

FÖDOK
2

INSTITUT
FÜR
FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages zum Thema „Föderalismus“

am 27. Februar 1980 in Bregenz

FÖDERALISMUS
DOKUMENTE
Band 2

FÖDOK
2

INSTITUT
FÜR
FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages zum Thema „Föderalismus“

am 27. Februar 1980 in Bregenz

FÖDERALISMUS
DOKUMENTE
Band 2

© **Herausgeber und Verleger:**
Institut für Föderalismusforschung,
Maria-Theresien-Straße 38 b, 6020 Innsbruck,
Tel. 0512 / 57 45 94 FAX-Nr. 0512 / 57 45 94-4

Für den Inhalt verantwortlich:
Institutsdirektor Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler

Innsbruck 1999

ISBN-Nr. 3-901965-01-7

**Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages
zum Thema „Föderalismus“
am 27. Februar 1980 in Bregenz**

TAGESORDNUNG

**I. Themenkreis: „STELLUNG DER LÄNDER ALS GLIEDSTAATEN UND
KOMPETENZVERTEILUNG“**

Univ.Prof. Dr. Peter PERNTHALER, Innsbruck:

„Die Länder als Gliedstaaten im Bundesstaat, Möglichkeiten der Festigung und Stärkung ihrer Stellung“

Sektionschef Univ.Prof. Dr. Ludwig ADAMOVICH, Wien:

„Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in ihrer Entwicklung und im internationalen Vergleich“

Univ.Prof. Dr. Siegbert MORSCHER, Innsbruck:

„In welchen Angelegenheiten legt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips heute Erweiterungen des selbständigen bzw eigenen Wirkungsbereiches der Länder und Gemeinde nahe“

anschließend Diskussion

II. Themenkreis: „FINANZEN“

Univ.Prof. DDr. Hans-Georg RUPPE, Graz:

„Die Steuerhoheit im Bundesstaat, ihre Bedeutung und Ausformung“

Oberrat Dr. Gernot MEIRER, Wien:

„Übertragung von Besteuerungsrechten an Länder und Gemeinden“

Min.Rat Dr. Winfried SCHLUSCHE, Wien:

„Aufgabenorientierte Finanzausstattung der Gebietskörperschaften, Voraussetzungen und Möglichkeiten ihrer Verwirklichung und Absicherung“

anschließend Diskussion

III. Themenkreis: „STELLUNG DER LÄNDERKAMMER“

Univ.Prof. Dr. Theodor ÖHLINGER, Wien:

„Stellung und Rechte des Bundesrates im Vergleich mit den Länderkammern klassischer Bundesstaaten“

Univ.Prof. Dr. Herbert SCHAMBECK, Linz:

„Möglichkeiten der Stärkung des Einflusses des Bundesrates auf die Bundesgesetzgebung“

Oberkommissär DDr. Erich REITER, Wien:

„Organisatorische Maßnahmen zur Wahrung der Länderinteressen im Bundesrat“

anschließend Diskussion

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
I. Themenkreis:	
Referate:	
Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler	3
Sektionschef Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich	12
Univ.Prof. Dr. Siegbert Morscher	18
Diskussion:	
BR Dr. Walter Bösch	23
Abg Karl Falschlunger	23
Abg Dkfm. Dr. Walter Intemann	24
Abg HR Mag. Norbert Neururer	24
Abg Ernst Winder	24
Univ.Prof.Dr. Siegbert Morscher	25
Univ.Prof.Dr. Ludwig Adamovich	25
Abg Willi Aberer	27
Univ.Prof.Dr. Ludwig Adamovich	27
Abg HR Mag. Norbert Neururer	27
Univ.Prof.Dr. Siegbert Morscher	28
Univ.Prof.Dr. Ludwig Adamovich	28
Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler	29
LAD a.D. Dr. Elmar Grabherr	30
Univ.Prof.Dr. Ludwig Adamovich	30
Abg Hubert Waibel	31
Abg Dr. Anton Sutterlüty	32
Abg Dr. Arnulf Häfele	32
LR Dipl. Vw. Siegfried Gasser	32
Abg Dr. Herbert Sausgruber	33
Abg Dr. Franz Bernhard	33
Abg Dr. Walter Renner	34
LAD a.D. Dr. Elmar Grabherr	34
LH Dr. Herbert Keßler	34
Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler	34
Univ.Prof.Dr. Ludwig Adamovich	35
LH Dr. Herbert Keßler	36
Univ.Prof.Dr. Ludwig Adamovich	36
Univ.Prof.Dr. Siegbert Morscher	37
LAD a.D. Dr. Elmar Grabherr	39
Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler	39
Univ.Prof.Dr. Ludwig Adamovich	39
LAD a.D. Dr. Elmar Grabherr	40
Univ.Prof.Dr. Ludwig Adamovich	40
Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler	40
Abg Dr. Günther Keckeis	41
LAD a.D. Dr. Elmar Grabherr	41

II. Themenkreis:

Referate:

Univ.Prof. DDr. Hans-Georg Ruppe	42
Oberrat Dr. Gernot Meirer	47
Min.Rat Dr. Winfried Schlusche	58
Oberrat Dr. Gernot Meirer	63

Diskussion:

BR Dr. Walter Bösch	64
Abg Dr. Günther Keckeis	65
Abg Dr. Herbert Sausgruber	65
Univ.Prof.DDr. Hans-Georg Ruppe	65
OR Dr. Gernot Meirer	66
Min.Rat Dr. Winfried Schlusche	67
Abg Ernst Winder	68
LAD a.D. Dr. Elmar Grabherr	69
Min.Rat Dr. Winfried Schlusche	69

III. Themenkreis:

Referate:

Univ.Prof. Dr. Herbert Schambeck	71
Oberkommissär DDr. Erich Reiter	80

Diskussion:

Abg Ernst Winder	87
Univ.Prof.Dr. Siegbert Morscher	87
Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler	88
Univ.Prof.Dr. Ludwig Adamovich	88

Anhang I Petition der „Bürgerinitiative Pro Vorarlberg“ (Beilage 7)	91
Anhang II Vorlage des Rechtsausschusses (Beilage 9)	94

Vorwort

Die Bürgerinitiative „**Pro Vorarlberg**“ stellte an den Landtag die Petition (6.9.1979), es solle für das Land Vorarlberg bundesverfassungsrechtlich ein *eigenes Statut* nach dem Vorbild des Statuts für Südtirol verankert werden, in dem die Sonderstellung Vorarlbergs selbständig formuliert und durch eine Vereinbarung mit dem Land festgelegt werden solle.¹ Über diese Petition hätte der Landtag eine Volksabstimmung anzuordnen.

Zur Beratung dieser schwerwiegenden verfassungspolitischen Fragestellung veranstaltete der Vorarlberger Landtag am 27.2.1980 eine Enquete, bei der prominente Vertreter der Wissenschaft unter verschiedenen staatsrechtlichen und staatstheoretischen Gesichtspunkten die grundlegende Fragestellung erörterten, ob Vorarlberg in der Bundesstaatsreform den von der Bürgerinitiative verlangten **Sonderweg** einschlagen oder weiterhin am Weg der mit allen anderen Ländern abgestimmten gemeinsamen Reformpolitik festhalten sollte. Den Hintergrund dieser Fragestellung bildete die theoretische Entscheidung, ob in Österreich das System des „*differenzierten Bundesstaates*“ eingeführt werden solle oder am weitgehend homogenen föderalistischen Konzept des „*unitarischen Bundesstaates*“ festzuhalten sei.²

Die Beratungen der in diesem Band dokumentierten parlamentarischen Enquete führten schließlich dazu, daß Vorarlberg sich weiterhin für eine **gemeinsame Föderalismuspolitik der Länder** entschied und das Thema der Volksabstimmung am 15.6.1980 entsprechend formuliert wurde.³

Der Text der Referate und Beratungen des Landtages über diese grundlegende föderalismuspolitische und bundesstaatstheoretische Weichenstellung wurde von der Kanzlei des Landtages in einem besonderen Protokoll festgehalten, aber bisher noch nie publiziert. Aus diesem Grunde stellt die vorliegende Veröffentlichung eine besonders wichtige Dokumentation einer historischen Entscheidung für die Entwicklung der österreichischen Föderalismuspolitik und Bundesstaatsreform dar.

Innsbruck, im Jänner 1999

Peter Pernthaler

¹ Vgl dazu MORSCHER, Pro Vorarlberg, in: Khol/Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1980 (1981) 31 ff.

² Vgl dazu PERNTHALER, Der differenzierte Bundesstaat (1992); PERNTHALER, Die Bundesstaatsreform aus der Sicht der Föderalismusforschung, in: derselbe (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus (1997) 6 ff.

³ „10 Punkte zur Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates“, vgl dazu MORSCHER, Pro Vorarlberg 48; 5. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1980 (1982) 39 ff.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Geschätzte Damen und Herren!

Ich eröffne hiermit die **Enquete des Vorarlberger Landtages** zum Thema **Föderalismus**. Ich begrüße recht herzlich den Herrn Landeshauptmann, die Mitglieder der Landesregierung, die Herren National- und Bundesräte sowie die Damen und Herren Abgeordneten zum Vorarlberger Landtag, die Delegierten der Bürgerinitiative, den Herrn Landesamtsdirektor und den Leiter der legistischen Abteilung sowie die Vertreter der Medien.

Besonders herzliches Willkommen entbiete ich den Referenten unserer heutigen Enquete. Ich darf im Sinne der Reihenfolge der Vorträge herzlich begrüßen Herrn Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler, Herrn Sektionschef Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich, Herrn Univ.Prof. Dr. Siegbert Morscher. Diese drei Rechtswissenschaftler werden zum Themenkreis „Stellung der Länder als Gliedstaaten und Kompetenzverteilung“ Referate halten. Ich darf herzlich begrüßen Herrn Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe von der Universität Graz, Herrn Oberrat Dr. Gernot Meirer von der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer sowie Herrn Ministerialrat Dr. Winfried Schlusche, Leiter der Budgetsektion im Finanzministerium. Diese drei Experten werden zum Themenkreis „Finanzen“ Stellung beziehen. Schließlich wird zum dritten vom Rechtsausschuß gewünschten Themenkreis „Stellung der Länderkammer“ Univ.Prof. Dr. Herbert Schambeck referieren sowie Herr Oberkommissär Dr. Erich Reiter. Herr Univ.Prof. Dr. Theodor Öhlinger hat vor wenigen Stunden mitteilen lassen, daß er an Angina erkrankt ist und daher leider an der Veranstaltung, zu der er seine Zusage gegeben hatte, nicht teilnehmen kann. Ich möchte Ihnen allen, meine Herren, die sich bereit gefunden haben, hier einen Vortrag zu halten, herzlich für ihre Bereitschaft danken und möchte nun nicht lange auf die Vorgeschichte eingehen, sondern lediglich auf den Charakter dieser Veranstaltung verweisen, die eine Informationsveranstaltung des Landtages im Sinne des § 52 unserer Geschäftsordnung darstellen soll, eine Information über die drei genannten Themenkreise, welche eine weitere Beratung der Bürgerinitiative Pro Vorarlberg, die ja im Rechtsausschuß derzeit zur Behandlung steht, ermöglichen soll und schließlich dann eben in einen Themenkatalog münden soll, der dem Vorarlberger Volk in einer Volksabstimmung präsentiert wird. Ich möchte darauf verweisen, daß es auch die Absicht des erweiterten Präsidiums war, bewußt die Öffentlichkeit durch Einladung der Medien hier mit teilhaben zu lassen. Es war selbstverständlich, daß die Delegierten der Bürgerinitiative hier Gelegenheit haben sollen, ebenfalls Fragen an die Experten zu stellen. Ich glaube, es ist das zweckmäßigste, wenn wir nun gleich in die Behandlung des ersten Themenkreises: „Die Stellung der Länder als Gliedstaaten und Kompetenzverteilung“ eintreten. Herr Prof. Pernthaler darf ich Sie bitten.

I. Themenkreis:

„Stellung der Länder als Gliedstaaten und Kompetenzverteilung“

Univ. Prof. Dr. Peter Pernthaler, Innsbruck

Die Länder als Gliedstaaten im Bundesstaat

Möglichkeiten der Festigung und Stärkung ihrer Stellung

A. Die staatsrechtliche und verfassungsrechtliche Stellung der Länder

1. Wenn ich über die Stellung der Länder als Gliedstaaten im Bundesstaat sprechen soll, so muß ich zunächst mit einer Banalität beginnen, die allerdings für manche österreichische Professoren merkwürdiger klingt, als wenn man über ein Mondrecht sprechen würde. Ich meine damit die Selbstverständlichkeit, daß in einem Bundesstaat die Länder **Gliedstaaten** sind, dh daß sie in ihrem Wirkungsbereich ebenso *Staatsqualität* haben wie der Zentralstaat. Unter einem „**Bundesstaat**“ versteht man nämlich im internationalen Sprachgebrauch und theoretischen Verständnis einen Staat, der seinerseits wieder aus Staaten zusammengesetzt ist. Wenn die Länder in einem Bundesstaat eigene Staatsqualität haben, bedeutet dies, daß sie an der staatlichen Souveränität *unmittelbar* teilnehmen und nicht - wie die *Gemeinden* als Selbstverwaltungskörper - **abgeleitete Gebietskörperschaften** sind, die vom Bund eingerichtet und begründet wurden.

Diese theoretische Grundlage des Bundesstaates ist - wie gesagt - eine Selbstverständlichkeit, die in der Schweiz und in den USA jeder Schüler wissen muß und die auch zur Zeit der Begründung unseres Bundesstaates und der Erlassung der Verfassung in Wissenschaft und Politik noch durchaus geläufig und verbreitet war. Sie ist heute verschüttet worden durch eine Staatspraxis, die sich an einer anderen Vorstellung orientiert, nämlich an der sog **Dezentralisationstheorie**, wonach der Bundesstaat seinem Wesen nach dasselbe sei wie der *dezentralisierte Einheitsstaat* mit regionalen Selbstverwaltungseinheiten.

2. Diese „*Dezentralisationstheorie*“ des Bundesstaates wurde von der Wiener Schule der Reinen Rechtslehre entwickelt, und zwar bezeichnenderweise gerade an den Rechtsverhältnissen der Monarchie. Die beiden grundlegenden Arbeiten darüber von *Merkel* (Die Rechtseinheit des österreichischen Staates, AöR 37/1918, 56 ff) und *Kelsen* (Reichsgesetz und Landesgesetz nach österreichischer Verfassung, AöR 32/1914, 202 ff, 390 ff) orientieren sich am Verhältnis von Reichsgesetz und Landesgesetz. In der Monarchie hat es zwar eine Form des Föderalismus, aber natürlich keinen Bundesstaat gegeben, weil nur **eine** monarchische Souveränität bestand, auf der Reichs- und Landesgesetze in gleicher Weise beruhten. Damals waren die Länder rechtlich in der Tat Selbstverwaltungskörper und man hat bis heute eigentlich nie kritisch rückgefragt, ob denn diese sogenannte „*Rechtstheorie des Bundesstaates*“, die an Hand der Monarchie entwickelt wurde, heute wirklich noch das staatsrechtliche Wesen der österreichischen Länder richtig erfaßt.

Im Gegensatz zu *Koja* und anderen Vertretern der „Wiener Schule“ meine ich, daß die theoretische Grundvorstellung über den Bundesstaat ganz **praktische rechtliche und politische Voraussetzungen und Folgen** hat, auf die ich gleich zu sprechen komme. Denn es bedeutet nicht nur theoretisch, sondern auch politisch und rechtlich einen grundlegen-

den Unterschied, ob ein Land als ein Gebilde betrachtet wird, das von einem Staat gegründet, aufgehoben und in seinem Wesen total verändert werden kann, oder ob es seinerseits selbst diesen Staat gegründet hat und nunmehr rechtlich und politisch dauernd mitträgt und mitgestaltet.

Der Unterschied zwischen dezentralisierten Einheitsstaaten und Bundesstaaten spielt auch eine Rolle im **internationalen Bereich**: Nur Gliedstaaten eines Bundesstaates haben völkerrechtlich und europarechtlich eine selbständige *Vertretungsbefugnis* und *Handlungsfähigkeit* (Art 16 und 23d Abs 3 B-VG). Sowohl Rechtstheorie als auch die völkerrechtliche Praxis halten heute daran fest, daß das „*Selbstbestimmungsrecht der Völker*“ nicht nur zur Gründung selbständiger Staaten führen kann, sondern als sog „*internes Selbstbestimmungsrecht*“ auch zur Gründung von Bundesstaaten führen kann. Volksteile, Volksgruppen, die in einem anderen Staatsverband stehen als das Gesamtvolk - wie etwa die deutschsprachigen Südtiroler im italienischen Staatsverband - können nach herrschender Auffassung das Selbstbestimmungsrecht auch dadurch verwirklichen, daß sie als **Gliedstaat** in einer bundesstaatlichen Organisation ein größeres Maß an Selbständigkeit erlangen. Auf dieser Grundlage haben die österreichischen Länder zweimal - 1918 und 1945 - den österreichischen Bundesstaat durch ihren „Beitritt“ ausdrücklich mitbegründet, was nach **Kelsen** auch in der *Präambel* der Bundesverfassung klar zum Ausdruck kommen sollte (*Kelsen*, Kommentar zur Bundesverfassung 1922, 63).

3. Diese staatsrechtliche Stellung der österreichischen Bundesländer ist nach meiner Meinung aber auch ganz eindeutig in der Bundesverfassung selbst verankert: Die österreichische Bundesverfassung spricht in Art 2 B-VG nicht nur klar aus, daß Österreich ein **Bundesstaat** ist, sondern daß auch die Länder **selbständig** sind. Sie ordnet in Art 3 Abs 2 B-VG an, daß das Landesgebiet nicht ohne verfassungsrechtliche *Zustimmung der Länder* verändert werden darf, sodaß die Länder „**indestructable states**“ sind und der Bundesstaat nicht einseitig aufgehoben werden kann. Die Zuständigkeiten der Länder sind nach Art 15 Abs 1 B-VG nicht - wie die Kompetenzen eines Selbstverwaltungskörpers - *vom Bund übertragen*, sondern es werden umgekehrt die Bundeskompetenzen durch die Verfassung ausdrücklich *an den Bund* übertragen, während die Landeskompetenzen im selbständigen Wirkungsbereich der Länder *verbleiben*.

Vor allem aber können die Länder sich selbst eine **Verfassung** geben, eine Staatsverfassung im vollen Sinne einer geschlossenen rechtlichen und politischen Grundordnung der gesamten (Landes-)Rechtsordnung. Sie haben also - wiederum im Gegensatz zu Selbstverwaltungskörpern - *Verfassungsautonomie*. Diese „Verfassungsautonomie“ ist eine, im Selbstbestimmungsrecht begründete, ursprüngliche *Verfassungshoheit der Länder*, die von der Bundesverfassung nicht „abgeleitet“, sondern von ihr nur „begrenzt“ wird, dh als solche bereits vorausgesetzt wird. Dies ist meines Erachtens ganz eindeutig im Art 99 des Bundes-Verfassungsgesetzes verankert: Bundes- und Landesverfassung werden dort nicht nach dem Verhältnis von Grundsatzgesetz und Ausführungsgesetz eingerichtet, sondern als einander grundsätzlich *gleichgeordnete Verfassungskreise*, die sich allerdings nicht „schneiden“, dh einander widersprechen dürfen. Das ist deswegen interessant, weil die verfassungsgebende Gewalt im Lichte der Staatstheorie und des Völkerrechts eben der Ausdruck der *Staatsqualität* ist. Ein Land, das sich eine Verfassung geben kann und nicht eine Verfassung von irgend jemand anderem („dem Souverän“) erhält, ist eben staatsrechtlich *selbständig* („souverän“ - wie die Schweizer Kantone sich bezeichnen) und damit ein Staatswesen.

Allerdings ist eben diese grundsätzliche Stellung der Länder in der Bundesverfassung weitgehend wieder verschüttet durch andere Bestimmungen, insbesondere durch das „*Vierte Hauptstück*“ des B-VG, weit mehr aber noch durch eine Staatspraxis, die seit 1920 dauernd zur Reduzierung der Staatsqualität der Länder beigetragen hat. Trotzdem möchte ich besonderen Wert darauf legen, daß die Länder grundsätzlich die Verfassungshoheit in ihrem eigenen Staatswesen haben. „*Verfassungsautonomie*“ bedeutet - wie heute auch die einhellige Lehre und Judikatur des Verfassungsgerichtshofes anerkennt -, daß die Landesverfassungen nicht etwa Ausführungsgesetze zur Bundesverfassung sind oder von der Bundesverfassung inhaltlich lückenlos vorgezeichnet und ermächtigt sind, sondern daß beide Verfassungsordnungen wie selbständige Rechtskreise nebeneinander stehen. Das ist etwas, was meines Erachtens auch politisch hochinteressant ist. Es ist durchaus nicht einzusehen, daß das politische System eines Landes in gleicher Weise geordnet sein muß wie in einem anderen, daß also etwa in allen Ländern die Wahl in Wahlkreisen durchgeführt werden müßte (Art 95 Abs 3 B-VG), daß das Mehrheits- oder Verhältnissystem in der Regierung gelten muß (Art 101 Abs 1 B-VG) udgl mehr.

4. Die Stellung der Länder im Rahmen der Bundesverfassung ist aber auch dadurch gekennzeichnet, daß sie mit dem Bund zusammen und selbstverständlich untereinander in einer **Kooperations- und Koordinationsordnung** stehen. Als Gliedstaaten eines Bundesstaates, als „*Partner*“ eines gemeinsamen Staats- und Verfassungssystems sind sie darauf angewiesen, auch miteinander zusammenzuarbeiten, aufeinander „*Rücksicht zu nehmen*“ und sich in der Ausübung ihrer Staatsfunktionen so zu verhalten, daß das Staatswesen als ganzes funktioniert. Man nennt dieses grundlegende bundesstaatliche Rechtsprinzip, das besonders in Deutschland, aber auch in Österreich und in der Schweiz durch die Rechtsprechung sehr verfeinert wurde, die **Bundestreue**. Das ist eine, in der Bundesverfassung vorausgesetzte staatsrechtliche Kooperations- und Loyalitätsverpflichtung, die nicht nur die Gliedstaaten, sondern auch den Bund in der Ausübung ihrer Staatsgewalt bindet. Wenn man nämlich - entsprechend dem bundesstaatlichen Grundkonzept - Wert darauf legt, daß die Länder ebenso wie der Bund *Staatswesen* sind und die Länder daher Anteil an der staatlichen Souveränität haben, so muß man gleichzeitig notwendigerweise auch betonen, daß sie im Bundesstaat eben doch nicht völlig isolierte und selbständige Staatswesen sind, sondern in ihrer staatlichen Existenz kraft der Bundesverfassung in einem staatsrechtlichen und funktionellen Zusammenhang untereinander und mit dem Bund stehen und auf **bundesstaatliche Kooperation** in einem umfassenden Sinne angewiesen sind.

Das hat für Österreich auch große praktische Bedeutung im Hinblick auf die außerordentlich stark zersplitterte, historisch „versteinerte“ und nach „Gesichtspunkten“ differenziert zu handhabende **Kompetenzverteilung**: Die meisten Zuständigkeiten einer Gebietskörperschaft können danach nicht ausgeübt werden ohne Bedachtnahme auf die Zuständigkeiten der Gegenseite.

Die „*Bundestreue*“ hat aber auch große Bedeutung im Hinblick auf die von der Verfassung angeordnete strenge **organisatorische Trennung** von Bundes- und Landesstaatsgewalt: Die Bundesverfassung setzt voraus, daß in der Regel entweder Bundes- oder Landesorgane für eine Angelegenheit zuständig sind und daß es zwischen diesen beiden Organkomplexen keine Verknüpfungen geben soll - wobei die „*mittelbare Bundesverwaltung*“ (Art 102 und 103 B-VG) eine der bedeutendsten Ausnahmen von diesem organisatorischen Trennungskonzept des Bundesstaates darstellt.

Die „*Bundestreue*“ hat aber vor allem auch Bedeutung für den Bund selbst, der danach seine Befugnisse nicht im Sinne einer Überordnung und Zentralisation ausüben soll, sondern - wie es die Vorarlberger Landesverfassung von 1919 seinerzeit angeordnet hatte

und die Schweizer Bundesverfassung noch heute normiert - im Sinne einer *Erhaltung der Selbständigkeit der Länder*.

B. Die hauptsächlichen Defizite und Defekte der Landesstaatsgewalt nach der Bundesverfassung und Staatspraxis

1. Wenn man diese staatsrechtliche und verfassungsgrundsätzliche Stellung der Länder im Bundesstaat beachtet, so zeigt sich, daß viele Einzelbestimmungen der Bundesverfassung und die Staatspraxis dieser Vorstellung nicht entsprechen. Man kann daher heute, nach einer ständigen Entwicklung der verfassungsrechtlichen und politischen Zentralisation in Österreich, mit Recht sagen, daß das bundesstaatliche Grundkonzept von „*selbständigen Ländern*“ in der geltenden Bundesverfassung und noch mehr in der Staatspraxis fast vollständig verschüttet ist.

Die Wurzeln der antiföderalistischen Tendenzen liegen meiner Meinung nach nicht nur im historischen politischen Kompromiß zwischen Zentralisten und Föderalisten, sondern auch in der bis heute vorherrschenden „*Dezentralisationstheorie*“ des Bundesstaates. Bis heute ist die vorherrschende Auffassung die, daß „*der Staat*“ nur der Bund sei und daß die Länder vom Bund geschaffene Einrichtungen seien, denen wohl gewisse Selbständigkeit zukomme, deren Selbständigkeit aber von der souveränen Zentralgewalt gewährt und eingerichtet sei, sodaß eigentlich als Staat nur der Zentralstaat anzusprechen sei.

Diese Vorstellung, daß die Länder eine Form des „*Selfgovernment*“ seien, wurzelt in der Tradition der Monarchie, ist aber in den Wiener Zentralstellen wohl nach wie vor die herrschende. Nicht nur in der Finanzverfassung, sondern auch in weiten Teilen des übrigen Bundesstaatsrechts läßt man sich von der falschen Grundvorstellung vom „*Bund und den niederen Gebietskörperschaften*“ leiten.

2. Diese theoretische Voreingenommenheit hinsichtlich des Wesens der Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat hat aber leider auch sehr negative Folgen in der Ausgestaltung und Weiterentwicklung unserer Verfassung gehabt. Man könnte daher im Lichte des bundesstaatlichen Prinzips in der Bundesverfassung geradezu eine Reihe von „*Konstruktionsfehlern*“ trotz des richtigen Prinzips aufdecken. Ich möchte diese „**bundesstaatlichen Konstruktionsfehler**“ in der Folge systematisch in vier Gruppen von Verfassungsnormen zusammenfassen:

- a) Der erste Konstruktionsfehler ist, daß die **Landesverfassungshoheit** - also die Fähigkeit, eine eigene Landesverfassung zu gestalten - in der österreichischen Bundesverfassung stark beschränkt ist. Ein ganzes Hauptstück der Bundesverfassung beschäftigt sich nur mit den Ländern und den Schranken der Landesverfassungshoheit. Das ist etwas, was selbst *Kelsen*, ein geistiger Vater der „*Dezentralisationstheorie*“, als eine „*Anomalie*“ bezeichnet hat (Kommentar zur Bundesverfassung 1922, 194). Die „*Anomalie*“ liegt darin, daß die Verfassung des „*Oberstaates*“ sich so eingehend mit der Verfassung der *Gliedstaaten* beschäftigt und sie dadurch massiv in ihrer Verfassungsautonomie einschränkt. Die Bundesverfassung behandelt die Länder im „*Vierten Hauptstück*“ noch immer wie die ehemaligen „*Kronländer*“, dh sie gibt ihnen die wesentlichen Inhalte der Landesverfassungen zwingend vor, als wären sie wie Selbstverwaltungskörper vom „*Staat*“ einzurichten. Es gab daher auch einen vom Bund ausgearbeiteten „*Musterentwurf*“ für die von den Ländern zu erlassenden Landesverfassungen, die einander tatsächlich wie ein Ei dem anderen glichen. Das IV. Hauptstück der Bundesverfassung ist wohl der wichtigste Grund dafür, daß es noch immer wenig echte selbständige Alternativen in den Landesverfassungen gibt. Allerdings

haben die Länder in der Zweiten Republik versucht, schrittweise Neuerungen in ihren Landesverfassungen einzuführen, wobei sie den engen bundesverfassungsrechtlichen Rahmen bis zum äußersten ausschöpften, nach meiner Meinung auch bewußt darüber hinausgingen.

- b) Der zweite „*bundesstaatliche Konstruktionsfehler*“ ist die **ausschließliche Kompetenzhoheit** des Bundes, und zwar (genauer betrachtet) des *Nationalrates*, weil ja der Bundesrat bei der Kompetenzverteilung kein echtes Mitwirkungsrecht im Sinne einer Zustimmungsbefugnis hat^{*)}. Diese, in Bundesstaaten durchaus unübliche, Konstruktion erinnert an einen Vertrag, bei dem der eine Partner des Vertrages die volle Vertragshoheit hat, das heißt, den Vertragsinhalt einseitig gestalten kann und damit die Rechte und Pflichten beider Vertragspartner einseitig gestalten kann. Die Folge dieser einseitigen Kompetenzhoheit des Bundes war ein ständiger massiver **Zentralisationsprozeß** in der Kompetenzverteilung, eine dauernde Ausweitung der Bundeskompetenzen zulasten der Landeszuständigkeiten: Es gibt heute sicher weit über 100 wichtige Bundeszuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung, wovon ein guter Teil in der Fassung des B-VG von 1920 noch nicht enthalten war.
- c) Damit verknüpft ist die dritte Schwäche des österreichischen bundesstaatlichen Systems, die man auch als dessen „*Achillesferse*“ bezeichnet hat, nämlich die **Finanzordnung**. Nach der derzeit geltenden Finanzverfassung, die 1948 wesentlich neu gestaltet und auch gegenüber der Ersten Republik noch weiter zentralisiert wurde, kann sogar der *einfache Bundesgesetzgeber* die Besteuerungsrechte zwischen Bund und Ländern verteilen und daher den Finanzausgleich gegebenenfalls auch mit einfacher Mehrheit im Nationalrat durchdrücken. Auch hier hat der Bundesrat kein Zustimmungsrecht. Im Finanzverfassungsrecht - das wird Herr Kollege *Ruppe* eingehender darstellen - herrscht im Grunde überhaupt kein **bundesstaatliches** System, sondern der *dezentralisierte Einheitsstaat*: Hier ist nämlich die leitende Grundvorstellung, daß die Länder mit den Gemeinden zusammen die „*niederen Gebietskörperschaften*“ sind, daß der Bund die einzige und eigentliche **staatliche** Gebietskörperschaft ist, während die Länder und die Gemeinden als Autonomien höherer und niederer Stufe vom Bund als „Staat“ etwas bekommen sollen.
- d) Es gibt aber noch eine vierte Eigenart der österreichischen Bundesverfassung, die nicht von vorneherein negativ zu bewerten ist, aber in ihrer konkreten Ausgestaltung doch wiederum antiföderalistisch wirkt. Ich meine damit die sogenannten „**gemeinsamen Organe von Bund und Ländern**“. Das ist eine Gruppe von Organen, die man nach ihren Aufgaben nicht als Bundesorgane und nicht als Landesorgane, sondern als gemeinsame ansprechen sollte. Dazu gehören insbesondere der Rechnungshof, der Verfassungsgerichtshof und der Verwaltungsgerichtshof, aber auch Landesorgane wie das Amt der Landesregierung und die Bezirksverwaltungsbehörden („*allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern*“). Diese Einrichtungen gemeinsamer Organe von Bund und Ländern hat wiederum eine Tradition in der österreichischen Monarchie. In der österreichischen Monarchie hat es sogenannte „*dualistische Angelegenheiten*“ und „*gemeinsame Angelegenheiten*“ gegeben, und man ist - irgendwie von dieser Vorstellung getragen - auch in der Bundesverfassung davon ausgegangen, daß es zwischen Bund und Ländern eine gemeinsame Rechnungskontrolle, eine gemeinsame Verfassungs- und Verwaltungsge-

^{*)} Anm: Rechtslage vor der B-VG-Novelle 1984, BGBl 490.

richtsbarkeit und - seit 1925 - auch eine gemeinsame staatliche Verwaltungsorganisation in den Ländern geben soll.

An sich ist diese Vorstellung meiner Meinung nach nicht schlecht und nicht unrichtig, aber sie hat auf Bundesebene einen entscheidenden Konstruktionsfehler, nämlich, daß der Bund diese gemeinsamen Einrichtungen **alleine organisiert** und die Länder dazu keinen gleichberechtigten Zutritt haben, also zB die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes nicht gleichberechtigt bestellen können. Beim Rechnungshof ist die organisatorische Zentralisierung besonders kraß: Der Rechnungshof wird allein vom Nationalrat bestellt, hat aber auch Funktionen als Organ des Landtages. Die Länder haben keinerlei Einfluß organisatorischer Art auf den Rechnungshof. Beim Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof ist es ähnlich, wenn man von ganz untergeordneten Mitwirkungsrechten des Bundesrates (als Ländervertretung) bei der Bestellung von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes absieht.

