat in der Weise, dass die *Gesetzgebung* schwergewichtig beim Zentralstaat, die *Vollziehung* fast ausschließlich bei den Gliedstaaten lag. Österreich hat in dieser Hinsicht eine Sonderentwicklung genommen: Die Kronländer hatten in der Monarchie wohl relativ umfassende, aber *unselbständige* Gesetzgebungsfunktionen, während die Vollziehung fast ausschließlich beim Zentralstaat lag und die Länder insofern eher autonome Wirtschaftskörper waren. Die österreichischen Bundesländer sind in vieler Hinsicht Erben dieser Strukturen der Kronländer: Sie haben zwar bescheidene, aber nunmehr selbständige Gesetzgebungsfunktionen; die Vollziehung der Bundesgesetze erfolgt jedoch zum überwiegenden Maße durch die weisungsgebundene *mittelbare Bundesverwaltung* und durch die Gerichtsbarkeit des Bundes. Nur zum geringsten Teil gibt es in Österreich eine *autonome* Landesvollziehung von Bundesgesetzen, wie es dem europäischen Standard der

Bundesstaatlichkeit - aber auch schon höher entwickelter Regionalstaatlichkeit - entsprechen würde.

2. Der Ebenen-Vollzugsföderalismus

Diese Teilung der Staatsfunktionen zwischen Bund und Ländern - die heute ihre Fortsetzung nach oben in der europäischen Ebene findet - ist die ursprüngliche Form des Vollzugsföderalismus. Ihr Wesen besteht darin, dass die eine Ebene (regelmäßig die „höhere“) anordnet, plant oder programmiert, häufig auch Finanzmittel als Anreiz und Unterstützung transferiert, während die andere(n) Ebene(n) die Anordnungen, Planungen usw. auszuführen und mitzufinanzieren haben. Ich habe schon angedeutet, dass auf die Länder und Gemeinden heute nicht nur Anordnungen einer „höheren“ Ebene, sondern ganze Kaskaden von Vollzugsaufgaben vieler Stufen - von globalen Planungen bis zur grenznachbarlichen Zusammenarbeit - herunterprasseln, die zu einer enormen Ausweitung der Vollzugsaufgaben und Belastung der Verwaltungskraft „niederer“ Gebietskörperschaften geführt haben. Dazu kommen aber noch die in höheren Ebenen erzeugten *Krisen* und *Strukturprobleme*, die in zunehmendem Maße Länder und Gemeinden als „Letzbelastete“ zu tragen und im Interesse ihrer Bürger zu bewältigen haben.

Umgekehrt erwächst diesen unteren Ebenen aber auch im europäischen und globalen Wettbewerb ein neues politisches und administratives Potential der *eigenverantwortlichen Gestaltung* und des *erfolgsorientierten Managements* ihrer eigenen Wirtschafts- und Lebensbedingungen, das dem klassischen österreichischen Vollzugsföderalismus noch fremd war. Die Ursachen für diesen Wandel der Vollzugsfunktionen sind vielfältig: Sie liegen einerseits in antagonistischen Gesetzmäßigkeiten der Integration und Globalisierung selbst, die eben nicht nur zur Zentralisation, sondern auch zur Dezentralisation bis hinunter zur lokalen Ebene drängen. (Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Phänomene der „Globalisierung“ und des europäischen *Regionalismus*).

Andererseits ändern sich aber auch die rechtlichen, politischen und finanziellen Steuerungstechniken der höheren Ebenen: Es gibt heute die „finale Rechtsetzung und Programmierung“, die Globalsteuerung, die kooperative und partizipatorische Problembewältigung im Verbund aller Ebenen, die Harmonisierung statt zentraler Anordnung, Erfolgskontrolle statt direkter Intervention uva. Im Ergebnis gewinnen so die niederen Vollzugsebenen mehr an Eigenverantwortung und Autonomie - also an selbständiger Aufgabenkompetenz - als dem klassischen österreichi-

schen Modell des Gesetzesvollzugs im Sinn des Art 18 B-VG charakteristisch war.

3. Der organisatorische Vollzugsföderalismus

Neben dieser ebenenbezogenen Sichtweise gibt es aber auch *innerhalb der einzelnen Ebenen* föderalistischer Systeme Vollzugsföderalismus. Mit dieser zweiten, organbezogenen Type des Phänomens sucht man die Tendenz zu erfassen, dass die *Vollzugsorgane* - Regierung, Verwaltung, aber in besonderer Form auch die nationale und übernationale Gerichtsbarkeit - gegenüber der Gesetzgebung ständig an Bedeutung gewinnen und das Parlament entgegen der ursprünglichen Konzeption der repräsentativen Demokratie vom Organsouverän immer mehr in die Rolle des Erfüllungsgehilfen gedrängt wird. Spieltheoretisch beschreibt man diese Entwicklung als „*Prinzipal-agent*“-Modell.

Diese, an sich in allen Ebenen festzustellende, Entwicklung wird durch das besondere Muster des österreichischen Föderalismus - mit seinen Angelpunkten: Bundesregierung, Landeshauptmann, Landesverwaltung - auf Kosten der Landtage in auffälliger Weise verstärkt: Diese drei Organgruppen der Vollziehung üben - teils auf Grund, teils neben der Verfassung - über ihre eigentlichen Vollzugsaufgaben hinaus massive *Steuerungseffekte* auf die Landesgesetzgebung aus und verkehren so das ideelle Grundmuster des Parlamentarismus ins Gegenteil.

4. Europäische Verstärkungseffekte

Dazu kommen aber noch gewaltige Verstärkungseffekte aus dem europäischen Vollzugsföderalismus, von denen ich nur die drei wichtigsten hervorheben möchte:

a) Die nationale Vollziehung als Grundstruktur der Implementierung europäischen Rechts

Die „Ebenenkaskade“ der Aufgabendelegation von oben nach unten verschärft sich durch die *besondere Funktionsteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten* hinsichtlich der Verwaltung, aber auch der Normsetzung. Zum überwiegenden Maße hat die EU nämlich gar keine eigene Vollzugsebene, sondern bedient sich dafür der Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Aber auch die Normsetzung erfolgt überwiegend in Form von *Richtlinien*, die national umzusetzen sind, sodass die betreffenden Gesetzgeber sich plötzlich in der Funktion des Normenvollzugs - oft unerträglich detaillierter Vorgaben - wiederfinden. Die europäische

Implementierung auf Verwaltungsebene belastet zum überwiegenden Maße die Landesverwaltung, vor allem die mittelbare Bundesverwaltung, wobei der Bund eifrig bestrebt ist, diese Last durch ein ganz neues Föderalismusverständnis nach Kräften weiter zu vergrößern: Wo immer es nur angeht, werden die meist aufwendigen und kostenintensiven EU-Vollzugsaufgaben den bescheidenen Landeskompetenzen unterschoben.

b) Die gouvernementale und administrative Grundstruktur der EU

Der zweite - fast noch wichtigere - Motor des Vollzugsföderalismus auf europäischer Ebene ist die *besondere Organisation* der EU und deren Rückwirkungen auf die fein ausgewogene Gewaltenbalance in den Mitgliedstaaten.

Die EU ist - trotz europäischem Parlament und Ausschuss der Regionen - noch immer schwergewichtig eine *Regierungs- und Verwaltungsorganisation* geblieben. Rat, Kommission und europäische Kommission sind - neben dem EuGH - die wichtigsten Entscheidungsträger und Entscheidungsvorbereiter. Zu ihnen muss man daher Kontakt haben, wenn man die Normen und Entscheidungen der EU inhaltlich mitgestalten, lobbymäßig steuern oder auch nur Informationen frühzeitig erlangen will. Das gelingt naturgemäß den nationalen „Spiegelorganen“ - Regierungen, Verwaltungen, aber auch Gerichten (durch die Vorabentscheidungen) - besser als den Parlamenten, die von ihrer Organisation und Personalstruktur für dauernde Kooperation und Lobbying nicht eingerichtet sind.

Mögen auch die Verwaltungen und die Politiker unter der ständig steigenden organisatorischen und finanziellen Last der nationalen und internationalen Kooperationszwänge stöhnen - sie genießen diese bis zu einem gewissen Maß natürlich auch - eine Alternative für diese intensiven Verflechtungen im europäischen Organisationsmuster ist bis heute nicht sichtbar. Da in diesem verflochtenen System von Regierungsorganen und Bürokraten nicht nur erfolgreiche *Partizipation* geschieht, sondern auch die eigentlichen *Entscheidungen* fallen oder zumindest präformiert werden, bleibt den Parlamenten in den Mitgliedstaaten meist nur die Funktion des normativen Nachvollzugs oder der Anpassung der innerstaatlichen Rechtsordnung.

c) Die neue EU-Bundesaufsicht

Als letzte Dynamik des europäischen Vollzugsföderalismus möchte ich die Entstehung einer neuartigen Bundesaufsicht im Zusammenhang mit der Umsetzung von EU-Normen und EU-Planungen auf Landesebene erwähnen: Der Bund beobachtet - gestützt auf seine Außenkompetenz und seine völkerrechtliche Verantwortung und Mitwirkungsrechte in der

EU - diesen Umsetzungsprozess, bildet sich darüber seine eigene Meinung, mahnt und gibt gute Ratschläge und fühlt sich auch als der natürliche Koordinator und Überwacher einer EU-konformen Vorgangsweise aller Länder. Ob diese neuartige Funktion des Bundes - wiederum natürlich von Verwaltungsorganen - in der Bundesverfassung oder im europäischen Recht in dieser Weise begründet ist, scheint mir zweifelhaft.

In der Praxis hat sich diese Kooperation der nationalen Verwaltungen und der europäischen Dienststellen unter der inspizierenden Leitung von Bundesorganen jedenfalls prächtig eingespielt und eine neue Schiene des Verflechtungsföderalismus gelegt, auf der die Entwürfe - etwa von Naturschutzmaßnahmen, Gewässerschutz- oder Regionalprogrammen - zwischen Wien, Brüssel und den Landeshauptstädten hin- und herflitzen und an Kompliziertheit der Regelungen gewinnen. Am Ende wird der EU-konforme Text dann möglicherweise den Landtagen präsentiert, soweit es sich nicht überhaupt um Verordnungen oder politische Konzepte handelt.

II. Verfassungsrechtliche und europarechtliche Grundlagen

Alle diese Entwicklungen des Vollzugsföderalismus haben natürlich verfassungsrechtliche und europarechtliche Grundlagen, auf die ich kurz eingehen möchte, um zu zeigen, dass die Landtage realistischer Weise mit dieser Struktur leben müssen, weil Alternativen schwerwiegende Eingriffe in das Verfassungssystem und den Aufbau der EU bedingen würden, die auf absehbare Zeit nicht erreichbar sind.

1. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben

a) Das parlamentarische Regierungssystem

Das Regierungssystem in den Ländern ist zwar formal ein extrem parlamentarisches. Aber gerade dadurch wird die Notwendigkeit einer dauernden politischen Mehrheit der Regierung im Landtag begründet oder - noch immer in fünf Ländern - verfassungsrechtlich als Regierungsproporz sogar vorgeschrieben. Inhaltlich ist also - über das Medium der politischen Parteien - die Vormachtstellung der Regierung im parlamentarischen Regierungssystem selbst begründet. Das Übergewicht der Verwaltung ist durch ihr *Expertenwissen*, die Bindungen des *Gesetzesinhaltes* auf Grund der vielfältigen politischen und administrativen Kooperationen abgesichert, woran auch das strengste Legalitätsgebot nichts ändern kann.

So hilft also dem Landtag sein verfassungsmäßiges Gesetzgebungsmonopol - das durch Kompetenzverluste inhaltlich ständig reduziert wird - ebenso wenig gegen die Vormachtstellung der Exekutive wie seine Budgethoheit. Auch das Budget der Länder ist nämlich *inhaltlich* durch die Verflechtungen des Finanzausgleiches - der wiederum von den Exekutiven ausgehandelt wird - und die Steuergesetzgebung des Bundes eng gebunden; die mühsam auf Beamten- und Regierungsebene ausgehandelten Kompromisse zwischen den vielfältigen Ansprüchen an das Budget können im Landtag höchstens marginal verändert werden. Noch gesondert erörtern möchte ich die für die Zukunft des Landtages wesentliche Frage, ob die Bundesverfassung durch das parlamentarische System und die Gewaltenteilung eine fixe Grenze zwischen Parlament und Verwaltung zieht, welche auch die Landesverfassung nicht ändern könnte.

b) Die mittelbare Bundesverwaltung

Wie ein eratischer Block aus der Monarchie ragt die - der Statthaltereiverwaltung nachgebildete - *mittelbare Bundesverwaltung* in das politische und administrative System der Länder und begründet hier eine kaum mehr zeitgemäße, fremdverantwortliche und parlamentarisch unkontrollierbare, Verwaltung und wohl auch Vormachtstellung des Landeshauptmannes. Dass das Staatsoberhaupt und der Regierungschef der Länder gleichzeitig ein dem Bundesminister unterstellter und vom Bund besoldeter *Verwaltungsfunktionär mittlerer Ebene* ist, bedeutet eine - nur historisch verständliche - Paradoxie der österreichischen Bundesstaatlichkeit, die außerhalb dieses Landes schwer zu erklären ist.

Niemand wird überraschen, dass dieser funktionelle Januskopf aus Landesregierung und Bundesverwaltung an der Spitze des Landes zum Kristallisationspunkt des übersteigerten Exekutivföderalismus in den Ländern geworden ist. Praktisch ist dies deshalb so bedeutsam, weil die - vom Landtag zu alimentierende, aber in keiner Weise beeinflussbare - mittelbare Bundesverwaltung mit Abstand den größten Teil der Landesverwaltung ausmacht und so dem Bürger, aber auch der Wirtschaft gegenüber, das Bild einer erfolgreichen oder versagenden „Landesverwaltung“ prägt.

Mir erscheint dieser staatsrechtlich absurde und demokratiepolitisch unerträgliche Zustand für die Länder nicht länger tolerabel und ich verstehe daher die zahlreichen Resolutionen der Landtage sehr wohl, welche eine Änderung der beschriebenen Grundstruktur der mittelbaren Bundesverwaltung verlangen. Allerdings war ich mit der in der „Strukturreform des Bundesstaates“ ausgehandelten Lösung des Problems auch

nicht glücklich, weil die vorgesehenen Aufsichtsbefugnisse des Bundes über die formal „autonome“ Landesverwaltung an Stelle der mittelbaren Bundesverwaltung viel zu weitgehend waren, sodass auf dieser Grundlage eine neue „Doppelverwaltung“ des Bundes und der Länder in der gleichen Verwaltungsmaterie entstanden wäre. Praktisch wäre dies ein Rückfall hinter 1925, vielleicht sogar hinter 1920, dh hinter die Begründung des Bundesstaates, gewesen!

2. Der Gestaltungsspielraum der Landesverfassungen

Die „Reformländer“ Salzburg und Tirol haben im Jahr 1998 vorgeführt, welch bedeutenden Spielraum die Verfassungsautonomie den Ländern bietet, das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems auszugestalten. Mit dem Wechsel von der Proporz- zur Mehrheitsregierung wurden nicht nur die Kontrollrechte des Landtages insgesamt und der Opposition im besonderen systematisch ausgebaut, sondern auch die Informationsmöglichkeiten des Landtages verbessert und die direktdemokratischen Einrichtungen reformiert. Die mit dem Wechsel des Regierungssystems besonders aktuell werdende Frage einer Mitwirkung des Landtages an bestimmten Bereichen der Regierungspolitik oder Verwaltung wurde in beiden Landesverfassungen - offenbar unter dem Eindruck der bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe der Gewaltenteilung - nicht behandelt. Ich möchte darauf in meinen Reformvorschlägen besonders eingehen, weil ich glaube, dass darin die Zukunft des Landesparlamentarismus liegt.

3. Der Landtag und die europäische Integration

Wenngleich die EU schwergewichtig eine Organisation von Regierungsvertretern und Verwaltungen ist, bleiben dem Landtag auch in europäischen Angelegenheiten wichtige Funktionen, allerdings ein geringer Gestaltungsspielraum.

Als *gesetzgebendes Organ* hat er jedenfalls die Richtlinien im Bereich der Landeskompetenzen umzusetzen und die verbindlichen Vorgaben des europäischen Rechts (insbesondere Verordnungen, Richtlinien und Gerichtsentscheidungen) nicht nur zu beachten, sondern sie - nach der europäischen Rechtsprechung - möglichst wirksam und bürgerfreundlich im Landesrecht zur Geltung zu bringen.

Im Rahmen des *Länderbeteiligungsverfahrens* sind zwar zunächst Regierungsorgane berufen, eine länderweise oder länderübergreifende

„einheitliche Stellungnahme“ zu formulieren. Stellungnahmen auf dem Gebiet der Landesgesetzgebung werden aber wohl nicht ohne Befassung des Landtages möglich sein; einzelne Länder sehen hier - analog zum Bund - eine Bindung der Regierung an Beschlüsse des Landtages (Ausschusses) vor.

Mitwirkungsbefugnisse der Landtage gibt es auch im Rahmen der „europäischen Integration von unten“, der *grenzüberschreitenden Zusammenarbeit* der europäischen Regionen. So sieht etwa das neue Statut der „Europaregion Tirol“ eine institutionelle Verankerung der seit langem geübten Praxis gemeinsamer Landtagssitzungen von Nord-, Südtirol und dem Trentino vor. Von diesen gemeinsamen Sitzungen gehen wichtige Impulse für den weiteren Ausbau der Zusammenarbeit aus, die allerdings regelmäßig von den Regierungen und Verwaltungen zu konkretisieren sind.

Auch im Bereich der europäischen Integration zeigt sich also, dass den Landtagen - trotz des hier herrschenden besonders gesteigerten Exekutivföderalismus - unabdingbare Funktionen bleiben, deren Handhabung allerdings wegen der hier herrschenden „Informationslawine“ für den einzelnen Landtagsabgeordneten besonders schwierig ist.

III. Verwaltungsreform und Landtag

1. Gründe für die Notwendigkeit einer Verwaltungsreform

Die Zukunft des Parlamentarismus in den Ländern wird aber noch an einer anderen Front entschieden, nämlich in der Richtung, welche die notwendige, in vielen Bereichen schon einsetzende *Verwaltungsreform in den Ländern* nimmt. Diese Verwaltungsreform sollte den eigentlichen Stimulus der Bundesstaatsreform bilden - die ja den Bürger sonst überhaupt nicht interessiert.

Die Verwaltungsreform muss aber auch ohne Bundesstaatsreform kommen, weil sich die Landesverwaltung gegenwärtig in einem tiefgreifenden Umbruch befindet: Sie muss die neuen Anforderungen des europäischen Regionalismus und Vollzugsföderalismus, aber auch die neuen Entwicklungen der Mediation, des public management, lean government und der service-orientierten Verwaltung, der Deregulierung und der Verfahrensvereinfachung - um nur einige Reformbereiche zu nennen - bewältigen und gleichzeitig die organisatorischen Umstellungen der vielfältigen Ausgliederungen und Reformen der traditionellen Bereiche der Privatwirtschaftsverwaltung und Wirtschaftspolitik auf Landesebene durchführen.

Die Länder und Gemeinden treffen diese Umstellungen und Neuerungen im Verwaltungsaufbau und Verwaltungsablauf deshalb mit besonderer Wucht, weil ihre Verwaltungen dem Bürger und der Wirtschaft am nächsten stehen und weil sich in ihrer Ebene nicht nur alle Planungen und Anordnungen, sondern auch alle Krisen, Fehler und Versäumnisse der höheren Ebenen niederschlagen, die vor Ort bewältigt werden müssen, wenn die ökonomischen, sozialen und ökologischen Lebensbedingungen der Region (Gemeinde) erträglich bleiben sollen.

2. Die Hauptrichtungen der Verwaltungsreform in organisatorischer und funktioneller Hinsicht

Ich glaube, man kann diese Reformvorhaben der Verwaltung nur durch eine tiefgreifende Reform des Organisationsschemas der „*allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern*“ - verbunden mit einer sinnvollen Bundesstaatsreform - bewältigen. Meine Grundvorstellung ist dabei eine radikale Dezentralisation der Verwaltung bis zur Bezirksverwaltung, allenfalls auch bis zu einer erneuerten und konzentrierten Gemeindeverwaltung, verbunden mit einer weiteren Abkürzung des administrativen Instanzenzuges und einer neuen Funktion des Amtes und der politischen Funktionäre der Landesregierung: Sie sollten - wenigstens in der Hauptsache - nicht mehr *Entscheidungsorgane* sein, sondern sich auf die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der Einzelentscheidungen konzentrieren und ein *Controlling* im Sinne des modernen Managements, nicht aber im Sinne einer klassischen Berufungsinstanz ausüben.

Verstärkt sollte im Landesbereich auch auf die hier noch ganz lebendigen Einrichtungen der Selbstorganisation und Selbstverwaltung in sozialen, kulturellen und ökologischen Bereichen, im Katastrophen- und Zivilschutz zurückgegriffen werden und ihre öffentliche Aufgabenerfüllung systematisch gefördert und geordnet werden. Hier - wie im öffentlichen Unternehmensrecht - sind die Länder allerdings durch die bestehende Kompetenzverteilung schwer benachteiligt: Sie müssen fast durchwegs auf Bundesrecht, nämlich auf Vereins-, Gesellschafts-, Genossenschafts- und Handelsrecht oder auf das bürgerliche Recht zurückgreifen, ohne es - wie der Bund - inhaltlich zu einem Spezialrecht für „*service public*“ umgestalten zu können. Den Staatszielbestimmungen in der Vorarlberger und Tiroler Landesverfassung (beide Art 7), welche eine Ausgliederung der öffentlichen Aufgabenerfüllung nach dem Subsidiaritätsprinzip empfehlen, fehlt also bis jetzt ein landesrechtlicher Unterbau, der zur Integration und Koordination des autonomen Sektors unbedingt notwendig ist.

3. *Neue Chancen für den Landtag durch Verwaltungsreform*

a) *Reduzierte Rechtskontrolle bedingt stärkere politische Kontrolle*

Ich glaube nun, dass die neuen Entwicklungen der Organisation und Funktionen der Verwaltung - die durch Verwaltungsreformen beschleunigt werden - für den Landesparlamentarismus neue Aufgaben und Entfaltungsmöglichkeiten bergen. Dies zunächst unter funktionellen Aspekten: Verwaltungsmanagement, Mediation und Programmierung oder Programmumsetzung sind durch die Instrumente der klassischen Rechtsstaatlichkeit - Gesetzmäßigkeit und gerichtliche Rechtskontrolle - inhaltlich nicht mehr sachgerecht steuer- und kontrollierbar. Wenn hier überhaupt Rechtsvorgänge das Verwaltungshandeln bestimmen, dann sind es jedenfalls nicht öffentlich-rechtliche Hoheitsakte, auf die der Verwaltungsschutz aufbaut. Ähnlich ist es bei den beschriebenen organisatorischen Maßnahmen der Delegation (Ausgliederung) und Privatisierung öffentlicher Aufgaben und bei der Deregulierung. Umso wichtiger wird die *politische Kontrolle* dieser neuartigen Handlungs- und Organisationsformen, will man nicht ihre zunehmende Regression in vorparlamentarische Zustände fördern.

b) *Neue Formen und Einrichtungen der politischen Kontrolle*

Die parlamentarische Kontrolle muss freilich auch entsprechend den neuen Entwicklungen der Verwaltung "nachgerüstet" werden. Vorbild könnten die alten *angelsächsischen Parlamente* sein, die schon immer intensiv mit Gesellschaft und Öffentlichkeit zusammenarbeiteten. So wären etwa die in Österreich bisher wenig entwickelten Instrumente der öffentlichen Anhörung, öffentliche parlamentarische Ausschüsse mit Beteiligung von Fachleuten, die Zusammenarbeit des Parlaments mit öffentlichen Anwälten, die Informationsverpflichtungen von Verwaltungsstellen und ausgegliederten öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen gegenüber dem Landtag zu verstärken. Der Landtag sollte auch an Förderungsrichtlinien oder Förderungsprogrammen mitwirken, soweit hierfür keine Förderungsgesetze bestehen; Ausgliederungen und grundlegende Organisationsmaßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung sollten nur durch Landesgesetz erfolgen dürfen. Diese Landesgesetze müssen neben klaren Zielformulierungen und allfälligen öffentlichen Leistungsverpflichtungen auch ein Mindestmaß an parlamentarischer Kontrolle sicherstellen, was bis jetzt völlig vernachlässigt wurde.

c) *Mitwirkung des Landtages an der Landesverwaltung*

Der Landtag kann zwar wegen der bundesverfassungsmäßig vorgegebenen Grundstruktur der Gewaltenteilung keine *Verwaltungsaufgaben* übernehmen, wohl aber an einzelnen, politisch besonders wichtigen Regierungsakten mitwirken, wie dies auch für den Nationalrat gegenüber der Bundesregierung gilt. Beispiele dafür wären etwa grundlegende Planungs- oder Programmierungsakte, die Stellungnahme in Länderbeteiligungsverfahren, Zustimmungsakte gegenüber dem Bund ua.