Sie können sich vorstellen, daß die ausschließliche organisatorische Zuordnung dieser „gemeinsamen Einrichtungen“ zum Bund und noch dazu die Lokalisierung in Wien (welche - das darf man ja auch nie vergessen - einen gewaltigen psychologischen Effekt hat) dazu beiträgt, daß diese sogenannten gemeinsamen Organe im Ergebnis wieder zu **Zentralisationsorganen** werden, zu Aufsichtsorganen des Bundes über die Länder. Die Organe des Rechnungshofes reisen etwa von Wien an und schauen, ob „in den Ländern draußen“ alles in Ordnung ist. Der Verwaltungsgerichtshof ist in seiner Judikatur und Auslegung eher auf Einheitlichkeit als auf Unterschiede der einzelnen Landesrechtsordnungen bedacht. Das kann man ihm auch nicht verdenken: Wenn es ein Organ für die Kontrolle aller Landesrechtsordnungen gibt, so muß es die Rechts- und Auslegungsprobleme nach Möglichkeit vereinheitlichen, um den riesigen Arbeitsanfall überhaupt bewältigen zu können.

3. Schließlich sind die österreichischen Länder aber auch deswegen nur als **Fragmente eines Gliedstaates** anzusprechen, weil ihnen wesentliche Staatsfunktionen einfach fehlen: Dazu gehören insbesondere die Gerichtsbarkeit, die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, die ganze Sicherheitsverwaltung, die Schule bis auf unbedeutende Randkompetenzen, das Finanzwesen, fast die gesamte Wirtschaftsordnung, soweit sie hoheitlich zu gestalten ist. Auch haben die Länder seit 1945 keine eigene **Landesbürgerschaft** mehr - ein Umstand, der meines Erachtens zu Recht die Frage der „Gesamtänderung der Bundesverfassung“ aufgeworfen hat, die aber der Verfassungsgerichtshof in einem berühmten Erkenntnis (VfSlg 2455/1952) verneint hat.

C. Leitlinien der notwendigen Reformen

Aus der Analyse dieser bundesstaatlichen Defekte und Konstruktionsfehler müßte man meiner Meinung nach die Leitlinien einer echten und wirksamen Bundesstaatsreform entwickeln. Die Konsequenzen sind ganz eindeutig und einfach:

1. Vor allem sollten das zuvor erwähnte „*Vierte Hauptstück*“ der Bundesverfassung, das die Länder und Landesverfassungen in ein oft lächerlich enges Korsett preßt, aber auch das BVG über die Einrichtung der Ämter der Landesregierungen, BGBl 1925/289, das den Ländern ihre eigene Staatsorganisation weitgehend vorschreibt, ersatzlos entfallen. Die Regelungen über die „mittelbare Bundesverwaltung“ sollten gleichfalls entfallen und statt dessen diese Vollzugsbereiche unter die selbständige Landesverwaltung kommen; alle

derartigen Beschränkungen der Organisations- und Verfassungshoheit der Länder sollten ersatzlos entfernt werden, das wäre die einzig richtige Lösung.

Statt dessen müßte, so wie es in anderen Bundesverfassungen der Fall ist, in das B-VG lediglich eine Verpflichtung der Landesverfassungen aufgenommen werden, sich an die *Grundprinzipien der Bundesverfassung* zu halten (*bundesstaatliche Homogenität*) und der Bundesverfassung nicht zu widersprechen. Es sollte also selbstverständlich auch in den Ländern das demokratische, rechtsstaatliche, gewaltenteilende und republikanische Prinzip gelten; aber wie diese Prinzipien im einzelnen in den Landesverfassungen ausgestaltet werden, sollte nicht vom Bund geregelt werden.

2. Es müßte ferner in der Bundesverfassung - was theoretisch und praktisch gleich wichtig wäre - ein eigenes Verfahren für **Kompetenzänderungen** vorgesehen werden, das unter echter Beteiligung der Länder bzw der Ländervertretung durchzuführen wäre. Mittelfristig gesehen müßte auch die geltende Kompetenzverteilung grundlegend nach allgemeinen Gesichtspunkten neu geordnet werden („*Strukturreform der Kompetenzverteilung*“). Dasselbe gilt für die Regelung der *finanziellen Beziehungen* zwischen Bund und Ländern: Auch hier müßte ein Zustimmungsrecht der Länder und mittelfristig eine systematische Neuordnung des geltenden zentralistischen Systems durchgeführt werden. Die **gemeinsamen Einrichtungen** auf Bundesebene, die ich erwähnt habe, sollten nach dem *Prinzip der Parität* zwischen Bund und Ländern aufgebaut sein und entsprechend neu organisiert werden.
3. Schließlich meine ich aber, daß eine Bundesstaatsreform auch im *Interesse der Bürger* Kostenersparnisse, Erleichterungen und Vereinfachungen der Verwaltung bringen sollte. Das ist meines Erachtens bis jetzt zu wenig hervorgehoben worden. Ich glaube, daß der Bürger an föderalistischen Problemen und ihren Lösungen nur dann Interesse hat, wenn sie ihm Erleichterungen und Vereinfachungen im Hinblick auf die Verwaltung bringen. Daher meine ich, daß die Bundesstaatsreform in besonderer Weise auch als **Verwaltungsreform** verstanden werden müßte.
 - a) Ein erster wichtiger Gesichtspunkt wäre dabei, daß für die modernen Verwaltungsbe-
reiche, wo nach der Kompetenzverteilung nicht nur *eine* Gebietskörperschaft oder *eine* Behörde zuständig ist, sondern wo vielerlei Genehmigungen notwendig sind und vielerlei Regelungsbefugnisse bestehen (sog „*Kumulationsprinzip*“), eine **übergreifende Organisation** und ein **einheitliches Verfahren** geschaffen werden. Man könnte das so ähnlich wie im Bereich der *Agrarbehörde* konstruieren, wo ja auch viele verschiedene Gesichtspunkte von einer Organisation und in einem Verfahren erfüllt werden.
 - b) Aber auch *in den Ländern* selbst müßte eine Verwaltungsreform durchgeführt werden in Richtung einer Stärkung der **Selbstverwaltung** und zwar sowohl der gemeind-
lichen Selbstverwaltung als auch der personellen Selbstverwaltung und Formen der **Selbstorganisation** der Bürger eingeführt und verstärkt werden. Sehr viele Ange-
legenheiten sind heute ohne weiteres von kleineren, demokratisch strukturierten oder selbstorganisierten Verbänden zu führen.
All das ist nach der gegenwärtigen Bundesverfassung für die Länder nicht ohne weite-
res durchführbar: Sie können nach der gegenwärtigen Bundesverfassung nicht einmal
grundsätzlich in der Gemeinde demokratisieren^{*)}, ohne daß sie an bundesverfassungs-
rechtliche Schranken stoßen. Daher sind eine Reduktion der bundesverfassungsrecht-

^{*)} Anm: Stand vor der B-VG-Novelle 1984!

lichen Vorgaben für die Verwaltungsorganisation und das Dienstrecht der Länder besonders wichtige Anliegen an die Bundesstaatsreform.

- c) Ferner sollte man aber auch die zentralen Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, den Verfassungsgerichtshof und vor allem den Verwaltungsgerichtshof durch Unterinstanzen der Länder bzw mehrerer Länder, wenn dafür ein Land zu klein ist, entlasten. Man müßte also vor allem eine instanzenmäßig gegliederte Verwaltungsgerichtsbarkeit in Form von Landesverwaltungsgerichten, aber auch Landesverfassungssenate einführen.

D. Formen der Verwirklichung

Wie kann man so eine weitgehende und tiefgreifende Bundesstaatsreform mit einiger Aussicht auf Erfolg verwirklichen?

1. Im Gegensatz zu vielen Pragmatikern möchte ich betonen, daß das erste Prinzip einer erfolgreichen Bundesstaatsreform sein müßte, daß eine solche Reform von der politischen Initiative und der politischen Legitimation des **Landesvolkes** getragen werden muß. Es hat keinen Sinn, sich eine Reform in Gelehrtenhirnen oder Verwaltungsstuben auszuhecken, wenn das Volk in Wahrheit damit überhaupt nichts zu tun haben will und auch keine Beziehung dazu hat. Daher meine ich, daß es grundsätzlich eine richtige Vorstellung ist, in einer *Volksabstimmung* über derartige konkrete Reformvorstellungen zu entscheiden. Es wird dadurch auch der Zusammenhang mit dem demokratischen Selbstbestimmungsrecht des Volkes wieder deutlich: Das theoretische Prinzip der Souveränität des Volkes wird dadurch praktisch und real wirksam, daß das Volk über die zukünftige Gestaltung seiner eigenen Verfassung entscheiden darf.
2. Klar ist aber auch, daß jede grundsätzliche Änderung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern natürlich nur in einer *wechselseitigen Einigung* möglich ist. Es wäre ja sinnlos und praktisch undenkbar, ohne den Bund so eine weitgehende Änderung der Bundesstaatlichkeit durchzuführen. Daher bietet sich die Form des **staatsrechtlichen Vertrages** (Art 15a B-VG) hiefür an, da in dieser Rechtsform nicht nur die Einigung der Partner, sondern auch die Befassung der Parlamente nötig ist. Es wäre aber genauso möglich, eine Bundesverfassungsgesetzgebung ohne einen Vertrag nach Art 15a B-VG ins Auge zu fassen, wenn sie mit den politischen Reform-Vorstellungen des Landes inhaltlich übereinstimmt.
3. Eine Bundesstaatsreform sollte grundsätzlich allen Ländern offenstehen. Die Vorstellung, daß **ein Land** eine besondere Rechtsstellung innerhalb des Bundes haben soll („*asymmetrischer*“ oder „*differenzierter Föderalismus*“), ist seit längerer Zeit nicht mehr in der Bundesstaatstheorie herrschend, wenngleich es da und dort Beispiele solcher Bundesstaatsordnungen gibt. In der österreich-ungarischen Monarchie und im Zweiten Deutschen Kaiserreich war der „*differenzierte Föderalismus*“ das vorherrschende Strukturprinzip. Bekannt waren etwa die Reservatrechte Bayerns in Deutschland. Noch in den 60er Jahren hat es einen Prozeß gegeben, ob die Versicherungsaufsicht ein Reservatrecht Bayerns auch nach der heutigen deutschen Verfassung sei. Im allgemeinen ist die Bundesstaatstheorie heute der Auffassung, daß doch das Grundprinzip eher die *Gleichheit der Länder* im Bundesstaat sein sollte. Die Beachtung dieses Grundsatzes bei Reformplänen scheint auch deswegen praktischer, weil dadurch die politische Unterstützung aller anderen Länder gesichert und diese ja dringend notwendig wäre, um eine so tiefgreifende Bundesstaatsreform mit einiger Aussicht auf praktische Verwirklichung durch den Bundesverfassungs-

gesetzgeber weiter zu betreiben. Allerdings ist dieser Vorteil mit den schwerwiegenden Nachteilen eines auf ständige Reduzierung angelegten Einigungszwanges bei gemeinsamen Länderkonzepten abzuwägen.

4. In welchem Verhältnis stehen diese tiefgreifenden Reformvorstellungen zum **Forderungsprogramm der Bundesländer** (Fassung 1976)? Das Forderungsprogramm der Bundesländer enthält sehr wesentliche Teile der hier vorgetragenen Reformpunkte, etwa die Vorstellung, daß die Kompetenzverteilung nur einvernehmlich geändert werden soll, ein gewisser Abbau der obrigkeitlichen Bevormundungen der Organisationsgewalt und Verfassungsautonomie, größere Parität von Bund und Ländern in gemeinsamen Organen usw.

Aber darüber hinaus scheint mir das Forderungsprogramm 1976 nicht erschöpfend: Es fehlen wesentliche Teile, wie zB eine Neuordnung der Kompetenzverteilung oder die vollständige Herstellung der Verfassungshoheit der Länder. Das ist auch nicht verwunderlich, weil das Forderungsprogramm in einem sehr komplizierten politischen Kompromiß entstanden und auch gar nicht als abschließende Vorstellung gedacht ist, sondern eben einen Schritt im Rahmen der Bundesstaatsreform darstellen soll.

Ich meine also, daß man die hier vorgetragenen systematischen Reformkonzepte dazu nützen sollte, das Forderungsprogramm **inhaltlich zu gewichten**. Ich habe das auch in der Bundesstaatsenquete des Nationalrates betont: Es hat keinen Sinn, aus dem Forderungsprogramm die eine oder andere Detailforderung herauszunehmen und zu sagen, man habe 70% des Forderungsprogrammes erfüllt, wenn die entscheidenden Kernforderungen gar nicht einmal andiskutiert werden.

Ich meine daher, daß die Bürgeraktion des Vorarlberger Volkes vor allen Dingen diesen *systematischen Gesamtzusammenhang einer Bundesstaatsreform* bewußt gemacht hat und daß man diesen systematischen Gesamtzusammenhang der einzelnen Reformvorhaben ständig im Auge behalten sollte, wenn man an eine „*pragmatische*“ Realisierung der Bundesstaatsreform geht. Danke vielmals!

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Besten Dank, Herr Univ.Prof. Dr. Pernthaler. Wir setzen nun fort mit dem Vortrag des Herrn Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich über das Thema „Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in ihrer Entwicklung und im internationalen Vergleich“. Ich darf im Sinne meines Hinweises in der Einladung nochmals betonen, daß Herr Univ.Prof. Dr. Adamovich in seiner Eigenschaft als Wissenschaftler zu uns spricht und nicht als Leiter des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst. Bitte Herr Professor.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in ihrer Entwicklung und im internationalen Vergleich

Herr Präsident! Herr Landeshauptmann! Sehr geehrte Damen und Herren! Der Feststellung, die der Herr Präsident eben getroffen hat, möchte ich nur noch hinzufügen, daß ich dieses Referat mit Wissen und Zustimmung des Herrn Bundeskanzlers halte, aber nicht in seinem Namen.

Das Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 hat die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet, allerdings mit einer im internationalen Vergleich extrem starken Stellung des Bundes, das ist gar nicht zweifelhaft. Allerdings zeigen die Materialien, daß man sich dieses Umstandes sehr wohl bewußt gewesen ist und daß nur so der Kompromiß über das Verfassungswerk gefunden werden konnte. Von Anfang an ist die Auseinandersetzung über den österreichischen Bundesstaat auch eine Auseinandersetzung zwischen den politischen Parteien gewesen. Die ersten zwei Jahre der Republik Österreich seit dem Zusammenbruch des Habsburger Reiches waren gekennzeichnet von einem überaus schwer durchschaubaren und auch verschieden deutbaren Nebeneinander von Entwicklungen im Zentralstaat und in den Ländern. Darüber ist sehr viel geschrieben worden, vor allem von meinem Freund Herrn Prof. Dr. Pernthaler, der eben gesprochen hat, und der vor kurzer Zeit ein Buch veröffentlicht hat mit dem bezeichnenden Titel „Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer“. Die Deutung aller dieser Vorgänge ist äußerst umstritten. Tatsache ist jedenfalls, daß sie stattgefunden haben, wie immer man sie nun qualifizieren will, und selbst im unmittelbaren Zusammenhang mit der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz haben diese Dinge eine Rolle gespielt. Ich komme darauf noch zurück. Vor allen Dingen ist von hohem Interesse ein Antrag des Abgeordneten Fink, der damals im Zusammenhang mit einem Minoritätsvotum gestellt worden ist.

Die großen Verfassungsnovellen der Jahre 1925 und 1929 haben die Position des Bundes gegenüber den Ländern noch gestärkt. Einzelheiten kann ich mir hier ersparen; ich glaube es genügt, das festzustellen.

Im Jahr 1945 stand man vor der Notwendigkeit, die Republik Österreich zu revitalisieren. Da hat es ähnliche Vorgänge gegeben wie im Jahre 1918, auch das sehr verschieden deutbar. Eines aber ist sehr wesentlich: Die Beschlüsse der Länderkonferenz vom 24. bis 26. September 1945 in Wien, an der der damalige Staatskanzler Dr. Renner teilgenommen hat, haben die Voraussetzung geschaffen für die Anerkennung der Provisorischen Staatsregierung durch die westlichen Alliierten und damit letzten Endes für die Erhaltung der Idee der Republik Österreich. Das ist sicher ein historisches Faktum. Bis zum völligen Abzug der alliierten Besatzungstruppen am 26. Oktober 1955 war die sogenannte Bedarfsgesetzgebungskompetenz gemäß Art 10 Abs 1 Z 15 der Bundesverfassung anwendbar, die dem Bund weitgehende Kompetenzen auf dem Gebiet der Wirtschaftslenkung eingeräumt hat. Nach dem Wegfallen der Anwendbarkeit dieses Kompetenztatbestandes ging man dazu über, durch zeitlich befristete Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen die Voraussetzungen für die Regelungen zu schaffen, die sich offenbar bewährt haben oder an die man sich gewöhnt hatte. Damit ist natürlich ein nicht unwesentlicher Einbruch in die Kompetenzverteilung zu Lasten der Länder zustande gekommen, verschärft durch den Umstand, daß durch die zeitliche Befristung dieser Verfassungsbestimmungen diese immer wieder zum Objekt einer gewissen politischen Auseinandersetzung geworden sind. In der Zeit der großen Koalition haben föderalistische Erwägungen

keine sehr große Rolle gespielt, und zwar ganz einfach aus der folgenden Überlegung: Damals war die Notwendigkeit eines breiten Konsenses auch bei einfachen Bundesgesetzen gegeben. Man mußte sich also einfach einigen, das war ein Teilelement des damaligen Systems und da war es eigentlich schon gleichgültig, ob es nun ein Verfassungsgesetz oder ein einfaches Gesetz war. Es ist also, um es kurz zu sagen, das Verfassungsbewußtsein damals sehr weitgehend verlorengegangen. Verfassungsänderungen zu Lasten der Länder hat man als wenig problematisch angesehen. Die Schulverfassungsnovelle von 1962 zeigt ohne Zweifel sehr zentralistische Züge. Im selben Jahr hat man neu geregelt oder, wenn man will, abschließend die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden geregelt, allerdings in einem sehr positiven Sinn. Die Stellung der Gemeinden ist damals wesentlich verstärkt worden.

Nach dem Ende der großen Koalition ist das föderalistische Element oder die Debatte um den Föderalismus eingebunden worden in das Spannungsverhältnis von Regierung und Opposition. Ein Zustand, der bis heute andauert. Das Forderungsprogramm der Länder von 1963/64, im Jahre 1970 mit einigen kleinen Modifikationen wiederholt, hat dann zur Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 geführt und damit zur ersten echten Tendenzwende in der verfassungspolitischen Entwicklung zugunsten der Länder seit 1920. Trotzdem ist die Diskussion nicht zum Stillstand gekommen. Wesentliche Elemente sind das neue Forderungsprogramm der Länder von 1976, die Aktion „Pro Vorarlberg“ und in jüngster Zeit die Postulate nach Demokratisierung der Bezirksverwaltung und nach Erweiterung der Rechte der Gemeinden.

Ich habe schon gesagt, daß in internationaler Sicht die österreichische Bundesverfassung die Länder gegenüber dem Bund auffallend schlecht stellt. Prof. Pernthaler hat das schon gezeigt, ich möchte ganz kurz das Wesentliche wiederholen: Kopflastige Kompetenzverteilung zugunsten des Bundes, die Stellung des Bundesrates ist nicht gerade sehr stark, Verfassungsänderungen zu Lasten der Länder kann der Bund allein beschließen. Es gibt keine eigene Gerichtsbarkeit der Länder; es gibt keine eigenen Wachkörper der Länder; das Finanzausgleichsgesetz ist ein einfaches Bundesgesetz, es wird zwar in der Praxis paktiert, aber rein formal gesehen ist es ein einfaches Bundesgesetz; und schließlich haben die Länder keinerlei Außenkompetenz; alles Dinge, die im internationalen Vergleich gesehen deutlich zeigen, daß der österreichische Bundesstaat sehr vieles nicht aufzuweisen hat, was andere Bundesstaaten haben. Im Vergleich dazu ist die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden insgesamt gesehen ausgesprochen günstig; ich muß das mit einem gewissen Nachdruck unterstreichen. Ich kann es jetzt nicht genau auseinandersetzen, weil das zu viel Zeit kosten würde, aber ich bin natürlich in der Lage, das auf allfällige Fragen hin zu tun. Die definitive Regelung der Bezirksverwaltung wird seit der Gründung der Republik diskutiert, ohne daß es bisher zu einem Ergebnis gekommen wäre.

Und nun die schon angedeutete Frage: Wieso denn das alles? Die kritische Durchsicht der Materialien zum Zustandekommen des Bundes-Verfassungsgesetzes zeigt völlig klar, daß die divergierenden Auffassungen über den Bundesstaat in erster Linie ihren Grund in den gegebenen territorialen Bedingungen der politischen Machtverhältnisse gehabt haben; dazu kamen damals auch die divergierenden Auffassungen über die äußerst wichtige Anschlußfrage. Man muß ja in Betracht ziehen, daß zu dem Zeitpunkt, zu dem das Bundes-Verfassungsgesetz beschlossen worden ist, ungeachtet des Staatsvertrages von Saint Germain mit seinem Anschlußverbot, sich so ziemlich alle politischen Parteien darüber einig waren, daß das kein Dauerzustand sein soll und daß der Anschluß anzustreben ist. Aber, über die Art und Weise, wie das nun geschehen soll, waren die Auffassungen sehr geteilt. Vor allen Dingen hat eine sehr wichtige Frage eine wesentliche Rolle gespielt, nämlich die Frage: Sollen sich die einzelnen Länder des Bundesstaates anschließen oder die Republik Österreich in ihrer Gesamtheit? Aber noch besser als durch jede Nacherzählung wird die Situation von damals, wie mir scheint, durch Originalzitate aus den Debatten der Konstituierenden Nationalversammlung der

Republik Österreich am 29. September 1920 erhellt. Wenn der Herr Präsident es genehmigt, darf ich einiges hier zitieren, aus der Überzeugung heraus, daß diese Zitate für sich sprechen und wesentlich deutlicher machen, um was es damals gegangen ist, als jede Art der Nacherzählung. Ich darf mir erlauben, hier einiges vorzulesen aus den Reden des Berichterstatters, des Abg Dr. Seipel, aus den Reden des damaligen Regierungschefs Dr. Mayr, späterer Bundeskanzler, und dann des Abg Dr. Danneberg. Dr. Seipel sagt unter vielem anderen:

„Es ist häufig der historische Grund geltend gemacht worden, daß mit dem Wegfall der Dynastie und damit der Pragmatischen Sanktion die Länder eine Selbständigkeit, die sie vor Jahrhunderten bereits gehabt haben, wiedererlangt hätten. Gewiß ist auf solche historische Erwägungen viel zu geben. Für mich aber, meine sehr geehrten Frauen und Herren, sind dennoch die rein historischen Erwägungen nicht das Maßgebende. Ich gebe ganz gern zu, daß es vor allem auf die gegenwärtigen wirklichen Machtverhältnisse im Staate ankommt. Die Verfassung kann nicht, am allerwenigsten in einer Zeit wie der unsrigen, ein Werk bloß theoretischer Erwägungen sein.“

Nebenbei bemerkt, in diesem einen Punkt jedenfalls deckt er sich völlig mit Dr. Danneberg, wie Sie später sehen werden. Weiter in den Ausführungen von Dr. Seipel:

„Man kann die Verfassung nicht konstruieren, denn man hat keine Mittel, eine solche konstruierte Verfassung jenen aufzuzwingen, die unter ihr leben und sich an sie halten sollen. Man muß mit den Realitäten rechnen. Und nun hat es sich in den abgelaufenen Monaten wahrlich als eine Realität erwiesen, daß unser Staat, dh jener von Deutschen bewohnte Überrest des alten großen Staates, der an sich ja niemals eine einheitliche Verfassung, auch nicht im Rahmen des alten großen Staates hatte, eigentlich jetzt schon ein Bundesstaat ist. Die Staatenautonomie der Glieder, nämlich die der Länder, war schon immer vorhanden gewesen. Sie waren bloße Autonomien gewesen, weil über alle Selbständigkeit der Landesvertretungen das Sanktionsrecht der Krone stand. Von dem Augenblick an, als dieses beseitigt war, sind die Länder schon mehr oder weniger Gliedstaaten geworden. Wenn ich sage mehr oder weniger, so hat das den Sinn, daß das eine Land mehr, das andere Land weniger die volle Selbständigkeit für sich in Anspruch genommen hat.“

Dazu könnte man nun jetzt in theoretischer und in historischer Hinsicht sehr viel sagen, es ist nur äußerst interessant, was hier ausgeführt wurde.

Dr. Mayr, damaliger Regierungschef, sagte folgendes, und einiges ist davon von unglaublicher Prägnanz:

„Das Gesetz wie es vorliegt, erscheint vielmehr als das Ergebnis langwieriger Verhandlungen der politischen Parteien des Hohen Hauses und ist als solches ein Kompromiß der um Geltung ringenden zentralen Notwendigkeiten des Gesamtstaates und der föderalistischen Rechte der Länder. Nach den gegenwärtigen Verfassungsgesetzen könnte man die Republik nicht mit Unrecht ebensogut einen zentralisierten Bundesstaat wie einen dezentralisierten Einheitsstaat nennen, in dem insbesondere auch die Verwaltung in den Ländern vom Einfluß der Zentralgewalt eine weitgehende Unabhängigkeit besaß. Zu einem Bundesstaat nach den geschichtlichen Vorbildern bedurfte es daher im wesentlichen nur noch einer schärferen Abgrenzung zwischen den Angelegenheiten der Bundes- und der Landesgesetzgebung und vor allem der Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung in der Form des Bundesrates.“

Das scheint zu einem gewissen Grad vieles zu erklären, was Prof. Pernthaler vorhin gedeutet hat. Und jetzt kommt bitte etwas sehr Grundlegendes in den Ausführungen von Dr. Mayr:

„Wenn trotzdem, auch in der vorliegenden Verfassung, das Muster eines wahren Bundesstaates nicht erreicht werden konnte, so sind daran die sich grundsätzlich vielfach ausschließenden politischen Anschauungen und Tendenzen der Parteien schuld, die immer wieder in jeder entscheidenden Frage zu einem Kompromiß nötigen. Daran mag der theore-

tische Kritiker von seinem extrem zentralistischen und föderalistischen Gesichtspunkt aus ein bequemes Feld für eine ziemlich unfruchtbare Tätigkeit haben, die Hauptsache ist und bleibt, daß die Verfassung dem Charakter und dem Wesen des Volkes entspricht und die Möglichkeit einer gesunden Rechts- und Wirtschaftsentwicklung bietet.“

Soweit also Dr. Mayr. Er hat noch mehr gesagt, aber das scheint mir das Wesentliche. Und nun Dr. Danneberg. Auch hier nur ein Auszug:

„Die Verfassungsfrage hat uns also die ganzen eineinhalb Jahre her beschäftigt. Sie hat uns nicht beschäftigt als eine Frage von müßigen Spintisierereien und als rein theoretisches Problem, sondern als eine unmittelbar praktische Frage, denn wenn nicht ein Werk zustande kommen sollte, das nichts weiters sein kann als ein Stück Papier ohne irgendeine Bedeutung, dann konnte es ja nur eine Verfassung sein, die den tatsächlichen Machtverhältnissen im Staate Rechnung trägt, die geradezu der Ausdruck dieser Machtverhältnisse ist. Darum hat es sich gehandelt, und diesen tatsächlichen Machtverhältnissen im Staate haben wir Rechnung getragen, indem auch wir Sozialdemokraten uns dazu bereit erklärt haben, daran mitzuwirken, daß die Republik Österreich in einen Bundesstaat verwandelt werde. Damit ist keineswegs ausgesprochen, und das möchte ich auch am Ende der Beratungen ausdrücklich wieder sagen, daß wir an und für sich den Bundesstaat als die geeignetste Staatsform für dieses Land Deutsch-Österreich erachten. Wir sind keine Anhänger eines Bürokratenzentralismus und wenn wir den Einheitsstaat gewollt haben, so haben wir damit nicht den Bürokratenzentralismus gemeint, sondern einen Staat, der aufgebaut ist auf dem Prinzip der Selbstverwaltung in einem viel höheren Maße, als es die Herren der anderen Seite selbst zugestehen wollen, aber einen Staat, der einheitlich organisiert ist.“

Dann ein anderes Zitat aus der Rede von Dr. Danneberg:

„Ich will mich dabei nicht in längere Erörterungen darüber einlassen, ob die Länder wirklich für das, was sie verlangt und zum Teil auch bekommen haben, irgendwelche historische Rechtsgründe anführen können. Wenn wir zurückschauen, gar nicht weit in die Geschichte, nur in die Zeit bis zum November des Jahres 1918, sieht jeder, daß diese Länder nichts anderes waren als habsburgische Provinzen, als Provinzen dirigiert waren von einem k.k. Statthalter, als Provinzen, in denen ein Landtag gearbeitet hat, wenn der Kaiser gerade erlaubt hat, daß er sich versammeln dürfe, ein Landtag, der auseinandergehen mußte auf Geheiß des Kaisers, ein Landtag, in dem ein Landmarschall, den der Kaiser ernannt hatte, geschaltet hat. Von irgendeiner Selbständigkeit der Länder, von irgendeiner Machtbefugnis der Länder konnte da gar keine Rede sein. Alles, was die Länder an Macht, an wirklichem Einfluß erhalten haben, das haben sie bekommen in der Revolution, das haben sie bekommen im Umsturz, das haben sie bekommen in den letzten zwei Jahren. Das sollten auch die Länder nicht vergessen und es erscheint so, als ob es manchmal von Kreisen wenigstens in den Ländern vergessen würde. Heute ist es auf alle Fälle so, daß die Länder ein Machtfaktor im Staate sind und in der Verfassung und wenn sie nicht ein Stück Papier sein soll, muß man dem Rechnung tragen.“

Und dann ein letztes Zitat aus der Rede von Dr. Danneberg, das vom Standpunkt der damaligen parteipolitischen Struktur der Republik Österreich ganz entscheidend ist und auch sehr vieles erklärt:

„Dieses Schimpfen und Schreien in Wien, das wir diese eineinhalb Jahre vernommen haben, diese Politik der Länder gegen Wien, die durch Absperrungen und durch alle mögliche andere Weise geführt worden ist, hat ihren tiefen politischen Grund. Sie hat ihren Grund darin, daß heute ein Gegensatz existiert zwischen dem roten Wien und den meist schwarzen Ländern, zwischen der revolutionären Hauptstadt mit ihrem Proletariat und dem reaktionären Machthabern der Provinz.“

In diesem letzten Punkt hat sich natürlich sehr vieles geändert, sowohl in der Ausdrucksweise, wie sie gängig ist, als auch in der tatsächlichen Situation. Ich habe das nur deshalb zitiert, weil es ganz klar macht, warum damals der Kompromiß so schwierig gewesen ist, und warum es offensichtlich nicht möglich war, in vielen entscheidenden Punkten eine Lösung zu erzielen, wie sie dem überkommenen Modell des Bundesstaates näher gekommen wäre. Es kommt dabei noch sehr viel anderes dazu, es spielt dabei die Stellung der großen Städte außer Wien eine Rolle; ich kann auf das hier nicht weiter eingehen. Ganz deutlich ist jedenfalls, daß vor allen Dingen die Regelungen über den Bundesrat und die Gestaltung der Kompetenzverteilung das Resultat eines politischen Kompromisses waren. Ebenso deutlich ist, daß die Sozialdemokratie von Anfang an die Forderung nach Verwaltungsreform auf Bezirksebene erhoben und mit der Verfassungsfrage verbunden hat.

Und nun, da ich die Ehre habe, hier in Vorarlberg zu sprechen und da der Anlaß dieser Enquete ja bekannt ist, ist noch etwas anderes als bemerkenswert hervorzuheben: Die Vorarlberger Geschichte, die Vorarlberger Verfassungsgeschichte und die Vorarlberger moderne Geschichte weisen ja hochinteressante Facetten auf und, da kann man meines Erachtens nicht an etwas vorbeigehen, was, glaube ich, allgemein gar nicht so recht bekannt ist. Nämlich über den Umstand, daß in der zweiten Lesung über das Zustandekommen des Bundes-Verfassungsgesetzes im Zuge eines Minoritätsvotums des Abg Fink auch ein Zusatzantrag zum Art 3 der Bundesverfassung zur Abstimmung gelangt ist, der folgenden Wortlaut gehabt hat:

„Dem Art 3 ist anzufügen:

Abs 4: Innerhalb der ersten zehn Jahre des Bestandes dieser Verfassung kann ein Land durch Volksabstimmung beschließen, sich einem anderen Staatswesen anzuschließen oder einen selbständigen Staat zu bilden.

Abs 5: Entscheidet die Volksabstimmung mit absoluter Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen für die Einverleibung in ein anderes angrenzendes Staatswesen oder für die Bildung eines selbständigen Staates, so ist dieser Entscheid der Bundesversammlung vorzulegen. Verweigert die Bundesversammlung die Zustimmung, so kann das Land die Entscheidung des Völkerbundes anrufen.

Abs 6: In gleicher Weise kann das Land an den Völkerbund berufen, wenn sich aus Anlaß der Lösung des Bundesverhältnisses finanzrechtliche Schwierigkeiten ergeben, die nicht durch Einvernehmen des Bundes mit dem ausscheidenden Land behoben werden können.“

Dieser Antrag Fink ist abgestimmt worden; er hat offensichtlich nur 3 Stimmen bekommen, genau kann man das aus den stenographischen Protokollen nicht entnehmen.