Auch *gemeinsame beratende Ausschüsse* - allenfalls auch unter Beteiligung von Beamten, Experten oder Interessenvertreter - zwischen Regierung und Landtag sollten eingerichtet werden, um politisch sensible Materien wie Grundverkehr, Raumplanung, Naturschutz, Arbeitsmarkt und Wirtschaftspolitik ua gemeinsam zu beraten und wichtige Gesetzgebungsvorhaben politisch mit möglichen Alternativen vorzubereiten. Derartige Mitwirkungsrechte der Landtage an der Verwaltung würden in den erwähnten, politisch sensiblen, Bereichen eine zusätzliche demokratische Legitimation der Regierungsakte gewährleisten, ohne die grundsätzliche Selbständigkeit und Letztverantwortung der Regierung - die ja nach der Gewaltenteilung gewahrt bleiben muss - zu gefährden.

d) *Frühzeitige und umfassende Information des Landtages*

Voraussetzung für eine effiziente politische Kontrolle durch den Landtag ist dessen *frühzeitige und umfassende Information* über alle Verwaltungsvorhaben und Gesetzesprojekte, woran es bis jetzt - nach allen empirischen Untersuchungen - völlig mangelt. Diesbezüglich ist auch ein Umdenken der Politik und Verwaltung notwendig, um den Standard der modernen Informationsgesellschaft in allen Sektoren des politischen Prozesses und der öffentlichen Verwaltung zu erreichen.

Allerdings bedeutet dies auch eine gewaltige Steigerung und fachliche Spezialisierung der zu kontrollierenden Informationen, für deren Verarbeitung der Landtag in seiner gegenwärtigen Struktur kaum geeignet wäre. Ich werde daher im letzten Teil meines Referates kurz die notwendigen inneren Reformen des Landesparlamentarismus beleuchten, die ihn für eine effiziente Kontrolle des modernen, überaus dynamischen Exekutivföderalismus geeignet machen würden.

IV. Innere Parlamentsreform

Auszugehen ist von der Grundstruktur der heutigen Gesellschaft als *Informationsgesellschaft* und des heutigen Staates (Landes) als weniger souveräne denn *vermittelnde und koordinierende Steuerungsfunktion* vielfältiger autonomer gesellschaftlicher Untersysteme. Der Landtag ist von seiner theoretischen und praktischen Grundstruktur nicht schlecht geeignet, in dieser neuen Gesellschaft die notwendigen Steuerungs- und Kontrollfunktionen wahrzunehmen: Die Abgeordneten sind - als „Repräsentanten“ der Gesellschaft - einerseits in ihre vielfältigen Interessen und Substrukturen verflochten, andererseits auf die Darstellung der Politik in der Öffentlichkeit angewiesen, um ihre Funktionen auszuüben. Auch die Grundfunktion der öffentlichen Wechselrede im Parlament passt nicht schlecht zur Informationsgesellschaft, weil diese ja auf die Kommunikation und die daraus möglichen Kompromisse und gesellschaftlichen Lernprozesse angewiesen ist.

Allerdings müßte die *Repräsentationsfunktion* der Abgeordneten im Landtag modernisiert und stärker spezialisiert werden, um den heutigen Erfordernissen zu entsprechen. Abgeordnete müssen also nicht nur - wie bisher - die allgemeinen regionale Beziehungen zu ihren Wählern (ihrer „*Constituency*“) aufbauen und pflegen, sondern gezielt auch spezielle Kontakte zu ihnen nahestehenden Bürgerbewegungen, Interessengruppen, Gemeinden und Verwaltungsabteilungen verstärken, um laufend „Antworten“ aus dem Volk und der Verwaltung zu erhalten. Man nennt diese Grundstruktur der modernen kommunikativen Demokratie „*Responsive Government*“.

Jeder Abgeordnete muss also sein eigener „Öffentlichkeitsbeauftragter“ sein, wobei gleichzeitig natürlich auch der Landtag als solcher diese Funktion verstärken müsste. Die *Außenorientierung der Repräsentation* - und ihrer einzelnen Funktionen - muss also zum primären Lebenselement der Landtagsarbeit werden, die auch eine gewisse Arbeitsteilung und Spezialisierung erfordert, um in der heutigen Medienwelt erfolgreich zu sein. So braucht es etwa spezielle Abgeordnete nicht nur für die einzelnen Fachbereiche der Verwaltung, sondern auch für die europäische Integration, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Bundesstaatsreform, die Verwaltungsreform uva.

Nur auf diesem Weg kann es gelingen, die uralte parlamentarische Funktion der „*Deliberation*“, dh der Erörterung, Erwägung und Beratung zeitgemäß unter Einschluss der Öffentlichkeit wiederzubeleben und nicht den Eindruck, kompetenz- und einflussloser Diskutierveranstaltungen zu erwecken.

Der Landtag ist der Kern des politischen Systems in den Ländern und muss daher den politischen Strömungen im Lande - auch außerhalb der politischen Parteien - offenstehen, um wirklichen gesellschaftlichen Rückhalt zu haben. Umgekehrt muss er aber auch selbst *Politik zu formulieren* imstande sein, was wiederum praktisch nur im Wege der politischen Parteien möglich ist. Nur wenn hinter den Beschlüssen des Landtages diese breite gesellschaftliche Verankerung steht und diese auch medial entsprechend mobilisiert werden kann, werden diese entsprechendes Gewicht haben, auch wenn die formelle Kompetenz zur Gesetzgebung oder Entscheidung fehlt.

Schluss

Entsprechend der zuvor erwähnten Struktur der modernen Informationsgesellschaft und ihres Verhältnisses zum Staat muss es also dem Landesparlament darum gehen, Wege zu finden, die Verwaltung und die gesellschaftliche Wirklichkeit *mediativ zu steuern und zu überwachen*, ohne allzusehr die *staatliche Autorität* des Gesetzgebers oder des parlamentarischen Regierungssystems zu bemühen, die natürlich grundsätzlich vorhanden sein müssen, damit überhaupt von Parlament die Rede sein kann. Aber das Wichtigste muss moderne und gezielte Öffentlichkeitsarbeit werden. Das bedeutet: Die Kernfunktion des „*neuen Landtages*“ muss die Gewinnung, Verarbeitung und Darstellung von gesellschaftlich relevanten Zielsetzungen der Politik, von politischen Programmen und Informationen in der Öffentlichkeit werden. Diese Funktionen der Politik sind es, die heute eine friedliche und erfolgreiche Entwicklung der Gesellschaft voraussetzen und sie können von einem erfolgreichen Parlament und seinen Mitgliedern - auch neben einer dynamischen Regierung - durchaus eigenständig erbracht werden können.

Das Verhältnis des Bundesrates zu den Landesparlamenten

I. Die Rechtslage

Das Bundes-Verfassungsgesetz stellt in lediglich drei Bestimmungen eine Beziehung zwischen den Landtagen und dem Bundesrat her:

- Art 35 B-VG legt fest, dass und wie die Mitglieder des Bundesrates von den Landtagen gewählt werden. Sie müssen dem Landtag nicht angehören, wohl aber zu diesem wählbar sein.
- Art 58 B-VG regelt, dass die Mitglieder des Bundesrates die Immunität von Mitgliedern des Landtages genießen, der sie entsendet hat.
- Nach Art 100 B-VG bedarf die Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten der mit Zweidrittelmehrheit zu beschließenden Zustimmung des Bundesrates.

In § 3 Abs 3 der Geschäftsordnung des Bundesrates ist zusätzlich festgelegt, dass ein Mandatsverzicht gegenüber dem entsendenden Landtag zu erklären ist.

Die Landesverfassungen und Geschäftsordnungen der Landtage beschränken sich im wesentlichen darauf, die Bestimmungen über die Wahl der Bundesräte wiederzugeben. Verschiedentlich ist auch ein Anwesenheitsrecht der Bundesräte bei Ausschusssitzungen sowie (allerdings nur in der Steiermark und in Tirol) ein Rederecht der Bundesräte im Landtag vorgesehen.

II. Bewertung dieser Regelungen

Die Bundesverfassung gibt den Ländern klare Vorgaben, wie die Bundesräte zu bestellen sind, nämlich als Proportionalwahl nach der Stärke der Landtagsfraktionen mit der ergänzenden Vorschrift, dass der zweitstärksten Landtagsfraktion zumindest ein Bundesrat zufallen muss. In Verbindung mit dem freien Mandat ist damit von vornherein die Schiene dafür gelegt, dass die Vertretung der Landesinteressen im Bundesrat weitgehend losgelöst vom Mehrheitswillen des Landtages erfolgen kann. Systematisch folgerichtig beschränkt sich Art 34 Abs 1

B-VG auf die Aussage, dass im Bundesrat die Länder vertreten sind. Es ist von der Bundesverfassung nicht vorgegeben, dass im Bundesrat oder durch den Bundesrat die Länder zu vertreten wären. Diese Rechtslage zielt somit nur auf eine vom Nationalrat unterschiedliche Zusammensetzung und Bestellung, aber nicht auf die tatsächliche Vertretung konkreter Interessen des jeweiligen Landes oder der Länder in ihrer Gesamtheit.

Das wird dem Bundesrat zwar häufig als Aufgabe zugeschrieben - so erläutert sogar der Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz hinsichtlich der Aufwendungen für den Bundesrat jeweils, dass es seine vornehmliche Aufgabe sei, bei der gemeinsam mit dem Nationalrat ausgeübten Bundesgesetzgebung die Interessen der Länder zu wahren. Eine solche politische und auch von mir vertretene Interpretation kommt aber nicht daran vorbei, dass dem Bundesrat selbst wie auch den Ländern das für die Durchsetzung dieser Aufgabe erforderliche Instrumentarium von der Bundesverfassung offenkundig bewusst vorenthalten ist, weil es die Festlegung dessen, was die zu wahrenen Länderinteressen seien, ausschließlich in die Hände der einzelnen Bundesräte legt. Die Bundesverfassung lässt den Ländern diesbezüglich auch keinerlei Spielraum für eigenständige Regelungen.

Die Schweizer Bundesverfassung kommt hinsichtlich der Bestellung der Ständeräte in Art 141 Abs 3 mit einem einzigen Satz aus: „Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.“ Dies erfolgt in unterschiedlicher Weise, in der Regel aber nach dem Grundsatz der Personen-Mehrheitswahl durch das Volk. Auf den ersten Blick könnte man in Verbindung mit dem ebenfalls freien Mandat der Ständeräte eine mit Österreich vergleichbare Situation sehen. Abgesehen von der von vornherein schwächeren Fraktionsbindung ist dabei zu beachten, dass die Wahrung der Kantonsinteressen durch die wesentlich geringeren Bundeszuständigkeiten einen geringeren Stellenwert hat und überdies vorrangig durch Instrumente der direkten Demokratie erfolgt, insbesondere durch die in der notwendigen Volksabstimmung erforderliche Mehrheit der Kantone bei allen Verfassungsänderungen (das sogenannte „doppelte Mehr“).

Ein anderes Konzept verfolgt das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen, die die Stimmen ihres Landes nur einheitlich abgeben können. Damit ist gewährleistet, dass der Mehrheitswille des Landes zum Ausdruck kommt. Das setzt im Falle von Koalitionen natürlich eine entsprechende Einigung voraus, andernfalls kommt es zur Stimmenthaltung.

Als gewisser Widerspruch bemerkenswert ist, dass für die Immunität der Bundesräte der entsendende Landtag zuständig ist, nicht aber für die Handhabung der Unvereinbarkeitsbestimmungen, die vom Bundesrat selbst wahrgenommen wird. Die Angelobung ist nicht vor dem wählenden Landtag, sondern vor dem Bundesrat zu leisten. Die Bezüge der Bundesräte sind – anders als in der Schweiz und naturgemäß in Deutschland – bundeseinheitlich festgelegt und werden vom Bund getragen.

Die Bundesräte haben gegenüber ihrem Landtag keinerlei politische Verantwortung zu beachten, obwohl sie neben der Landesregierung eine Sonderform der Außenvertretung des Landes ausüben. Die Rechtsordnung kennt auch keine an die Bundesräte gerichteten Entschließungen des Landtages, mit dem dieser Wünsche über die Ausübung der Vertretung äußern könnte, und auch keine Berichtspflicht. Der Landtag kann den Bundesräten auch nicht das Vertrauen entziehen. Jeder einzelne von ihnen hat sozusagen eine nicht widerrufbare Blankovollmacht für die Dauer der Gesetzgebungsperiode des Landtags, die er nach eigenem Ermessen und sogar im Gegensatz zur Haltung des Landes wahrnehmen kann.

Seit 1985 können zwar die Landeshauptmänner als Ausfluss ihrer Gesamtvertretung des Landes im Bundesrat zu Angelegenheiten, die Auswirkungen auf die Länder im allgemeinen oder auf das betreffende Land im besonderen haben, das Wort ergreifen und Erklärungen abgeben, nicht aber die Landtagspräsidenten zur Vertretung von Landtagsbeschlüssen.

Das Verlangen auf Einberufung einer Sitzung ist einem Viertel der Mitglieder sowie der Bundesregierung vorbehalten, den Landtagen kommt ein solches Recht nicht zu. Die Landtage haben auch keinen Rechtsanspruch, über die Verhandlungsgegenstände des Bundesrates informiert zu werden.

Die Geschäftsordnung des Bundesrates stellt als offenkundige Nachbildung der Nationalratsgeschäftsordnung nahezu ausschließlich auf politische Fraktionen und nicht auf die Vertretung der Länder ab. Ein Anknüpfungspunkt ist lediglich durch § 9 des Finanz-Verfassungsgesetzes vorgegeben, wonach der Bundesrat in den ständigen gemeinsamen Ausschuss aus jedem Land ein Mitglied und Ersatzmitglied bestellen muss. Selbst wenn die Bundesräte kleiner Länder gemeinsam agieren, erreichen sie nicht die für bestimmte parlamentarische Vorstöße notwendige Mindestzahl, während große Bundesländer damit naturgemäß kein Problem haben. Erst in jüngster Zeit ist es gelungen, beim Rederecht der Landeshauptmänner und bei der Einrichtung des EU-Aus-

schusses eine Brücke zu den Ländern zu schlagen. Die Bundesräte eines Landes können die Durchführung einer Debatte über die Erklärung eines Landeshauptmannes verlangen. Die Abgabe einer Stellungnahme in EU-Angelegenheiten ist nicht nur dann dem Bundesrat vorbehalten, wenn es dieser beschließt, sondern auch dann, wenn es von mehr als der Hälfte der Bundesräte dreier Länder verlangt wird. In gleicher Weise steht ihnen die Möglichkeit zu, ein EU-Vorhaben auf die Tagesordnung zu setzen.

Ein neues und daher ungeregeltes Problemfeld ergibt sich aus der interparlamentarischen Zusammenarbeit in der Europäischen Union, die informell durch die Konferenz der Parlamentspräsidenten und auf der Grundlage des Vertrages von Amsterdam durch die COSAC, die Konferenz der einzelstaatlichen parlamentarischen Europaausschüsse, betrieben wird. Die Landtage sind von dieser Koordination bisher ausgeschlossen, obwohl auch sie einzelstaatlicher Gesetzgeber und von der Rechtsetzung der EU unmittelbar betroffen sind. Nationalratspräsident Fischer vertritt zu den Vorstößen der Landtagspräsidentenkonferenz die Auffassung, der föderalistische Aspekt der österreichischen Bundesverfassung sei bereits dadurch berücksichtigt, dass aus Österreich auch der Präsident des Bundesrates bzw. Vertreter seines Europaausschusses beigezogen würden. Dies übersieht meiner Auffassung nach, dass es sich beim Bundesrat um ein Organ der Bundes- und nicht der Landesgesetzgebung handelt. Allerdings hat es schon früher nicht an politischen Versuchen gemangelt, den Bundesrat sozusagen als für die Länder zuständiges Bundesorgan zu sehen und sogar politische Verantwortlichkeit der Landesregierungen gegenüber dem Bundesrat einführen zu wollen. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, diese Versuche näher zu dokumentieren und zu kommentieren.

III. Die Beziehungen des Bundesrates zu den Landtagen in der Praxis

Seit einigen Jahren erhalten über mein Betreiben neben den Landesregierungen auch die Landtage nicht nur die Tagesordnungen der Bundesratssitzungen, sondern bereits im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses im Nationalrat alle relevanten parlamentarischen Materialien (Regierungsvorlagen, Anträge, Ausschussberichte). In Verbindung mit der seit 1994 gehandhabten Vorgangsweise, die Bundesratssitzungen nicht mehr unmittelbar nach den Sitzungen des Nationalrates abzuhalten, sondern in der Regel einen Prüfungszeitraum von zehn bis vierzehn Tagen verstreichen zu lassen, steht den Landtagen gegenüber früher eine wesentlich bessere Informationsmöglichkeit zur Verfügung.

Neben den Landeshauptmännern werden auch die Landtagspräsidenten mit der Bekanntgabe der Tagesordnung auf die Möglichkeit hingewiesen, unter Nutzung der Einspruchsfrist von acht Wochen eine Rückstellung eines bestimmten Gesetzesbeschlusses auf die nächste Sitzung anzuregen. Einem solchen Wunsch wird in der Regel - ich würde mir wünschen: immer - entsprochen. Allerdings wird von dieser Möglichkeit seitens der Länder nur sehr selten Gebrauch gemacht. Ich persönlich veranlasse als Präsident eine Rückstellung auch dann, wenn Länderinteressen betroffen sind und keine Begutachtung stattgefunden hatte.

Umgekehrt erhalten die Bundesräte nun - was lange Zeit nicht überall so war - von ihren Landesregierungen die im Begutachtungs- oder Gesetzgebungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen. Noch nicht befriedigend gelöst ist eine nachgeführte Information über die Auswirkungen der in der Zwischenzeit vorgenommenen Änderungen. Häufig kann nur durch einen mühsamen Textvergleich festgestellt werden, in welcher Weise Begutachtungsentwürfe oder Anträge geändert wurden und ob die ursprünglichen Einwände des Landes noch aktuell sind.

Eine Schwierigkeit für die Bundesräte ist, dass die Haltung der Länder nur sehr selten konsequent artikuliert und vertreten wird. Es kommt immer wieder vor, dass schriftliche Stellungnahmen oder gar Beschlüsse nachträglich aus politischen Erwägungen mündlich relativiert oder gar über Bord geworfen werden. Es kommt sogar vor, dass ein Bundesrat unter Hinweis auf ein Schreiben seiner Landesregierung die Ablehnung eines Gesetzesbeschlusses untermauert und anschließend ein anderer Bundesrat des selben Landes erklärt, nach dem erwähnten Schreiben einen Anruf des Landeshauptmannes erhalten zu haben, dass es doch besser wäre, keine Schwierigkeiten zu machen. Damit wird natürlich das Gewicht von Länderstellungnahmen stark relativiert und ein Bundesrat von seinem Land geradezu erzogen, sie nur sehr vorsichtig zu vertreten.

Selten kommt es vor, dass Landeshauptmänner zu konkreten Tagesordnungspunkten ihr Gewicht in die Waagschale der Beratung werfen (so beispielsweise LH Purtscher am 20. Dezember 1994 zum Begleit-BVG, LH Pühringer am 25. Jänner 1996 zu einem Entschließungsantrag betreffend das Kraftwerksprojekt Lambach, die LH Sausgruber und Schausberger am 17. April 1998 zum Ermächtigungs-BVG für den Konsultationsmechanismus, Frau LH Klasnic am 2. Juni 1999 zu Fragen der Straßenbaufinanzierung). Die durchaus zahlreichen anderen Erklärungen der Landeshauptmänner bezogen sich in beachtenswerter Weise in erster Linie auf die Vertretung grundsätzlicher föderalistischer Anliegen und die wiederholte Einforderung der Bundesstaatsreform.

Das ist insoweit verständlich, als sich der Landeshauptmann im Konfliktfall häufig nur auf die Bundesräte seiner eigenen Landespartei stützen kann, während andere Bundesräte aus dem selben Land teilweise sogar andere Standpunkte vertreten.

Daher werden von den Ländern bevorzugt Möglichkeiten der direkten Einflussnahme genutzt. Solche sind beispielsweise:

- die in mehreren Bundesgesetzen bereits einfachgesetzlich verankerte Landeshauptmännerkonferenz;
- das Zustimmungsgesetz der Länder bei Bundesgesetzen mit der Übertragung neuer Aufgaben an die Unabhängigen Verwaltungssenaten;
- der Konsultationsmechanismus;
- 15a-Vereinbarungen mit Selbstbindungen des Bundes (Nebenabrede zur Vereinbarung über die Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung für die Jahre 1997 bis 2000, wonach Gesetze und Verordnungen des Bundes mit finanziellen Belastungen im Krankenanstaltenwesen nur mit Zustimmung der Landesregierungen erlassen werden; Vereinbarung vom 31. Jänner 1995 über die Kostentragung des EU-Beitritts, wonach alle Gesetze und Verordnungen des Bundes, die zu Änderungen der Kosten im Schulwesen führen, des Einvernehmens mit den Ländern bedürfen).

Wenngleich es keine ausdrückliche Rechtsgrundlage dafür gibt, sind die Landtage in den letzten Jahren vermehrt dazu übergegangen, in Entschliessungen Erwartungen in das Abstimmungsverhalten im Bundesrat auszudrücken, wobei die Bandbreite dieser Erwartungen vom Ersuchen um Unterstützung eines von der Landesregierung zu vertretenden Anliegens bis zu konkreten Aufforderungen an die Bundesräte reicht, ja sogar bis zum Ersuchen an die Landesregierung, die Bundesräte aufzufordern. Das ist übrigens eine Entwicklung, die im Kleide einer an die Landesregierung gerichteten Entschliessung auch in den deutschen Landtagen feststellbar ist.

In sehr seltenen Fällen befassen sich solche Entschliessungen mit konkreten Gesetzesbeschlüssen. So insbesondere der Beschluss des Salzburger Landtages vom 28. Mai 1997, mit dem die Bundesräte des Landes Salzburg ersucht wurden, das Saatgutgesetz zu beeinspruchen.

In den anderen Fällen handelt es sich eher um föderalistische Grundsatzzfragen.

So forderte der **Tiroler** Landtag bereits am 16. Mai 1991 einstimmig, dass die Unterzeichnung des EWR-Abkommens erst dann erfolgen soll, wenn zuvor eine Neuregelung der Kompetenzaufteilung durchgeführt wurde. Er richtete den „moralischen Appell an alle Mitglieder des Bundesrates, einem EWR-Vertrag nur dann ihre Zustimmung zu geben, wenn darin auf die Interessen der einzelnen Länder Bedacht genommen ist“.

Der **Kärntner** Landtag forderte am 4. Juli 1991 seine Bundesräte einstimmig auf, „nur dann eine Zustimmung zur Ratifizierung des EWR-Vertrages und eine Zustimmung zum EG-Beitritt Österreichs abzugeben, wenn zuvor eine Neuordnung zwischen Bund und Ländern erfolgt.“

Der **Vorarlberger** Landtag ersuchte am 4. Juli 1991 die Landesregierung und die vom Vorarlberger Landtag entsandten Bundesräte, bei der Bundesregierung sowie im Rahmen der verfassungsmäßigen Möglichkeiten im Bundesrat und im Nationalrat dafür einzutreten, dass Mitwirkungsrechte des Bundesrates gestärkt, alle Länder gleich stark vertreten sind und Bundesräte an Aufträge des Landtages gebunden werden können.

1993 forderten die Landtage von **Salzburg** (7. Juli) und **Tirol** (13. Oktober) einen ehebaldigsten Abschluss der Bundesstaatsreform. Im Falle eines Scheiterns sollte eine österreichweite Konferenz einberufen werden. Auch der **burgenländische** Landtag urgierte am 29. November eine ehebaldigste und vollständige Umsetzung der Politischen Vereinbarung.

Der **Vorarlberger** Landtag forderte am 13. April 1994 die Mitglieder des Bundesrates auf, „entsprechend der Politischen Vereinbarung den im Zusammenhang mit dem Beitritt zur Europäischen Union erforderlichen Novellen zum B-VG erst dann zuzustimmen, wenn gleichzeitig die Änderung des B-VG zur Umsetzung der Bundesstaatsreform beschlossen wird.“ Am 7. Juli 1994 wurde der Vorarlberger Landtag neuerlich aktiv und forderte vom Nationalrat die Beschlussfassung noch in der laufenden Gesetzgebungsperiode. Die Landtage von **Tirol** (6. Juli 1994), **Kärnten** (28. Juli 1994) und **Steiermark** (13. Dezember 1994) verlangten eine Rücknahme von Kontroll- und Eingriffsrechten des Bundes sowie der geplanten Erweiterung des Einspruchsrechtes gegen Landesgesetze.

Nach dem Aussetzen der Bundesstaatsreform durch den Nationalrat wurden die **Salzburger** Bundesräte von ihrem Landtag am 14. Dezember 1994 ersucht, der im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt notwendigen B-VG-Novelle erst dann zuzustimmen, wenn gleichzeitig eine

befriedigende Umsetzung der Bundesstaatsreform beschlossen wird. Die der ÖVP und der FPÖ angehörenden Bundesräte der Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg stimmten der Verfassungsänderung dann auch tatsächlich nicht zu.

Als Reaktion auf den Bruch der Politischen Vereinbarung verlangte der **Vorarlberger** Landtag am 8. März 1995 von den Bundesräten einstimmig, „Verfassungsänderungen, welche der Vereinbarung über die Bundesstaatsreform nicht entsprechen, die Zustimmung nicht zu erteilen“.