Der Antrag Fink stand sichtlich im Zusammenhang mit einem Antrag des Abg. Dr. Danneberg, der auch nicht die Mehrheit bekommen hat, allerdings doch etwas mehr als drei Stimmen, wie ich annehme. Dieser Antrag hat auch eine ganz bestimmte Tendenz verfolgt, nämlich die Möglichkeit, daß Gemeinden, deren Einwohner die Mehrheit in einem zusammenhängenden Landesgebiete bilden, verlangen können, daß in dem Gebiet eine Volksabstimmung darüber stattzufinden hat, ob dieses Gebiet einem anderen angrenzenden Land angegliedert werden soll oder ein neues Land bilden soll. Es sollte also eine qualifizierte Minderheit eines Landes die Möglichkeit haben, eine Volksabstimmung darüber zu initiieren, daß die Landesgrenzen verschoben würden, und das hat, wie nun mal die politische Dialektik so ist, dazu geführt, daß dieser Antrag Fink abgestimmt wurde, er wäre vielleicht sonst gar nicht zur Abstimmung gelangt.

Ich möchte eines dazu sagen. Diese Dinge sind juristisch heute nicht von Relevanz. Nur sind sie kennzeichnend für die Atmosphäre, in der die Bundesverfassung zustande gekommen ist,

und sie erklären vielleicht auch gewisse Urängste, die zuletzt da und dort in verschiedenen Äußerungen von Politikern zum Ausdruck gekommen sind.

Nebenbei bemerkt, haben auch die christlich-sozialen Angeordneten des Landes Tirol einen Vorbehalt angebracht. Sie haben nicht so einen Antrag gestellt, aber sie haben einen Vorbehalt angebracht, und zwar den folgenden:

„Wir behalten darum dem Tiroler Landtag die endgültige Stellungnahme zu dem in Beratung stehenden Verfassungsgesetz und damit auch die Prüfung vor, ob und inwieweit dadurch bestehende Rechte des Landes berührt werden. Nur unter Aufrechterhaltung dieses grundsätzlichen Standpunktes und ohne den Tiroler Landtag dadurch irgendwie zu präjudizieren, nehmen wir an der Beratung dieses Verfassungsgesetzes teil.“

Auch das ist historisch gesehen von hohem Interesse, juristisch nicht relevant, aber äußerst bemerkenswert.

Und nun, bevor ich zum Schluß komme, möchte ich, da ich von der Aktion Pro Vorarlberg gesprochen habe, betonen, daß ich dazu im einzelnen nicht Stellung nehme und insbesondere auch nicht in eine verfassungspolitische Wertung eingehe. Nur da ich die Ehre hatte, im Zusammenhang mit meinen Äußerungen in der Föderalismusenquête des Nationalrates zitiert zu werden, insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Begriff „Separatismus“, möchte ich folgendes sagen: Ich habe einige einschlägige Wörterbücher angeschaut und ich habe für den Begriff „Separatismus“ immer nur dieselbe Definition gefunden. Ich lese ihnen da eine solche vor: Sachwörterbuch der Politik von Reinhart Beck, Alfred Kröner-Verlag, Stuttgart, Band 400. Der Kröner-Verlag ist bekanntlich ein sehr renommierter Verlag. In diesem Band heißt es zum Stichwort „Separatismus“:

„Die Bestrebungen eines Gebietes, sich von dem Staat, zu dem es gehört, zu trennen, mit dem Ziel, sich einem anderen Staat anzuschließen oder einen eigenen selbständigen Staat zu bilden. Durch sein Streben nach völliger Loslösung des betreffenden Gebietes vom bisherigen Staat unterscheidet sich der Separatismus von Partikularismus.“

Ich glaube also, daß man einiges verwechselt hat, und dadurch, daß man identische Begriffe in verschiedener Bedeutung verwendet, kann auch eine gewisse Verwirrung entstehen. Ich habe den Ausdruck „Separatismus“ natürlich in dem Sinn verwendet, wie ich ihn hier gerade vorgelesen habe, wobei ich mich nur auf den Text der Initiative stützen konnte, die Gegenstand der Petition an den Vorarlberger Landtag war. Sämtliche psychologische Motive, die vielleicht möglicherweise da und dort eine Rolle gespielt haben, sind mir nicht bekannt und sind auch nicht Gegenstand meiner Äußerungen gewesen.

Ich komme damit zum Schluß und darf folgendes zusammenfassend über den derzeitigen Stand der Föderalismusdebatte festhalten: Die bundesstaatliche Struktur der Republik Österreich ist das Ergebnis äußerst schwierig zustande gekommener Kompromisse und subtiler Balancen von politischen Machtverhältnissen. Der augenblickliche Stand der Diskussion zeigt, daß durch das Neuaufrollen einzelner alter Forderungen naturgemäß auch Forderungen der Gegenseite wiederbelebt werden. Zu hoffen bleibt nur eines, nämlich daß bei der nun in Gang gekommenen Diskussion nicht nur die Interessen von Gruppen und Regionen, sondern auch die des Einzelmenschen Beachtung finden. Ich stimme hier völlig überein mit meinem Vorredner. Ich möchte nur ganz kurz erwähnen, daß Begriffe wie Bürgernähe, Subsidiarität, Konkurrenzmodell, vertikale Gewalten usw in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen, daß man sich aber vieles nicht ganz so einfach machen kann, wie es in der Diskussion vielfach geschieht, daß vielmehr alle diese Zielsetzungen sehr differenziert gesehen werden müssen und daß man das alles ausführlich analysieren muß. Damit bin ich am Schluß und danke sehr für Ihre Aufmerksamkeit.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Ich danke Herrn Univ.Prof. Dr. Adamovich. Wir kommen nun zum dritten und letzten Beitrag im ersten Themenkreis, Univ.Prof. Dr. Siegbert Morscher wird zu uns zum Thema „In welchen Angelegenheiten legt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips heute Erweiterungen des selbständigen bzw eigenen Wirkungsbereiches der Länder und Gemeinde nahe“ sprechen.

Univ.Prof. Dr. Siegbert Morscher, Innsbruck

In welchen Angelegenheiten legt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips heute Erweiterungen des selbständigen bzw eigenen Wirkungsbereiches der Länder und Gemeinde nahe

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich erlaube mir, ein Konzept anzugeben, damit man allenfalls in der Diskussion im kurzen Wege darauf zurückkommen kann.

1. Grundlegung:

Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich offenkundig um rechtspolitische Ausführungen. Deshalb scheint es geboten, die Zielsetzungen dieser angestrebten Veränderungen etwas klarer zu machen. Ich darf anknüpfen an das, was Herr Prof. Adamovich am Ende über Sinn und Zweck der angestrebten Neuverteilung gesagt hat: Sowohl das bundesstaatliche bzw föderalistische als auch das Subsidiaritätsprinzip sind nicht Selbstzweck, sondern ihre Verwirklichung dient dazu, mehr Rechtsstaat, mehr Demokratie zu ermöglichen, zumindest durch Verstärkung der Bürgernähe, Verwaltungsvereinfachung, durch bessere Kontrollmöglichkeiten, Stärkung der Gewaltenteilung zur Verhinderung von Machtmißbrauch sowie Wettbewerb der Länder und Gemeinden um eine jeweils bessere Lösung. Auch die Verminderung der oft zitierten Staatsverdrossenheit, nach meiner Ansicht im übrigen eher eine Politikverdrossenheit in ihrer stärksten Komponente, wenn ich das so offen sagen darf, der Politikerverdrossenheit der Bürger scheint dadurch möglich zu sein. Alle diese Ziele sind aber noch vordergründig. Hinter ihnen steht die Forderung nach Vermenschlichung, nach Humanisierung der Politik, nach mehr Freiheit eines jeden einzelnen Mensch, nach mehr Möglichkeit zur Selbstentfaltung und zur selbstverantwortlichen Führung des Lebens eines jeden. Diese Zielverdeutlichung sagt noch zuwenig aus. Sie ist durch Angabe weiterer überprüfbarer Kriterien zu konkretisieren.

2. Kriterien, die für die Erweiterung der Zuständigkeiten der Länder sprechen:

Hier kommt es durch mich selbst zu Doppel- und Mehrfachnennungen gegenüber den bisherigen Referenten. Glauben Sie nicht, daß ich etwa geschlafen hätte, ich glaube nur, daß die Mehrfachnennung darauf hindeuten könnte, daß diese Materie besonders geeignet ist, in Diskussion gezogen zu werden.

2.1. Als Rahmen für die Neuregelung der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften kann einerseits das Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 und andererseits der Forderungskatalog dienen, wie er im Rahmen der bekannten Petitionen betreffend „Pro Vorarlberg“ entwickelt wurde.

2.2. Wichtige Anhaltspunkte können den Regelungen anderer Bundesstaaten entnommen werden; ich denke vor allen Dingen an die Schweiz, aber auch an die Bundesrepublik Deutschland. Bestehende kantonale Verfassungen, aber auch solche, die im Entwurf vorliegen, enthalten ausführlich Nennungen solcher kantonalen Kompetenzen. Darüberhinaus können sogenannte dezentralisierte Einheitsstaaten auch Vergleichsmöglichkeiten bieten, was ein bißchen ein bezeichnendes Licht auf die österreichische Situation wirft. Ich meine vor allen Dingen die Regionen Italiens mit Sonderstatut, also die Region Trentino - Südtirol und die Provinz Bozen - Südtirol.

2.3. Die Bedeutung und Besinnung auf den Staatscharakter der österreichischen Bundesländer macht in besonderer Weise kompetenzmäßige Defizite der Bundesländer deutlich, die zweckmäßigerweise beseitigt werden könnten. Stichwortartig ist an folgende Bereiche zu denken. Ich decke mich hier sehr weitgehend mit dem, was Herr Prof. Pernthaler gesagt hat, aber ich möchte meine Meinung nicht zurückhalten. Wenn ich nicht ganz verständlich bin, darf ich sagen, ich bin auch etwas anginös, aber man hat gemeint, ich sollte nicht fernbleiben, damit es nicht so aussieht, als würde ich mich nichts zu sagen trauen.

Welche Punkte sind das:

Erweiterungen der Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer durch Abbau einschränkender bundesverfassungsgesetzlicher Regelungen im allgemeinen und speziell allenfalls auf folgenden Gebieten:

- Grundrechte zumindest insoweit, als der Bund bezüglich aktueller Gefährdungen in Verzug ist, allenfalls Grundrecht auf Leben, ich meine das sehr weit, im übrigen selbstverständlich auch auf entsprechende Umwelt.
- Die Normierung eines Gesetzesinitiativrechtes bezüglich Bundesgesetze für die Landtage.
- Normierung der Möglichkeit, im Bereiche der Landeszuständigkeiten zwischenstaatliche Verträge mit Nachbarregionen, also Länder und Kantone, abzuschließen.
- Steuerhoheit: Dies vor allem deshalb, weil nicht nur eine Übertragung von Aufgaben auf die Länder ins Auge zu fassen ist, sondern zumindest parallel dazu auch eine Übertragung im Bereiche der Finanzen.
- Gerichtsbarkeit, vor allem auch im Bereiche der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, denn in beschränkter Weise wäre diskussionswürdig eine Einrichtung beruflicher Vertretungen, ich denke etwa an Hebammenbereiche usw, allgemeine Sicherheitspolizei einschließlich Organisation und Landesorganisation.
- Diskutiert wird auch Abbau oder Beseitigung von Zustimmung- bzw Einspruchsmöglichkeiten des Bundes. Als Spezialfall wird hier die Bestellung des Landesamtsdirektors genannt und zwar mit der Begründung, daß im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung, wie im Bereiche der Auftragsverwaltung, volle Weisungsdurchgriffsmöglichkeiten von Bundesseite bestehen. Umgekehrt wäre trotz der grundlegenden Forderungen nach Offen- und Klarlegung der Verantwortlichkeiten eine erweiterte echte Mitsprachemöglichkeit der Bundesländern bei der Besetzung der Positionen von sogenannten gemischten oder gemeinsamen Organen zu erwägen.

Ich meine hier nicht nur Verwaltungsgerichtshof, Verfassungsgerichtshof und Rechnungshof, sondern allenfalls auch den Bereich der Volksanwaltschaft, jedenfalls sofern von der Möglichkeit der Länder Gebrauch gemacht wird, sie auch auf den Landesbereich anzuwenden.

- 2.4. Ein weiteres Kriterium könnten Bereiche sein, die wegen ihrer unmittelbaren Beziehung auf das Territorium geeignet sein könnten, in die Länderkompetenz übertragen zu werden, ohne daß sich aus der internationalen Verflechtung Schwierigkeiten ergeben. Hier ist vor allen Dingen anzuführen der Art 10 Abs 1 Z 10 der Bundesverfassung; diese Angelegenheiten sind ja ohnehin schon gegenwärtig nach dem Art 10 Abs 2 delegationsfähig. Besonders möchte ich erwähnen Berg- und Forstwesen (da ist die territoriale Bezogenheit besonders deutlich), Wildbach- und Lawinenverbauung, Teile des Wasserrechts, aber auch noch bestimmte Bereiche des Starkstromwegerechtes. Ich glaube aber auch, daß Teile, allerdings nur Teile, des Gewerberechtes sowie der Denkmalschutz geeignet wären, genannt zu werden. Kurortwesen und natürliche Heilvorkommen, auch Bodenreform, Volkswohnungswesen, Assanierung, Landwirtschaft, Teile des Eisenbahnwesens, Sessellifte und Seilbahnen darf ich hier nennen, sowie zumindest längerfristig und ich habe hier viele Kautelen, die ich also vielleicht etwas getragen vortragen darf, damit ich nicht mißverstanden werde: Unter selbstverständlicher Wahrung der Interessen des Bundes vor allem etwa aus der Sicht militärischer Rücksichten, unter näher zu erörterten Bedingungen auch der Bereich des Bundesstraßenwesens, der ja übrigens angesichts der finanziellen Aushungerung der Länder etwas überstrapaziert wird.
- 2.5. Angelegenheiten, die aus einem nicht ganz begründeten Mißtrauen gegenüber den Ländern bisher vom Bund wahrgenommen werden wie etwa Bergwesen, Teile des Gewerberechtes, Teile des Eisenbahnwesens, Wasserrecht, Forstrecht, Denkmalschutz, allgemeine Sicherheitspolizei und Wachkörper.
- 2.6. Angelegenheiten, die im Hinblick auf die Ermöglichung kultureller Vielfalt - der „Kulturstaat“ steht im Hintergrund - von den Ländern wahrgenommen werden könnten, gewisser Ausbau der Zuständigkeiten der Länder im Schulbereich. Zum Begriff der Schule im Sinne des Art 14 unserer Bundesverfassung zählt auch das Hochschulwesen. In diesem Bereich könnte den Ländern rechtlich ein gewisses Mitspracherecht eingeräumt werden, das gegenwärtig schon tatsächlich besteht, so wie das im übrigen im Nachziehverfahren bezüglich der Staatsverträge schon gemacht worden ist. Ich möchte nicht verschweigen, daß man hier auch den Rundfunk nennen sollte, sicher jedenfalls Erwachsenenbildung, Denkmalschutz, zum Teil Archive und Bibliotheken.
- 2.7. Angelegenheiten, die derzeit Bundessache sind, die jedoch in einem engen sachlichen Zusammenhang mit Landeskompetenzen stehen und deshalb von den Ländern wahrgenommen werden könnten: Denkmalschutz etwa wegen des engen Konnexes zum Ortsbildschutz bzw zur Altstadterhaltung als Teilgebiet des Baupolizei- bzw Raumplanungsrechts, oder die sektoralen Befugnisse des Bundes auf dem Gebiete des Baurechts.
- 2.8. Besonders zu nennen sind jene Angelegenheiten, die kompetenzmäßig schon jetzt Landessache sind, jedoch vom Bund über den Weg der Privatwirtschaftsverwaltung unterlaufen werden können. Hier ist die Einschränkung dieser Möglichkeiten bzw die vorbehaltlose Überlassung der entsprechenden Gelder an die Länder in folgenden Gebieten zu erwägen: Landwirtschaft, Fremdenverkehr, Kultur und - ich bin in der Begriffsbildung etwas unsicher - insbesondere Sport.
- 2.9. Angelegenheiten, die wegen erheblicher Unterschiede in den tatsächlichen Voraussetzungen der einzelnen Länder von diesen besorgt werden könnten: Landwirtschaft, Volkswohnungswesen, Bodenbeschaffung, Assanierung und auch Umweltschutz, um jeweils nicht den niedrigsten, sondern den höchsten Standard zu ermöglichen. Teile des Mietrechts sind jedenfalls in Diskussion, sowie Teile der Sozialversicherung, die würde ich

unter diese Untergruppe einreihen. Ich nenne aber auch die Ausländerbeschäftigung, sofern sie richtigerweise nicht ohnehin schon Landeszuständigkeit anstelle des Kompetenztatbestandes Ein- und Auswanderungswesen ist. Darf ich hier als selbstverständlich voraussetzen, daß eine sogenannte Sozialdemontage nicht einmal in Ansätzen eintreten darf. Es geht vielmehr um eine den konkreten Verhältnissen besonders angepaßte Lösung, um die Steigerung der Effizienz und Sparsamkeit öffentlicher Verwaltung im Sinne der langfristigen Sicherung sozialer Errungenschaften und des schrittweisen Ausbaues derselben nach den jeweiligen Möglichkeiten.

2.10. Last not least darf ich selbstverständlich Angelegenheiten hervorheben, die im Sinne der Verbesserung der sozialen Komponente von den Ländern besorgt werden könnten: Volkswohnungswesen, Wohnungsbeihilfe, hier kämen herein Teile der Sozialversicherung, Mietwesen, Kinderbeihilfe, Familienlastenausgleich.

3. Erweiterungen des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden:

Während eine Ausweitung der Landeszuständigkeit im Hinblick auf die Größenordnung und die konsolidierte Struktur der österreichischen Bundesländer unproblematisch ist, gilt in Bezug auf die Gemeinden nicht gleiches. Denn die tatsächlichen Unterschiede der Gemeinden, insbesondere ihre Ausstattung in personeller und sachlicher Hinsicht ist angesichts ihrer sehr unterschiedlichen Größe ebenso unterschiedlich. Die österreichische Bundesverfassung geht allerdings vom Typus der sogenannten abstrakten Einheitsgemeinde aus. Diesbezüglich ist aber an keine Änderung gedacht und eine solche wäre auch nicht zu empfehlen. Deshalb ist bezüglich der Gemeinden das Maß nicht an Groß- und Größtgemeinden, sondern auch und gerade an den Kleingemeinden zu nehmen. Das Subsidiaritätsprinzip legt eine Aufgabenverteilung auf die Gemeinschaften nach ihrer Leistungsfähigkeit nahe. Unter diesem Aspekt, der hier vorgegeben worden ist, scheint jedenfalls im gegenwärtigen Stadium gar nicht so sehr eine Ausdehnung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden im Sinne der Wahrnehmung weiterer materieller Aufgaben angezeigt, sondern ein Paket anderer Maßnahmen zielführend. Zunächst einmal sollten zumindest langfristig Klein- und Kleinstgemeinden in die Lage versetzt werden, die ihnen schon jetzt von Rechtswegen zukommenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches wirklich auch selbständig und in eigener Verantwortung wahrzunehmen. Dies mit dem Ziele, einerseits von der Notwendigkeit der Übertragung dieser Agenden auf die Behörden der staatlichen Verwaltung im Sinne des Art 118 Abs 7 der Bundesverfassung möglichst sparsam Gebrauch machen zu müssen und andererseits die oft sehr starke, freundschaftliche und oft - wie ich empfinde - auch zwangsweise Umklammerung durch die staatliche Behörde zu lösen. Dazu bedarf es neben einer Erhöhung der finanziellen Mittel auch der Zur-Verfügung-Stellung vielfältiger und vor allen Dingen leicht handhabbarer Formen der interkommunalen Zusammenarbeit.

Ferner wäre die Einführung einer Gesetzesinitiative für eine bestimmte Anzahl von Gemeinden und/oder für repräsentative Gemeindeinteressenverbände angezeigt. Selbstverständlich ist für mich, daß sich dieses Initiativrecht keineswegs auf die Landesgesetzgebung beschränken sollte, da im Rahmen ihrer Mitwirkung in den Landtagen bisher schon nicht unmaßgeblich die Bürgermeister derartige Funktionen wahrgenommen haben, sondern auch und gerade den Bereich der Bundesgesetzgebung erfassen. Für eben diese Bundesgesetzgebung könnte die Möglichkeit der Einleitung eines Volksbegehrens auf Initiative der Gemeinden, wie sie des Art 16 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung kennt, ins Auge gefaßt werden, ebenso wie die Volksabstimmung nach Art 26 der Vorarlberger Landesverfassung. Zur letzteren Bestimmung darf ich anmerken, daß diese Bestimmung so umformuliert werden könnte, daß die Möglichkeit solcher Initiativen

schon 10 anstelle von bisher 15 Gemeinden eingeräumt wird. Überhaupt wären die Gemeinden mehr als bisher in das Gesetzgebungs- und Verordnungserlassungsverfahren der Länder, insbesondere aber auch des Bundes einzubinden. Dies vor allen Dingen vornehmlich auch für den Fall einer geplanten zusätzlichen finanziellen Belastung der Gemeinden. Beratungs-, Anhörungs- und ähnliche Rechte könnten insbesondere auch repräsentativen Gemeindeverbänden mehr als bisher eingeräumt werden.

Schließlich wäre im gegenwärtigen Stadium zu erwägen, den Gemeinden Angelegenheiten zur Besorgung im übertragenen Wirkungsbereich zu übertragen, von denen angenommen werden sollte, daß die Zeit für die Besorgung im eigenen Wirkungsbereich derzeit noch nicht reif ist. Ich denke dabei etwa an Teile des Denkmalschutzes und des Naturschutzes. Es gibt aber offenkundig schon gegenwärtig auch Bereiche, die nur im Hinblick auf eine restriktive, noch im Reichsgemeindegesetz des Jahres 1862 orientierte Interpretation durch den Verfassungsgerichtshof bislang nicht zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden gezählt werden, und deren Besorgung offenkundig - rechtstechnisch durch ausdrückliche Nennung im Art 118 Abs 3 der Bundesverfassung - in Zukunft von den Gemeinden erfolgen könnte. Ich denke dabei an gewisse Teile des Gewerberechtes, an Schischulangelegenheiten, das Campingplatzwesen, aber auch die Vollstreckung und das Verwaltungsstrafrecht wären zu diskutieren.

4. Ziel meiner Ausführungen, meine Damen und Herren, sollte es nicht sein, zum großen Halali, zum Abräumen vom Christbaum der Bundeszuständigkeiten zu blasen, vielmehr versuchte ich, überprüfbare Kriterien zu einer Neuverteilung der Aufgaben auf die Gebietskörperschaften in Österreich aufzuzeigen. Die Realisierung dieses Vorhabens müßte umso leichter fallen, als in Österreich nicht nur die Verfassung grundsätzlich für den Föderalismus votiert, sondern auch die Programme aller politischer Parteien, die im Vorarlberger Landtag und im Nationalrat vertreten sind. Das Ziel einer Neuverteilung kann aber nicht die Verschiebung von Machtstrukturen von der einen auf die andere Gebietskörperschaft, von der einen auf die andere politische Partei sein, sondern das Maß der Neugestaltung ist der Mensch als einzelner und in der kleinen Gemeinschaft. Und so wenig, wie das Subsidiaritätsprinzip beim Land endet, endet es bei der Gemeinde. Vielmehr führt es zur weiteren Forderung nach Entstaatlichung, Entbürokratisierung und auch Entkommunalisierung überall dort, wo kleinere freie Gemeinschaften freier Menschen Aufgaben zur Zufriedenheit der Betroffenen wahrnehmen können.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Ich möchte darauf hinweisen, daß Ihnen eine Kurzfassung des jeweiligen Referates, so hoffe ich, am Nachmittag zur Verfügung gestellt werden kann. Sie werden jetzt fotokopiert, ich hoffe es gelingt, sie in der benötigten Anzahl noch heute zur Verfügung zu stellen und sonst würden sie Ihnen nachgereicht werden. Wir wollen für die nun anschließende Diskussion eine Lehre ziehen aus den Erfahrungen der Föderalismusenquete im Nationalrat. Damals waren am Abend 29 Redner aufgetreten und wer dabei war, hatte eigentlich das Gefühl, daß alles Referate waren. Wir haben uns bewußt im erweiterten Präsidium das Ziel gestellt, heute eine Informationsveranstaltung durchzuführen, dh daß sich die Abgeordneten nunmehr mit Fragen informieren und nicht selbst große Statements abgeben. In diesem Sinne eröffne ich nun die Diskussion und erteile das Wort an Bundesrat Dr. Bösch.

Bundesrat Dr. Walter Bösch:

Sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte mich sehr kurz fassen, ich habe insgesamt vier Fragen. Die erste betrifft das Selbstbestimmungsrecht, wie es von der Bürgerinitiative angezogen wird. Ist das ein staatsrechtlicher oder ein völkerrechtlicher Begriff? Wenn es ein staatsrechtlicher sein sollte, wie kann es durchgesetzt werden auf Grund der geltenden Verfassung?

Die zweite Frage: Bewirken die Kompetenzänderungen, die von der Bürgerinitiative verlangt oder gefordert werden, eine Umwandlung des Bundesstaates in einen Staatenbund oder handelt es sich um eine Gesamtänderung der Verfassung? Kann da eine regionale Volksabstimmung durchgeführt werden und ist das verfassungsmäßig?

Dann zu den einzelnen Punkten: Die Landwirtschaft, die Marktordnungsgesetze werden da als verlängerter Arm der Wirtschaftslenkung betrachtet, die eigentlich seit dem Abschluß des Staatsvertrages als nicht mehr wirksam angesehen wird. Es wird auch von einem Referenten der Bürgerinitiative die Verländerung der Landwirtschaftskompetenz gefordert. Ich habe hier einen Antrag der ÖVP-Abgeordneten Ritter, Dr. König und Gen vor mir, in dem diese neuerlich die Verfassungsbestimmung, daß die gesamte Landwirtschaft Bundessache sein soll, fordern. Glauben Sie, daß diese Forderung unrealistisch ist?

Und viertens ist die Frage angelungen, daß die Sozialversicherung durchaus regionalisiert werden könnte. Ist es nicht eine gegenläufige Entwicklung zur Schweiz, wo die Altersversorgung unbestritten Bundessache ist?

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke! Bevor wir nun in die Beantwortung eintreten, noch die Frage, ob zu denselben Fragekreisen Selbstbestimmungsrecht, Landwirtschaft, Sozialversicherung noch andere Wortmeldungen sind, damit wir sie vielleicht unter einem mitbeantworten können? Bitte Herr Vizepräsident Falschlunger.

Vizepräsident Abg Karl Falschlunger:

Die Bürgerinitiative spricht also von einer Verländerung der Pensionsversicherung. Hier ist von den Referenten vielfach als Beispiel die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland genannt worden. Wenn wir in die Schweiz sehen, so wird dort vor allem in der neueren Gesetzgebung betreffend die Sozialversicherung auf immer mehr Bundeskompetenz übergegangen. Also die Frage, welche Gründe gibt es auch für die Bürgerinitiative, wenn diese Länder immer wieder angeführt werden, also besonders föderalistische Bundesstaaten, warum das in Vorarlberg anders gemacht werden soll.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke!

Abg Dipl.Kfm. Dr. Walter Intemann:

Ich hätte eine ganz konkrete Frage an Herrn Sektionschef Dr. Adamovich. Ich glaube ja nicht, daß es einem Juristen von Ihrer Qualifikationen versehentlich passiert ist, daß er die Aufgabenteilung im internationalen Vergleich relativ kurz erwähnt hat. Können wir darüber noch etwas hören? Ich höre ja jetzt immer wieder, daß wir mit anderen Ländern konfrontiert werden, ich hätte da gerne noch einige Informationen von Ihnen.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Weiter zu diesen bisher genannten Themen, Abg Hofrat Neururer.

Abg HR Mag. Norbert Neururer:

Die Bürgerinitiative Pro Vorarlberg hat uns Abgeordneten vor der Landtagswahl noch ein Schreiben geschickt, indem es heißt: *„Würden Sie als Abgeordneter zum Vorarlberger Landtag bei einer Behandlung der Bittschrift der Bürgerinitiative Pro Vorarlberg dafür eintreten, daß das Vorarlberger Volk darüber befragt wird, ob es wünscht, daß Vorarlberg zufolge seiner besonderen Verhältnisse innerhalb Österreichs wesentlich mehr Eigenverantwortung erhält als die übrigen Bundesländer?“* Und da würde mich interessieren, was Herr Univ.Prof. Dr. Adamovich zu dieser Forderung zu sagen hat.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Selbstbestimmungsrecht, wer hat dazu noch Fragen? Herr Klubobmann Winder.

Klubobmann Abg Ernst Winder:

Zum Statut stellt sich zunächst einmal die Frage, ob die Bürgerinitiative die Forderung nach dem eigenen Statut aufrecht hält und wenn ja, in welchem Umfang sie diese Forderung aufrecht hält. Wenn wir das gehört haben, stellt sich die nächste Frage an den Chef des Verfassungsdienstes. Ich habe hier eine schriftliche Zusammenfassung der von der Sektion Verfassungsdienst erstatteten Informationen vor mir liegen und lese unter Punkt 2.: *„Nach Auffassung des Verfassungsdienstes kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die in der Petition erwünschte Vereinbarung ihrem Inhalt nach als Gesamtänderung der Bundesverfassung anzusehen wäre.“* Diese Auffassung vertritt nach einem Bericht der Zeitschrift „Profil“ auch der als „Parteianwalt“ der ÖVP geltende Rechtsanwalt Dr. Graff. Neuerdings auch in der Zeitschrift „Die Furche“ Univ.Ass. Dr. Söllner von der Universität Wien. Handelt es sich um eine Gesamtänderung der Bundesverfassung, so ist es fraglich, ob auf der Grundlage der Landesverfassung die in der Petition erbetene Volksabstimmung durchgeführt werden darf. Dann sind wir bei der zentralen Frage, ob es überhaupt möglich ist, eine solche Volksabstimmung über eine Gesamtänderung der Bundesverfassung nur in einem Bundesland durchzuführen. Es sei dann zitiert, daß die Univ.Prof. Morscher und Pernthaler sich in Zeitungsartikeln mit Nachdruck für die Zulässigkeit der Volksabstimmung auf Landesebene ausgesprochen haben. Daher ist es nun sehr interessant, ob der Herr Univ.Prof. Adamovich sich ebenfalls dieser Rechtsansicht anschließt oder ob er an der von seiner Sektion Verfassungsdienst geäußerten Ansicht festhält.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Weitere Fragen zu diesem Themenkreis liegen inzwischen nicht vor. Wem darf ich nun für die Beantwortung das Wort erteilen?

Univ.Prof. Dr. Siegbert Morscher:

Das eine ist die Frage der Gesamtänderung und ob eine Volksabstimmung zulässig ist. Es ist rechtlich zulässig, ob es politisch zweckmäßig ist, beurteile ich nicht, weil die vorgeschlagenen Fragen, so wie sie vorliegen, sich darauf beziehen, daß in der Volksabstimmung zu bestimmten Taten, in Ihren Augen vielleicht Untaten, aufgefordert wird. Und das bezieht sich nur auf das Land. Die Bundesseite, die ist davon rechtlich völlig zu trennen. Was dann auf Bundesseite zu geschehen hat, das ist fraglich, es ist jedenfalls ein Verfassungsgesetzgebungsakt nötig wenn irgend etwas gemacht wird. Die zweite Frage ist: Allenfalls eine Gesamtänderung? Aber auch dann, wenn es eine Gesamtänderung wäre, wäre es in dieser Form rechtlich möglich.

Zur Landwirtschaftsfrage. Dieser Antrag der Abg Ritter und Genossen ist bekannt, aber er bezieht sich nicht auf die gesamte Landwirtschaft, sondern auf das, was in dem Marktordnungsgesetz geregelt ist und es sind Teile (Zwischenrufe). Es gibt aber noch andere Dinge außerhalb des Marktordnungsgesetzes ... Glocke des Präsidenten ... ja mit der Landwirtschaft, dort wo die internationale Verflechtung gegeben ist, scheint es nicht zweckmäßig, dort wo es um die innerstaatliche Seite geht, können die Länder durchaus in das internationale System eingeschaltet werden. Die deutschen Bundesländer wirken hier bekanntermaßen mit, wenn man hier das Beispiel der anderen Bundesstaaten bringt, darf ich die Bundesrepublik Deutschland erwähnen.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke Herr Prof. Morscher, Prof. Adamovich darf ich nun Sie bitten.

Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich:

Bitte, ich möchte zu allen diesen Fragen etwas sagen.