Im Hinblick auf die zwischenzeitig vom Bund betriebene Neukodifikation der Bundesverfassung ersuchte der **Salzburger** Landtag am 5. Juni 1995 seine Bundesräte, „ihre Zustimmung zur Neukodifikation des Bundes-Verfassungsgesetzes nur bei gleichzeitiger Beschlussfassung über eine Änderung des B-VG zur befriedigenden Umsetzung der Bundesstaatsreform entsprechend dem Perchtoldsdorfer Abkommen zu geben.“

Der **Vorarlberger** Landtag ersuchte am 8. März 1995 die Vorarlberger Landesregierung, die Vorarlberger Bundesräte aufzufordern, Verfassungsänderungen, welche der Vereinbarung über die Bundesstaatsreform nicht entsprechen, die Zustimmung nicht zu erteilen; an Beschlüssen, von denen die Länder und Gemeinden maßgeblich mitbetroffen sind, erst dann mitzuwirken, wenn diesen zuvor eine angemessene Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt war, sowie bei Gesetzesbeschlüssen, die mit unerfüllten Anliegen der Bundesstaatsreform in einem sachlichen Zusammenhang stehen, durch Einsprüche oder in anderer geeigneter Form darauf hinzuwirken, dass diese Anliegen umgesetzt werden.

Am 5. Juni 1996 ersuchte der **Vorarlberger** Landtag die Bundesräte, im Bundesrat durch eine entsprechende Antragstellung darauf hinzuwirken, dass dem Nationalrat die am 23. März 1995 eingebrachten Gesetzesanträge 159 und 160 dB XIX. GP (zur Stärkung des Bundesrates) neuerlich vorgelegt werden.

Es kann als bekannt vorausgesetzt werden, dass solche Entschlüsse mangels politischer Unterstützung und Nacharbeit häufig ins Leere gehen und im Bundesrat wirkungslos bleiben. Eine Ausnahme bilden die drei von den beiden Regierungsparteien gestellten Vorarlberger Bundesräte, die solchen Entschlüssen ihres Landtages stets einheitlich und auch abweichend von ihren Fraktionen Rechnung tragen.

Selbst bei einstimmig gefassten Landtagsentschlüssen kommt es vor, dass sich Bundesräte nicht an der Haltung ihrer eigenen Landespartei, sondern an den Interessen ihrer Nationalratsfraktion orientieren. So haben beispielsweise in jüngster Zeit vier Landtage verfassungsrechtlichen Spielraum für die Einführung der Briefwahl bei Landtags- und Gemeindewahlen gefordert. Ein Entschlüssenantrag mit einer Aufforderung an die Bundesregierung, darüber mit den Ländern die bisher erfolglos erbetenen Verhandlungen aufzunehmen, konnte ungeachtet der einstimmigen Beschlussfassung in den Landtagen wegen des auf Bundesebene bestehenden Widerstandes einer dieser Parteien im Bundesrat bisher nicht in Verhandlung genommen werden - von einem Verabredungsbeschluss abgesehen.

Die Ursachen für diese Unterordnung der meisten Bundesräte unter die politischen Vorgaben der parlamentarischen Klubs sind bekannt. Sie sind eine Folge der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und das Ergebnis einer jahrzehntelangen schleichenden Akzeptanz der Länder, dass ihnen von ihren Bundesparteien der Einfluss auf den Bundesrat schrittweise entwunden und dies zudem durch die Bundesratsfraktionen selbst erleichtert wurde. Dass diese Bindung des Bundesrates im Koalitionsvertrag von SPÖ und ÖVP festgeschrieben ist, verschärft zwar das Problem gravierend, hat es aber nicht verursacht. Nur am Rande sei auf die Fragwürdigkeit hingewiesen, auf diese Weise ungefragt auch den Einfluss der Landtage zurückzudrängen und einen Teil der Landespolitik, nämlich die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung, in einen auf Bundesebene geschlossenen Vertrag einzubeziehen. Mit den anderen Vorarlberger Bundesräten habe ich das hinsichtlich der Vertretung der Landesinteressen stets als politisch sittenwidrig und daher nichtig angesehen.

Die immer wieder gestellte Frage, ob ein Zweikammersystem dieser Dimension (neben 183 Nationalratsabgeordneten statt früher 50 in- zwischen 64 Mitglieder des Bundesrates) zweckmäßig ist, wenn sich beide Kammern ohnedies als einheitliches Organ verstehen, ist daher durchaus verständlich.

IV. Verbesserungsmöglichkeiten

Ich gehe als Hypothese davon aus, dass in absehbarer Zeit keine für die Länder vorteilhafte Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrates mehr zu erwarten sein wird. Selbst das mit der B-VG-Novelle 1984 erreichte Zustimmungsrecht wäre heute vermutlich nicht mehr durchsetzbar. Daher beschränke ich mich auf Überlegungen, wie die bestehenden Möglichkeiten besser genutzt werden könnten.

A) *Zur Entsendungspraxis*

Ein erster Ansatzpunkt ist die personelle Zusammensetzung des Bundesrates. Sie unterscheidet sich qualitativ nicht von jener des Nationalrates, regionale Repräsentanz und gruppenspezifische Interessen bestimmen auch im Bundesrat das Bild. Diese Vergleichbarkeit gilt durchaus auch für die Qualität der Mitglieder, was sich nicht zuletzt an der regelmäßigen Abwerbung für den Nationalrat zeigt. Verhältnismäßig selten ist die Entsendung solcher Mitglieder, die ein vorrangiges Naheverhältnis zum Landtag oder zur Landesregierung haben.

Es gibt keine bundesverfassungsgesetzlichen Hindernisse, einzelne Landtagsabgeordnete oder Mitglieder der Landesregierungen zu entsenden (lediglich Burgenland, Kärnten und Tirol haben hinsichtlich der Regierungsmitglieder eine landesverfassungsgesetzliche Unvereinbarkeit vorgesehen). Angesichts der politischen Verhältnisse in den Ländern würde das zwar nicht durchgehend möglich sein. Aus Sicht der Praxis hätte aber bereits eine gewisse Durchmischung den Effekt, dass die Fraktionsbindung zurückgedrängt und die Landesbindung verstärkt würde. Dass die mehrfache Zugehörigkeit von Regierungsmitgliedern in der Besatzungszeit angesichts der damaligen Verhältnisse keine Wunder wirken konnte und der in den sechziger Jahren von Landeshauptmann Krainer unternommene Versuch isoliert blieb, spricht aus meiner Sicht nicht dagegen, es zu versuchen.

B) *In der Geschäftsordnung des Bundesrates*

Durch den Bundesrat selbst läßt sich zwar der Informationsfluss zu den Landtagen nicht mehr nennenswert verbessern, wohl aber die Möglichkeit, die Artikulation von Landesinteressen zu erleichtern. Das könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass die ja nicht unbedacht vorgesehene Einspruchsfrist von acht Wochen mehr genutzt wird, bei Verfassungsgesetzen könnte das sogar zur Regel gemacht werden. Das gilt umso mehr, als die Bundesregierung im Einspruchsverfahren nach Art 98 B-VG ihre achtwöchige Frist zur Prüfung von Gesetzesbeschlüssen der Landtage in der Regel voll ausschöpft.

Weiters könnte die Einbindung der Länder dadurch verbessert werden, dass zu den Ausschussberatungen in gleicher Weise wie Vertreter der Bundesministerien auch Vertreter der Landtage und der Landesregierungen (wie in Deutschland durchaus Landesbeamte) beigezogen werden.

Eine weitere Änderung der Geschäftsordnung könnte gewährleisten, dass ergänzend zu den parlamentarischen Rechten von Fraktionen auch gleichwertige Rechte der Gesamtheit der Bundesräte eines Landes und der Mehrheit der Bundesräte von drei Ländern eingeräumt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass der Fraktionsvorsitzende der ÖVP-Bundesräte, der für das Land Salzburg bereits zweimal als Präsident tätige Bundesrat Ludwig Bieringer, in den Salzburger Nachrichten vom 30. Juli 1999 Offenheit für die Organisation des Bundesrates in Länderfraktionen signalisiert hatte.

Ein intensiverer und zeitlich ausreichender Kontakt mit den Ländern wäre dann besonders wichtig, wenn das Zustimmungsrecht des Bundesrates von der Bundesregierung oder vom Nationalrat in Frage gestellt wird. Es mangelt nicht an Versuchen, Art 44 Abs 2 B-VG einschränkend zu interpretieren und für die Landtage kann hinsichtlich ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten das Problem entstehen, auf einen diese Einschränkung allenfalls unterstützenden Bundesrat keinen unmittelbaren Einfluss zu haben. Wenn dies noch dazu geschieht, ohne dass die Landtage dazu gehört werden, würde die Vertretung von Landesinteressen geradezu in ihr Gegenteil verkehrt. Ich begrüße es, dass die Landtagspräsidentenkonferenz am 18. Oktober 1999 an die Mitglieder des Bundesrates appelliert hat, das Zustimmungsrecht so anzuwenden, dass die verfassungsmäßigen Rechte der Länder in größtmöglicher Weise gewahrt bleiben.

Schließlich könnte der Bundesrat von den Ländern ausgedrückte Anliegen vermehrt zum Inhalt von Gesetzesanträgen an den Nationalrat oder von Entschlüssen machen.

C) Auf Landesebene

Hier sehe ich zunächst die Notwendigkeit, Standpunkte zur Bundesgesetzgebung intensiver zu artikulieren und konsequenter zu vertreten.

Nachdem sich das mit der Länderbeteiligung in EU-Angelegenheiten durchaus vergleichen lässt, böte sich aus Sicht der Landtage die Möglichkeit, die dafür bereits eingerichteten besonderen EU-Ausschüsse auch mit Stellungnahmen zur Bundesgesetzgebung zu befassen, sozusagen Ausschüsse für Bundes- und EU-Angelegenheiten zu schaffen. Das würde dem in den deutschen Landesregierungen bestehenden und bewährten Aufgabengebiet „Bundes- und Europaangelegenheiten“ entsprechen.

Das Zusammenwirken des Landtages mit dem von ihm entsandten Bundesräten könnte beispielsweise dadurch gestärkt werden, dass an diese gerichtete Entschlüsse (wegen des freien Mandates natürlich ohne förmliche Bindungswirkung) rechtlich verankert werden. Zum Inhalt solcher Entschlüsse könnte unter anderem auch das Ersuchen gemacht werden, dem Landtag jährlich einen Bericht über die Tätigkeit im Bundesrat zur Verfügung zu stellen. Diese beiden Punkte - Entschlüsse und Tätigkeitsberichte - wären auch ein sachgerechter Anknüpfungspunkt für ein Stellungnahmerecht der Bundesräte im Landtag, zumal das in zwei Ländern bestehende allgemeine Rederecht keine große Nutzung und Wirkung zeigt.

Schließlich könnte geprüft werden, ob es nicht verfassungsrechtlich zulässig wäre, eine Angelobung der Bundesräte auch vor dem sie entsendenden Landtag vorzusehen, um damit die vorrangige Verpflichtung gegenüber dem eigenen Land zu dokumentieren. Ein solche doppelte Angelobung findet ein Vorbild in dem sowohl gegenüber dem Landtag als auch gegenüber dem Bundespräsidenten zu leistenden Gelöbnis der Landeshauptmänner.

D) Keine Bindung durch Koalitionspakte

Als letzten Punkt erwähne ich die Notwendigkeit, dass sich die Länder entschiedener als bisher gegen die - genau genommen bundesstaatswidrige - Einbeziehung des Bundesrates in Koalitionspakte zur Wehr setzen.

Das ist nicht nur zur Durchsetzung des Ländereinflusses auf die Bundesgesetzgebung und zur Wahrung eines ausreichenden Umfangs an Gesetzgebungszuständigkeiten der Landtage wichtig. Auch jede einzelne der als Verbesserungsmöglichkeit auf der Ebene des Bundesrates dargestellten Maßnahme bedarf einer zumindest mehrheitlichen Übereinstimmung der Fraktionen, die im Wege von Koalitionspakten aber nicht so umgedeutet werden darf, dass einer einzelnen Fraktion von vornherein ein absolut wirkendes Vetorecht zugestanden wird.

Die Landtagspräsidentenkonferenz vom 18. Oktober 1999 ging in einer Entschlüsse davon aus, „dass die Aufgabe des Bundesrates in der Vertretung der Länder in der Bundesgesetzgebung besteht und er daher bei der Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Rechte, insbesondere hinsichtlich der Ausübung des Zustimmungsrechtes bei Verfassungsänderungen mit Eingriffen in Länderzuständigkeiten, durch politische Vereinbarungen nicht eingeschränkt werden darf. Die Landtagspräsidentenkonferenz appelliert an die Mitglieder des Bundesrates, solchen Versuchen entgegenzutreten und bei der Behandlung von

Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates oder bei der Einbringung und Behandlung von Anträgen die Haltung des jeweiligen Landes umzusetzen. Dies gilt in besonderer Weise dann, wenn diese durch Landtagsbeschlüsse zum Ausdruck gebracht wurde".

Ich unterstütze diese einstimmige EntschlieÙung der Landtagspräsidentenkonferenz ausdrücklich. Beide - Landtage und Bundesrat - haben beim Abschluss von Koalitionspakten natürlich nicht das erste Wort. Sie sollten sich aber gemeinsam nicht nehmen lassen, das unveräuÙerliche Recht des letzten Wortes ausüben zu können.

Diskussion

Alessandro Urzi, Landtagsabgeordneter:

Ich bin italienischer Muttersprache, wohne in Bozen und ich bin Landtagsabgeordneter von Südtirol. Ich wollte in der Diskussion bei diesem Seminar über die Europaregionen und besonders über die Europaregion Tirol sprechen, und zwar im Verhältnis mit den zukünftigen und heutigen grenzüberschreitenden Kompetenzen der Länder, der österreichischen Länder.

Es ist und es wird immer mehr ein Problem der Identität dieser Regionen sein. Der sprachliche, der kulturelle und der mentale Unterschied zwischen den Bundesländern, noch vor wenigen Jahren stärker ausgeprägt, lässt sich ersichtlich immer weniger deutlich ausfindig machen, sagte Herr Professor Schreiner. In diesen letzten 80 Jahren ist hingegen der sprachliche, der kulturelle und der mentale Unterschied zwischen Südtirol und dem Land Tirol und im allgemeinen zu Österreich immer stärker geworden. Südtirol ist ein Unikum geworden, in dem verschiedene Volksgruppen mit eigenen Schwierigkeiten zusammenleben und ein Gleichgewicht zwischen den eigenen verschiedenen Interessen suchen.

Heute gibt es in diesem Saal eine kleine Delegation aus Südtirol, also Frau Eva Klotz (deutschsprachig), Herrn Carlo Willeit (ladinischsprachig) und eben Alessandro Urzi (italienischsprachig). Dies ist und soll die Identität Südtirols sein, ohne Blicke auf die Vergangenheit zu werfen. Wir - diese kleine Delegation - sind ein Bild von dem multiethnischen und mehrsprachigen Land Südtirol. Also was wird, frage ich mich, eine grenzüberschreitende Europaregion Tirol wirklich sein, was für eine eigene Identität wird sie in der Zukunft haben? Was für eine Rolle wird sie für die Identität der eigenen Minderheiten, und ich denke an Italienisch- und Ladinischsprachige, spielen? Das ist kein Stopp zu den Europaregionen, wenn sie homogen, ethnisch, kulturellsprachlich sind, wie zum Beispiel die Europaregion zwischen dem Kanton Ticino in der Schweiz und dem nördlichsten Teil der Lombardei. Die beiden Teile sind italienischsprachig, kulturell homogen, ethnisch homogen, und es gibt absolut kein Problem. Aber eine Europaregion, in dem eine sprachliche, kulturelle und ethnische Mehrheit die Instrumente der Politik und der Verwaltung beherrscht, kann den Zentralismus der heutigen Staaten, im ethnischen Sinn in einem kleineren Raum wieder aufbauen. Das kann auch sehr gefährlich für die Zukunft der ethnischen lokalen Minderheiten werden. Oder gibt es Instrumente, um die lokalen Minderheiten in diesen

neuen politischen Strukturen der Zusammenarbeiten zu schützen, und welche, das frage ich auch?

Ich wollte auch über die Minderheiten in Österreich sprechen, weil diese sollen auch ein Beispiel für die Lösungen der Probleme der Minderheiten sein. Was hat Österreich bis heute mit den Minderheiten gemacht? In diesem Prozess der Reform des Staates in Österreich wäre es wichtig, auch die Vorschläge der ethnischen Minderheiten in Österreich zu hören.

Und zum Schluss: Ich denke, die Garantie des Sonderstatuts für Südtirol, international verankert, mit der Italien das Problem der ethnischen deutschen Minderheit in Südtirol gelöst hat, wie wir schon heute von Professor Schreiner gehört haben. Kann eine Europaregion Tirol die italienisch-ladinischen Minderheiten ähnlich schützen und wie? Südtirol als multikulturelles und mehrsprachiges Land ist ein Modell. Ein ethnisches und kulturelles Ungleichgewicht kann diesen Reichtum und das heutige Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Volksgruppen vielleicht auch vernichten. Das wollte ich sagen, danke vielmals.

Dr. Karl Irresberger:

Danke Herr Präsident. Ich bin als Vertreter des Bundeskanzleramtes in diesem Rahmen ja in dreifacher Hinsicht eine Randerscheinung. Erstens als Vertreter der Verwaltung, zweitens als Vertreter des Bundes und drittens als jemand, der sich auf sein Metier der Juristerei beschränken muss. Aber im Rahmen der gebotenen Kürze darf ich vielleicht ganz kurz zu drei Punkten etwas sagen:

Es ist verschiedentlich die Kontrollfunktion der Landtage im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung angesprochen worden. Da würde ich mich den Bedenken anschließen, die der Herr Professor Pernthaler erwähnt hat, dass eine solche Kontrollfunktion mit der Bundesverfassung nicht kompatibel ist, auch wenn eine Auslegung gewisser Geschäftsordnungsbestimmungen, die auf Angelegenheiten von landespolitischer Bedeutung abstellen, in diese Richtung gedeutet werden können mögen.

Die Frage einer doppelten Angelobung der Bundesräte würde ich vielleicht doch nicht gleichsetzen mit der doppelten Angelobung des Landeshauptmannes, denn der Landeshauptmann hat doch deutlicher eine doppelte Funktion, einerseits als Organ des Landes, andererseits als Organ des Bundes. Bei den Bundesräten scheint mir doch, dass die Funktion als Vertreter des Landes erahnbar ist, aber letztlich sind die Bundesräte Mitglieder eines Bundesorgans, und man darf nicht vergessen, dass die Angelobung ein konstitutiver Akt zum Erwerb eines

Amtes ist. Das lässt sich eigentlich nicht verdoppeln, wenn man nicht zwei Ämter hat.

Und zum Dritten gibt mir eine Bemerkung, eine kleine Bemerkung des Herrn Präsidenten des Bundesrates, wonach die Bundesregierung die Acht-Wochen-Frist im Regelfall ausschöpfe, Gelegenheit, ein bisschen Licht auf die segensreiche Rolle der Bundesregierung, nämlich die föderalismusfreundliche Rolle der Bundesregierung zu werfen. Im Regelfall ist es so, dass die Bundesregierung innerhalb von fünf bis sechs Wochen ihren Beschluss fasst, es dauert dann nur mehr wenige Tage bis zur Mitteilung über den Beschluss der Zustimmung. Es sind 80% aller Beschlüsse der Bundesregierung Zustimmungen und ich würde sagen, der Großteil wird innerhalb dieser fünf bis sechs Wochen übermittelt. Wenn es anders ist, dann liegt es zum Teil am Sitzungsrythmus der Bundesregierung, zum Teil auch - wenn gewisse Probleme auftreten - an einer länger dauernden Meinungsbildung. Danke sehr!

Ass.Prof. Dr. Georg Lienbacher:

Ich möchte zwei kurze Fragen an Prof. Pernthaler stellen. Der erste Punkt ist die Vision im Hinblick auf die Funktion der Landtage als Mediatoren, die in Zukunft mehr in den Vordergrund treten sollte. Wenn ich mir vorstelle, dass die Landtage vermehrt Mediatoren sein sollen, dann frage ich mich, unter welchen Voraussetzungen so etwas geschehen könnte, wenn schon heute das Informationsdefizit der Landtagsabgeordneten dazu führt, dass sie ihre Entscheidungskompetenzen nur mehr sehr stark, wie wir heute Vormittag schon gehört haben, in Abhängigkeit zur Landesregierung wahrnehmen können. Kann das wirklich die gegenwärtige Situation der Landtage verbessern? Wie könnten die Landtage als Mediatoren in große Verfahren eingebunden werden, wobei ich mich weiters frage, woher den Landtagen die Qualifikationen für solche Tätigkeiten zuwachsen sollen? Ich würde darin einen doch sehr wesentlichen Bedeutungsverlust der Landtage sehen, weil das letztendlich eine Verschiebung der jetzt, wenn auch wenigen noch bestehenden Rechtssetzungskompetenzen hinein in den rein informellen Bereich bedeutet. Ich könnte mir vorstellen, dass dann ein solches Gremium wie der Landtag völlig unter die Räder kommt und man sich die Frage stellen muss, ob man den überhaupt noch braucht.

Der zweite Punkt, den Prof. Pernthaler angesprochen hat, war eine Organisationsform der Verwaltung auf Landesebene. In diesem Zusammenhang habe ich mir die Frage gestellt, wie beispielsweise eine verstärkte Verlagerung von Verwaltungssachen auf Gemeindeebene funktionieren kann, wenn vor allem derzeit sehr große Schwierigkeiten dadurch gegeben sind, dass die Gemeinden einfach nicht die nötigen

Fachkräfte zur Verfügung haben, um die ihnen schon jetzt übertragenen Agenden im eigenen Wirkungsbereich - ich sage dazu nur das Schlagwort „Baurecht“ - zu vollziehen. Die Schwierigkeiten auf diesem Sektor sind hinlänglich bekannt und werden immer wieder diskutiert. Müsste nicht dann die Gemeindeverwaltung einem gänzlichen Umbau unterworfen werden (im Zuge dessen man auch für die Ausstattung mit entsprechenden Fachleuten sorgt) und wäre das wiederum nicht angesichts des Prinzips der Einheitsgemeinde und der tatsächlich sehr großen Unterschiede in den Gemeindegrößen ein sehr großes Problem. Ich würde aber auch noch unter einem anderen Aspekt ein Fragezeichen hinter diesen Vorschlag setzen wollen. Man müsste auch diskutieren, ob unter der Perspektive der Distanz vom Aufgabenvollzug zu den Betroffenen eine Vollziehung auf Bezirksverwaltungsebene nicht effektiver sein könnte, wobei hier letztendlich auch verwaltungsökonomische Gesichtspunkte abzuwägen wären.

Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler:

Ich möchte zunächst ganz kurz Stellung nehmen zum Herrn Landtagsabgeordneten Urzi. Ich bin mir durchaus bewusst, dass in der Europaregion Tirol die besondere Struktur Südtirols ein Problem darstellt. Und ich glaube, dass der Minderheitenschutz ein wichtiges Konstruktionselement dieser speziellen Europaregion Tirol sein müsste. Das unterscheidet sich etwa von der Europaregion mit Bayern ganz wesentlich. Daher würde ich etwa meinen, dass eine gewisse Kooperation mit dem Trentino für die Italiener förderlich ist, für die Ladinern bringt das auch gewisse Vorteile, weil die Ladinern teilweise also auch im Trentino beheimatet sind.

Ich habe aber erfahren, dass die eigentlichen Schwierigkeiten der Europaregion Tirol gar nicht von den beteiligten Regionen ausgehen, sondern merkwürdigerweise von Wien und Rom ausgehen. Also dass die alten Nationalstaaten fürchten, dass eine solche Konstruktion mit der Kompetenzverteilung nicht vereinbar ist, mit der italienischen Souveränität nicht vereinbar ist, mit der nationalen Einheit nicht vereinbar ist und so weiter. Ich bin der Meinung, dass die Europaregion Tirol wesentlich gewinnen würde und das müsste Ihnen also auch liegen, wenn die Landtage verstärkt eingebunden würden. Also wenn die Europaregion eine Struktur erhält, wo die parlamentarischen Minderheiten eben auch Gelegenheit haben, mitzuarbeiten. Ich glaube, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit - das habe ich auch in meinem Referat ausführlicher dann dargestellt - doch auch eine Angelegenheit der Landtage sein müsste und nicht nur der Landesregierungen.

Die Gefahr der Bedrohung der italienischen Minderheiten in Südtirol sehe ich dann vor allem nicht, wenn etwa europäische Programme vollzogen werden. Also wenn die Europaregion Tirol sich schwergewichtig als Exekutivorgan der Europäischen Union versteht. Wissen Sie, wenn also die Koordination zwischen den Ländern vor allen Dingen im Rahmen der Europäischen Union sich vollzieht, dann fällt diese vielleicht Ihnen gefährlich erscheinende Vorherrschaft der Deutschen weg, weil die Europäische Union kein nationalistisches Gebilde ist. Ich habe das bei den Schützen, also bei den Südtiroler Schützen dargestellt, dass diese Europaregion eigentlich schwergewichtig europarechtlich begründet werden müsste. Also nicht so sehr in den nationalen Verfassungen ihre Grundlage haben sollte, sondern als so eine Art „europäisches Land“ begründet werden müsste.

Jetzt komme ich zum Kollegen Irresberger. Da möchte ich nur sagen, dass die mittelbare Bundesverwaltung natürlich formal Bundesverwaltung ist und daher, ich sehe das auch so, sehr schwer vom Landtag voll kontrollierbar ist. Ich würde gerne darüber noch länger diskutieren, es können immer nur einzelne Aspekte vom Land glaube ich kontrolliert werden. Dass sie gar nicht vom Land kontrolliert werden darf, das glaube ich auch nicht, weil ja das Land zumindest die Organisation und die Finanzierung zur Verfügung stellt. Also irgend etwas darf der Landtag schon sagen, aber ob er inhaltlich kontrollieren kann, das hängt glaube ich von der Kooperationsbereitschaft der Landesregierung ab, ob die Landesregierung sich da bereit erklärt. Und es gibt einfach Resolutionen, ich glaube auch des Vorarlberger Landtages, die diesen Verfassungszustand ändern wollen. Mir gefällt der Verfassungszustand nicht, das muss man einfach sagen.