Das Selbstbestimmungsrecht, das angesprochen worden ist, ist kein Verfassungsrecht, kein positiver verfassungsrechtlicher Begriff. Es ist ein Begriff, der anderswohin gehört, sei es zum Völkerrecht, sei es zur politischen Ethik, zum Naturrecht usw. Jedenfalls ist es bestimmt nicht ein Begriff des positiven österreichischen Verfassungsrechtes. Es mag als Leitbild hinter der einen oder der anderen Institution stehen. Für den, der sich mit österreichischem Verfassungsrecht beschäftigt, kommt das Selbstbestimmungsrecht überhaupt nur insoweit zum Tragen, als die Institutionen der österreichischen Bundesverfassung seine Ausübung ermöglichen. Auch wenn die Verfassung nicht davon spricht, kann sich also das Selbstbestimmungsrecht bemerkbar machen. Die entscheidende Frage, um die es hier geht, ist nicht das Bestehen dieses Rechtes oder das Nichtbestehen dieses Rechtes, das liegt auf einer anderen Ebene, sondern, wie kann man bestimmte Postulate, die unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht auftreten, verwirklichen. Und damit ist man letzten Endes ja bei der Frage, wie kann man in verfassungsrechtlich zulässiger Weise das, was in dem Statut enthalten ist, das Gegenstand der Petition bildet, realisieren. Nebenbei darf ich nur eines andeuten: Die Frage der Stellung der Länder in einem Bundesstaat hinsichtlich der Möglichkeit einer allfälligen Sezession ist eine äußerst umstrittene Angelegenheit und hat auch in der Geschichte, man denke nur an die Sezessionskriege in den Vereinigten Staaten, eine Rolle gespielt. Das ist letzten Endes ein unlösbares Problem, auch Kelsen hat sich damit beschäftigt. Ich glaube also das, worum es wirklich geht, ist die Frage, die ohnehin lang vorgebracht worden ist: Könnte man das, was

derzeit auf dem Tisch liegt, im Rahmen der österreichischen Bundesverfassung realisieren und wie. Nun, bitte, was hier im einzelnen verlangt wird, geht natürlich sehr weit, das ist überhaupt gar keine Frage. Zwei Elemente sind aber hervorzuheben. Zum einen, daß die Petition ausdrücklich schon in der Einleitung, schon in der Präambel, sich auf die vom übrigen Österreich wesentlich abweichende Lage, Geschichte und Bewußtseinshaltung Vorarlbergs bezieht und dann weiters die Frage, die mit den Worten beginnt „*Soll Vorarlberg durch eine Vereinbarung mit dem Bund im Rahmen des österreichischen Bundesstaates mehr Selbständigkeit durch ein eigenes Statut mit nachfolgendem grundsätzlichem Inhalt erhalten?*“ Das, was dann kommt, ist ein Statut, das ohne weiteres auch für ein anderes Land gegeben werden könnte. Also das ist übertragbar auf andere Länder und ist eine extrem föderalistisch gesehene Konzeption. Wenn ich jetzt die Fragen, die da in den Raum gestellt worden sind, anhand dessen versuche zu beantworten, möchte ich folgendes sagen:

Bundesstaat - Staatenbund: Mit einem Staatenbund hat das nichts zu tun, das ergibt sich auch aus der Intention; es heißt ausdrücklich „*durch eine Vereinbarung mit dem Bund im Rahmen des österreichischen Bundesstaates*“. Ich würde meinen, daß das, was hier postuliert wird, sich durchaus im Rahmen der österreichischen Bundesverfassung oder eines Bundesstaates hält. Ich würde auch meinen, daß die hier verlangten Kompetenzänderungen **abstrakt** gesehen, ich möchte das mit allem Nachdruck unterstreichen, noch nicht so geartet sind, daß man von einer Gesamtänderung der Bundesverfassung sprechen kann. Bekanntlich ist nicht so mit dem Millimetermaß zu messen, was Gesamtänderung ist und was nicht. Aber abstrakt betrachtet, würde ich das für die Änderungen, die hier vorgeschlagen werden, nicht annehmen. Doch jetzt kommt der entscheidende Punkt: Im Einleitungssatz steht und im Hintergrund der Begründung steht, daß das alles für Vorarlberg geschehen soll, und zwar aus den Gründen, die ja in der Petition erwähnt sind. Das allerdings scheint sich mir von der Konzeption des österreichischen Bundesstaates, wie er der Bundesverfassung zugrunde liegt, so weit zu entfernen, daß ich es als eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ansehen würde, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die historischen Vorgänge beim Zustandekommen der Bundesverfassung. Man kann natürlich noch lange darüber reden, aber das wäre die These, die ich in den Raum stellen würde.

Und nun zur Frage der Zulässigkeit der Volksabstimmung. Bitte, damit auch hier kein Mißverständnis entsteht: Es ist ausschließlich Sache des Landes Vorarlberg, worüber Volksabstimmungen abgehalten werden und worüber nicht. Es gibt auch, soweit ich das sehe, gar keine Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes, über diese Zulässigkeit zu entscheiden. Wenn die These stimmt, und diese These würde ich bitte in dem eingeschränkten Umfang, wie ich's gerade gesagt habe, aufrecht erhalten, daß die Petition mit der Einleitung auf eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zielt, ist es natürlich nicht ganz unproblematisch, wenn man eine solche Abstimmung, die ja im Gesamtstaat stattfinden müßte, in einem Teilbereich des Staates vorwegnimmt. Man kann mit einer gewissen Berechtigung sagen, das paßt nicht recht zusammen. Sicher kann man darüber auch anderer Auffassung sein. Ich betone nochmals, daß die Probleme, die sich um die Frage der Gesamtänderung ranken, äußerst kontroversiell behandelt werden. Die Kollegen, die anwesend sind, werden das bestätigen. Es kommt noch etwas anderes dazu, nämlich daß man nicht ohne Grund, - es ist ja ganz deutlich zu sehen, daß hier Fachleute am Werk waren - ausdrücklich gesagt hat, daß Vorarlberg diese erhöhte Selbständigkeit durch eine Vereinbarung mit dem Bund gegeben werden soll. Da hat man sich sicherlich etwas gedacht und das ist in den Äußerungen einzelner Referenten auch herausgekommen. Trotzdem würde ich persönlich dazu neigen, daß es so wie es da steht, eine Gesamtänderung ist, nicht allerdings die begehrten Kompetenzen als solche. Die weitere Überlegung ist gewesen, daß man gesagt hat, wenn man schon im ganzen Bundesstaat über diese Frage eine Volksabstimmung abhalten muß, dann scheint es sich rechtlich nicht recht damit vereinbaren zu

lassen, daß man sie in einem einzelnen Land vorwegnimmt. Das ist eine Auffassung, von der ich glaube, daß sie durchaus vertretbar ist, selbstverständlich eine Auffassung, gegen die man auch Gegenmeinungen vorbringen kann.

Zu den Wirtschaftslenkungsgesetzen: Für meine Person ist es unbegreiflich, bitte verständlich schon, aber von einem gewissen rechtsethischen Standpunkt her gesehen unbegreiflich, daß man seit 1955 dasselbe Spiel spielt, obwohl man ganz genau sieht, daß man offenbar diese Regelungen braucht, sonst würde man sie ja nicht immer verlängern. Jedesmal verlängert man diese Regelungen auf 1 ½ oder 2 Jahre, bitte ich möchte mich dazu nicht weiter äußern, aber die Sachlage ist ziemlich klar.

Sozialversicherung: Ich bin kein Experte auf diesem Gebiet. Ich habe aber nicht den Eindruck, als ob es sehr realistisch wäre, hier eine Regionalisierung zu verlangen. Möglich ist es wohl, aber darüber möchte ich mich nicht weiter auslassen.

Kompetenzverteilung im internationalen Vergleich: Diese Frage wirklich seriös im Detail zu beantworten ist furchtbar schwer, da muß man nämlich die ganze äußerst komplizierte Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung hernehmen, und muß sie im einzelnen vergleichen mit den Kompetenzverteilungen der anderen angrenzenden Staaten, vor allem der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz. Ich kann grundsätzlich nicht mehr sagen, als daß sie äußerst stark kopflastig zugunsten des Bundes ist. Wenn Sie wollen, bin ich bereit, Ihnen das genau auseinanderzusetzen, nur dauert das dann eine Stunde. Dazu kommen ja auch noch andere Dinge. Man muß das auch im Zusammenhang mit den Kompetenzen des Bundesrates sehen. Man muß es in Zusammenhang damit sehen, daß in anderen Bundesstaaten, dort, wo bei uns die mittelbare Bundesverwaltung besteht, in der Regel das Art 11-Modell besteht, dh daß die Vollziehung den Ländern obliegt und zwar ohne weiteren Einfluß des Bundes. Alles das zusammen genommen führt ohne Zweifel zu der Diagnose, daß die Kompetenzverteilung sehr kopflastig zugunsten des Bundes ist. Ich glaube damit die Fragen beantwortet zu haben.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke, wer wünscht weiter das Wort? Bitte Herr Abg Aberer

Abg Willi Aberer:

Ist es möglich, das Papier, das scheinbar im Bundeskanzleramt zur Frage der Gesamt-Verfassungsänderung doch vorhanden ist, zu bekommen?

Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich:

Bitte, ich kann nur folgendes sagen: Ich für meine Person habe das dem Bundeskanzler als eine Information übergeben und ich halte mich an die bestehenden dienstrechtlichen Vorschriften.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Wer wünscht weiter das Wort: Herr Abg Hofrat Neururer.

Abg HR Mag. Norbert Neururer:

In Österreich wird die Forderung nach mehr Rechten für die Bundesländer erhoben. Wenn nun aber hier die Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ hergeht und sagt, daß Vorarlberg allein wesentlich mehr Eigenverantwortung erhalten soll als die übrigen Bundesländer, dann stelle ich die konkrete Frage: Ist es also mit unserer Bundesverfassung vereinbar, ist ein solches Abkommen

überhaupt möglich? Zweitens: ist es sinnvoll und drittens würde das nicht in letzter Konsequenz, wenn dann andere Bundesländer noch weitergehende Forderungen stellen, überhaupt zu einer Auflösung des Bundesstaates führen?

Bitte, die ersten zwei Fragen wurden sicher schon behandelt, aber wollen Sie, Herr Prof. Adamovich, auf die dritte Frage noch eingehen. Bitte, die letzte Frage kann man nicht beantworten, weil man ja nicht weiß, wie die Entwicklung weitergeht. Ich möchte die beiden ersten Dinge doch vielleicht präzisieren, nur damit hier kein Mißverständnis entsteht, weil die Erfahrung zeigt, daß es hier wirklich auf jedes Wort ankommt und daß Worte sehr leicht mißdeutet werden können. Es wäre nicht richtig, wenn man sagen würde, daß das, was Gegenstand der Petition ist, mit der österreichischen Bundesverfassung unvereinbar ist, ganz einfach deshalb, weil die österreichische Bundesverfassung ja die Möglichkeit der radikalen Änderung eröffnet, was andere Verfassungen nicht tun. Meiner Meinung nach fällt das wegen der in der Petition vorgesehenen Sonderstellung unter die erschwerten Bedingungen des Art 44 Abs 2 B-VG. Man muß das bitte ganz klar auseinanderhalten. Man kann nicht sagen, daß dies verfassungsrechtlich nicht zulässig sei, es fällt meiner Meinung nach unter die erschwerten Bedingungen und eine vorweggenommene Volksabstimmung ist begreiflicherweise aus naheliegenden Gründen eine problematische Sache, wobei man über die rechtliche Beurteilung dieser Geschichte sicherlich streiten kann. Warum es problematisch ist, bitte dazu gehört nicht sehr viel Phantasie, das ergibt sich aus der ganzen Konstellation.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Bitte Herr Prof. Morscher, der noch eine Ergänzung geben möchte und dann Herr Prof. Pernthaler.

Univ.Prof.Dr. Siegbert Morscher:

Darf ich zu zwei Fragen zu dieser Volksabstimmung doch noch Stellung nehmen: Hier ist gesagt worden, es handle sich um eine Gesamtänderung. Im gegenwärtigen Stadium der Diskussion ist das nicht das Entscheidende, sondern was hier im Vordergrund steht, ist die Landesseite. Die Bundesseite ist erst der nächste Schritt. Ich würde meinen, daß nach den bisherigen sehr großzügigen Auslegungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, nach dem derzeitigen Stand der Diskussion man durchaus eben auch der anderen Meinung sein kann, es sei keine Gesamtänderung. Ich darf auf das Beispiel Wien verweisen, das im Jahre 1929 in der Tat einen Sonderstaat mit normalem Verfassungsgesetz bekommen hat. Es kann natürlich noch lang theoretisch diskutiert werden, hätte man nicht damals schon gewußt, das Beispiel Wien zeigt, daß es auch anders gegangen ist. Zur Volksabstimmung, zu der Herr Prof. Adamovich meint, es sei ein bißchen problematisch, würde ich meinen, daß hier doch eher aus der Sicht der sogenannten Verfassungsautonomie der Länder man anderer Ansicht sein könnte. Es wird der Bund nicht entsprechend präjudiziert werden, es ist ein Akt innerhalb von Vorarlberg, eine politische Kundgebung, die ja vorgesehen ist. Hier haben wir ja eine echte Abweichung von der Bundessituation und innerhalb dieses Rahmens kann man sehr viel machen. Da streuen wir den Bürgern Sand in die Augen, weil sie meinen, sie stimmen jetzt schon endgültig ab, dabei ist es erst der erste Schritt. Es ist eine politische Frage, rechtlich ist es - glaube ich - möglich und aus der Sicht der Verfassungsautonomie müßte man für die etwas freizügigere Lösung votieren.

Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich:

Darf ich nur etwas ergänzen. Es ist natürlich nur eine sehr wesentliche Frage: Was würde es überhaupt bedeuten, wenn eine Volksabstimmung abgehalten würde, wie sie in der Petition

verlangt wird? Ich lese es so vor, wie es mir hier vorliegt: „*Soll Vorarlberg durch eine Vereinbarung mit dem Bund im Rahmen des österreichischen Bundesstaates mehr Selbständigkeit durch ein eigenes Statut mit nachfolgendem grundsätzlichem Inhalt erhalten?*“ Bitte nehmen wir einmal an, gehen wir von der Fiktion aus, diese Volksabstimmung findet statt und geht positiv aus. Dann ergibt sich die Frage, wer ist dadurch eigentlich verpflichtet? Das Vorarlberger Landesvolk hat mit Mehrheit „ja“ gesagt, Vorarlberg soll durch eine Vereinbarung mit dem Bund bestimmte Rechte erhalten. Was heißt das? Ich muß ehrlich sagen, da sehe ich selber nicht ganz klar, aber ich kann darin nicht sehr viel mehr erkennen, als eine Verpflichtung der Vollzugsorgane des Landes Vorarlberg, sich dafür entsprechend einzusetzen. Aber man darf eines nicht übersehen: Was bedeutet es, wenn die Verhandlungen zu nichts führen? Bitte, das sind Probleme, die sicherlich auf dem Tisch liegen und die letzten Endes auch zu dem Standpunkt geführt haben, daß so etwas gemessen an der bestehenden Verpflichtung zur Volksabstimmung im Gesamtbereich des Bundes Schwierigkeiten machen muß.

Univ. Prof. Dr. Peter Pernthaler:

Ich glaube, daß das Problem der Gesamtänderung der Bundesverfassung, wie die beiden Herren Vorredner gesagt haben, in Wirklichkeit erst dann bei der Frage auftaucht, wie der Bund reagiert. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vor allem nach dem Schlüsselerkenntnis VfSlg 2455/1952) gehört zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung im bundesstaatlichen Bereich, es gibt ja auch andere Fälle der Gesamtänderung, nur zweierlei, nämlich die Beseitigung der Kompetenzverteilung und die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes. Aus dem angeführten Verfassungsgerichtshof-Erkenntnis, das bisher das einzige war, das sich mit dem Begriff „Gesamtänderung der Bundesverfassung in bundesstaatlicher Hinsicht“ ausdrücklich befaßt hat, geht hervor, daß die „Gesamtänderung“ vor allem in Richtung **Zentralisation** zu verstehen ist und es läßt sich aus diesem Erkenntnis auch deutlich ableiten, daß der Verfassungsgerichtshof ein ganz formales Verständnis des Bundesstaates hat: Nur, wenn überhaupt *jede Kompetenzverteilung* beseitigt wird und wenn die Mitwirkung der Länder im Bundesrat beseitigt wird, liegt eine Gesamtänderung vor.

Davon unabhängig ist die Frage der Verfassungsmäßigkeit im Bereich der Länder zu beurteilen. Die Verfassungsmäßigkeit im Bereich der Länder sehe ich eben darin, daß die Landesverfassung seit Bestehen immer diese Einrichtungen der direkten Demokratie vorsieht. Die Vorarlberger Verfassung unterscheidet sich insofern sehr bewußt von anderen Ländern. Die Volksbefragung ist ein besonderes demokratiepolitisches Instrument, wie auch schon gesagt worden ist, und dieses politische Instrument hat der Bund bisher immer zugelassen. Ich würde nicht meinen, daß etwas, was im Rahmen des bundesstaatlichen Systems seit 1920 besteht, dieser bundesstaatlichen Ordnung irgendwie widerspricht. Dazu kommt noch, daß es ja ein demokratisches Instrument ist und daß hier wieder der Zusammenhang gegeben ist mit dem Selbstbestimmungsrecht des Volkes. Ich würde das innerstaatlich so verstehen, daß das Volk die Verfassungsautorität hat und daß daher das Volk die Möglichkeit haben soll - und das hat es nach der Vorarlberger Landesverfassung - zu verfassungspolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Es ist eine verfassungspolitische Frage, es ändert sich dadurch überhaupt nichts an der geltenden Verfassung und wenn eine Landesverfassung schon einmal so ein demokratisches Instrument vorsieht, so sehe ich nicht, wie das verfassungswidrig sein soll. Im Gegenteil! Ich meine, daß die österreichische Bundesverfassung in besonderer Weise eine offene Verfassung ist. In politischer Hinsicht sind alle demokratischen Bestrebungen erlaubt und daher sehe ich in dieser politischen Willensbildung keine Verfassungswidrigkeit im Verhältnis Land - Bund.

Ich würde auch nicht meinen, daß das geplante „eigene Statut“ zu einem **Staatenbund** führt, wie das geäußert wurde, weil eben die ganze Struktur des geplanten Statutes auf Erhaltung des

Bundesstaates zielt. Allerdings bin ich der Meinung, das habe ich auch in meinem Referat gesagt, daß eine Sonderstellung eines Landes heute im internationalen Standard der Bundesstaaten eher ungewöhnlich wäre. International gesehen sind Reservatrechte einzelner Länder zumindestens staatsrechtlich und staatspolitisch ungewöhnlich und von diesem Gesichtspunkt her ist also ein besonderes Statut eines Bundeslandes aus staatspolitischen und staatsrechtlichen Gesichtspunkten eher ungewöhnlich. Ich sagte aber nicht, ob das rechtlich zulässig ist.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Herr Landesamtsdirektor a.D. Dr. Grabherr bitte.

Landesamtsdirektor a.D. Dr. Elmar Grabherr:

Ich möchte Sektionschef Dr. Adamovich fragen: Es fragt sich, wie er sagt, was zu geschehen hätte, wenn die Volksabstimmung positiv ausginge, aber ich möchte ihn nur darauf hinweisen, daß da ja klare Aussagen in der Petition drinnen stehen und ob er diese damit ablehnt oder ob sie ihm zu unklar erscheinen. Da heißt es, im Falle eines zustimmenden Ergebnisses der Volksabstimmung wird der Landtag gebeten, unter Berufung auf dieses zustimmende Ergebnis eine der Bittschrift zustimmende Entschliebung zu fassen und diese Entschliebung der Bundesregierung und als Petition dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzuleiten. Und da heißt es für den Fall von Verhandlungen - also man zieht dabei Verhandlungen vor - in der Begründung, in den Erläuterungen: In einem Staat, in dem Demokratie kein großes Schlagwort ist, kann wohl das Ergebnis einer Volksabstimmung nicht gänzlich beiseite geschoben werden. Also nach meiner Auffassung ist in der Petition ganz klar gesagt, was zu geschehen hat und was im Falle einer positiven Abstimmung geschehen würde und es ergibt sich aus diesen Textierungen ganz klar, daß wenn der Souverän eben „nein“ sagt, dann ist es eben nein.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Bitte, Herr Prof. Adamovich.

Univ. Prof. Dr. Ludwig Adamovich:

Es ist vollkommen richtig, was prozedural gesagt worden ist, dem widerspreche ich mit keinem Wort. Was die Vorarlberger Organe betrifft, so wird zumindest klar gesagt, was geschehen soll, sie sollen nun eine Entschliebung fassen, sie sollen diese der Bundesregierung und als Petition dem Nationalrat und dem Bundesrat zuleiten. Das geht aber wahrscheinlich auch noch weiter dem Sinn nach, denn sicher steckt noch der Wunsch da drin, daß die Vorarlberger Vollzugsorgane mit dem Bund in Verhandlungen eintreten sollen über eine Vereinbarung nach Art 15a B-VG. Nun bitte, wenn nichts daraus wird, dann kann das ja nur bedeuten, daß der Wille des Vorarlberger Volkes mißachtet worden ist. Es steht auch nicht von ungefähr, das hat der Herr Landesamtsdirektor nicht zitiert, im Anschluß an diesen Satz, bei Nichtbeachtung wäre es wohl denkbar, daß das Vorarlberger Volk neuerlich das Selbstbestimmungsrecht diskutiert. Man kann nicht oft genug sagen: Das Selbstbestimmungsrecht ist kein verfassungsrechtlicher Begriff und jeder hat das Recht, über das Selbstbestimmungsrecht zu reden. Ich sage das, damit nicht etwa der Eindruck entsteht, ich hielte es für verfassungswidrig, wenn man über das Selbstbestimmungsrecht spricht. Ein verfassungsrechtliches Problem besteht ausschließlich darin, wie weit die Spielregeln der positiven Verfassungsordnung eingehalten werden.

Bundesstaat-Staatenbund: Ich habe schon gesagt, mit „Staatenbund“ hat das nichts zu tun, das bewegt sich im Rahmen des Bundesstaates. Die Wünsche, die vorgebracht werden, sind zwar

abstrakt gesehen extrem, aber meines Erachtens noch keine Gesamtänderung. Die Sache mit der Motivierung (besondere Rolle des Landes Vorarlberg) entfernt sich meines Erachtens so weit vom System der österreichischen Bundesverfassung, wie sie historisch gewachsen ist, bitte siehe auch die Zitate, die ich da gebracht habe, daß ich sehr wohl eine Gesamtänderung darin sehen würde. Es stimmt, Judikatur des Verfassungsgerichtshofes gibt es dazu nicht, ganz einfach deswegen, weil jedenfalls bisher seit den Anfängen der Bundesverfassung niemand auf eine solche Idee gekommen ist. Daher gibt es auch keine Judikatur dazu.

Es soll um Gottes Willen nicht der Eindruck entstehen, der Bund wolle dem Land Vorarlberg diese Volksabstimmung verbieten, das kann er gar nicht. Was hier vorgelesen wurde, ist ein Rechtsgutachten, das jeder abgeben darf, auch der Verfassungsdienst darf das, aber das kann nicht bedeuten, der Verfassungsdienst oder das Bundeskanzleramt verbieten dem Land Vorarlberg Volksabstimmungen abzuhalten. Das ist eine Rechtsmeinung, die hier geäußert worden ist, genauso wie andere Rechtsmeinungen in anderer Richtung geäußert worden sind.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Als nächste Redner haben das Wort die Herren Abg Waibel, Dr. Sutterlüty und Dr. Häfele. Bitte Herr Abg Waibel.

Abg Hubert Waibel:

Eine grundsätzliche Feststellung scheint mir heute angezeigt zu sein. Es ist bis jetzt noch nicht so sichtbar geworden, daß ich mir verkneifen könnte, eben diese Aussage zu machen. Die Bewegung „Pro Vorarlberg“ hat im Herbst letzten Jahres kräftige Segel gesetzt, wenn ich dieses Bild verwenden darf, den Föderalismus in Bewegung gesetzt hat, in dessen Kielwasser sich diese heutige Veranstaltung befindet. Es wäre mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht zu der Parlamentsenquete am 25. Jänner gekommen, so wenig wie es diese heutige Veranstaltung gäbe. Es ist daher festzustellen, das historische Verdienst dieser Bewegung „Pro Vorarlberg“, die diese Föderalismusdiskussion tatkräftig angefacht hat, ist es, daß wir die Möglichkeit haben, uns ernsthaft mit den aufgezeigten Problemen auseinanderzusetzen. Wenn ich beim Föderalismus verbleiben will, das ist sicherlich auch von den Vertretern der Initiative so zu sehen, daß gewisse Kurskorrekturen notwendig sein werden. Dazu sind wir auch da, um zu erfahren, wie nun die Weiterfahrt dieses Föderalismusschiffes vor sich gehen soll. Es werden also die einen oder anderen Dinge noch eingehend zu behandeln sein.

Aber ein zweites möchte ich vielleicht auch anbringen und damit zum Referat von Herrn Univ.Prof. Adamovich kommen, das etikettiert ist mit der Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im internationalen Vergleich. Mein Kollege hier, zu meiner linken Seite, hat schon dargetan, daß die Vergleiche international gesehen, sowohl in Bezug auf die Länder als auch auf die Gemeinden vielleicht etwas zu kurz gekommen sind. Ich jedenfalls, Herr Professor, habe soweit es den Teilbereich Gemeinden anlangt, von Ihnen nur gehört, die Stellung der Gemeinden in unserer Bundesverfassung günstig ist. Diese Feststellung muß getroffen werden. Ich meine jedoch, die normative Kraft der hier Bezug habenden Artikel in der Bundesverfassung wird verschiedentlich durch Ausführungsgesetze und insbesondere auch durch die Handhabung der Aufsichtsrechte mitunter geschwächt, denn durch zahlreiche einfachgesetzliche Normen und Vorschriften werden verfassungsrechtlich garantierte Kompetenzen der Gemeinden immer wieder eingeengt und unterlaufen. Daher die Frage an Sie, halten Sie es für denkunmöglich, die Bevormundung und Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Gemeinden teilweise zu reduzieren, soweit zu reduzieren, daß bei Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben unter strenger Beobachtung der Gesetze sichergestellt ist, daß Initiativen und Aktivitäten der Gemeinden nicht gehemmt, sondern gefördert werden können?

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Ich darf noch einmal daran erinnern, Sinn der Diskussion ist es Fragen zu stellen und keine Feststellungen zu treffen. Bitte Herr Dr. Sutterlüty.

Abg Dr. Anton Sutterlüty:

Herr Prof. Pernthaler hat auch zur Frage der Selbstverwaltung der Gemeinden gesprochen. Meine Frage, Herr Professor, stellen Sie sich hier wieder eine Stärkung der Selbstverwaltung der Gemeinden auf dem Weg der Einbahngesetzgebung des Bundes und des Landes oder auch eine Stärkung im Wege der Änderung der Bundesverfassung vor. Meines Erachtens hat die Bundesverfassung den Gemeinden sehr sehr starke Rechte eingeräumt, die man kaum ausweiten kann.

Abg Dr. Arnulf Häfele:

Herr Prof. Pernthaler, Sie haben erwähnt, daß staatstheoretisch gesehen Reservatrechte international abzulehnen sind. Die Frage der Bewegung „Pro Vorarlberg“ hat für Vorarlberg mehr Rechte gefordert als für die übrigen Bundesländer. Es wären also schon nach dieser Definition Reservatrechte, somit wäre das Statut, wenn es in dieser Form verwirklicht würde wie es vorliegt, den Worten nach abzulehnen.

Eine zweite Frage: Anschließend würde ich noch gern einen Herrn von „Pro Vorarlberg“ dazu hören, weil diese Frage untergegangen ist und noch nicht beantwortet ist, ob das Statut in dieser vorliegenden Form noch aufrecht erhalten werden kann?

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Das Wort hat nun Herr Landesrat Dipl.Vw. Gasser. Es ist nicht Zielsetzung, mit der Bürgerinitiative nun eine Diskussion zu führen. Wir werden im Zuge der Beratungen des Rechtsausschusses die Bürgerinitiative zu weiteren Diskussionen einladen. Der heutige Tag soll konzentriert dazu dienen, die Meinung der Experten zu hören. Wir haben jetzt nicht Fragen an die Bürgerinitiative zu stellen. Dazu haben wir noch ausreichend Gelegenheit. Das Wort hat nun Herr Landesrat Dipl.Vw. Gasser.

Landesrat Dipl.Vw. Siegfried Gasser:

Herr Präsident! Darf ich allerdings anmerken, daß der Wunsch der sozialistischen Fraktion und er wurde auch von Ihnen akzeptiert, daß solche grundlegenden Fragen hier heute einmal beantwortet werden können, damit man sich klar wird, wie man überhaupt soll, das ist auch für die Herren hier interessant. Die Frage des Statuts, ja oder nein, in welchem Umfang, ist hoch interessant und sollte endlich beantwortet werden.

Herr Abg Dr. Häfele! Sie haben noch genügend Gelegenheit, es ist auch immer wieder erklärt worden, mit dem Delegierten der Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ tagelang zu diskutieren, dazu sollen die weiteren Rechtsausschußsitzungen dienen. Die Differenzen haben lediglich darin bestanden, ob die Anhörung der Experten vor dieser unmittelbaren Kontaktnahme oder danach erfolgt. Es war dann der Beschluß des Rechtsausschusses und des erweiterten Präsidiums, die Anhörung der Experten vorher zu machen. Aber bitte, ich wollte eigentlich nur vermeiden, daß es nur einen Dialog zwischen der SPÖ-Fraktion und den Delegierten der Bürgerinitiative gibt, das wäre, glaube ich, nicht im Sinne der Intention der heutigen Veranstaltung.

In der Frage, die hier angeschnitten wurde von den Professoren Pernthaler und Morscher in diesem Detailbereich um einige Probleme, die insbesondere auch das Schulwesen betroffen

haben. Im Bereich des Schulwesens haben wir eine Generalklausel zugunsten des Bundes, im Gegensatz zur Technik der Kompetenzverteilung in allen anderen vom Bundesverfassungsgesetz erfaßten Bereich, in denen wir eine Generalklausel zugunsten der Länder haben. Würde es Ihrer Meinung nach dem bundesstaatlichen Aufbau nicht besser entsprechen, auch im Bereich des Schulwesens die Generalklausel zugunsten der Länder zu gestalten? Besteht rechtstechnisch daran angehängt die Möglichkeit, den Bund hinsichtlich der Lehrplangestaltung auf die Erlassung von Rahmenlehrplänen zu beschränken und es den Ländern zu ermöglichen, hier im Rahmen der Durchführung, wie in den Ländern der Bundesrepublik und in der Schweiz, die Lehrinhalte selbst zu definieren. Die zweite Frage den Wohnbau betreffend, glaube ich persönlich, daß in allen Bundesländern die große Bereitschaft bereits gegeben ist - das merkt man immer bei den Wohnbaukonferenzen - hier zu föderalisieren. Wäre es nicht möglich, auch das Volkswohnungswesen in die Länderkompetenz zu übernehmen? Und drittens, im Bereich des Sicherheitswesens hört man immer wieder die Meinung, daß die Landesregierung eigentlich für viel mehr Fragen kompetent sein müßte. Wie beurteilen Sie nun den Gedanken, Herr Prof. Morscher, die allgemeine Sicherheitspolizei, sicher mit Ausnahme der Staatspolizei, Kriminalpolizei usw, wie früher einmal, in die Kompetenzen der Länder zurückzuführen. Ich darf betonen, daß es auch Möglichkeiten gäbe, die Fremdenpolizei, das Meldewesen wenigstens in der Vollziehung den Organen des Landes zu übergeben, um hier eine Koordinierung zu ermöglichen, nämlich näher beim Bürger, wo besser beurteilt werden kann, wie in einer Zentrale in der weiten Entfernung.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Nun habe ich noch eine Wortmeldung von Herrn Dr. Herbert Sausgruber, bitte.

Abg Dr. Herbert Sausgruber:

In der Föderalismusdiskussion um die Stärkung der Länderrechte ist auch die Frage der Stärkung der Gemeindeselbstverwaltung und der Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörden gestellt worden. Haben diese Wünsche eine innere Beziehung zum Begriff Föderalismus? Eine zweite Frage: Wie steht es mit den Rechten der Gemeinden in einem Vergleich, eigener Wirkungsbereich aus dem Vollziehungsbereich des Bundes und eigener Wirkungsbereich aus dem Vollziehungsbereich der Länder?

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Weitere Fragen, Herr Abg Dr. Bernhard

Abg Dr. Franz Bernhard:

Herr Prof. Dr. Adamovich! Sie haben gesagt, Sie haben Bedenken über die Zulässigkeit der Volksabstimmung in Vorarlberg, weil das defacto eine Vorwegnahme einer Gesamtvolksabstimmung in Österreich wäre, falls es eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeuten würde.

Aber ich glaube, ich möchte also nochmals bitten, das zu überdenken, denn die Vorarlberger Volksabstimmung auf Grund der Petition, enthält ja, wie Sie selbst interpretiert haben, einen Auftrag, ein Ersuchen an die Landesinstanz - hier im Landtag - einen Beschluß zu fassen und dann mit den Bundesdienststellen zu verhandeln. Aber der Inhalt, der Wunsch dieser Vorarlberger Volksabstimmung ist ja ein anderer als jener Inhalt, der dann im Rahmen der Gesamt-Bundesabstimmung kommen würde. Wenn die Verhandlungen positiv sind, dann würde das Volk befragt werden, ob eine zwischen den Bundes- und Landesstellen - also der Bundesregie-

rung und der Landesregierung - ausgehandelte Vereinbarung nun eben vom Bundesvolk akzeptiert wird. Das sind - wie ich das sehe - zwei Gegenstände, auch wenn der Kompetenzkatalog vielleicht ein und derselbe ist, aber der Wunsch nach Tätigwerden ist doch ein verschiedener. Könnte man das so sehen und Ihre Meinung, daß die Volksabstimmung im Lande Vorarlberg kritisch zu beurteilen sei, nicht revidieren?