Jetzt zum Kollegen Lienbacher: Mich hat ein bisschen bedrückt, dass der Kollege Lienbacher meine Vorstellungen über die Mediationsfunktion der Landtage glaube ich doch missverstanden hat. Erstens ist die Mediation einfach eine ganz wichtige Funktion der Repräsentationsfunktion. Der Kollege Müller von der Vorarlberger Landesregierung hat das Beispiel des Jugendschutzgesetzes erwähnt. Ich meine, die Landtagsabgeordneten hätten von ihrem politischen Mandat die Funktion, diese Vorbereitungsarbeit der Gesetzgebung mitzutragen, teilweise zu steuern und teilweise Informationen einzuholen und hier eben aktiver in die Öffentlichkeit hinauszutreten. So wichtig die Ausschussarbeiten sein mögen, aber ich glaube, dass die Öffentlichkeitsarbeit des Landtages vor allem auch in Verbindung mit den diversen Anwälten, mit dem Volksanwalt, mit dem Umweltanwalt, Patientenanwalt und so weiter, verstärkt werden könnte. Und ich sehe darin keine Minderung der Gesetzgebungskompetenz. Ich sehe auch keine Minderung der Parlamentsqualität des Land-

tages dadurch, weil die Mediation ja nicht die Gesetzgebung ausschaltet, sondern sozusagen den Vorprozess der Gesetzgebung anders gestaltet, als man es gewohnt ist. Also wie wollen Sie denn heute ohne Mediation steuern, ich meine, jeder Verwaltungsbeamte weiß das heute, er kann ja gar nicht anders steuern und der Landtag kann auch nicht anders steuern als in Mediation mit allen gesellschaftlichen Kräften und das muss man einfach einmal offen aussprechen und sich entsprechend darauf einstellen. Ich finde das nicht eine Minderung der parlamentarischen Qualität.

Jetzt zu den Gemeinden. Das habe ich verkürzt dargestellt. Ich glaube nicht, dass die kleine Landgemeinde sehr viel mehr Verwaltungsfunktion übernehmen kann; ich glaube aber sehr wohl, dass Gemeindeverbände Verwaltungsfunktionen übernehmen können, dass vielleicht auch Zentralgemeinden verstärkte Funktionen übernehmen können. Es scheint mir das Modell der Einheitsgemeinde überholt zu sein. Also das Modell der Einheitsgemeinde ist - glaube ich - nur historisch verständlich aus dem Gegensatz von Stadt und Land und hat sich heute überlebt. Und wenn man die Bürger fragt, so haben sie eigentlich schon ein Interesse an der Gemeinde. Ich würde sagen, dass etwa die Verknüpfung von Bezirksverwaltung und Gemeindeverwaltung durchaus ein zukunftsträchtiges Modell wäre. Man könnte sich wirklich so Zentralorte vorstellen, die je nach der Landesstruktur - in Niederösterreich haben wir das ja zum Teil -, dass man auch innerhalb der Länder einfach auch regionalisiert und da spielen Zentralgemeinden möglicherweise eine Rolle. Aber ich glaube einfach, das erste und wichtigste ist die Dezentralisation.

ao Univ.Prof. Dr. Wolfgang Pesendorfer, Vizepräsident des VwGH:

Ich habe mich allerdings nicht noch einmal gemeldet, weil ich diese Fragestellung für ein Detailproblem halte, ganz im Gegenteil: der Verfassungsgerichtshof hat - sehr zu Recht - in seinem Weinaufsichtserkenntnis ganz klar zum Ausdruck gebracht, dass die mittelbare Bundesverwaltung überhaupt der wesentliche Ansatz des Föderalismus in Österreich, eben des Vollzugsföderalismus, ist. Auch aus Respekt vor dem damaligen Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, dem heutigen Präsidenten des Bundesrats, Jürgen Weiss, möchte ich darauf noch einmal kurz eingehen.

Zum Verhältnis „mittelbare Bundesverwaltung“ und Landtag. Ich teile zwar die Auffassung von Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler, dass insgesamt eine **verpflichtende** Anfragebeantwortung in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung mit Sicherheit der Bundesverfassung widerspricht. Die Salzburger Rechtslage dürfte daher mit hoher Wahr-

scheinlichkeit - ich bleibe jetzt doch ein bisschen bescheidener - mit der Bundesverfassung in Widerspruch stehen. Allerdings habe ich heute Vormittag schon angedeutet, dass es für mich eine verfassungsrechtliche Lösung gibt: auch zu Fragen der mittelbaren Bundesverwaltung können landesrechtlich Anfragen zulässig gemacht werden, allerdings ohne Antwortpflicht. Diese Antwortpflicht würde ja vor allem mit der Weisungsgebundenheit eines Landeshauptmannes oder eines Mitgliedes der Landesregierung in Sachen der mittelbaren Bundesverwaltung in Konflikt geraten. Es könnte zum Beispiel zu folgender Konstellation kommen: Der Bundesminister erteilt eine Weisung, eine Anfrage eines Abgeordneten des Salzburger Landtages in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung nicht zu beantworten, es müsste dann wohl der Landtag, weil er eine Pflicht zur Anfragebeantwortung geltend machen kann, das nicht antwortende Mitglied der Landesregierung, zB den Landeshauptmann, abberufen (politisches Misstrauensvotum). Allein dies zeigt doch, dass eine landesrechtliche Antwortpflicht in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung bundesverfassungswidrig ist.

Aber noch einmal, die Freiwilligkeit der Antwort (sozusagen: ich kann, aber muss nicht) bietet in Sachen der mittelbaren Bundesverwaltung sowohl für das Mitglied der Landesregierung als auch für den Landtag (er kann immerhin Anfragen stellen) eine Lösung, die ich noch für verfassungskonform halte. In diesem wichtigsten Teil der Macht der Länder kann das Landesparlament eben dann doch entsprechende Kontrollrechte geltend machen.

Damit hängt der Kern der Bundesstaatsreform zusammen: die Veränderung der mittelbaren Bundesverwaltung. Univ.Prof. Dr. Pernthaler hat völlig zu Recht gesagt, sie sollte nicht mehr weiterverfolgt werden, und zwar wegen der vorgesehenen Aufsichtspflichten udgl. Die Idee an sich ist aber - glaube ich - sehr gut und sollte doch im Auge behalten werden, allerdings ohne das Brimborium, das der Bund dann als Aufsichtsrechte hier angefügt hat. Warum? Weil eben damit verfassungsrechtlich wirklich einwandfrei die Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Landtage sichergestellt wird, wenn sie verländert worden ist. Ein zweiter Gedanke war und ist damit verbunden; es käme damit auch zu einer effektiven Zuständigkeitserweiterung der Landtage in Richtung EU, weil ja auch in diesem Ausmaß, soweit die EU in die heutige mittelbare Bundesverwaltung hinein wirkt, eben dem Landtag als EU-Organ ganz wichtige Angelegenheiten zugewachsen wären, und zwar im Ausmaß des Verlustes der Zuständigkeiten durch den Bund (Kontrolle der Vollziehung). Danke!

HR Dr. Heinz Anderwald, Landtagsdirektor:

Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte nur eine kleine Bemerkung zum Referat von Professor Pernthaler machen. Mir gefielen diese Ausführungen zur Spezialisierung des Landtages sehr gut, wonach also die Repräsentationsfunktion des Abgeordneten nach außen betont und spezialisiert gehört. Wir sehen das ja, dass gerade bei den Hilfsorganen dies funktioniert. Ob das nun Rechnungshof oder Volksanwaltschaft ist, die haben diese Funktion; nicht aber die Abgeordneten, die sie eigentlich per se besitzen müssten. Und hier scheint mir etwas wichtig zu sein, nämlich die Funktion, die die Ausschüsse spielen.

Die Ausschüsse und auch die Unterausschüsse eines Parlamentes sind die Arbeitsgremien, die in den Medien nicht vorkommen. In den Medien wird immer gebracht, was sich im Plenum abspielt. Und nun scheint es mir wichtig zu sein, etwas über die Medien zu sagen - viele sagen, es ist die vierte Gewalt. Ein Chefredakteur hat mir einmal treffend gesagt, ihr seid witzig, wir sind die erste Gewalt, wenn ich das so salopp formulieren darf. Und das ist wohl auch richtig, und es scheint sehr wichtig zu sein, das auch über die Rampe zu bringen, die Arbeit, die in den Ausschüssen erfolgt. Und mit den Ausschüssen erfolgt gleichzeitig auch eine Spezialisierung. Wir im Steirischen Landtag haben 20 Ausschüsse, und dort sollte auch diese Spezialisierung erfolgen. Es gibt ja nichts näher liegendes. Und ich kenne diesen Vorschlag eines deutschen Parlamentsbeamten, des Herrn Dr. Kretschmer, der sagt, bitte die Ausschüsse sollten über ihre Grenzen hinaus miteinander zusammenarbeiten, der Europaausschuss eines Landtages von Salzburg mit dem Europaausschuss eines Bundesrates, dem Europaausschuss eines Nationalrates. Und das scheint sehr wichtig zu sein, weil hier, in der Spezialisierung dann auch sehr konkrete Äußerungen und sehr konkrete Ergebnisse erzielt werden können.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Das Parlament bzw die Parlamente sind die kommunikativen Ebenen, dort wo es um Meinungsbildung geht. Und warum sollte eine Meinungsbildung nur innerhalb des Parlamentes erfolgen. Kann sie nicht auch gemeinsam mit anderen Parlamenten erfolgen, und in dem Fall gemeinsam mit anderen Ausschüssen. Danke schön!

Jürgen Weiss, Präsident des Bundesrates:

Ganz kurz zu dem angesprochenen Thema der Übertragung der mittelbaren Bundesverwaltung. Sie hat, wenn sie wirklich durchgeführt wird, auch nicht unbeträchtliche Auswirkungen auf die Verwaltungsökonomie und zwar in positiver Hinsicht. Das Problem war lediglich, dass die Begleitmaßnahmen, Vorlagepflichten, Informationsrechte und der-

gleichen mehr, sie dieses Gehaltes weitgehend zu entkleiden drohten. Aber dem Grunde nach wäre das ein wesentlicher Beitrag zu einer effizienteren und schlüssigeren Verwaltung.

Wenn die Bundesregierung in zunehmender Zahl bereits nach sechs Wochen erklärt, keinen Einwand gegen ein Landesgesetz zu haben, ist das natürlich ein Fortschritt. Für die Länder wäre es umgekehrt ein Fortschritt, wenn sie im Wege des Bundesrates wenigstens diese sechs Wochen zur Verfügung hätten, zumal das Risiko der Eingriffe in die Zuständigkeiten des anderen etwas ungleich verteilt ist. Das Risiko tragen zum allergrößten Teil die Landtage und nicht so sehr der Bundesgesetzgeber, der sich als Verfassungsgesetzgeber zudem noch im Bedarfsfalle selbst helfen und bedienen kann.

Das Zweite was ich noch sagen wollte über mein eigentliches Thema hinaus, nämlich zu diesen neuen Betätigungsfeldern der Landtage. Ich finde das sehr innovativ, was Herr Professor Pernthaler gesagt hat. Franz Josef Strauss hat einmal gemeint, er habe zu einem bestimmten Thema eine suchende Meinung, so ähnlich geht es mir, weil ich das doch auch ein bisschen hinterfragen möchte. Die Kernfunktion des Landtages ist ohne Frage, das ergibt sich aus dem Staatscharakter, die Gesetzgebungsfunktion. Die wird nun zunehmend durch den Bund, aber verstärkt auch durch die Europäische Union eingeschränkt und der Restbestand wird immer bescheidener und führt natürlich dazu, dass das in Frage gestellt wird. Nun gibt es zwei weitere Funktionen, das eine ist die Kreation der Landesorgane, im Wesentlichen der Landesregierung, die einmal alle fünf oder sechs Jahre stattfindet, und dann ist es die Kontrolle. Und da tritt natürlich das Problem auf, dass Kontrolle etwas auch mit Gewaltenteilung zu tun hätte, während es durch die politischen Verhältnisse in den Ländern eher zu einer Gewaltenverbindung im Wege der Regierungsparteien kommt. Dadurch, dass Kontrolle jedenfalls nicht öffentlich und nicht demonstrativ stattfindet, sondern vorab in den Fraktionen oder in Parteigesprächen und so weiter, soll man nicht annehmen, dass da keine Kontrolle ausgeübt würde. Aber sie ist nicht transparent und lässt sich nicht als Aufgabe des Landtages darstellen, weil der Zweck ja eben ist, solche Kontrollkonflikte zu vermeiden, weil das als politisch nachteilig angesehen wird. Daher führt das dazu, dass auch diese Funktion, die man ersatzweise verstärken könnte, durch die politischen Verhältnisse lahm gelegt ist und hinkend ist. Die Möglichkeiten, das zu verbessern, sind natürlich auch aus der Sicht der Mehrheitsfraktionen sehr beschränkt. Ich fürchte, dass ähnliche Mechanismen auch bei den, sagen wir jetzt einmal Controlling-Funktionen, die der Landtag für die Landespolitik verstärkt ausübt, eintreten könnte. Ich weiß das

nicht, aber das scheint mir ein Problem in diesem Zusammenhang zu sein.