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Abg Dr. Renner zum Themenkreis Statut.

Abg Dr. Walter Renner:

Möchte die Bürgerinitiative auf diese Frage, die hier gestellt wurde, antworten?

Landesamtsdirektor a.D. Dr. Elmar Grabherr:

Wir sind hier bei der heutigen Informationsveranstaltung nicht angesprochen. Wir werden im Rechtsausschuß dazu Stellung nehmen.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Bitte zu den Fragen eigenes Statut. Wer wünscht dazu das Wort? Bitte Herr Professor Pernthaler und dann anschließend würde ich die von Landesrat Dipl.Vw. Gasser aufgegriffenen Themenkreise Schule, Wohnbau, Sicherheitswesen aufrufen.

Landeshauptmann Dr. Herbert Keßler:

Darf ich auch noch ganz kurz eine Frage an Prof. Dr. Morscher einschieben. Ich möchte ihn bitten, das ein bißchen näher zu konkretisieren. Er hat bei den Sachthemen, die sich für eine stärkere Berücksichtigung der Länder eignen, etwa Zuständigkeiten im Kulturbereich genannt. Ich würde ihn bitten, das etwas näher zu präzisieren, was im konkreten gemeint ist.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Gut, nun Herr Prof. Pernthaler.

Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler:

Darf ich zuerst die Frage nach dem eigenen Statut bzw den Reservatrechten beantworten. Ich glaube, man muß da zwei Dinge auseinanderhalten: Es kann in Vorarlberg natürlich zunächst nur eine Volksabstimmung über die Stellung Vorarlbergs stattfinden. Man kann also nicht in Vorarlberg über die Stellung Kärntens oder sonst irgend eines Landes abstimmen und daher ist es meiner Meinung nach jedenfalls legitim, wenn man zunächst die Frage in der Volksabstimmung so formuliert, daß zunächst Vorarlberg betroffen ist. Unabhängig davon glaube ich allerdings, das habe ich in meinem Referat gesagt, daß diese ganze Fragestellung und auch die nachfolgende Verhandlung und Bewegung für andere Länder offen sein sollte. Meiner Meinung nach liegt darin, das hat sich auch bisher schon gezeigt, ein Anstoß für eine allgemeine Föderalismusdebatte in Österreich und es ist einfach vom Standpunkt des Bundesstaates aus sicherlich begrüßenswerter, wenn die allgemeine Rechtsstellung der Länder zur Debatte gestellt wird, weil eben die überall gleich schlecht ist, nicht nur in Vorarlberg. Daher sollte die Fragestellung aus politischen und aus verfassungstheoretischen Gründen, ich wiederhole das noch einmal, so gestellt werden. Rechtlich hat das allerdings keine Bedeutung; rechtlich hat nur das eine Bedeutung, daß man in Vorarlberg nicht über die Rechtsstellung Kärntens abstimmen kann.

Es sind dann auch noch Beispiele genannt worden von anderen Staaten, die solche Reservatrechte haben, eigene Statuten haben, typischerweise also Spanien, England, Belgien usw. Aber das sind bis jetzt alles Einheitsstaaten, der einzige Bundesstaat, wo so etwas zur Debatte steht, ist Kanada mit der Rechtstellung der Provinz Quebec und da ist doch mehr oder weniger heute die Tendenz, daß man den Bundesstaat aufrecht erhalten will, dann doch schauen soll, daß die Rechtstellung dieser Provinz doch nicht allzu sehr differiert. Also meiner Meinung nach muß man unterscheiden zwischen einem Statut, das im Rahmen eines Einheitsstaates eine gewisse Sonderstellung für Minderheiten schafft, wie etwa auch in Südtirol und einem bundesstaatlichen System, wo doch prinzipiell die Gleichheit der Gliedstaaten einen gewissen Wert haben soll.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke Herr Professor. Herr Prof. Dr. Adamovich, bitte.

Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich:

Zu der letzten Frage, internationale Tendenz nach solchen Reservatrechten, stimme ich völlig dem zu, was Prof. Pernthaler eben gesagt hat. Nochmals zu der Frage der Volksabstimmung: Es ist gesagt worden, das, worüber hier in Vorarlberg nach dem Wunsch der Petition abgestimmt würde und das, was allenfalls Gegenstand einer Volksabstimmung auf dem Bundesbereich wäre, seien juristisch gesehen zwei verschiedene Gegenstände. Das bestreite ich nicht. Trotzdem ergeben sich Probleme, ich komme nicht darum herum. Darf ich Ihnen das an der Fragestellung bitte zeigen. Die Frage lautet: *„Soll Vorarlberg durch eine Vereinbarung mit dem Bund im Rahmen des österreichischen Bundesstaates mehr Selbständigkeit durch ein eigenes Statut mit nachfolgendem grundsätzlichen Inhalt erhalten?“* Und dann in den Erläuterungen, die da beigegeben sind und in der Begründung wird das gesagt, was der Herr Landesamtsdirektor ja vorgetragen hat. Nun bitte, stelle ich die rhetorische Frage, warum ist denn nicht Gegenstand der Fragestellung *„Soll sich die Vorarlberger Landesregierung bemühen, durch eine Vereinbarung mit dem Bund das und das zu erreichen?“* Das „soll erhalten“ hat natürlich schon eine ganz bestimmte Tendenz und das war es auch, was uns ein gewisses Kopfzerbrechen gemacht hat.

Und dann bitte zu den Gemeinderechten, weil das nach der Meinung des Herrn Bürgermeisters in meinen Ausführungen zu kurz gekommen sei. Ich kann darüber schon sehr viel sagen, ich möchte es schlagwortartig sagen, damit's nicht zu lange dauert. Was die Stellung der Gemeinden im Jahre 1962 ganz entscheidend gestärkt hat war die Einführung des Begriffes des dynamischen eigenen Wirkungsbereiches. Etwas, was große praktische Schwierigkeiten mit sich gebracht hat. Damit im Zusammenhang steht der Begriff der „abstrakten Durchschnittsgemeinde“, eine Konstruktion, die man auch wieder aus gewissen gesellschaftspolitischen und allgemein politischen Hintergründen verstehen muß. Das war eine Konstruktion, die mir alles andere als sehr glücklich erscheint. Ich möchte für meine Person sagen, daß die Gemeindeverfassungsnovelle von einer Grundlage auszugehen scheint, die zwar ihre Tradition hat, aber in vielen Beziehungen schon überholt sein dürfte, nämlich von einem Gegensatz zwischen Gemeinde und Staat. Ich glaube, das stimmt heute ganz einfach nicht mehr. So ist auch die Frage der Aufsichtsrechte zu beantworten. Die ganze Sache mit den Aufsichtsrechten ist überhaupt nur verständlich vor dem Hintergrund dieses Gegensatzes zwischen Gemeinde und Staat, der die Basis der Gemeindeverfassungsnovelle bildet. Das sage ich jetzt wirklich in meiner Eigenschaft als Wissenschaftler und nicht in meiner Eigenschaft als ein Organ. Über die Reduzierung der Aufsichtsrechte kann man natürlich furchtbar streiten, da stehen differenzierte Wertungen einander gegenüber. Da gibt es Pro- und da gibt es Contraargumente. Möglicher-

weise geht man da und dort ein bißchen zu weit, das ist ja auch eine Frage der einfachen Gesetzgebung, das ist eine Wertungssache, auf die ich mich nicht einlassen möchte. Noch zu der Frage, warum ich meine, daß die Stellung der Gemeinden so stark ist: Abgesehen von der Sache mit dem dynamischen eigenen Wirkungsbereich, bedenken Sie doch bitte, daß die Gemeinden das Recht haben, Wachkörper aufzustellen. Das Land darf das nicht, das ist nicht eine unwichtige Angelegenheit, gerade hier in Vorarlberg spielt das eine Rolle.

Zur Frage „Bezirksverwaltung-Föderalismus“, ob das miteinander etwas zu tun hat: Natürlich kann man darüber streiten, es kommt darauf an, welchen Föderalismusbegriff man zugrundelegt. „Föderalismus“ ist ja seither ein gesellschaftspolitischer Begriff und nicht ein Rechtsbegriff. Rechtsbegriff ist der Bundesstaat, der Begriff „Föderalismus“ ist ein bißchen schillernd. Wenn Sie sich die Literatur anschauen, werden Sie sehen, daß das sehr unterschiedlich definiert wird, und daß daraus gewisse Mißverständnisse entstehen. Meine Antwort kann daher nur lauten: Wenn man von einem bestimmten Föderalismusbegriff ausgeht ja, wenn man aber von einem anderen Föderalismusbegriff ausgeht, nein.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke Herr Prof. Dr. Adamovich.

Landeshauptmann Dr. Herbert Keßler:

Sehr geehrter Herr Prof. Adamovich! Darf ich eine Bemerkung - in dem Fall keine Frage - zum Problem „Demokratisierung der Bezirksverwaltung“ machen. Das scheint uns schon sehr wichtig zu sein. Teilen Sie die Meinung, wenn man von dem Föderalismusbegriff ausgeht, der Grundlage dieser Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ war und der jetzt auf Grund dieser Initiative Gegenstand der heutigen Enquete ist, daß dann die Demokratisierung der Bezirksverwaltung mit Föderalismus in dem Sinne nichts zu tun hat? Das ist eine sehr entscheidende Frage, denn wir diskutieren ja jetzt um Probleme, die mit der Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ zusammenhängen, nämlich über die Bundesstaatlichkeit und über den Föderalismusbegriff, der sich eben aus der Bundesstaatlichkeit ableitet und so gesehen habe ich die Meinung und das würde mich jetzt schon interessieren. Ich stelle auch die Frage, ob so gesehen, wenn man also den staatsrechtlichen Föderalismusbegriff meint, ob dann die Demokratisierung der Bezirksverwaltung mit in eine Diskussion einzubringen ist? Ich persönlich habe die Meinung, daß Demokratisierung der Bezirksverwaltung an sich mit der Subsidiarität zu tun hat, jedenfalls nicht mit dem Föderalismusbegriff im Zusammenhang mit Bundesstaatlichkeit. Die Bürgerinitiative - glaube ich - hat ja doch in erster Linie mit der Bundesstaatlichkeit zu tun. Ich bin der Meinung, daß die Demokratisierung der Bezirksverwaltung nichts zu tun hat mit der Frage der Stellung Bund - Länder. Hier geht's aber in erster Linie um diese Frage. Beim Bundesstaat ist die Fragestellung Bund - Länder und die Demokratisierung der Bezirksverwaltung ist ein Problem, das man sicher föderalistisch begründen kann, wenn man den Föderalismusbegriff gesellschaftspolitisch meint, aber nicht, wenn man ihn staatsrechtlich sieht. Ist das richtig oder falsch?

Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich:

Ich darf dazu nochmals folgendes sagen. Der Begriff „Föderalismus“ ist kein Verfassungsrechtsbegriff, also in der österreichischen Bundesverfassung gibt es den Ausdruck Föderalismus nicht, da gibt es nur den Bundesstaat. Daher ist die Problematik an sich von vornherein in manchen Beziehungen etwas verzeichnet. Natürlich ist eines richtig, da kann ich Ihre Frage, Herr Landeshauptmann, nur mit ja beantworten: Unmittelbar hat das mit den Fragen, die in der Petition aufgerollt werden, nichts zu tun. Nur andererseits wieder hat die Entstehungsge-

schichte der Bundesverfassung vieles ganz deutlich gezeigt: Erstens einmal, daß damals schon äußerst verschiedene Auffassungen bestanden haben über das Wesen des österreichischen Bundesstaates, daß die ganze theoretische Diskussion, die heute geführt wird, damals auch schon gleichzeitig eine politische Diskussion gewesen ist. Ferner, daß damals schon eine Richtung bestanden hat, die die Bundesstaatsproblematik als einen Teilbereich der ganzen Dezentralisationsproblematik gesehen hat. Das war eine Richtung, eine andere hat ihr vehement widersprochen. Ich kann Ihnen also nur zustimmen. Auf der anderen Seite muß ich sagen, ich verstehe, wieso das jetzt ins Spiel gekommen ist, weil historisch gesehen, das immer in einem Zusammenhang gesehen worden ist.

Univ.Prof. Dr. Siegbert Morscher:

Ich möchte noch einmal besonders den Charakter jener Volksabstimmung, die in der Vorarlberger Landesverfassung vorgesehen ist, hervorheben. Es gibt sie eben anderswo nicht und man kann zu politischen Fragen Stellung nehmen, so daß man in meinen Augen eben diese rechtliche Unzulässigkeit nicht ableiten kann. Es ist ein politischer Akt, der natürlich von anderen niedergestimmt werden kann.

Das zweite: Herr Prof. Adamovich hat sich Gedanken darüber gemacht, warum denn da in dieser Petition die Formulierung sich nicht an die Landesregierung richtet. Ich könnte mir etwa vorstellen, daß die Initianten der Meinung sind, die Regierung habe schon manches getan, aber man soll ihr nicht vorwerfen, sie hätte zu wenig getan, das wäre also ein Erklärungsversuch.

Zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden ist zu sagen, daß es unsereinem immer schwerfällt, Angelegenheiten, die aus der Bundeszuständigkeit kommen, überhaupt zu nennen. Da ist sicher, was den eigenen Wirkungsbereich betrifft, der Hauptteil aus den Landeszuständigkeiten genommen. So ad hoc kann ich nur ein Anhörungsrecht nach dem Bundesstraßengesetz und ähnliche Dinge nennen, aber materielle Kompetenzen sind sehr wenig vorhanden. Man schätzt, ohne daß man es gemessen hat, ein Verhältnis von 80:20, - ich habe es nicht überprüft, ich berichte nur - und dann könnte man den selbständigen Wirkungsbereich auf Grund der bestehenden Verfassung noch ausdehnen. Das ist die Frage der Bürgermeister hier gewesen und ich glaube, darauf ist zu antworten, daß an sich vom Text der Verfassung her weitere Aufgaben darunter fielen, daß aber der Verfassungsgerichtshof hier doch eher etwas einschränkend interpretiert und im Zweifelsfalle eher **gegen** die Gemeindeautonomie ist. An sich müßte nach dem derzeitigen Stand der einfachen Gesetzgebung dieser verfassungskonforme Zustand bestehen. Ich habe allerdings den Verdacht, daß man in bestimmten Bereichen dadurch, daß man an den Verfassungsgerichtshof herantritt, vielleicht doch eine Randverschiebung vornehmen könnte. Das hat zur Voraussetzung, daß die Gemeinden in die Lage versetzt werden, die sehr schwierigen rechtlichen Dinge selbst in die Hand zu nehmen und daß sie nicht angewiesen sind, Auskünfte von der Aufsichtsverwaltung einzuholen, die also wenig Interesse haben wird, hier eine andere Meinung zu vertreten.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Darf ich Sie bitten, zu den Fragen, die Herr Landesrat Dipl.Vw. Gasser gestellt hat, Schule, Wohnbau und Sicherheit auch noch Stellung zu nehmen.

Univ.Prof. Dr. Siegbert Morscher:

Herr Landesrat Dipl.Vw. Gasser hat den von mir genannten, aber nicht von mir erfundenen Kompetenzbereich „Schule“ zunächst angesprochen. Es ist, glaube ich, das entscheidende Problem, daß es sich hier um eine hochpolitische und hochsensible Angelegenheit handelt, was

daraus ersichtlich wird, daß man sich weder im Jahre 1920 und schon gar nicht im Jahre 1925 über die Kompetenzverteilung einigen konnte. Als im Jahre 1962 eine Einigung erfolgt ist, hat man wieder Teile ausgenommen. Das heißt, hier ist die Notwendigkeit zum Konsens noch sehr viel mehr verdichtet als anderswo, weil in jedem Bereich jede große politische Richtung mitsprechen will. Es ist ein großes Problem, auch innerhalb der Länder, man muß das so sehen, daß hier die Landesorganisationen der Parteien doch unterschiedliche Interessen haben. Zur Rechtsfrage, daß diese Generalklausel, die ansonsten zugunsten der Länder besteht, umgekehrt ist, ist zu sagen, daß dies doch etwas unüblich ist, aber man sich jedenfalls im Jahre 1962 nicht anders einigen konnte. Ich darf aber darauf hinweisen, daß im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens im Art 14a B-VG durchaus die Generalkompetenz der Länder aufrecht ist und es wird also längerfristig gesehen nicht auszuschließen sein, daß die Generalklausel besteht und die unbedingten Notwendigkeiten in Bundeszuständigkeit verbleiben. Als ich den Schulbereich nannte, hatte ich ein bißchen im Auge eine gewisse Beteiligung der Länder - gerade was Sie genannt haben - bei den Lehrplänen. Nun ist das aber die entscheidende politische Frage. Ich bin kein Zukunftsschauer, ich kann also nicht den Kaffeesud lesen, aber das ist eine Sache, die von der Zielrichtung her - wenn man nämlich kulturelle Vielfalt will - durchaus etwas wäre, die mehr Möglichkeiten offenließe. Dies, damit nicht der einzige Rasenmäher über die Köpfe der Schüler geht, sondern die einen sind größer, die anderen sind anders. Ich meine bitte nicht, daß hier ganz bestimmte Komponenten in besonderer Weise dann vermittelt werden sollen, nicht daß man mir vorwirft, man will eine Sonderschule für Alemannismus usw. Aber es ist wichtig, daß gerade in der Kultur nicht Einheitlichkeit besteht, weil es dann eine Unkultur oder Nichtkultur ist.

Zum Volkswohnungswesen: Ich glaube, da sind über alle politischen Parteien hinweg die Fachleute der Auffassung, die Länder die Aufgaben voll erfüllen zu lassen. Ich darf aber auch nennen, obwohl es politisch sensibel ist, Teile des Mietrechts. Es hängt etwas zusammen mit den tatsächlichen Unterschieden und wenn man das aufgliedern würde, könnte das dazu führen, daß man in dieser doch etwas verfahrenen Sache weiterkäme.

Dann im Sicherheitswesen: Hier ist von Herrn Sektionschef Dr. Adamovich genannt worden, daß die Gemeinden hier mehr Befugnisse haben. Es ist also ein Punkt, wo man einfach aus der damaligen Situation - Prof. Adamovich hat das auch zitiert - dieses Gegenverhältnis Zentrale - Länder - gemeint hat, von diesen Separatismusbestrebungen her könnte es allenfalls zu irgendwelchen unliebsamen Aktionen führen. Ich glaube, diese Bedenken, dieser wahre „background“ ist für diese sehr zentralistische Sache weggefallen. Sehr pragmatisch wäre zu beginnen ein Neuüberdenken der Position der Sicherheitsdirektionen, das wäre ein konkreter Anlaß.

Herr Präsident! Darf ich dem Herrn Landeshauptmann noch auf die Frage ganz kurz etwas sagen. Ich habe im Kulturbereich vor allem gemeint, daß über die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes der Bund in hohem Maße Einfluß nehmen kann auf die Gestion der Länder, indem, wie das auch im Sportstättenleitplan usw im Sportstättenbereich überhaupt der Fall ist, er nur das subventioniert, was in sein Konzept paßt. Jetzt kann man natürlich sagen, man hat an der Erstellung des Konzeptes mehr oder weniger mitgewirkt. Aber hier ist es doch naheliegend, daß man an Ort und Stelle die kulturellen Dinge mehr im Auge haben kann und es zweckmäßig wäre, dann auch den Ländern die eigene Entscheidungsfreiheit zu belassen. Aber das ist ein allgemeines Problem, überhaupt der Privatwirtschaft heute. Ich habe auch angeführt Fremdenverkehr und Teile der Landwirtschaft und an sachlichen Dingen habe ich gemeint, daß heutzutage vor allen Dingen im Hinblick auf die besondere Konstruktion des Bundesdenkmalamtes, wo auf dem deslozierten Landeskonservator die Hauptlast liegt, eine Übertragung in die Landeskompetenz sehr nahe liegt, da in meinen Augen heute keine Gefahr besteht, daß auf

Länderebene erhaltungswürdige Denkmäler aus Boshaftigkeit zerstört werden. Faktisch liegt schon diese gutächtlliche Sache auf der Ebene der Landeskonservatoren besonders nahe.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke vielmals für diese Runde. Wer wünscht zu diesem Themenkreis weiter das Wort? Herr Landesamtsdirektor, bitte.

Landesamtsdirektor a.D. Dr. Elmar Grabherr:

Ich wollte nur noch auf folgendes hinweisen, die Herren Professoren Pernthaler und Adamovich haben erklärt, daß die Gewährung von Sonderstellungen von Ländern in einem Staat nicht der herrschenden Tendenz entspricht. Darauf hat der Herr Abg Dr. Renner erwidert, hat einige Beispiele zitiert, von Spanien, Belgien, England usw, daß dem nicht so sei und ich darf da doch auf einen Bericht hinweisen, der vor zwei Monaten in der „Neuen Zürcher Zeitung“ erschienen ist über die Liberale Weltunion in Ottawa. Daß gerade eine zunehmende Tendenz zu erkennen sei, daß eine asymmetrische, also eine ungleichmäßige, Gestaltung der Staaten in ihrer inneren Konstruktion im Zunehmen sei. Daraufhin haben die Herren erwidert, ja das stimmt, aber dies gilt nicht für Einheitsstaaten, sondern nur für Bundesstaaten. Nun möchte ich Sie fragen, ja gibt es da nicht den Schluß a minori ad maius, ja wenn das im Einheitsstaat möglich ist, der so auf Konzentration gerichtet ist, daß dort Sonderstellungen am laufenden Band zugelassen werden müssen, ja wie soll das dann erst im Bundesstaat möglich sein, der von vornherein schon auf eine bessere Aufgliederung und auf eine Aufgabenverteilung gerichtet ist.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke, Herr Prof. Pernthaler bitte.

Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler:

Ich möchte darauf Folgendes antworten: Es wäre gerade der Sinn des Bundesstaates, **regionale Differenzierungen** zuzulassen. Deswegen schafft man ja meines Erachtens einen Bundesstaat. Selbstverständlich kann die Gleichheit der Länder im Bundesstaat nicht heißen, daß alle rechtlich gleich geordnet sind, im Gegenteil! Es gibt auch in Österreich eine reiche Verfassungsrechtsprechung, die sagt, der Gleichheitsgrundsatz hat im Verhältnis der Landesrechte untereinander keine Bedeutung, sonst braucht man ja keinen Bundesstaat. Wohl aber sollte die verfassungsrechtliche Stellung der Länder gleich sein, wobei diese eben gerade solche Sonderstellungen der Länder erlauben soll. Das ist die Vorstellung: Es sollten die Länderrechte im Bundesstaat weit genug gehen, um Eigenheiten, wie sie Vorarlberg aufweist oder zu erreichen versucht, autonom durchführen zu lassen. Das ist meine Vorstellung vom „richtigen Bundesstaat“.

Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich:

Ich würde das auch durchaus so beantworten. Ich glaube, das sind einfach zwei verschiedene Verwirklichungstechniken eines und desselben Gedankens, es steckt da wie dort die selbe Überlegung dahinter, also eines gewissen Maßes an Autonomie. Nur die Technik der Verwirklichung der Autonomie ist natürlich anders. Bei einem Bundesstaat kann man sagen, bitte mit allen Vorbehalten historischer Beispiele, er beruht im großen und ganzen auf dem Gedanken der Gleichberechtigung der einzelnen Gliedstaaten und auch der Gleichbehandlung. Das ist der Grundgedanke des Bundesstaates; das andere ist ein anderes System, würde ich sagen.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Herr Landesamtsdirektor Dr. Grabherr bitte.

Landesamtsdirektor a.D. Dr. Elmar Grabherr:

Darf ich noch einmal eine Frage an Prof. Adamovich richten. Vor nicht allzulanger Zeit war der Herr Bundespräsidentenskandidat Dr. Gredler hier im Lande und wurde auch zu diesen Dingen befragt und er hat dann darauf erwidert, daß er schon immer die Meinung vertreten habe, daß die Integration Europas, ein vereintes Europa, nicht nach einem Einheitsmenü - hat er sich ausgedrückt - für alle Staaten möglich sei, sondern daß gewissermaßen ein vereintes Europa à la carte möglich sei, also für jeden nach seiner Stellung innerhalb eines Gesamt-rahmens. Und er könnte sich auch durchaus vorstellen, daß ein solches Modell à la carte, auch für die Gestaltung eines Bundesstaates möglich wäre und zum Beispiel sogar in der Form, daß es in der Bundesverfassung die Möglichkeit geben sollte, gewisse Kompetenzen nur dann vom Bund wahrzunehmen, wenn sie von einzelnen Ländern nicht wahrgenommen werden wollen. Also den Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, gewisse Kompetenzen selbst wahrzunehmen und nur wenn ein Land das ablehnt, dann diese subsidiär vom Bund wahrgenommen werden sollen. Ich habe dann erwidert, das wäre ja fast ähnlich wie bei der Übertragung von Kompetenzen des eigenen Wirkungsbereiches an eine Staatsbehörde, nur, meine ich, der Vergleich hinkt. Halten Sie den Gedankengang Gredlers irgendwie diskutabel? Ich meine vom juristischen Gesichtspunkt her, rein rechtlich, nicht vom politischen.

Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich:

Bitte, verfassungspolitisch kann man über vieles diskutieren. Ich würde sagen, die Frage ist auch hier, wie weit entfernt man sich damit vom System des bestehenden österreichischen Bundesstaates. Ich möchte jetzt nicht mehr wieder mit denselben Geschichten anfangen. Für diskutabel halte ich den Gedanken durchaus. Ob das eine sehr glückliche Lösung wäre, ist natürlich eine zweite Sache. Das ist eine Frage der verfassungspolitischen Wertung, über die man verschiedener Meinung sein kann.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Wer wünscht weiter das Wort? Bitte Herr Prof. Pernthaler.

Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler:

Darf ich nur auf dieses System antworten. Zum Teil ist es in unserer Bundesverfassung schon verwirklicht und zwar in diesen Bundesangelegenheiten des Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG gibt es ja die Möglichkeit, daß die Länder ermächtigt werden, Ausführungsbestimmungen zu erlassen und es ist also auch möglich, daß einzelne Länder derartige Sonderbestimmungen erlassen, andere nicht. Es gibt also zB im Forstrecht länderspezifische „Sonderstatute“. Es gibt auch die Möglichkeit, daß der Bundesgesetzgeber zwischen einzelnen Ländern differenziert, wenn das sachlich möglich ist. Und es gibt die Möglichkeit der Bedarfsgesetzgebung, die umgekehrt den Bund zu einheitlichen Regelungen ermächtigt, wenn dafür ein „Bedürfnis“ besteht.

Nur hat sich all das in Österreich nicht so richtig bewährt und zwar deswegen, weil einfach die Zentralisationstendenz so stark ist, daß, wenn eine Möglichkeit der Vereinheitlichung da ist, oder der Nichtdelegation, daß dann eine differenzierte Lösung in aller Regel nicht zustande kommt. Ich erinnere an die Grundsatzgesetzgebung, da wäre ja die Möglichkeit, daß die Länder verschiedene Ausführungsgesetze erlassen, also auch die regionalen Verschiedenheiten

zur Geltung bringen und das hat sich aber in Österreich nicht bewährt, diese Form der freiwilligen Föderalisierung, möchte ich sagen.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Wünscht noch jemand das Wort zum ersten Themenkreis? Herr Abg. Dr. Keckeis.

Abg Dr. Günther Keckeis:

Herr Landesamtsdirektor! Ich muß nochmals wiederholen, daß ich es auf's äußerste bedaure, daß die Bürgerinitiative jetzt und in dem Kreise nicht bereit ist, auf eine klare Frage, die man mit ja oder nein beantworten könnte zu antworten, sondern die Antwort verweigert. Wir dürfen ja nicht vergessen, daß die Vertröstung auf den Rechtsausschuß einfach etwas zu wenig ist, weil wir heute die Experten da haben, mit denen man das besprechen könnte, inwieweit etwa von Detailforderungen Abstriche gemacht werden, ob diese verfassungsrechtlich sinnvoll sind oder diese zu verwirklichen oder nicht bzw inwieweit diese machbar sind. Ich glaube, diese Gelegenheit der Diskussion sollte man sich nicht entgehen lassen. Ich darf auch vorausschicken, daß ich hier nach der Kurzbemerkung des Präsidenten, namens meiner Partei festhalte, daß wir schon bei der ersten Sitzung des Rechtsausschusses wollten, daß die Vertreter der Bürgerinitiative ihre Vorstellungen darlegen. Wir sind damals auf ein mehrheitliches NEIN gestoßen, waren aber der Meinung, daß spätestens heute diese Frage gestellt werden kann und zusammen mit den Verfassungsjuristen diskutiert werden könnte. Ich würde also doch nochmals bitten und die Frage wiederholen, ob Sie, Herr Landesamtsdirektor, den Inhalt dieses Statuts vollinhaltlich aufrecht zu halten gedenken oder im Lichte der eben abgewickelten Diskussion Sie nicht doch meinen, daß nach der Antwort ein Abstrich gemacht werden soll?

Landesamtsdirektor a.D. Dr. Elmar Grabherr:

Ich verstehe die Frage nicht ganz, denn auf dem Tisch des Landtages liegt die Beilage 7 und weiter ist nichts geschehen. Von der heutigen Veranstaltung werden Sie doch nicht erwarten, daß die Beilage 7 aufgehoben wird. Sie liegt auf dem Tisch des Landtages, was er damit macht, ist seine Sache. Es wird sich zeigen, wir werden dann im Rechtsausschuß hören, welche Wünsche an uns herangetragen werden, die Beilage 7 zu ändern. Aber das ist heute nicht Gesprächsthema.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Weitere Wortmeldung liegt nicht vor. Zum zweiten Themenkreis überzugehen halte ich nicht mehr für zweckmäßig, ich unterbreche daher die Informationsveranstaltung bis 13.30 Uhr.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Geschätzte Damen und Herren! Wir setzen die unterbrochene Informationsveranstaltung fort. Ich darf zunächst der Freude darüber Ausdruck geben, daß die Referenten des Vormittags hier verbleiben und unserer Veranstaltung weiterhin beiwohnen, obwohl ihr Beitrag an sich abgeschlossen wäre. Ich darf das als besonderes Interesse an dieser Föderalismusenquete werten. Wir kommen nun zum zweiten Themenkreis, der sich mit der Problematik der Finanzen im Bundesstaat befaßt. Ich darf als ersten Herrn Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe bitten, der zum Thema „Die Steuerhoheit im Bundesstaat, ihre Bedeutung und Ausformung“ sprechen wird. Ich darf hinzufügen, daß Herr Univ.Prof. DDr. Ruppe an der Universität Graz eine Lehrkanzel inne hat.

II. Themenkreis:

„Finanzen“

Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe, Graz

Die Steuerhoheit im Bundesstaat, ihre Bedeutung und Ausformung

Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Die Frage der Steuerhoheit oder - allgemeiner - der Finanzhoheit im Bundesstaat steht nicht nur national, dh österreichisch, sondern auch international in einem Spannungsfeld zwischen zwei gegensätzlichen Postulaten. Auf der einen Seite wird gerade für den Bereich der Finanzhoheit und der Finanzverfassung ein Mehr an Zentralisierung gefordert, mit dem Hinweis, daß aus rechtstechnischen, ökonomischen und soziologischen Gründen gerade dieser Bereich einheitlich (zentralistisch) gestaltet werden müsse. Als Begründung wird die Verantwortlichkeit des Bundes für eine einheitliche Konjunktur- und Wachstumspolitik genannt und auf die Notwendigkeit der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen im Bundesgebiet (untermauert durch einen Hinweis auf den Art 4 B-VG) verwiesen. In diesem Zusammenhang lautet ein Schlagwort, daß eine ökonomisch effiziente Finanzverfassung nur eine zentralistische Finanzverfassung sein könne.

Auf der anderen Seite finden wir Forderungen nach mehr Dezentralisation, und zwar nicht etwa aus historischen Gründen, sondern auch mit ökonomischen Argumenten. Dezentralisierung ist aus dieser Sicht vorteilhafter, weil sie einfachere, bürgernähere und billigere Lösungen erlaubt. Dazu kommt noch die neuere Tendenz, welche die Rechtfertigung des Bundesstaates nicht so sehr in der Bewahrung regionaler Besonderheiten sieht, sondern in einem funktionalen Gesichtspunkt, indem sie im Bundesstaat ein wichtiges Mittel der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sieht und den Bundesstaat als ein Element vertikaler Gewaltenteilung auffaßt.

Diese beiden gegensätzlichen Positionen gilt es nun gerade auf dem Gebiete der Finanzverfassung oder Finanzhoheit miteinander in Einklang zu bringen. Dabei geht es noch nicht um den politischen Kompromiß, sondern darum, einen Ausgleich zu finden zwischen den Anforderungen an eine effiziente und moderne Finanzverfassung einerseits, und dem bundesstaatlichen Gedanken auf der anderen Seite.

Die Staatsrechtslehre und die Bundesstaatsdiskussion haben nun durchaus in den letzten Jahrzehnten Versuche in diese Richtung unternommen. Ich darf erinnern an die Modelle des sog „kooperativen Bundesstaates“ und des sog „unitarischen Bundesstaates“. Gerade das letztere Modell wird meines Erachtens recht oft mißverstanden, weil man es mit Zentralismus verwechselt. In beiden Fällen, sowohl beim kooperativen als auch beim unitarischen Bundesstaat, geht es letztlich darum, den traditionellen bundesstaatlichen Gedanken in Einklang zu bringen mit den Anforderungen, die der moderne Wohlfahrtsstaat hinsichtlich Einheitlichkeit der Lebensbedingungen usw stellt. Das Schwergewicht liegt hiebei beim kooperativen Bundesstaat auf der freiwilligen Zusammenarbeit (Beispiel etwa in Österreich Art 15a B-VG). Beim Modell des unitarischen Bundesstaates wird hingegen anerkannt, daß in gewissen Bereichen zentrale Problemlösungen unvermeidlich sind. Man sieht aber das föderalistische Gegengewicht in verstärkten Mitspracherechten der mittleren oder unteren Ebenen, also der Länder und auch der Gemeinden. Hier kommt also sehr stark das Mitbestimmungsmodell zu Tragen.

Welche Aussagen können nun dieser Bundesstaatsdiskussion zum Bereich der Steuer- oder Finanzhoheit entnommen werden? Es ist dazu in den Referaten am Vormittag schon einiges angeklungen, ich kann hier nur noch einmal unterstreichen, daß es eine ganz klare Erkenntnis der bundesstaatlichen Theorie ist, daß der Bundesstaat nicht nur aus einer Aufgabenverteilung auf Bund und Länder besteht, sondern auch aus einer entsprechenden Aufteilung der Finanzen. Das heißt, ohne eine entsprechende Ausstattung mit finanziellen Mitteln bleibt eine noch so schön gestaltete Aufgabenverteilung eine Leerformel, weil diese Aufgaben dann nicht finanziert und daher nicht wahrgenommen werden können. Daraus folgt, daß die finanzielle Seite des Bundesstaates praktisch durchaus das gleiche Gewicht hat wie die Aufgabenverteilung.

Aus dieser Grundforderung und Grunderkenntnis ist nun allerdings noch nicht irgendein bestimmtes Steuersystem oder eine bestimmte Steuerverteilung ableitbar etwa in dem Sinne, wie es mir in der Stellungnahme der Bürgerinitiative anzuklingen scheint, daß etwa ein sog Matrikularsystem sozusagen ein notwendiges Element des Bundesstaates sei. Ein solches System würde darin bestehen, daß das Schwergewicht der Besteuerungshoheit, vielleicht sogar die alleinige Besteuerungshoheit den Ländern zustünde und der Bund durch Beiträge der Länder finanziert würde. Eine solche Sicht scheint mir nicht zutreffend. Historisch gesehen ist das Matrikularsystem eher Kennzeichen eines Staatenbundes. Dies trifft auch heute zum Teil zu; denken wir etwa an die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften.

Ein bestimmtes Steuersystem oder eine bestimmte Art der Steuerverteilung läßt sich also aus der grundsätzlichen Feststellung über die Bedeutung der Finanzen für den Bundesstaat nicht ableiten. Wohl aber lassen sich aus dieser Grunderkenntnis doch zwei Minimalforderungen ableiten. Ich möchte sie einerseits als das Paritätsprinzip und andererseits als das Autonomieprinzip bezeichnen.

Das **Paritätsprinzip** bedeutet nach meiner Interpretation im Bundesstaat, daß den Finanzausgleichspartnern der gleiche Rang zukommt, und zwar in dem Sinn, daß die Aufgaben, die sie zu erfüllen haben, und demnach auch die Bedeckungserfordernisse für diese Aufgaben gleichen Rang haben. Es bedeutet anders formuliert, daß die Finanzierung der einen Ebene nicht vom Ermessen der anderen Ebene abhängig sein darf. Es darf hier nicht ein Verhältnis der Über- und Unterordnung geben, sondern ein Verhältnis der Nebenordnung. Konkret ergibt sich daraus für verfahrensrechtliche Situationen die Forderung, daß bei den zentralen finanzausgleichsrechtlichen Fragen aber ebenso auch bei Regelung etwa von wichtigen Steuern, an denen mehrere Finanzausgleichspartner teilhaben sollen, paritätisch zusammenzuwirken ist, die Regelung also im Zuge eines kooperativen Verfahrens zwischen gleichberechtigten Partnern gefunden werden sollte.

Der zweite Grundsatz, den ich hervorheben möchte, ist der **Grundsatz der Autonomie**. Er betrifft vor allem die Ausgabenseite der föderalen Finanzwirtschaft und bedeutet, daß die Gebietskörperschaften bei der Haushaltsführung unabhängig voneinander sein sollen. Negativ formuliert soll keine Einflußnahme der einen Gebietskörperschaft auf die Ausgabenentscheidungen der anderen Gebietskörperschaften möglich sein, sei dies nun in Form von Kostenübernahmen, Mitfinanzierungen, Mischfinanzierungen oder ähnlichem.

Wie sieht nun ein Vergleich dieser kursorisch formulierten Prinzipien mit der derzeitigen finanzverfassungsrechtlichen und faktischen Situation aus? Wenn wir das Finanzverfassungsge-
setz 1948 betrachten, so können wir feststellen, daß die Prinzipien der Parität und Autonomie hier durchaus anklingen. Einerseits im § 4 F-VG, in dem verlangt wird, daß die Verteilung der Einnahmen in etwa der Verteilung der Aufgaben bzw der damit zusammenhängenden Lasten entsprechen soll. Andererseits in § 2 F-VG, wo der Grundsatz der Selbsttragung der Kosten verankert ist und eine sehr enge Verbindung zwischen der Aufgabenverantwortung und der Ausgabenverantwortung hergestellt wird. Im akademischen Sprachgebrauch wird das etwas

hochtrabend als **Konnexitätsgrundsatz** bezeichnet: Derjenige, der verantwortlich ist für eine Aufgabe, ist auch verantwortlich für die Bedeckung der Ausgaben, die aus dieser Aufgabe erwachsen. Wenn man das etwas populärer ausdrücken will, kann man auch sagen, es gilt der Grundsatz „Wer anschafft, der zahlt“.

Es ist darüber hinaus bei Betrachtung der Finanzverfassung auch noch festzuhalten, daß das Österreichische Finanzverfassungsrecht von einem Abgabenerfindungsrecht der Bundesländer ausgeht. Dies wird bekanntlich auf einfachgesetzlicher Ebene im Finanzausgleichsgesetz anerkannt. Ich würde weitergehen und auch eine verfassungsrechtliche Garantie eines solchen Abgabenerfindungsrechtes der Bundesländer anerkennen, freilich nur für jene Bereiche, in denen der Bund (noch) nicht tätig geworden ist.

Nun wird dieser zunächst positiv scheinende Eindruck sehr stark relativiert und getrübt, wenn wir näher ins Detail gehen. Es zeigt sich dann nämlich, daß das F-VG unter föderalistischen Gesichtspunkten doch sehr viele Schwachstellen aufweist, wenn man sie mit den Finanzverfassungen ausländischer Bundesstaaten vergleicht. Hier wäre als erster Punkt festzuhalten, daß in Österreich im Unterschied zu vielen ausländischen Staaten keine verfassungsrechtliche Fixierung der Abgabenverteilung vorgesehen ist, weder auf dem Gebiet der Gesetzgebung noch auf dem Gebiet der Ertragshoheit. Beide Fragen werden vielmehr dem einfachen Bundesgesetzgeber überantwortet - ein wesentlicher Unterschied etwa zu den finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen, wie sie in der BRD oder in der Schweiz gelten. So ist zum Abgabenerfindungsrecht, das ich vorhin als bestehend bezeichnet habe, sofort einzuschränken, daß auf Grund der fehlenden verfassungsrechtlichen Fixierung der Abgabenverteilung der Bund es letztlich in der Hand hat, „erfundene“ Abgaben den Ländern dadurch wieder zu entziehen, daß im Wege eines einfachen Bundesgesetzes der betreffende Steuergegenstand zum Abgabenobjekt einer Bundessteuer erklärt wird. Dazu kommt, daß die Länder überhaupt ihr Abgabenerfindungsrecht nur in dem Bereich ausüben können, in dem sie mit gleichartigen Bundessteuern nicht in Konflikt kommen. Angesichts einer sehr weitgehenden Ausschöpfung der Steuerquellen durch den Bund wird diese Grenze sehr schnell erreicht. Aus diesem Grund ist es meines Erachtens terminologisch berechtigt, eher von einem Abgabenerfindungsrecht als von einem Abgabenerfindungsrecht zu sprechen, weil es wirklich eines Erfindergeistes bedarf, um noch Lücken zu entdecken.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, daß im prozeduralen Bereich kein Gegengewicht für die schwache Stellung der Länder und auch der Gemeinden vorgesehen ist. Im Unterschied etwa zur Bundesrepublik Deutschland gibt es keine Partizipationsrechte der Länder und der Gemeinden bei den zentralen finanziellen bzw. finanzausgleichsrechtlichen Entscheidungen. Weder bei der Regelung der gemeinschaftlichen Abgaben noch bei der Verteilung der Abgaben sind besondere Sicherungsmittel verfahrensrechtlicher Art eingebaut, insbesondere fehlt (im Unterschied zur Bundesrepublik) ein Zustimmungsrecht des Bundesrates. Die verfahrensrechtlichen Sicherungsmittel, soweit solche überhaupt im Finanzverfassungs- und im Finanzausgleichsrecht vorgesehen sind, sind relativ schwach gestaltet bzw. einseitig zugunsten des Bundes ausgefallen.

Ich erinnere an § 9 F-VG, die Einspruchsmöglichkeit gegen Landesabgabengesetze und die Befassung des 26-iger Ausschusses aus Nationalrat und Bundesrat, die nur bei Einsprüchen des Bundes gegen Landesabgaben zum Tragen kommt. Die in § 5 FAG 1979 niedergelegte Verhandlungsklausel hingegen ist eine fromme Absichtserklärung, aber letztlich juristisch ohne Relevanz, da an die Verletzung dieser Verhandlungspflicht überhaupt keine juristischen Sanktionen geknüpft sind.

Ein letzter Punkt noch zum Vergleich der Anforderungen, die an eine bundesstaatliche Finanzverfassung zu stellen sind, mit der aktuellen Situation. Wenn wir die Ausgabenseite betrachten

und den vorhin angesprochenen Konnexitätsgrundsatz, so müssen wir feststellen, daß die rechtliche und tatsächliche Entwicklung eine sehr krasse Divergenz zwischen Aufgabenverantwortung und Ausgabenverantwortung gebracht hat. Es kommt heute zu zahlreichen Durchbrechungen des Konnexitätsgrundsatzes, einerseits durch einfachgesetzliche Kostentragungsbestimmungen, durch Transferzahlungen in unterschiedlichster Form, durch die starke Heranziehung des privatrechtlichen Instrumentariums, um Mischfinanzierungen durchzuführen (Fonds, Sondergesellschaften, Leasingfinanzierungen, privatrechtliche Verträge jeder Art). Verbunden damit ist das leidige Problem der Junktimierungen, das heißt die Verknüpfung von Zuschüssen mit Eigenbeiträgen der empfangenden Gebietskörperschaft. Der Grundsatz, „Wer anschafft, zahlt“, wird in der Wirklichkeit umgekehrt und in den populäreren Grundsatz verwandelt: „Wer zahlt, schafft an“.

Nun zum Abschluß einige Reformüberlegungen, wobei ich mir durchaus bewußt bin, daß es hier letztlich um politische Entscheidungen geht, bei denen der Wissenschaftler nur sehr begrenzt irgendeine Hilfestellung leisten kann. Ich sehe meine Aufgabe auch nur darin, einige Grundsätze und Anregungen in den Raum zu stellen. Ich meine, daß man auf dem Gebiet der Finanzverfassung heute einen Kompromiß schließen muß zwischen föderalistischen Anliegen einerseits und der Anerkennung der Notwendigkeit zentraler Lösungen in bestimmten Bereichen auf der anderen Seite. Gerade auf dem Gebiet der Finanzverfassung können wir uns nicht bestimmten ökonomischen Notwendigkeiten verschließen, die in manchen Bereichen (etwa Konjunkturpolitik) einheitliche, zentrale Lösungen verlangen. Auch krasse regionale Belastungsunterschiede der Bevölkerung sind faktisch nicht hinzunehmen.

Nun sind solche Kompromißlösungen durchaus denkbar, wobei die Grundtendenz doch immer die sein sollte, zu einer stärkeren Übereinstimmung zwischen der Aufgabenverantwortung und der Ausgabenverantwortung zu kommen. Von diesen Grundsätzen ausgehend wäre zunächst einmal das immer wieder in den Raum gestellte Postulat eines stärkeren Ausbaus der Steuerrhoheit der Länder zu prüfen. Es ist bedauerlich, daß auf diesem Gebiet die Forderungen bisher sehr wenig konkretisiert werden; es wird wohl auch den beiden nachfolgenden Referaten überlassen bleiben, dazu Näheres auszuführen. Ich persönlich meine, daß man hier mehr Phantasie walten lassen sollte. § 6 F-VG sieht doch ein recht reichhaltiges Instrumentarium an Abgabentypen vor, das bisher in der Verfassungswirklichkeit nicht im vollen Umfange ausgeschöpft wurde. So wäre vielleicht gerade der Typus der Zuschlagsabgabe geeignet, einen Kompromiß zwischen einheitlicher Regelung einerseits und föderalistischer Gestaltung andererseits herzustellen, weil er eine bundeseinheitliche Regelung mit regionalen Zuschlägen verbindet.

Ein weiterer Punkt ist die Frage der Dezentralisierung der Vollziehung. Auf dem Gebiet des Abgabenwesens dürften gewisse Bereiche bestehen, wo unter Umständen nach dem Vorbild der mittelbaren Bundesverwaltung eine mittelbare Finanzverwaltung vorstellbar ist, das heißt also Einhebung der vom Bundesgesetzgeber geregelten Abgaben durch die Länder. Über Vor- und Nachteile einer solchen Lösung müßte diskutiert werden. Von Bedeutung scheint dies deswegen, weil ein solcher Schritt ohne Verfassungsänderung durchführbar wäre.

Ein weiterer wichtiger Punkt läßt sich aus der Diskussion um den unitarischen Bundesstaat herleiten, nämlich die Verstärkung der Mitspracherechte der Länder bzw auch Gemeinden, soweit zentrale und einheitliche Entscheidungen unvermeidlich oder zweckmäßiger erscheinen. Dieser Gedanke sollte meines Erachtens eingehend diskutiert werden, wobei verschiedene Möglichkeiten vorstellbar sind. Ich darf in dem Zusammenhang einen kurzen geschichtlichen Rückblick einflechten. Es war im Jahr 1920 bei der Diskussion der Finanzverfassung durchaus vorgesehen, der Länderkammer (Bundesrat) ein absolutes Veto gegen alle finanziellen Beschlüsse auf Bundesebene einzuräumen, durch die auch die Rechte der Länder betroffen

würden. Dieses absolute Veto ist nicht Realität geworden, doch sollte man diesem Gedanken doch heutzutage nähertreten. Es leitet dies über schon zum nächsten Themenkreis, denn es stellt sich die Frage, ob man einen solchen Schritt bei der gegenwärtigen Struktur des Bundesrates tun soll oder ob man das mit einer organisatorischen Reform des Bundesrates verbinden sollte oder ob es irgendwelche andere Möglichkeiten gibt, dieses Veto oder diese Mitsprache zu effektuieren. Eine weitere Variante, die zu diskutieren wäre - es ist dies vorhin schon angeklungen: Das Verfahren nach § 9 F-VG ist derzeit sehr einseitig zugunsten des Bundes gestaltet, was Einsprüche gegen Landesabgabengesetze betrifft. Es wäre denkbar, die Bestimmung auch spiegelbildlich zur Geltung zu bringen und auch den Ländern die Möglichkeit der Anrufung dieses 26-iger Ausschusses bei unliebsamen Bundesgesetzen im Bereich des Abgabenwesens zu geben.

Ein letzter Punkt schließlich noch zum Bereich der Ausgabenwirtschaft: Die Frage der Mischfinanzierungen, der privatrechtlichen Vereinbarungen über Kostentragungen udgl sollte wesentlich stärker als bisher verfassungsrechtlich eingebunden werden. Das ist auch in der Bundesrepublik Deutschland im Zuge der Finanzreform geschehen, in der wohl richtigen Erkenntnis, daß derartige Mischfinanzierungen, wenn sie unkontrolliert sind, geeignet sind, das föderalistische Gefüge total auszuhöhlen. Ich glaube also, daß man die Fälle der Kostenbeteiligung, der Mischfinanzierungen udgl stärker als bisher verfassungsrechtlich verankern sollte und hier nicht die bisher geübte Praxis weiterbetreiben dürfte.

Ich darf zusammenfassen. Man kann vielleicht, wenn man das schlagwortartig bringen will, den gegenwärtigen Zustand so sehen, daß wir im Bereich der Finanzverfassung zentrale Entscheidungen ohne Mitsprache der Länder und Gemeinden haben. Wenn wir davon weggehen wollen, dann sind zwei Möglichkeiten denkbar, nämlich entweder die Dezentralisierung der Entscheidungen oder aber die Zentralisierung der Entscheidungen mit mehr Mitsprache der beteiligten oder betroffenen Gebietskörperschaften. Ich glaube, daß beide Reformwege diskutiert werden sollten. Ich persönlich halte beide für gleich wichtig. Ich danke Ihnen vielmals.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Vielen Dank Herr Universitätsprofessor. Ich darf noch nachtragen, daß er die Lehrkanzel für Finanzrecht an der Universität Graz hat. Wir kommen nun beim Themenkreis „Finanzhoheit“ zum Beitrag des Herrn Oberrat Dr. Gernot Meirer von der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer zum Thema „Übertragung von Besteuerungsrechten an Länder und Gemeinden“. Darf ich Sie bitten.

Oberrat Dr. Gernot Meirer, Wien

Übertragung von Besteuerungsrechten an Länder und Gemeinden

Herr Präsident! Herr Landeshauptmann! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich bin jetzt in gewisser Schwierigkeit, weil sich - was eigentlich zu erwarten gewesen wäre - das Thema, das Herr Prof. Ruppe behandelte, und jenes, das ich zu behandeln habe, doch weitgehend überschneiden. Mein Plan war, daß man die Fragen folgendermaßen gliedern sollte:

Erstens: Man fragt, welche rechtlichen Möglichkeiten haben die Länder und Gemeinden heute? Das ist ja zum größten Teil durch Herrn Prof. Ruppe schon behandelt worden.

Zweitens, daß man fragt, um welche Größenordnungen handelt es sich dabei? Das dürfte vielleicht interessant sein. Ich habe Ihnen dazu ein paar Tabellen vorgelegt.

Und schließlich, daß man sich drittens fragt, welche zusätzlichen Besteuerungsrechte und Abgabebefugnisse können nun zweckmäßiger Weise eingeräumt werden, und zwar sowohl den Ländern als auch den Gemeinden und jeweils im Hinblick auf

- a) ausschließliche Abgaben und
- b) gemeinschaftliche Abgaben?

Die heutigen rechtlichen Möglichkeiten der Länder - also die Antwort zur ersten Frage - hat Herr Prof. Ruppe bereits aufgezeigt. Demnach ist der Bewegungsspielraum äußerst knapp. Ich vermeide Wiederholungen.

Ich möchte deshalb gleich zum Punkt 2 übergehen und darstellen, welche Größenordnungen das sind. Wenn Sie die Tabelle 1 zur Hand nehmen, finden Sie in der lotrechten Spalte „Länder ohne Wien“, daß die Gesamtsumme der wirksamen Einnahmen im Jahre 1976 62, 4 Milliarden Schilling betrug, die ausschließlichen Landesabgaben dagegen lediglich 848 Millionen Schilling, dies für alle Länder ohne Wien. Die Zahlen für das Land Vorarlberg: 2,8 Milliarden Schilling wirksame Einnahmen insgesamt und 1 Milliarde Schilling Ertragsanteile, dem gegenüber ganze 39 Millionen Schilling ausschließliche Landesabgaben. In der letzten waagrechten Zeile ist die Landesumlage angegeben: 97 Millionen Schilling für Vorarlberg und 1,7 Milliarden Schilling für alle Länder ohne Wien.

Tabelle 1

Einnahmen der Länder 1976

	B	K	N	O	S	St	T	V	Länder ohne Wien	Wien als Ld + Gd
	in Mio S									
1. Gesamtsumme der wirksamen Einnahmen	2561	6114	13.888	12.358	4.776	13.021	6.910	2.779	62.407	40.010 ^{a)}
2. darin sind ent- halten ua:										
a) Ertragsanteile gemeinschaftl. Bundesabgaben	832	1.723	4.641	4.142	1.444	3.883	1.885	1.051	19.601	11.057
b) ausschließliche Landesabgaben ^{b)}	25	78	162	112	75	144	213	39	848	4.542
c) Landesumlage	61	152	399	357	150	327	168	97	1711	-

a) einschließlich der Anteile der Länder an gemeinschaftlichen Landesabgaben

b) einschließlich Anleihen

Die Spalte ganz rechts, die Wien betrifft, eignet sich nicht gut zum Vergleich. Sie wissen, Wien erstellt sein Budget wohl als Gemeinde, hat aber Einnahmen auf Grund seiner Natur als Gemeinde und Land.

Ein Vergleich ist also in dieser Weise nicht zulässig. Man darf auf Grund dieser Gegenüberstellung nicht sagen: Die kriegen zu viel im Verhältnis zu uns. Man müßte, wenn man einen Vergleich überhaupt anstellen will, zu den Ländersummen jeweils die Gemeindesummen dazuzählen.

In der Tabelle 2 finden Sie nun die ausschließlichen Landesabgaben im Detail; noch einmal die 848 Millionen Schilling für alle Länder ohne Wien und für Vorarlberg die 39 Millionen Schilling.

Tabelle 2

Ausschließliche Landesabgaben 1976

	B	K	N	O	S	St	T	V	Länder ohne Wien	Wien als Ld + Gde
1. Gesamtsumme der ausschließlichen Landesabgaben ¹⁾ in S 1.000.--	24.647	78.300	162.321	112.303	75.111	143.465	212.811	39.051	848.009	4.541.688
2. darin sind ua enthalten										
a) Landeskuraufgabe	890	-	-	14.248	28.105	3.018	-	-	46.261	-
b) Kulturschilling	3.342	9.345	23.883	-	8.465	23.024	10.041	-	78.100	54.875
c) Landschaftsschutzabgabe	-	-	-	-	-	-	-	202	202	-
d) Forschungsinstitutsabgabe	-	-	-	-	696	-	-	-	696	-
3 Belastung für den Landesbürger durch alle ausschließlichen Landesabgaben in S/EW	91	149	115	92	187	120	394	144	145	2.812 ²⁾

1) einschließlich der Anteile der Länder an den geteilten Landesabgaben

2) ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben

Dazu nun einige Beispiele für heute bestehende ausschließliche Landesabgaben: Es sind solche, die, wie Herr Prof. Ruppe sagte, nicht im Beispielkatalog des § 14 Finanzausgleichsgesetz enthalten sind. Die also dieser Spitzfindigkeit und dem Erfindungsgeist der Verfassungs- und Finanzjuristen entsprungen sind. Es sind zB die Landeskuraufgabe im Burgenland (nicht in Kärnten, Niederösterreich, nicht in Tirol und nicht in Vorarlberg), der Kulturschilling in den Ländern außer in Oberösterreich und in Vorarlberg. Die Landschaftsschutzabgabe demgegenüber nur in Vorarlberg mit allerdings nur S 202.000.-- usw.

Der weitere Punkt ist, daß man sich das jedoch auch von der Seite des Steuerpflichtigen ansehen soll, somit vom Standpunkt dessen, der dies zu bezahlen hat und nicht nur vom Standpunkt des Funktionärs der Gebietskörperschaft. Die Frage ist also, wieviel zahlt der Vorarlberger an Landesabgaben? Er zahlte im Jahre 1976 S 144.--. Der Österreichdurchschnitt betrug S 145.--. Die Tiroler hatten bedeutend mehr zu zahlen, nämlich S 394.-- pro Einwohner. Jeder Burgenländer zahlte an ausschließlichen Landesabgaben in diesem Jahr nur S 91.--.

Es sind also wohl unbedeutende Mengen, die aus ausschließlichen Landesabgaben den Ländern zufließen. Vorarlberg könnte aber demnach zB einen Kulturschilling einführen. Es hat die Steuerhoheit nicht ganz ausgenützt. Man muß das wissen, wenn man Forderungen in dieser Richtung erhebt. Doch auch wenn Vorarlberg dies voll ausgeschöpft hätte, wären in dieser Tabelle keine großen Beträge anzuführen.

In welchem Umfang haben sich nun die Länder bemüht, diese zugegebenermaßen geringen Befugnisse auszuweiten? Vier Punkte dazu nur als historische Skizze:

1. Im Jahr 1947 haben die Länder - die Protokolle weisen dies eindeutig aus - energisch versucht, ihre Steuerhoheit, die ihnen im Jahre 1938 entzogen wurde, wieder herzustellen. Sie haben versucht, wiederum die Realsteuern zu erhalten. Gemeinden und Bund - die Gemeinden waren damals nur durch den Städtebund vertreten - haben das mit Erfolg verhindert. Tatsache ist jedenfalls: Die Länder haben diese Realsteuern, also ihre Steuerhoheit aus der Zeit vor 1938, nicht wieder erlangt, sondern dafür als Äquivalent die Landesumlage erhalten.
2. Im Jahre 1950 hat der damalige Landeshauptmann und Finanzreferent von Salzburg, Dr. Klaus, im Auftrag der Finanzreferenten und der Gemeindevertreter bei Finanzminister Dr. Margaretha vorgeschlagen und zum erstenmal die Energieverbrauchsabgabe für die Länder begehrt, aber nicht erhalten.
3. In den Sechzigerjahren war das Bemühen der Länder bekanntlich darauf gerichtet, die Kraftfahrzeugsteuer als ausschließliche Landesabgabe in die Länderhoheit zu bringen. Es kam, wie Sie wissen, nicht dazu. Die Bundesvertreter haben in den Verhandlungen vorgebracht, es bedürfe im Hinblick auf internationale Vereinbarungen bundesgrundsatzgesetzlicher Bestimmungen, die dann wiederum die Bewegungsfreiheit des Landtages wesentlich eingeschränkt hätten. Ich glaube, daß es darüber hinaus vielleicht auch an einem geschlossenen Willen und an einer geschlossenen einheitlichen Courage der Länder gefehlt hat. Mag sein.
4. Es ist auf die Versuche der Länder um Erreichung der Steuerhoheit im Länderförderungsprogramm hinzuweisen. Dort ist dies nur grundsätzlich gefordert. Der Vorwurf, welche Steuern im besonderen wollen nun die Länder, ist nicht unberechtigt.

Es bestehen aber, so meine ich, neben den von Herrn Prof. Ruppe vorgetragenen finanzverfassungsrechtlichen Schranken und Schwierigkeiten für die Länder bei Ausweitung ihrer Steuerbefugnisse noch darüberhinausgehende Probleme und Schwierigkeiten. Und zwar in zwei Richtungen. Einerseits aus dem Verhältnis Bund - Länder und andererseits aus dem Verhältnis der Länder untereinander.

- a) Es wäre anzunehmen, daß der heutige Finanzminister das gleiche sagt, wie jener des Jahres 1950, nämlich, daß er sich seine Entscheidungsbefugnisse und Lenkungsmöglichkeiten erhalten will. Ich bezweifle aber, daß Herr Prof. Ruppe hinsichtlich der Konjunkturlenkung in vollem Umfang recht hat mit der Meinung, diese müsse zur Gänze dem Bund zustehen. Beachten Sie doch die Hochkonjunktur zB im Baugewerbe in Vorarlberg. In anderen Bundesländern ist die spezielle Konjunkturlage dieses Wirtschaftszweiges nicht so günstig. Aber grundsätzlich wäre der Finanzminister vom Bundesstandpunkt zu verstehen, wenn er sagt, er will Lenkungsbefugnisse in der Hand behalten. Und in diesem Sinne wurde auch im Jahre 1950 die Antwort erteilt. Ich weiß aber nicht, ob ich mich in der Annahme täusche, daß sich die Situation doch etwas zu ändern scheint. Was sagte der jetzige Finanzminister beim letzten Städtetag? Er wünsche sich, daß die Länder auch in der Einnahmenpolitik eine Mitverantwortung tragen. Daß die Länder also die Einnahmenpolitik nicht unbeteiligt gleichsam aus der Loge betrachten. In diesem Zusammenhang wäre jedoch zu fragen, was Steuerhoheit insgesamt heißt. Heißt Steuerhoheit nur Steuern erhöhen oder heißt es auch, Steuern bestimmen zu können, und zwar sowohl nach oben als auch nach unten, im Quantum überhaupt und auch im Staffel, also in der Progression? Lese ich das, was auf dem Tisch vor Ihnen liegt, richtig, dann heißt es doch in dieser Bürgerinitiative, das Steuersystem

sei ungerecht. Die Vorarlberger haben andere Vorstellungen in Bezug auf Selbstvorsorge etc. Ich meine also, daß gesellschaftspolitische, verteilungspolitische, einkommenspolitische Wege offen wären auch innerhalb des gleichen Abgabenquantums, in dem man eben zB Progression und Staffel länderspezifisch differenziert festlegt. So möchte ich Steuererfindungsrecht und Steuerhoheit auch verstehen. Und es wäre die Bereitschaft des Bundes zu prüfen, ob er in diesem Verständnis Abgabenhöhen an die Länder abtritt. Ich meine allerdings, daß dabei noch eine gewisse Vorsicht zu wahren wäre. Wie Sie wissen, liegt im Bundesparlament eine Verfassungsnovelle betreffend haushaltsrechtliche Bestimmungen, die, wenn ich sie richtig lese, ja keinesfalls die Rechte der Gemeinden und Länder ausweiten würde, sondern ganz im Gegenteil sie wesentlich einschränken möchte.

Nun also, das wäre eine Skizze der Verhältnisse Bund - Länder außerhalb der unmittelbar finanzverfassungsrechtlichen Probleme.

- b) Ich sage aber, die Steuerhoheit kann auch für das Verhältnis der Länder untereinander Probleme enthalten. Es wäre denkbar, daß die Steuererträge von Land zu Land sehr verschieden anfallen. Für die noch zu erschließenden Abgaben wird die Gefahr nicht groß sein, denn welche Steuerräume sind noch frei? Ich outriere jetzt: Eine Schilersteuer in Tirol und eine Störchensteuer in Burgenland. Das sind jedoch nur marginale Grenzüme. Aber abgesehen von diesen Scherzen bestehen vermutlich wenige echte zusätzliche Steuererfindungsmöglichkeiten. Wenn nun der Bundesgesetzgeber das Gleichheitsverbot aufhebe oder der Bundesgesetzgeber den Ländern die Möglichkeit einräumte, Zuschläge zu erheben, dann müßte umso mehr geprüft werden, ob die zu Grunde liegende Bundesabgabe und der Zuschlag von Land zu Land etwa mit gleichem - ich meine in Bezug auf die Volkszahl - mit gleichem Ertrag anfällt. Denn es hätte zB der Burgenländische Landtag nicht das politische Interesse, diese Abgabenhöhe zu vertreten, wenn sein Land unterproportionale Erträge erzielt. Ich meine also, daß darin Schwierigkeiten innerhalb der Länder bestünden.

Jene Schwierigkeiten jedoch, die immer genannt werden, nämlich daß die Belastung des einzelnen Staatsbürgers von Land zu Land dadurch zusätzlich wechseln und daß dadurch die Einheit des Wirtschaftsgebietes zerstört würde, diese Schwierigkeit sehe ich nicht in diesem Umfang. Warum nicht? Denken Sie zB an eine Energieverbrauchsabgabe. Sie finden in der Tabelle 3, wie eine derartige Abgabe auf Kleinverbrauch anfallen könnte. Und im Vergleich dazu rufen Sie sich in Erinnerung, welche Möglichkeiten die Gemeinden haben, die Steuern zu bestimmen, und zwar im Bezug auf Hebesatz, Stundung, Befreiung etc. Dadurch entstehen mitunter ganz wesentliche Unterschiede von Gemeinde zu Gemeinde, und niemand sagt, die Einheit des Wirtschaftsgebietes würde dadurch gestört werden.

Wenn Sie dazu die Budgetrede zum Gemeindevoranschlag für 1980 von Wien lesen, finden Sie, daß danach jeder Wiener S 5.200,- an allgemeinen Steuermitteln für den Schienenverkehr aufbringt und jeder Steuerpflichtige außerhalb von Wien nur S 1.300,-. Das sind wesentliche Unterschiede. Also kein Grund, wegen allenfalls zu erwartender geringfügiger Unterschiede von Land zu Land auf Grund von Landesabgaben schon ein voting by feet - also die Leute laufen davon, eine Abstimmung durch die Füße, ein Abwandern - zu befürchten, da so große Unterschiede in der Steuerbelastung heute schon von Gemeinde zu Gemeinde bestehen. Man müßte aber trotzdem trachten, daß die Steuererträge aus Landesabgaben, die der Landtag zu verantworten hat, jeweils von Land zu Land in ungefähr gleicher Relation zur Volkszahl zu stehen hätten. Aber selbst wenn das nicht der Fall ist, könnte ein föderatives Instrument Abhilfe schaffen. Die Tabelle 3 zeigt auch eine mögliche Auswirkung einer allfälligen Stromabgabe auf Großverbrauch.