Ich möchte jetzt nur referierend und ohne dass ich mich damit von vornherein identifiziere auf das hinweisen, was der deutsche Professor Von Arnim dazu ausgeführt hat. Er hat nämlich eben diese zunehmende politische Gewaltenverbindung zum Anlass genommen, um den Vorschlag zu machen, ob man nicht etwa nach dem Beispiel der Schweiz das entflechten könnte, indem man Landtag und Landesregierung gesondert wählt. Das möchte ich nur in die Diskussion einbringen. Mir fallen selber auch viele Fragen dazu wieder ein, aber ich will es damit schon bewenden lassen. Insgesamt gesehen komme ich aber zu dem Schluss, bevor man nicht etwas viel Besseres hat, wird kein Weg daran vorbeiführen, dass Gesetzgebungsfunktionen notwendiger Kernbestand einer Tätigkeit des Landtages sind und daher das Schwergewicht nach wie vor, glaube ich, darauf gelegt werden sollte, dass es zu einer ordentlichen Kompetenzentflechtung und Kompetenzausstattung der Landtage kommt.

Landtagspräsident Univ.Prof. Dr. Helmut Schreiner:

Jetzt darf ich nur zwei kurze Bemerkungen zur mittelbaren Bundesverwaltung machen. In der Tat ist die mittelbare Bundesverwaltung, wie der Verfassungsgerichtshof ja selber sagte, ein Kernbestand des bundesstaatlichen Prinzips, der sogar teilabänderungsfest ist. Nun hat der Salzburger Landtag im Geschäftsordnungsgesetz und vorher schon in der Geschäftsordnung, die ja nur ein reiner Beschluss war, die Formulierung "Fragen von landespolitischer Bedeutung" aufgenommen und versteht darunter auch die mittelbare Bundesverwaltung. Und wir begründen diese Position damit, dass der Landtag allein den Landeshauptmann wählt, und der Landeshauptmann als vom Landtag kreierte Organ dem Landtag vollständig politisch verantwortlich ist. Und die politische Verantwortung geht, was die Existenz als Landesorgan betrifft, über die rechtliche hinaus.

Und von daher gibt es durchaus einen verfassungsrechtlich guten Anknüpfungspunkt. Dass hier auch der Bund vorsichtig ist, ergibt sich daraus, dass der Bund zwar seine Rechtsposition bei der Begutachtung des neuen Geschäftsordnungsgesetzes im Schreiben an das Land festgehalten hat, aber keinen Einspruch gegen diese Regelung gemacht hat. Genauso wenig wie seinerzeit der Salzburger Landtag einen Untersuchungsausschuss zu einer Frage des Straßenbaues des Bundes gemacht hat, ohne dass der Bund irgend ein Bundesorgan verhalten hätte, vor dem Untersuchungsausschuss nicht zu erscheinen. Das sind also die Fragen, wo sich sozusagen Recht und Politik berühren, und ich

glaube, es gehört zur Pflicht eines Landesparlamentes, in diesen Fragen für die politische Vertretung des Landes sprechende Haltungen einzunehmen.

Wenn es zu einem solchen verfassungsrechtlichen Konflikt käme, würde die Folge sein, dass die Verfassung geändert werden muss, aber nicht zu Gunsten des Bundes, sondern zu Gunsten der Länder. Also in dieser Richtung würde ich mich auf eine Auseinandersetzung wirklich nachhaltig freuen.

Zweiter Punkt: Die Mediationsfunktion, das ist eigentlich eine Uraltfunktion eines Landesparlamentes. Ein Beispiel: Als wir das Nationalparkgesetz in Salzburg geschaffen haben, das gerade in der bäuerlichen Bevölkerung der Gebirgsregionen unseres Landes höchst umstritten war, ist der Landtag - alle Parteien gemeinsam - durch die Lande gereist. In einer Vielzahl von Versammlungen, Veranstaltungen, Gesprächen, sowohl zielgruppenorientiert als auch regionalorientiert, ist dann das Landesgesetz gewachsen, das bis heute Bestand hat.

Zweites Beispiel: Ein Thema, wo jeder die Finger weg haben will. Sie haben es vielleicht aus den Zeitungen gelesen, die Hochleistungs-AG mit ihrer Trassenführung von Straßwalchen bis Salzburg. Der Bund hat es ausgegliedert, das Verkehrsministerium weiß auch offiziell von nichts, die Landesregierung, nachdem sie ja nicht zuständig ist, weiß auch offiziell von nichts. Alle interessiert es aber. Was ist jetzt die Folge? Es wird eine Enquete des Landtages stattfinden, wo die HL-AG vom Landtag gebeten wird, zu erscheinen und ihre Pläne vorzulegen, und wo dann die kontroversen Interessen auch artikuliert werden müssen. Das sehe ich als eine solche Mediationsfunktion an, die natürlich sehr brisant ist, wo man sich die Finger verbrennen kann. Aber hier beweist sich wieder einmal diese Uraltfunktion eines Parlamentes, dass es auch mediativ tätig sein muss, um dieses schöne neue Wort zu gebrauchen.

Damit sind wir mit der Diskussion am Ende. Ich darf nun zum Schlusswort Herrn Professor Pernthaler das Wort erteilen!

Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler:

Ich möchte noch einmal das Beispiel der mittelbaren Bundesverwaltung aufgreifen und zwar nicht in verfassungsrechtlicher, sondern in demokratiepolitischer Sicht. Es ist - glaube ich - so wie Herr Präsident Schreiner gesagt hat, man muss die Kontrolle des Landtages eben auch als Möglichkeit sehen, einfach Dinge an die Öffentlichkeit zu bringen und dem Bürger zumindest den Eindruck zu vermitteln, er ist mit dabei bei der politischen Entscheidung. Er kann also das medial verfolgen und er ist also nicht nur reines passives Objekt einer Planung oder Programmie-

nung, die von ganz ferne kommt. Und ich glaube, diese demokratische Komponente ist so wirksam, dass sich, wie Sie auch richtig gesagt haben, kein Verfassungsgesetzgeber dem entziehen kann. Mir fällt da das Beispiel der Bürgermeister-Direktwahl ein. Da hat der Verfassungsgerichtshof meines Erachtens zu Unrecht gesagt, es sei die landesrechtliche Lösung bundesverfassungswidrig. Die Folge war eben, dass die Bundesverfassung geändert wurde. Ich glaube, dass ein Landtag wohl beraten ist, mit solchen demokratiepolitischen Strömungen zu agieren, und sich nicht einzusperren in gewiss notwendige Geheimverhandlungen. Ich glaube, dass es letztlich auch der Regierung nach dem Mehrheitssystem nichts bringt, die Kontrolle auszuschalten, weil früher oder später die Medien das trotzdem übernehmen und ich würde meinen, wenn der Landtag hier offensiv vorgeht und nicht defensiv die politische Macht, das Establishment zu schützen trachtet, so wird das auf die Dauer seiner parlamentarischen Funktion gut tun. Ich glaube, dass ein Parlament einfach ganz konträre Positionen - wir haben das heute sehr schön von den drei Südtiroler Abgeordneten gesehen -, konträrere Positionen kann man sich überhaupt nicht vorstellen, wie das die drei verkörpern. Und trotzdem konnten sie als Abgeordnete hier sprechen und es vorbringen. Und ich glaube, das ist doch auch eine Funktion des Parlamentes, die man nicht unterschätzen darf und die einfach gefördert werden muss, unabhängig von und in Verbindung mit der Gesetzgebungsfunktion. Ich bestreite ja nicht, dass der Landtag Gesetze machen muss, aber Gesetze macht man heute nicht mehr so, wie man das noch vor einigen Jahrzehnten im Auge gehabt hat. Man macht das ja heute nicht mehr so, dass nur die Verwaltung dem Landtag das vorgibt, dass er dann wiederzukauen hat. Das glaube ich, ist einfach ein überholtes Bild.

Landtagspräsident Univ.Prof. Dr. Helmut Schreiner:

Es liegen keine Wortmeldungen mehr vor. Damit erkläre ich die Tagung für geschlossen. (Beifall).

Verzeichnis der Referenten

HR Dr. Christoph MADER
Amt der Tiroler Landesregierung
Abteilung Kultur
Landhaus
6010 Innsbruck

Univ.Prof.Dr. Rudolf PALME
Institut für österreichische, deutsche
und vergleichende Rechtsgeschichte
Innrain 52
6020 Innsbruck

Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER
Institut für Föderalismusforschung
Maria-Theresien-Straße 38b
6020 Innsbruck

Univ.Prof. Dr. Helmut SCHREINER
Landtagspräsident
Chiemseehof
5010 Salzburg

Jürgen WEISS
Präsident des Bundesrates
Froschauerstraße 4
6900 Bregenz

Univ.Ass. Mag. Dr. Elisabeth WOLFGRUBER
Institut für Politikwissenschaft
Rudolfskai 42
5020 Salzburg

Verzeichnis der Diskussionsteilnehmer

HR Dr. Heinz ANDERWALD
Landtagsdirektor
Landhaus
8010 Graz

Maria HAMPL-FUCHS
1. Landtagspräsidentin
Rathaus
1082 Wien

Dr. Karl IRRESBERGER
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Dr. Eva KLOTZ
Abg zum Südtiroler Landtag
Crispistraße 6
I-39100 Bozen

Ass.Prof. Dr. Georg LIENBACHER
Institut f. Verfassungs- und
Verwaltungsrecht
Kapitelgasse 5-7
5020 Salzburg

Mag. Johann MAIER
Abg zum Nationalrat
Gabelsbergerstraße 19
5020 Salzburg

Dr. Johannes MÜLLER
Amt der Vbgl. Landesregierung
Römerstraße 15
6900 Bregenz

ao Univ.Prof. Dr. Wolfgang PESENDORFER
Vizepräsident des VwGH
Judenplatz 11
1010 Wien

Dr. Martin POLASCHEK
Institut f. Europäische und
vergleichende Rechtsgeschichte
Universitätsstraße 15/AE
8010 Graz

Dr. Andreas SKORIANZ
Landtagsdirektion
Arnulfplatz 1
9020 Klagenfurt

Alessandro URZI
Abg zum Südtiroler Landtag
Gruppo consiliare an
Perathonerstraße 10
I-39100 Bozen

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (ATS 98,--)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (ATS 68,-- vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (ATS 395,--, vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (ATS 165,--)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (ATS 58,-- vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (ATS 160,-- vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (ATS 250,--)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (ATS 240,--)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (ATS 140,--)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (ATS 138,--)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (ATS 138,--)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (ATS 110,--)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (ATS 168,--)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (ATS 298,--)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (ATS 198,--)

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (ATS 480,-- vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (ATS 390,--)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (ATS 280,--)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (ATS 188,--)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (ATS 148,--)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (ATS 333,--)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (ATS 185,--)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (ATS 198,--)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (ATS 680,--)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (ATS 160,--)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (ATS 280,--)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (ATS 200,--)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (ATS 480,--)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (ATS 280,--)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (ATS 371,--)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (ATS 455,--)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (ATS 270,--)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (ATS 720,--)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (ATS 660,--)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (ATS 520,--)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (ATS 195,--)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (ATS 320,--)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (ATS 180,--)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (ATS 820,--)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (ATS 280,--)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (ATS 280,--)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (ATS 160,-- vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (ATS 250,--)

- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (ATS 340,--)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (ATS 290,--)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (ATS 290,--, vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (ATS 330,--)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (ATS 320,--)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (ATS 320,--)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (ATS 230,--)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (ATS 210,--)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (ATS 435,--)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (ATS 260,--)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (ATS 584,--)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (ATS 240,--)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (ATS 220,--)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (ATS 490,--)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (ATS 520,--)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (ATS 320,--)

- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (ATS 320,--)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (ATS 320,--)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (ATS 180,--)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (ATS 280,--)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (ATS 185,--)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (ATS 280,--)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (ATS 226,--)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (ATS 220,--)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (ATS 438,--)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungsprozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (ATS 456,-- vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (ATS 320,--)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (ATS 380,--)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (ATS 380,--)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (ATS 630,--)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (ATS 380,--)

Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente
als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9.

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

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

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

Direktor:
Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT, Salzburg
Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg
Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg
Dr. Barbara LEITNER, Salzburg
Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol
Hofrat Univ.Do. Dr. Eberhard LANG, Tirol
Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Univ.Do. Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorarlberg
Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

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

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

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (ATS 360,--)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (ATS 270,--)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (ATS 360,--)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (ATS 290,--)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (ATS 390,--)