Tabelle 3

Stromverbrauch 1976¹⁾

	B	K	N	O	S	St	T	V	Länder ohne Wien	Wien als Ld + Gde
	v. H.									
1. Großverbrauch und Kleinver- brauch	1,78	7,32	11,33	26,03	6,31	15,48	8,35	3,91	80,51	19,49
2. Kleinverbrauch	2,91	8,07	12,30	16,32	7,00	14,35	11,13	5,14	77,22	22,78
3. Einwohner nach Volkszählung 1971	3,65	7,05	18,96	16,41	5,39	15,99	7,25	3,64	78,34	21,66

1) Laut „Taschenbuch für Energiestatistik“ Wien 1977 herausgegeben von BMHGI

Danach entfielen von diesem Großverbrauch, also auch vom Ertrag der daran anknüpfenden allfälligen Landesabgabe, auf Oberösterreich mehr als ein Viertel des österreichischen Gesamtaufkommens, nämlich 26%, dies bei einem Bevölkerungsanteil nach der Volkszählung 1971 von ca 16%. Gemessen an der Volkszahl demnach ein überproportionales Aufkommen. Demgegenüber entsprechend unterproportionales Aufkommen zB für Burgenland.

Was heißt nun in diesem Zusammenhang Föderalismus? Föderalismus hieße in diesem Zusammenhang auch, daß der Stärkere dem derzeit Schwächeren gegenüber aus diesem Bündnis heraus Verpflichtungen hat. Welche und in welchem Umfang, das wird zu klären sein. Nicht zuletzt durch diese Enquete. Daß diese Bindungen nicht zu weit gehen dürfen, wird von der Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ vertreten. Dem Grunde nach ist dieses Prinzip aber zwischen Gebietskörperschaften, die in einer Föderation zusammengefaßt sind, ebenso unbestritten wie der einkommensteuerepolitische Grundsatz, daß höhere Einkommen progressiv höher besteuert werden. Es könnte also, so meine ich, ein Akt von echtem Föderalismus sein, daß über eine Steuer, die im Verhältnis zur Volkszahl wesentlich unproportional anfällt, eine Vereinbarung unter den Ländern über einen Spitzenausgleich getroffen wird. Das könnte eine Demonstration der Zusammengehörigkeit und somit des Föderalismus sein. Die aufgezählten Einwände gegen die ausschließlichen Landesabgaben können daher nicht so ernst genommen werden, wie in der Regel dargestellt.

Ich habe auch versprochen, die gleiche Fragestellung ebenso auf die gemeinschaftlichen Bundesabgaben anzulegen. Dazu kann der Einwand erhoben werden, das habe mit der Frage der Steuerhoheit nichts zu tun. Ich meine aber, daß den Ländern auch in Bezug auf den Ertrag an gemeinschaftlichen Bundesabgaben zumindest ein Rest von Gestaltungsmöglichkeit geblieben ist. Hierher zählt zumindest die theoretische Möglichkeit, in den Verhandlungen zu einem neuen Finanzausgleich Abgabenhöhe und Ertragshöhe der Länder annähernd in Gleichgewicht zu bringen. Hierher zählt dem Grund nach nicht mehr die Möglichkeit, die die jeweilige Schutzklausel - heute § 5 FAG 1979 - eröffnet. Ist doch diese Bestimmung nur darauf ausgelegt, allenfalls Ersatz bei Mehrbelastungen oder Steuerausfällen ansprechen zu können.

Daß diese sanktionslose Schutzklausel selbst für diesen eingeschränkten Bereich ein zu schwaches Instrument ist, weist Tabelle 4 aus.

Tabelle 4

Auswirkungen der Abgabenänderungsgesetze 1973-1978

	Bruttoausgaben lt Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1979	damit verbundene Steuerausfälle	das sind vH der Ausgaben
	in Mrd S	in Mrd S	v.H.
Bund	1.095,7	+ 7,6	+ 0,7
Länder ohne Wien	310,3	- 5,8	- 1,9
Gemeinden ohne Wien	240,6	- 5,1	- 2,1
Wien als Land + Gde	198,6	- 4,1	- 2,1
Gesamt	1.845,2	- 7,4	- 0,4

Danach hat der Bund in den Jahren 1973 - 1978 aus Abgabenänderungsgesetzen 7,6 Milliarden Schilling zusätzlich vereinnahmt, während die Länder ohne Wien 5,8, die Gemeinden ohne Wien 5,1 und Wien als Land und Gemeinde 4,1 Milliarden Schilling Ausfälle aus den gleichen Abgabenänderungsgesetzen zu tragen hatten. Gemessen an den Bruttoausgaben dieser Gebietskörperschaften zeigt sich, daß dies für Länder und Gemeinden wesentliche Ausfälle waren.

Abgesehen von diesen Veränderungen bleibt jedoch den Ländern trotzdem noch ein bescheidener Rest von Möglichkeiten, den länderweisen Ertrag an gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu beeinflussen. Und zwar immer dann, wenn die finanzausgleichsgesetzliche Aufteilung nach dem örtlichen Aufkommen durchgeführt wird. Dies trifft zB zu für die veranlagte Einkommensteuer und die Kraftfahrzeugsteuer. In solchen und ähnlichen Fällen kann das Land durch wirtschaftspolitische Maßnahmen, allenfalls durch flankierende landesgesetzliche Bestimmungen oder durch Förderungsmaßnahmen, wie zB Förderung von Betriebsansiedlungen, Förderung der Niederlassung von selbständigen Unternehmern, Unterstützung von Jungunternehmern etc, das örtliche Aufkommen und somit die Abgabenertragsanteile - wenn auch sehr begrenzt - beeinflussen.

Wie groß sind nun die dabei in Rede stehenden Mengen?

Tabelle 5

Gemeinschaftliche Bundesabgaben 1976
örtliches Aufkommen in Schilling je Einwohner
(ist nicht gleich Belastung der Landesbürger)

	B	K	N	O	S	St	T	V	Länder ohne Wien	Wien Ld + Gde
	S/EW									
Gesamtsumme der gemeinschaftlichen Bundesabgaben	4.085	8.938	6.356	13.216	22.799	8.449	12.749	19.701	10.689	30.283
darin sind ua enthalten	918	1.343	1.377	1.861	2.276	1.364	1.992	3.434	1.666	2.429
a) veranlagte Ein- kommensteuer										
b) Lohnsteuer	910	1.861	1.342	2.736	2.186	2.154	2.564	2.932	2.071	9.277
c) Kapitalertrags- steuer	7	24	21	22	43	10	23	31	21	187
d) Umsatzsteuer	1.759	4.763	2.889	7.759	16.625	4.180	6.898	12.113	6.032	17.272
e) KFZ-Steuer	120	159	155	160	190	145	160	161	156	175

Die Gesamtsumme der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, umgelegt auf die Einwohner, gibt das in der ersten Zeile der vorstehenden Tabelle 5 wiedergegebene Bild. Das hieße also, daß in den Ländern ohne Wien im Jahre 1976 pro Einwohner S 10.689,-- angefallen sind, in Vorarlberg S 19.701,--, in Wien S 30.283,-- . Dazu ist jedoch gleich eine Einschränkung anzubringen. Das ist nicht die Belastung pro Landesbürger und das ist auch nicht die Leistung pro Landesbürger. Es ist also nicht richtig, daß in jenem Jahr jeder Burgenländer nur S 4.085,-- und dem gegenüber jeder Vorarlberger S 19.701,-- erarbeitet habe. Eine ähnliche Betrachtungsweise mag mit dem zusammenhängen, was die Bürgerinitiative meint, wenn sie sagt, die Früchte des Fleißes der Vorarlberger fließen ab. Dieses sogenannte örtliche Aufkommen ist nur sehr eingeschränkt ein Maß für den wirklichen Beitrag des Bundeslandes zum gesamten Steuerertrag. So gibt zB die Zeile Lohnsteuer wegen des Zentralbesoldungsamtes in Wien ein falsches Bild. Die Aussage ist nicht zulässig, jeder Wiener habe S 9.277,-- Lohnsteuer aufgebracht, dagegen jeder Burgenländer nur S 910,-- . Ähnliches gilt für die Umsatzsteuer. Das hohe Pro-Kopf-Aufkommen in Salzburg und in Wien ist durch Importstandorte begründet. So beleuchtet erscheint das sogenannte örtliche Aufkommen in anderem Licht. Das müßte in Aussagen, wie etwa solchen der Bürgerinitiative, reflektiert werden. Das örtliche Aufkommen ist mithin nicht nur beeinflusst durch das Engagement und den Fleiß der Leute am Ort, sondern wesentlich auch durch Importstandorte und durch das materielle Steuerrecht sowie durch gesellschaftsrechtliche Bestimmungen. Ganz eklatant wird dies vor Augen geführt, wenn das sogenannte örtliche Aufkommen an ausschließlichen Bundesabgaben herangezogen wird, was allerdings mit Steuerhoheit der Länder und mit Gestaltungsmöglichkeit in Bezug auf Ertragshoheit der Länder nichts zu tun hat.

Tabelle 6

Ausschließliche Bundesabgaben
örtliches Aufkommen in Schilling je Einwohner
(ist nicht gleich Belastung der Landesbürger)

	B	K	N	O	S	St	T	V	Länder ohne Wien	Wien Ld+Gde
Beispiele										
Körperschafts- steuer	156	351	256	773	969	261	403	683	452	2035
Bundesgewerbe- steuer	291	471	452	574	762	402	644	804	517	831
Tabaksteuer	-	-	-	-	-	-	-1	-	-	3421

Trotzdem möchte ich dabei bleiben, daß den Ländern in Bezug auf einen Teil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben eine, wenn auch sehr beschränkte Einflußmöglichkeit zusteht.

Und zum Schluß noch einmal eine Parallele zu Prof. Ruppe, und zwar in der Beurteilung der Zuschlagsabgaben. Sie sind zweifellos ein finanzverfassungsrechtlich vorgesehenes Institut und bundesstaatlich interessant. Warum nicht darauf greifen? In der Budgetrede 1980 des Finanzreferenten von Wien heißt es dazu: Solche Zuschlagsabgaben müssen nicht unbedingt eine Mehrbelastung des Steuerzahlers bedeuten. Zuschlagsabgaben können aufkommensneutral konstruiert werden. Dies würde zB bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben bedeuten, daß die bisherigen Ertragsanteile des Bundes als Stammabgabe des Bundes, die bisherigen Ertragsanteile der Länder und Gemeinden als Zuschläge gestaltet werden.

Das wäre ein interessanter Vorschlag, der sich auch mit den Ideen der Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ geradezu deckt.

Soweit eine Skizze zum Thema „Übertragung von Besteuerungsrechten an die Länder“.

Die Übertragung von Besteuerungsrechten an Länder und an Gemeinden ist jedoch das Thema. Daher sind die drei Fragen auch im Hinblick auf die Gemeinden zu stellen, und zwar erstens, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen für die Gemeinden zur Gestaltung der Abgaben? Zweitens ist zu prüfen, um welche Größen es sich dabei handelt. Und schließlich drittens, was den Gemeinden an zusätzlichen Abgabebefugnissen eingeräumt werden könnte?

Die rechtliche Qualität der diesbezüglichen Gemeindebefugnisse ist jener der Länder eindeutig untergeordnet, die wirtschaftliche Bedeutung dieser Gemeindeentscheidungen ist jedoch kaum geringer als jene der Länder. Darauf wurde auch von Herrn Prof. Ruppe schon hingewiesen. Ich will diesen Bereich ebenso wie bei den Ländern deshalb hier nicht weiter erörtern.

Darum gleich zum zweiten Punkt, um welche Größenordnungen es sich bei den ausschließlichen Gemeindeabgaben handelt. Den Gemeinden ohne Wien flossen im Jahre 1976 Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben in der Höhe von 11,8 Milliarden Schilling zu. An ausschließlichen Gemeindeabgaben erzielten die Gemeinden ohne Wien im Jahre 1976 einen Erfolg in der Höhe von 10,2 Milliarden Schilling. Das heißt also 53% Ertragsanteile zu 47% ausschließliche Gemeindeabgaben. Sie erinnern sich an die diesbezüglichen Prozentsätze für die Länder; es sind dort 96% aus Ertragsanteilen und 4% aus ausschließlichen Landesabgaben. Also bei den Ländern ein offenkundiges Mißverhältnis zwischen Erträgen aus dem Steuerverbund und aus eigenen Abgaben; bei den Gemeinden auf den ersten Blick ein beinahe 1:1 ausgewoge-

nes Verhältnis, eine Ausgeglichenheit zwischen Erträgen aus eigener Befugnis und aus Abhängigkeiten in Bezug auf Steuerverbund somit im weiteren Verständnis aus Verbund und Föderation oder Föderalismus.

Wenn man nun jedoch die Daten der einzelnen Gemeinden betrachtet, zeigt sich eine überraschend große Disparität. So verfügt zB die Gemeinde Lech/Arlberg über 14-fach höhere Erträge aus eigenen Abgaben als aus Ertragsanteilen. Demgegenüber erhält zB die Gemeinde Breitenfeld am Tannenriegel in der Steiermark zehnmal mehr aus Ertragsanteilen als aus Gemeindeabgaben. Auch die Unterschiede unter den Vorarlberger Gemeinden sind überraschend groß. Lech/Arlberg erzielte im Jahre 1976 Pro-Kopf-Einnahmen aus ausschließlichen Gemeindeabgaben und aus Ertragsanteilen in der Höhe von S 27.572,--, wogegen zB die Gemeinde Weiler eine ebenso berechnete Kopfquote von nur S 3.451,-- erzielte. Auch das sind unerwartete Disparitäten.

Ist deshalb - so muß man zum dritten Punkt der Problemstellung fragen - ist deshalb überhaupt das Anliegen sinnvoll und legitim, die Abgabengestaltungsmöglichkeit der Gemeinden generell auszudehnen? Dient es dem Bürgermeister in Breitenfeld am Tannenriegel, wenn er finanzverfassungsrechtliche Möglichkeiten erhält, wie er sie sich nur wünschen kann, wenn diese Möglichkeiten aber nirgends anknüpfen können. Wo nichts ist, hat der Kaiser das Recht verloren. Ich meine also, daß in Bezug auf die Gemeinden die Forderung nicht darauf gerichtet sein soll, Abgabebefugnisse generell auszudehnen. Die Forderung müßte vielmehr auf einen vernünftigen Ausgleich gerichtet sein. Es ist bekannt, daß diese Diskrepanz zwischen den einzelnen Gemeinden im wesentlichen aus dem schwerpunktmäßigen Anfall der Gewerbe- und Getränkesteuer stammt. Ein typisches Beispiel dafür stellen wieder die Gemeinden Lech und Weiler dar. Deshalb könnte folgender Vorschlag erwogen werden: Aus den bundesgesetzlich geregelten ausschließlichen Gemeindeabgaben Gewerbe- und Getränkesteuer könnten gemeinschaftliche, zwischen Land und Gemeinden geteilte Abgaben gebildet werden. Das Land erhält einen Betrag für die Administration so etwa wie heute der Bund bei der Bodenwert- oder der Grunderwerbssteuer, und der Landtag gibt Richtlinien für diesen interkommunalen Ausgleich vor. Selbstverständlich wäre ein Einwand der finanzstarken Gemeinden zu erwarten. Deshalb kann eine derartige Maßnahme allein und getrennt nicht erwogen werden. Man kann im Finanzausgleichsgefüge - das gleiche gilt für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel - man kann im Finanzausgleichsgefüge nicht einen Stein herausziehen, ohne das System zu ändern. Das geht sicher nicht. Man kann dies nur in einem größeren Gesamtkonzept ändern. Und was wäre näherliegend als das durchzuführen, was die Gemeinden schon so lange anstreben. Nämlich die Landesumlage beseitigen. Es ist bekannt, daß mit Abschaffung der Landesumlage die finanzstarken Gemeinden gewinnen. In welchem Maß, zeigt Tabelle 7.

Tabelle 7

Entfall der Landesumlage

Rechtslage FAG 1979: 10,5 % der Ertragsanteile der Gemeinden

Auswirkung auf der Basis: RA 1976

	S/EW
Blons	74
Sibratsgfall	120
Thüringerberg	100
Bludesch	137
Gaissau	49
Silbertal	63
Weiler	163
Schlins	170
Alberschwende	98
Hörbranz	126
Nenzing	138
Schruns	362
Hard	317
Götzis	325
Rankweil	324
Bludenz	382
Lustenau	423
Bregenz	460
Dornbirn	336
Feldkirch	200
Vorarlberg	295

Die Landesumlage betrug im Jahr 1976 für Vorarlberg 97 Millionen Schilling. 97 Millionen Schilling würden also nach der heutigen Rechtslage und nach den Erfolgsziffern aus 1976 vom Land Vorarlberg an die Gemeinden gegeben werden. Das heißt, daß in Vorarlberg im Durchschnitt pro Gemeindeeinwohner S 295,-- zusätzlich bei den Gemeinden bleiben. Der Einwohner der Gemeinde Gaissau bekäme S 49,--, der Einwohner der Stadtgemeinde Bregenz S 460,--. Der ersatzlose Verzicht der Länder auf die Landesumlage als Einzelmaßnahme wäre daher mit ähnlichen Ungerechtigkeiten verbunden, wie die vorhin geschilderten Maßnahmen in Bezug auf Getränke- und Gewerbesteuer. Eine Kombination von beiden könnte aber tendenziell - man müßte das natürlich abwägen - einen Ausgleich schaffen.

Durch die Hingabe der Landesumlage entstünden aber für die Länder die erwähnten beträchtlichen Einnahmenverluste, im Rahmen des gestellten Themas „Übertragung von Steuerhoheiten“ könnte aber der Kreis geschlossen werden, und zwar dadurch, daß den Ländern andere Abgabenerträge eingeräumt werden, sei es durch Zuschläge, sei es durch Aufhebung des Gleichheitsverbotes, sie es durch neue Abgaben. Die Länder würden dann allerdings das, was sie heute den Gemeinden als Transfers zusätzlich gewähren, vermutlich einschränken. Vorarlberg liegt zur Zeit mit derartigen Leistungen an die Gemeinden an der Spitze der Bundesländer. Diese zusätzlichen Leistungen wären aber auch nicht mehr in diesem Maß erforderlich, da das interkommunale Gefälle nicht mehr so groß sein dürfte.

Und so käme man schließlich zu dem, was als Ziel dem Bund, den Ländern und den Gemeinden vorschwebt:

Die Gemeinden wollen nicht Bettler beim Land sein, sondern auf Rechtsansprüche hinweisen können. Solche Ansprüche hätten sie dann dem Grund nach auf den Ertrag aus den gemein-

schaftlichen Landesabgaben Gewerbesteuer und Getränkesteuer, womit die finanzschwachen Gemeinden bedient werden könnten. Die finanzstarken Gemeinden hätten ihren Erfolg aus der Landesumlage.

Das Land hätte durch eine angemessene Abgabenhöhe seine Bewegungsfreiheit nach Umfang und Qualität der Besteuerung, das heißt in Bezug auf Steuererträge und Belastung für den einzelnen.

Und drittens hätte der Bund eine Bereinigung des Finanzausgleichssystems, die ihm nichts kostet und zudem das, was er zu wünschen scheint, nämlich, daß die Länder an der Einnahmenverantwortung mittragen.

Ich hätte auch noch über die Auftragsverwaltung und das Förderungswesen zu referieren; da die 20 Minuten aber schon überschritten sind, könnte man diese beiden Fragen in der Diskussion besprechen. Danke sehr.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Herzlichen Dank Herr Dr. Meirer. Ich möchte, daß die Gelegenheit doch noch bestehe, zur Auftragsverwaltung und zum Förderungswesen im Rahmen der Diskussion diese Ausführungen zu hören, weil ich diese Aussagen, bei diesem Themenkreis „Finanzhoheit“ erörtert zu werden, für außerordentlich wichtig halte. Darf ich nun Sie, Herr Ministerialrat Dr. Schlusche um Ihren Beitrag bitten. Der Vortragende ist Leiter der Budgetsektion im Finanzministerium, bitte Herr Ministerialrat.

Min.Rat Dr. Winfried Schlusche, Wien

Aufgabenorientierte Finanzausstattung der Gebietskörperschaften, Voraussetzungen und Möglichkeiten ihrer Verwirklichung und Absicherung

Sehr geehrter Herr Landeshauptmann! Sehr geehrter Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Meine Überlegungen zu der diesem Thema innewohnenden Problematik berücksichtigen naturgemäß jene Erfahrungen, die ich in meiner Funktion im Bundesbereich gewonnen habe, sind aber dessen ungeachtet und ich möchte das betonen, als meine persönliche Auffassung zu verstehen. Das Tätigwerden des Staates wird meistens durch Ereignisse im ökonomischen oder gesellschaftlichen Bereich bewirkt und derartige Aktivitäten entziehen sich in der Regel einer eindeutigen quantitativen Bestimmung. Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um eine Pflichtaufgabe oder um eine Quasi-Pflichtaufgabe handelt, es ist von vorneherein ein außerordentlich schwieriges Unterfangen, durch eine entsprechende Bewertung der für die Erfüllung der von den Gebietskörperschaften wahrzunehmenden Aufgaben, für eine gerechte und ausreichende Mittelausstattung Sorge zu tragen, denn jeder Mittelberechtigte neigt dazu, dieses Ziel anders zu sehen und jedenfalls extensiv zu interpretieren. Die verfügbaren Mittel wie Steuern, Abgaben, Gebühren und Beiträge sind begrenzt und bilden daher, notwendigerweise würde ich sagen, einen Konflikt um Ressourcen, der noch dadurch verstärkt wird, daß die jeweiligen Gebietskörperschaften verschiedene, aus ihrer Interessenslage heraus resultierende, besondere Aufgaben zu erfüllen haben.

So hat der Bund besonders für die gesamtstaatliche Stabilität Verantwortung zu tragen und sein Interesse geht naturgemäß auf eine ausreichende Sicherung der Steuerungskapazität, vorrangig im Wege über Steuern, Abgaben und Gebühren.

Bei den Bundesländern steht der Versuch an Behauptung und Vermehrung von Kompetenzen und der entsprechenden Mittel im Vordergrund. Das gilt sowohl dem Bund als auch den Gemeinden bis zu einem gewissen Grad gegenüber. Dazu gibt es Konfliktstoffe auch auf horizontaler Ebene.

Bei den Gemeinden zeigen sich nicht nur vertikale Konfliktmöglichkeiten dem Bund gegenüber und gegenüber den Ländern, sondern auch erhebliche und schwerwiegende Konflikte auf horizontaler Ebene. Industrie- und gewerbebeherbergende Großgemeinden und Städte oder kleinere Landgemeinden mit überwiegend agrarischer oder touristischer Struktur haben sehr unterschiedliche Auffassungen über eine gerechte Finanzausstattung, um nur ein Beispiel zu nennen.

Zwangsläufig kommt daher im föderalistischen Staat der Finanzverfassung und dem Finanzausgleich eine eminente Bedeutung zu und bilden diese Ordnungselemente die Grundpfeiler für das Funktionieren der staatlichen Tätigkeit, machen aber auch eine gerechte und aufgabenorientierte Finanzausstattung so schwierig und so problematisch.

Aus diesem Dilemma helfen uns leider auch wenig die maßgebenden Bestimmungen der Finanzverfassung 1948 - ich denke hier an die Bestimmungen der §§ 2 und 4 - aus denen zwar sehr wohl die Aussage abgeleitet werden kann, daß die Finanzverfassung die Gleichwertigkeit der Bedürfnisse der einzelnen Finanzausgleichspartner im Prinzip bejaht.

Der Bund ist daher bereits auf Grund dieser Ausgangsposition praktisch verhalten, sich der Zustimmung einer ausreichend großen Anzahl anderer Gebietskörperschaften zu versichern, um eine einigermaßen wenigstens gerechte und aufgabenorientierte Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften sicherzustellen. Seit Inkrafttreten des Finanzverfassungsgesetzes 1948

wurden daher auch alle Finanzausgleichsgesetze, mit Weichenstellung für die jeweilige Finanzausgleichsperiode, einvernehmlich beschlossen. Der Bund hat noch nie von der ihm in der Finanzverfassung eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht und „Nichtpaktierte Bundesgesetze“, soweit sie den Finanzausgleich betreffen, beschlossen. Damit wurde von allen Gebietskörperschaften aber auch ihre föderalistische Gesinnung praktisch unter Beweis gestellt, die auch in Zukunft nicht in Frage gestellt werden soll. Ungeachtet dessen habe ich, ich möchte das betonen, Verständnis für das Anliegen der Länder und der Gemeinden, ein auch verfassungsrechtlich gewährleistet Mitsprache- und Mitverhandlungsrecht beim Finanzausgleich zu erlangen.

Ein entscheidender Vorteil der bisherigen Vorgangsweise war, daß jeweils eine längerfristige Finanzausgleichsperiode sichergestellt werden konnte. Erst dadurch waren den beteiligten Gebietskörperschaften eine mittelfristige Planung und Budgeterstellung möglich, ohne die eine effiziente Weiterarbeit nicht gegeben ist. Diese erreichte und sehr wichtige positive Entwicklung einer längerfristigen Finanzausgleichsperiode dürfte allerdings nicht dadurch gefährdet werden, daß eine verfassungsrechtlich zu garantierende Verhandlungspflicht etwa so gestaltet wird, daß sie zu einer Konservierung eines geltenden Finanzausgleiches oder bestenfalls wieder nur zu kurzfristigen Finanzausgleichsregelungen führt.

Die in dieser Hinsicht bereits an den Bund herangetragenen und durch Landtagsbeschluß eines Bundeslandes ausformulierten Vorstellungen, so wie die sehr divergierenden Interessen der Gebietskörperschaften, aber auch die Interessenverschiedenheit innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaften, bestärken mich in der eher vorsichtigen Beurteilung der sich abzeichnenden Entwicklung. Wie immer aber die Verhandlungen laufen sollen, es müßte unbedingt eine Lösung angestrebt werden, die eine bestimmte Flexibilität in der Gestaltung der finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften gewährleistet. Ohne eine solche Flexibilität kann ich mir ein funktionierendes Modell des Finanzausgleiches für keine der beteiligten Gebietskörperschaften vorstellen.

Gestatten Sie mir noch den Hinweis, daß die Einbeziehung der Gemeinden in eine solche finanzverfassungsrechtliche Regelung jedenfalls noch eine weitere Problematik aufwirft. Es müßte erst ein autorisierter Sprecher für 2300 Gemeinden gefunden werden, denn der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund als die gegenwärtigen Sprachrohre der Gemeinden, sind ja ihrer Konstruktion nach Vereine und in dieser Form meiner Meinung nach wohl kaum geeignet, in der Finanzverfassung unmittelbar bereits verankert zu werden.

Eine aufgabenorientierte Finanzausstattung würde dann vorliegen, wenn einer Gebietskörperschaft jene finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, um sie in die Lage zu versetzen, daß sie die ihr obliegenden hoheitlichen Aufgaben - ob sie diese durch hoheitliches Handeln oder durch privatrechtliches Handeln erfüllt, ist an sich ohne Belang - oder die von ihr wahrzunehmenden Aufgaben der reinen Privatwirtschaftsverwaltung erfüllen kann.

Das heißt, der jeweiligen Gebietskörperschaft müssen auf der Einnahmenseite bestimmte Finanzierungsquellen eröffnet werden, und es sollte dafür vorgesorgt werden, daß die einmal anerkannte und vereinbarte Finanzausstattungsbasis nicht von der Aufgaben- und von der Ausgabenseite her wieder ausgehöhlt wird.

Und nun zur Einnahmenseite. Das gegenwärtige österreichische Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht beinhaltet verschiedene Elemente, bevorzugt aber augenfällig die gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Man muß sich daher zunächst klar entscheiden: Will man das bewährte Steuerverbundsystem beibehalten oder will man einem anderen neu zu entwickelnden System den Vorzug geben. Sicher eine politische Frage und daher nicht hier zu

entscheiden, aber doch die Voraussetzung für Überlegungen, wie mehr Abgabenhöhe für die Länder überhaupt erreicht werden kann.

Wenn das Bekenntnis aller Gebietskörperschaften zum Steuerverbundsystem, ich verweise auf das Forderungsprogramm der Bundesländer, ernst gemeint ist und daher beibehalten werden soll - und ich halte auch aus ökonomischen Erwägungen weiterhin daran fest, daß das Schwerkgewicht beim Steuerverbund liegen sollte - dann wird meines Erachtens eine gewisse Zentralisierung der Abgabengesetzgebung beim Bund verbleiben müssen. Der dann für Änderungswünsche zur Verfügung stehende Spielraum wird daher, wohl oder übel, nur gering sein können, umsomehr, als ohne zusätzliche Geldquellen und unter dem Aspekt „Aufkommensneutralität“ kaum große Reformmöglichkeiten realistischweise erwartet werden können.

Im übrigen haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, daß keine am Finanzausgleich beteiligte Gruppe bereit sein dürfte - aber auch wegen der außerordentlich angespannten Budgetsituation kaum in der Lage ist - einer anderen Gruppe freiwillig etwas zuzugestehen. Für den Bundesbereich ist daher wohl zu erwarten, daß die dem Bund zufließenden Steuererträge wohl so lange nicht werden geschmälert werden können, so lange nicht Aufgaben, die der Bund bisher erfüllt, an andere Gebietskörperschaften übertragen werden. Das führt nun aber wieder zu dem heute schon behandelten Hauptthema, „die Kompetenzverteilung“ zurück. Möglichkeiten werden sich aber auch meines Erachtens nach bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für einen Ausbau zB des Zuschlagssystems, wie meine Vorredner schon hingewiesen haben, ergeben. Der dadurch erzielbare Vorteil läge darin, daß eine zumindest begrenzte Möglichkeit bestünde, das Abgabenaufkommen durch die einzelne Gebietskörperschaft eigenständiger als bisher zu regulieren. Diese Änderung dürfte allerdings nicht zu so beträchtlichen Unterschieden zwischen den Bundesländern führen, daß es zu gravierenden Wettbewerbsverschiebungen durch unterschiedliche Steuern kommt. Darüber hinaus wird es sich als notwendig erweisen, Sorge dafür zu tragen, daß die politische Verantwortung für derartige Zuschlagsabgaben auch „de facto“ erfolgt und nach außen hin erkennbar wird. Das heißt, um es sehr deutlich zu sagen, daß nicht nur formal der Gesetzesbeschluß von verschiedenen Gebietskörperschaften auszugehen hat, sondern auch optisch die Einhebung durch eine getrennte und für den Steuerzahler erkennbare Praxis erfolgen sollte. Dennoch aber muß auf Effizienz und Ökonomie Wert gelegt werden. Es wird also beachtlicher Überlegungen und Verhandlungen bedürfen, um dieses an sich mögliche Zuschlagssystem so zu gestalten, daß es auch praktikabel ist. Ferner ließe sich das Steuerfindungsrecht der Länder ausbauen. Meines Erachtens nach wurde davon bisher zu wenig Gebrauch gemacht und die eine oder die andere Möglichkeit überhaupt nicht zu nützen versucht. Ich denke an einen „Spitalsschilling“, vor der bundeseinheitlichen Regelung der Spitalfinanzierung im Wege des Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds, oder an die schon vor längerer Zeit diskutierte „Energieverbrauchsabgabe“, zu der es ebenfalls nicht gekommen ist. Die von Länderseite erklärte Bereitschaft zur Übernahme von mehr politischer Verantwortung für „eigene Steuern“ könnte diesem Teilbereich des Steuersystems wahrscheinlich mehr Aktualität als bisher verleihen.

Für die Bundesseite ergäbe sich daraus allerdings die Notwendigkeit - wenn dieses System sinnvoll sein soll - von der positiven Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeit, die der Bundesgesetzgebung durch die Finanzverfassung derzeit eingeräumt wird, einschränkend und äußerst sparsam und nur in dem Maße Gebrauch zu machen, als dies aus gesamtstaatlichen Ordnungsgründen unerläßlich notwendig ist. Hier könnte ich mir auch Ansatzpunkte für eine Diskussion vorstellen, inwieweit etwa diese Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes, wenn sie als zu weit empfunden werden, eingeschränkt werden können.

Bei den Gemeinden dürfte es weniger um das Problem mehr Abgabenhöhe gehen, als vielmehr um die Lösung der hier schon zitierten „Landesumlage“ und des „Abgestuften

Bevölkerungsschlüssels“. Beide Problembereiche stehen nach wie vor auf der Tagesordnung des finanzausgleichrechtlichen Problemkataloges, werden sich aber wohl, das ist meine Überzeugung, einvernehmlich nur dann regeln lassen, wenn auch für das entstehende Budgetloch, das bei den Ländern sicher auftreten würde, eine Lösung gefunden werden kann. Vielleicht bringt uns eine Diskussion, die jetzt immer mehr entfacht wird, über das Thema „mehr Abgabenhöhe für die Länder“, dann auch hier einen Schritt weiter.

Nun einen Blick auf die Ausgabenseite, ohne die es eben beim Finanzausgleich auch nicht geht. Neben der Sicherung der Einnahmen erachte ich auch eine brauchbare Regelung der Ausgabenseite im Rahmen der finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften für eine „Aufgabenorientierte Finanzausstattung“ von entscheidender Bedeutung. Nach dem Konnexitätsgrundsatz des § 2 F-VG hat grundsätzlich die Gebietskörperschaft, in deren Vollziehungsbereich eine Aufgabe fällt, auch die Kosten der Aufgabenbesorgung zu tragen. An diesem Grundsatz sollte festgehalten werden, weil er verwaltungsökonomisch und zweckmäßig ist. Die im § 2 gleichzeitig ausgesprochene Möglichkeit, daß der zuständige (einfache) Gesetzgeber, Bundes- und Landesgesetzgeber, Ausnahmen von diesem Grundsatz vorsehen kann, sollte allerdings streng ausgelegt werden, und nur eine Ausnahme sein und bleiben. Hier könnte ich mir einen Anhaltspunkt für Verbesserungen vorstellen.

In dem Zusammenhang ein Wort zur Kostenüberwälzung. Kostenüberwälzungen - ob direkt oder indirekt - bedürften einer Einschränkung und könnten die vorhandenen Abwehrmöglichkeiten der von der Kostenüberwälzung bedrohten Gebietskörperschaft verbessert werden. Dies gilt aber nicht nur im Verhältnis Bund - Länder - Gemeinden, sondern, und ich muß das betonen, auch und besonders im Verhältnis Länder zu den Gemeinden. Hier fehlt es nämlich derzeit so gut wie zur Gänze an einer derartigen Abwehrmöglichkeit, die immerhin zum Teil wenigstens, im § 5 FAG dem Bund gegenüber gegeben ist. Schon jetzt besteht nach herrschender Auffassung Anspruch auf Kostenersatz, wenn Aufgaben überwält werden, ohne daß auch die Kostenverpflichtung explizit im Gesetz überwält wird. Es wäre daher denkbar, auch in Fällen expliziter Kostenübertragungen, von vornherein eine Kostenersatzverpflichtung zwingend vorzuschreiben. Ich verkenne dabei keinesfalls die in der Praxis zu erwartenden Schwierigkeiten, denn eine Bewertung der mit der Aufgabenübertragung verbundenen Kosten nach objektiven Gesichtspunkten ist nur sehr schwer durchführbar, doch halte ich es nicht für aussichtslos. Als Praktiker könnte ich mir beispielsweise eine „Arbeitsgruppe“ vorstellen, und zwar unter Beteiligung aller Gebietskörperschaften und diese Arbeitsgruppe müßte institutionalisiert werden. Deren Aufgabe könnte es sein, eine Einigung über die Bewertung der Leistung und des entsprechenden Kostenersatzes zu versuchen, möglichst natürlich zu erreichen. Dies hätte überdies den Vorteil, daß auch einmal eine vollständige Erfassung derartiger Kostenüberwälzungen, - in einzelnen Gesetzen ist das ja möglich und es gibt davon Dutzende, - ermöglicht wird. Derzeit ist das äußerst schwierig und problematisch. Bei Nicht-einigung - ohne daß sich dadurch die Gesetzgebung verzögern müßte - könnte ich mir vorstellen, daß eine Art „Schiedskommission“ gebildet wird. Ihre Konstruktion könnte beispielsweise, einer Anregung von Prof. Ruppe entsprechend, etwa durch eine Umgestaltung des § 9 F-VG nachempfunden werden und ihre Entscheidung sollte endgültig sein. Der letzte Satz des gegenwärtigen § 5 FAG 1979 - über die Verhandlungspflicht - wäre dann entbehrlich.

Im Zusammenhang mit der Kostentragung wäre noch auf die Auftragsverwaltung gemäß Art 104 Bundesverfassungsgesetz und auf das Förderungswesen kurz einzugehen. Das entspricht dem Auftrag zu diesem Referat und ich werde versuchen, das möglichst kurz noch über die Bühne zu bringen. Die finanzielle Problematik bei der Auftragsverwaltung liegt in der Bestimmung des Art 104 Abs 2 B-VG. Diese Bestimmung steht inhaltlich dem Kostentragungsgrundgedanken des § 2 F-VG entgegen, ist aber als Ausnahme vom Kostentragungs-

grundsatz - hier mit Verfassungsrang ausgestattet - anzusehen und kann daher als eine Kostenüberwälzung vom Bund an das Land angesehen werden.

Man kann nun sicher geteilter Meinung sein, ob diese Regelung gerechtfertigt ist oder geändert werden soll, doch dürfte die finanzielle Bedeutung des Problems überschätzt werden. Bereits nach geltender Rechtslage steht nämlich nur der Personal- und der Amtssachaufwand zur Diskussion, denn den Zweckaufwand trägt der Bund auch derzeit schon zur Gänze allein. Nur die Kosten für Personal- und Amtssachaufwand können überhaupt die Länder treffen, doch werden große Teile davon auch jetzt schon vom Bund getragen. Ich verweise hier auf die Bestimmungen des § 1 Abs 2 und 3 des Finanzausgleichsgesetzes 1979. Wenn man daher ernstlich an eine Beseitigung des Art 104 Abs 2 des Bundesverfassungsgesetzes denkt, und ein solcher Wunsch ist etwa im Forderungskatalog der Bundesländer enthalten, dann scheint es mir - auch unter Berücksichtigung meiner Ausführungen im Zusammenhang mit einer verbesserten Abwehrmöglichkeit gegen Kostenüberwälzungen - überhaupt überlegenswert, ob nicht die Kostentragungen für die sehr wesentlichen Bereiche der „mittelbaren Bundesverwaltung“ und der „Auftragsverwaltung“ gleich verfassungsrechtlich geregelt werden sollten. Es könnte auf die jahrelang erprobte und ich glaube auch bewährte Regelung des derzeitigen § 1 des FAG 1979 zurückgegriffen werden.

Und nun noch einige Gedanken zum Förderungswesen, vor allem aus finanzieller Sicht. Zunächst wären die Förderungsmaßnahmen auf dem Gebiete des Abgabenrechts, die eine Domäne der Gesetzgebung sind, auszuklammern. Im Bereich der direkten Förderung gehe ich von der Rechtslage aus, daß Bund und Länder gemäß Art 17 Bundesverfassungsgesetz nicht nur in den ihnen nach Art 10 bis 15 B-VG zustehenden Sachmaterien privatrechtlich tätig sein können, sondern auch im „fremden Vollziehungsbereich“, dh der Bund in den Materien des Art 15 und die Länder in den Materien der Art 10 bis 12 Bundesverfassungsgesetz. Ob die Gebietskörperschaften jedoch tatsächlich privatrechtlich fördern können, wird dann primär eine finanzielle Frage sein. Die Länder fühlen sich, soweit sie auf ihre eigenen Mittel angewiesen sind, in ihren Wirkungsmöglichkeiten im Verhältnis zum Bund eingeschränkt. Daher auch der Wunsch nach einer Neuregelung des Förderungswesens. Es würde Zeit und Rahmen des Referates sprengen, die gegenseitigen Standpunkte zum Förderungswesen einer kritischen Analyse zu unterziehen. Dazu wird an anderer Stelle sicher noch Gelegenheit sein. Aber eine Feststellung scheint mir hier noch gestattet:

Solange es nicht gelingt, eine generelle Neuordnung und Neuverteilung im Förderungswesen einvernehmlich zustande zu bringen - die bisherigen Versuche sind allerdings nicht sehr ermutigend gewesen - und daher der Bund gezwungen ist, auch weiterhin eine Vielzahl von bundesweiten Aktionen der direkten Investitionsförderung und sonstiger Wirtschaftsförderungsmaßnahmen zu setzen, erscheint es mir kaum realistisch, gerade von der finanziellen Seite her das Förderungsproblem lösen zu können und zu wollen. Ein Mehr an Förderungsmitteln garantiert noch nicht notwendigerweise eine bessere und effizientere Aufgabenbewältigung. Es besteht überdies die Gefahr, daß weitere und neue auf uns zukommende Förderungsmaßnahmen, soweit sie in den Bereich der Gliedstaaten fallen, von diesen nicht aufgegriffen werden, weil der Bewältigung längst anstehender Probleme im eigenen Bereich der Vorzug gegeben wird und sich schließlich der Zentralstaat verhalten sieht, verpflichtet sieht, aus überregionalen und wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten neuerlich einzuspringen. Solche Überlegungen werden auch in Staaten angestellt, deren Gliedstaaten jedenfalls über eine bessere Finanzausstattung verfügen, als dies bei uns der Fall ist. Ich bin damit zum Schluß gekommen und danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Herzlichen Dank, Herr Ministerialrat, insbesondere auch für Ihr Eingehen auf die Auftragsverwaltung und die Finanzverfassung. Ich würde doch noch vielleicht zur Abrundung des Gesamtbildes bitten, Herr Hofrat Dr. Meirer, daß Sie jetzt noch kurz auf diese beiden von Ihren Vorrednern bereits aufgegriffenen Themenkreise Auftragsverwaltung und Förderungswesen kurz eingehen, jenen Sektor, von dem der Finanzminister anlässlich der Föderalismus-enquete im Parlament die Bezeichnung „Grauer Finanzausgleich“ gebraucht hat, und daher auch mit zum Ausdruck bringt, welche ungeheuren finanziellen Auswirkungen diese beiden Bereiche auf die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Gebietskörperschaften hatte, dürfte ich Sie bitten, in aller Kürze.

Oberrat Dr. Gernot Meirer:

Auftragsverwaltung und Förderungswesen wirken sich finanziell auf die Länder sehr verschieden aus.

Die Schwierigkeiten bei der Auftragsverwaltung liegen darin, daß das Land - genauer der Landeshauptmann - in zum Teil sehr komplizierten Verfahren nach Weisungen des Ministers verwalten muß. Gleichzeitig soll diese Verwaltung aber rasch, einfach und billig und dazu noch marktorientiert vollzogen werden. Dies scheint mir in erster Linie vom Standpunkt der Länder die Schwierigkeit zu sein, weniger die Finanzierung. Sie ist eher eine Grundsatzfrage.

Denn wie geht die Finanzierung vor sich? Den Haupteinsatz, nämlich den Zweckaufwand, trägt der Bund. Die Länder haben die Ingenieurkunst einzubringen und die Bauausführung zu überwachen. Sie erhalten dafür das Projektierungs-, Bauführungs- und Bauleitungspauschale. Es liegt in der Natur einer Pauschalabfindung, daß sie nur annäherungsweise stimmt. Die Aufwendungen der Länder für die Auftragsverwaltung des Bundes in den Jahren 1973 - 1978 betrugen nach Statistiken, die vom Bund anerkannt wurden, 5,3 Milliarden Schilling. Der Bund leistete dafür eine Pauschalabgeltung in der Höhe von 4,8 Milliarden Schilling. Den Ländern gefiel nicht, daß trotz einer fallenden Tendenz in der Abgeltung durch den Bund eine weitere Reduktion zu Lasten der Länder durch das Finanzausgleichsgesetz 1979 herbeigeführt wurde. Die Länder erhalten ab 1979 für Projektierungs-, Bauführungs- und Bauleistungen im Straßenbau nur noch 7 vH des endgültigen Bauaufwandes. Dadurch trat für die Länder im Jahr 1979 ein Verlust von ca 160 Millionen Schilling ein. Man könnte dies als Beiträge der Länder für den Bundesstraßenbau werten. Der grundsätzliche Einwand der Länder ist jedoch der, daß Art 104 Abs 2 2. Satz B-VG der generellen Kostentragungspflicht im Sinne des § 2 Finanzverfassungsgesetz zuwiderläuft. Heißt es doch für die Auftragsverwaltung im Art 104 B-VG, daß der Bund dem Land für die Erfüllung von solchen Geschäften nur in besonderen Ausnahmefällen und nur dann Ersatz leistet, wenn dies durch Bundesgesetz bestimmt ist.

Genau das ist der wesentliche Unterschied gegenüber den Problemen in Zusammenhang mit dem Förderungswesen. Für die Auftragsverwaltung bestehen Regelungen über die Kostentragung - wenn auch unbefriedigende. Für den Bereich des Förderungswesens bestehen aber bekanntlich keine Zuständigkeitsgrenzen und keine Sicherheiten dafür, daß der Bund nicht seine Förderungen von korrespondierenden Länderleistungen abhängig macht. Gerechterweise ist auch als Ländervertreter zuzugeben, daß derartige Initiativen nicht immer vom Bund ausgingen. Es haben sich ja auch die Länder Vorfinanzierungen von Bundesstraßen einfallen lassen. In letzter Zeit scheint sich jedoch zu häufen, daß der Bund seine Förderungen, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft, von junktimierten Länderleistungen abhängig macht. Aufrecht bleibt, daß für weite Bereiche des Förderungswesens keine Bestimmung besteht, die

die gegenseitigen finanziellen Belastungen regelt. Darin bestehen Chancen und Gefahren. Eine Chance für jene Gebietskörperschaft, die über finanzielle Mittel verfügt und eine Gefahr für jene, deren Budget und Personalbestand knapp sind.

Trotz näherliegender und eher realisierbarer Schritte sollte als Ziel auch für diesen Bereich eine Zuordnung versucht werden. Herr Minister Staribacher hat in den ersten Jahren seiner Amtszeit als Minister der Landesfinanzreferentenkonferenz einen ähnlichen Vorschlag unterbreitet. Über diesen Vorschlag wurde lange Zeit verhandelt. Es hat sich nicht viel geändert. Einen ähnlichen grundsätzlichen Regelungsvorschlag enthält das Länderförderungsprogramm. Der Bund sollte sich danach auf gesamtösterreichische Belange einschränken. Den Ländern sollte zumindest in Form von Zweckzuschüssen das zufließen, was darüber hinaus an Förderungen noch notwendig ist. Seit der Mitte der Fünfzigerjahre versuchen die Länder, den Bund zu einer derartigen Abgrenzung zu bringen.

Vielleicht ist aber gerade jetzt der Zeitpunkt verhältnismäßig günstig für eine derartige Bereinigung, da die Mittel knapp sind und umso mehr wirtschaftlich eingesetzt werden müssen. Nach dem Länderförderungsprogramm ist davon auszugehen, daß die Finanzmittel der Republik auf die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden so aufzuteilen sind, daß diese Gebietskörperschaften ihre hoheitsrechtlichen sowie ihre privatwirtschaftlichen Aufgaben, also auch ihre Förderungstätigkeit, möglichst vollständig und gleichmäßig erfüllen können. Insofern haben die Gebietskörperschaften gleichmäßigen und originären Anspruch an die treuhändig zu verwaltende Finanzausgleichsmasse. So wäre auch, Herr Vorsitzender, der Kreis wieder geschlossen. Denn es heißt hier, die Gebietskörperschaften haben originären Anspruch an die Finanzausgleichsmasse. Das heißt, abgesicherte Ertragsanteile und zumindest einen Rest von Steuerhoheit.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke vielmals für diesen Nachtrag. Die Diskussion zum Thema Finanzhoheit ist eröffnet. Wer wünscht das Wort? Herr Bundesrat Dr. Bösch.

Bundesrat Dr. Walter Bösch:

Wir haben jetzt eine Reihe von Ausführungen gehört, über die Schwierigkeiten, die sich im Gesamtstaat aus dieser Schichtung von Gebietskörperschaften ergeben, aus dem Steuerverbund eigene Einnahmen und Zuschlagsabgaben zu erheben. Dieser horizontale Ausgleich soll nicht einmal vertikal angeschnitten werden, sozusagen durch die Intention der Bürgerinitiative, die Steuergerechtigkeit anders zu wählen als im Gesamtstaat. Gibt es ein realistisches Modell, ob diese Schichtung noch einmal unterteilt werden kann oder könnten Steueränderungen, wie sie von der Bürgerinitiative im Interesse von mehr Steuergerechtigkeit verlangt werden, durchgesetzt werden?

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Wer wünscht weiter das Wort?

Abg Dr. Günther Keckeis:

Es sind im Finanzbereich als Beispiele die Konjunkturpolitik und die Stabilitätspolitik angeführt worden. Sind Sie nun der Meinung, daß in Anbetracht der weitreichenden Forderung der Bürgerinitiative mit einer umfassenden und weitgehenden Verschiebung der Einnahmenstruktur, natürlich auch der Aufgabenstruktur, von der übergeordneten zur untergeordneten Gebietskörperschaft, ob in Anbetracht dieser Tatsache noch von einem solchen Kompromiß gesprochen werden kann, bzw würden Sie es für möglich halten, daß nach einer solchen Aushöhlung der Finanzen der übergeordneten Gebietskörperschaft diese noch in der Lage ist, die landläufigen Aufgaben, die ich beim ersten Beispiel genannt habe, wahrgenommen werden können?

Abg Dr. Herbert Sausgruber:

Ich hätte eine Frage an Herrn Ministerialrat Dr. Schlusche. Es geht ja nicht nur um die aufgabengerechte Mittelverteilung, sondern es geht hier auch um die verfassungsrechtliche Absicherung der Einnahmen, um den verfassungsrechtlichen Schutz vor Kostenüberwälzungen. Daher habe ich mit Interesse gehört, daß der Herr Ministerialrat von einem verfassungsrechtlich gewährleisteten Mitsprache- und Verhandlungsrecht in Finanzausgleichssachen gesprochen hat, allerdings in seinen weiteren Ausführungen nur noch von einem verfassungsrechtlich gewährleisteten Verhandlungsrecht die Rede war. Meine Frage: welche Vorstellungen bestehen hinsichtlich eines verfassungsrechtlich gewährleisteten Mitsprache- oder Mitbestimmungsrechtes in Finanzausgleichsangelegenheiten? Eine zweite Frage: Alle Referenten haben Zuschläge zu Stammabgaben des Bundes als mögliche Form der Stärkung der Finanzhoheit der Länder genannt. Gibt es Abgaben, Abgabengegenstände, die sich von der Sache her in besonderer Weise dafür eignen würden?

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke, weitere Fragen? Das ist nicht der Fall. Wem darf ich zunächst für die Beantwortung das Wort erteilen? Bitte gehen wir der Reihenfolge nach, Herr Prof. Dr. Ruppe war zuerst am Wort, darf ich Sie bitten, aus Ihrer Sicht zu antworten.

Univ.Prof. DDr. Hans-Georg Ruppe:

Die Fragen betrafen zunächst das Verhältnis der Forderungen der Bürgerinitiative zu dem, was hier vorgetragen wurde. Ich muß sagen, daß ich bei Durchsicht der Forderungen der Bürgerinitiative hier natürlich keine sehr klare Aussage erkennen kann. Ein eigenes Finanzrecht anstelle der ungerechten Steuergesetze, und der Begriff der Gerechtigkeit ist natürlich ein Begriff, der sich hier weitgehend einer wissenschaftlichen Behandlung entzieht, was heißt ungerecht? Ist mit ungerecht gemeint, daß beispielsweise die horizontale Gerechtigkeit zwischen den Steuerpflichten in gleichen Positionen verletzt wird, das ist offenbar nicht gemeint, sondern als ungerecht wird offenbar ein Steuergesetz bezeichnet, das der Bund erlassen hat und das daher dem Land nicht die Möglichkeit gibt, Abgaben aus eigener Kraft zu finanzieren. Wenn ich das richtig sehe, wenn ich das richtig interpretiere, so wäre ein gerechtes Steuersystem jenes, das dem Land eigene Mittel überläßt und ihm die Möglichkeit gibt, die Aufgaben überwiegend selbst zu finanzieren. Nun sagte ich schon, daß hier in abstracto verschiedene Systeme vorstellbar sind. Es ist selbstverständlich auch dieses offenbar und möglicherweise beabsichtigte Martikularsystem denkbar als ein Finanzierungsinstrument des Bundesstaates. Es wäre dieses Martikularsystem unter Umständen auch denkbar, wenn man dem Bund noch gewisse zentrale Funktionen vorbehält und die damit finanziert werden sollen, also die unbestrittenen Positionen Äußeres, Verteidigung usw. Selbstverständlich wäre auch

ein solches Finanzierungssystem denkbar, nur schien mir die Sache doch so zu liegen, daß man nicht sozusagen ab ovo jetzt in eine Finanzierungsdiskussion einzusteigen hat, sondern daß man zu versuchen hat, von der gegebenen Situation auszugehen und gewisse föderalistische Grundgedanken jetzt ausgehend von dieser Situation zu verwirklichen. Da scheinen mir doch andere Instrumente interessanter und realitätsnäher, und ich glaube, daß man auch auf diesem Wege die verschiedenen Vorschläge, die gebracht wurden, wie Zuschlagsabgaben usw, Mitspracherechte, daß man auf diesem Wege etwas mehr von dem erreichen könnte, was hier unter dem Titel „Steuergerechtigkeit“ läuft.

Zum zweiten gibt es Fragen über die Zuschlagsabgaben. Ich glaube, da müßte Herr Dr. Meirer etwas dazu sagen. Ich glaube nicht, daß man sagen kann, es bietet sich die eine oder die andere Abgabe von vorneherein dafür an. Herr Dr. Meirer hat hier sehr interessante Gesichtspunkte dargelegt, es ist hier eine sehr weitgehend technische Frage, die gelöst werden muß; inwieweit ist man bereit, gewisse Belastungsunterschiede zwischen den Ländern hinzunehmen, wie weit sieht man die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen durch ein unterschiedliches Steuerrecht, durch eine unterschiedliche Steuerbelastung in den einzelnen Ländern und man wird hier ganz genau prüfen müssen, welche Auswirkungen haben einzelne Abgaben jetzt und welche ergeben sich dann, wenn man hier länderspezifische unterschiedliche Zuschläge vorsieht. Ich darf nur erwähnen, etwas was auch schon angeklungen ist, auch von Herrn Dr. Meirer, daß vielleicht dieses voting by feet wegen unterschiedlicher Steuerbelastung in der Tat nicht gar zu hoch eingeschätzt werden dürfte. Ich erwähne als Beispiel etwa Schweden, an sich kein Bundesstaat, wo wir aber trotzdem eine unterschiedliche Belastung etwa im Bereich der Einkommensteuer haben, dh Kommunalabgaben haben, die durchaus von Gemeinde zu Gemeinde verschieden sind. Diskussionen mit Kollegen in Schweden haben ergeben, daß das keine Rolle spielt in dem Sinne, daß es zu starken Abwanderungstendenzen innerhalb des Landes kommt. Bitte die Abwanderung aus Schweden selbst ist ein anderes Problem, hat andere Gründe, aber innerhalb des Landes gibt es da offenbar keine besonderen Auswirkungen in diesem Bereich.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke vielmals, Herr Oberrat Dr. Meirer, bitte sehr.

Oberrat Dr. Gernot Meirer:

Zur Frage von Herrn Bundesrat Bösch: Ich glaube, das gesagt zu haben. Wenn man sich für das Instrument der Zuschlagsabgaben entscheidet, würde ich dies für die Stärkung der Steuerhoheit der Länder als finanzverfassungsrechtlich möglich und wünschenswert halten und deshalb als vertretbar beurteilen, und zwar in beiderlei Hinsicht, nämlich dem Umfang nach und auch der Qualität nach. So daß also auf Ihre Frage mit „ja“ geantwortet werden kann. Das heißt, daß innerhalb des Landes eine Änderung des Tarifes - eine Änderung des Staffels sagte ich - beschlossen werden kann. Ich habe auch darauf hingedeutet, daß das selbstverständlich politisch durchgestanden werden muß. Aber wenn das richtig ist, was in den Aussendungen der Bürgerinitiative zu lesen ist - wenn das tatsächlich in einem Land die allgemeine Meinung ist, nämlich höhere Eigenvorsorge - dann wird es ja möglich sein, eine andere Progression zu beschließen. Das wäre ein Versuch einer Antwort auf die erste Frage. Karl Kraus hat gesagt, ihm genügen gepflasterte Straßen, Beleuchtung und Kanal; gemächlich ist er selbst. Also, er braucht keine Zwangsbeglückung. Der eine braucht von der Allgemeinheit mehr darüber hinaus, der andere weniger. Wenn das so richtig gesehen ist, dann kann man sich leisten, in einem Bundesland einen niedrigeren Steuertarif zu beschließen als im anderen.

Herr Abgeordneter Dr. Keckeis hat gefragt: Ist der Bund noch in der Lage, seine Aufgaben zu erfüllen, wenn derartige Eingriffe in Bundesbefugnisse vollzogen werden, wie durch die

Bürgerinitiative geplant ist? Wenn ich die Frage so richtig verstanden habe, glaube ich sagen zu können, was am Vormittag schon mein Eindruck zur Frage war, ob es sich um eine Gesamtänderung der Verfassung handle oder nicht. Das wäre vom Standpunkt der Finanzverfassung keine Gesamtänderung der Verfassung, denn die halbwegige Reparatur der Finanzverfassung führt nur in die Nähe der Bundesstaatlichkeit und wäre noch lange keine Gesamtänderung der Bundesverfassung, sondern nur ein vorsichtiges Hinführen zur Bundesstaatlichkeit. Ich rufe als Zeugen den Bundesverfassungsgesetzgeber 1932 und den Bundesverfassungsgesetzgeber 1922 auf und weise auf die diesbezüglichen Finanzverfassungen hin.

Herr Abgeordneter Dr. Sausgruber hat zwei Fragen gestellt, eine an Herrn Min.Rat Dr. Schlusche und eine generelle, nämlich: Eignen sich die Zuschläge zum Ausbau der Abgabenhöhe der Länder und gibt es überhaupt Abgaben, an die dieses Instrument der Zuschläge angeknüpft werden kann? Ich glaube, daß ich dies in meinem Referat mit Ja beantwortet habe, nur habe ich kein Beispiel genannt. Alle jene Steuern kommen in Frage, die etwa nach dem Volksschlüssel den Ertrag für die Länder abwerfen würden. Das sind also etwa annäherungsweise die Einkommensteuer und zB die Kraftfahrzeugsteuer.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Danke, Herr Oberrat Dr. Meirer. Herr Ministerialrat Dr. Schlusche.

Min.Rat Dr. Winfried Schlusche:

Zur ersten Frage des Herrn Bundesrates Bösch im Zusammenhang mit dem Statut, das ich hier vor mir liegen habe und wo es in Pkt 1b heißt: *„Ein solches eigenes Finanzrecht anstelle der ungerechten Steuergesetze, so daß der Landeshaushalt überwiegend aus eigener Kraft bestritten wird“*, muß ich sagen, daß das derzeitige Finanzausgleichssystem von dem, was hier steht und beabsichtigt ist, natürlich himmelweit entfernt ist, denn das Finanzausgleichssystem beruht ja auf dem Steuerverbundsystem, auf einem Ausgleich der finanzstärkeren Länder zugunsten finanzschwächerer Länder. Denken Sie nur daran, wie man einen gerechteren, jetzt bitte unter Anführungszeichen „Finanzausgleich im Sinne des § 4 F-VG“ zustandebringen könnte oder sollte, wenn etwa das Schwergewicht des Steuerertrages bei den verschiedenen Steuern schwerpunktmäßig beim Aufkommen liegt, etwa bei der Lohnsteuer, und daher in dem jeweiligen Land verbleibt. Wie wollen Sie etwa, um etwas zu sagen, Grenzgebiete im Burgenland, in der Steiermark und in Niederösterreich hier in einen Finanzausgleich einbinden, wenn man der Meinung wäre, daß etwa die finanzstarken Bundesländer, ich nenne hier etwa Vorarlberg, Tirol, nunmehr auch Oberösterreich und Salzburg, nicht bereit wären, zugunsten der anderen Bundesländer, die finanzschwächer sind, auf einen Teil ihrer Erträge, die im Land erwirtschaftet werden, zu verzichten. Ich glaube also, das ist äußerst kompliziert und läßt sich überdies nur im Zusammenhang mit dem Forderungsprogramm sehen, wo eine ganze Reihe von Aufgaben, die derzeit vom Zentralstaat ausgeübt werden, an die Gliedstaaten übergehen sollen. Dann natürlich kann man auch den zweiten Teil, nämlich die finanzielle Seite, die Kostenverteilung der Aufgabenänderung entsprechend anpassen; aber mir schiene es eben nur dann möglich. Ich habe das auch in meinem Referat gesagt: Solange der Bund die Aufgaben erfüllt und solange man das Verbundsystem, wie es derzeit praktiziert wird, bejaht, kann ich mir praktisch eine Realisierung dieser Vorstellung hier nicht denken.

Die zweite Frage war dann, wie in die Finanzverfassung ein Mitspracherecht eingebaut werden kann. Es ist relativ nicht allzu schwierig hineinzuschreiben, daß auch die Länder etwa in einem bestimmten Zeitpunkt mit zu befassen sind. Derzeit geschieht es ja in der Praxis seit 1948. Das erscheint mir also nicht so sehr die Problematik zu sein. Bei den Gemeinden habe ich darauf verwiesen, daß es sehr problematisch zu sein scheint. Bei 2300 Gemeinden ist derzeit niemand

da, der meines Erachtens wirklich in die Finanzverfassung hineingenommen werden kann. Aber das Problem liegt darin, ob man nicht auf diese Weise eine vollkommene Blockierung des Finanzausgleiches erreicht. Die bisherige Praxis hat gezeigt, daß man immer noch einen Kompromiß zustande gebracht hat, aber es war - ich sage das ganz offen - ein gewisses Damoklesschwert da. Es gibt immerhin den Bundesgesetzgeber mit einfachem Bundesgesetz, der, wenn es Not täte - er hat es bisher nicht gemacht - einen Strich macht und sagt, es wird das und das beschlossen. Hier eine Lösung zu suchen oder zu finden, wie man etwa eine Schiedskommission als eigenes Instrument schafft, das neben dem Bund noch ein entscheidendes Votum hat, das muß sicher noch Gegenstand von sehr eingehenden Erörterungen sein. So wie mir derzeit - ich sage dies ganz offen und habe es schon angedeutet - die Beschlüsse vom Landtag in Niederösterreich vorliegen, sehe ich nur die Möglichkeit der Blockade auf allen Seiten. Das scheint mir also äußerst problematisch und gefährlich, weil ich glaube, daß das ein Rückschritt gegenüber der derzeitigen Praxis wäre und weil dadurch jedenfalls nur kurzfristig einjährige Finanzausgleiche zustande kämen mit halbjährigen Verlängerungen. Wie sollen, der Bund noch am ehesten, die Gebietskörperschaften mittelfristig planen, wenn sie nicht wissen, wieviel sie unter Umständen im nächsten halben Jahr an finanzieller Ausstattung zur Verfügung haben werden. Ich sehe darin sicher ein Problem, gebe aber durchaus zu, daß das Begehren, mitsprechen zu wollen, an sich durchaus legitim ist. Nur die Praxis, wie hier ein Weg gefunden werden soll, - von der politischen Seite jetzt ganz abgesehen, die ich jetzt nicht zu untersuchen habe - das ist die Schwierigkeit. Es zeigen mir die Überlegungen, etwa im Landtag von Niederösterreich, daß hier noch mehr Überlegungen angestellt werden müssen.

Dann ist gefragt worden, welche Zuschläge bieten sind an? Hier bieten sich an sich alle Zuschläge an, etwa Einkommensteuer, Lohnsteuer usw. Nur muß ich sagen: Solange der Zentralstaat die konjunkturpolitische Hauptlast trägt, und solange er hier hauptsächlich tätig werden soll und muß, gibt es natürlich Überlegungen, daß etwa die Steuererträge bei der Einkommensteuer, Lohnsteuer in erster Linie für die Bewältigung dieser Aufgaben zur Verfügung stehen müssen und daß hier die Möglichkeiten eines Mitspracherechtes oder eines Mitwirkungsrechtes in Form von Zuschlägen natürlich sehr stark auch in das Politische hinein-gehen. Theoretisch ist natürlich alles möglich, verfassungsrechtlich bzw vom FAG her ohne weiteres. Wir brauchen gar keine Finanzverfassungsänderung, machbar ist es natürlich schon. Ich würde aber sagen, hier müßte man schon sehr genau, nicht nur Untersuchungen anstellen welche Art von Steuern in Betracht kommen, sondern man müßte sich auch den Ertrag der Steuern in den letzten Jahren ansehen und Prognosen stellen, wie sie sich weiterentwickeln werden, weil das auch ein sehr wesentliches Moment für den Bund ist, welche Steuern sich hier anbieten könnten.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Vielen Dank Herr Ministerialrat. Nächste Fragerunde: Als erster hat sich Herr Klubobmann Winder zu Wort gemeldet.

Klubobmann Abg Ernst Winder:

Herr Ministerialrat! Im Anschluß an Ihre Ausführungen würde mich interessieren - Sie sind ja einer der Kenner der Finanzausgleichsverhandlungen - würden Sie retrospektiv glauben, daß ein Finanzausgleich paktiert worden wäre ohne den dahinter stehenden Druck der einfachgesetzlichen Beschlußfassung im Parlament? Das würde mich interessieren. Es wäre doch interessant, von Ihnen zu erfahren, wie hier die Gewichtigungen liegen.

Das zweite, mich würde interessieren, von welchem Beschluß des Niederösterreichischen Landtages sprechen Sie? Dieser ist mir nicht geläufig, gibt es hier Resolutionen den Finanzausgleich zu ändern oder wie schaut das etwas konkreter aus?

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Wer wünscht weiter das Wort, bitte Herr Alt-Landesamtsdirektor Dr. Grabherr.

Landesamtsdirektor a.D. Dr. Elmar Grabherr:

Mich würde nur interessieren, Herr Ministerialrat, ob es richtig ist, daß es in der Schweiz und in Deutschland überhaupt kein Finanzausgleichsgesetz gibt?

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Wer wünscht weiter das Wort? Bitte Herr Ministerialrat.

Min.Rat Dr. Winfried Schlusche:

Zur ersten Frage, ob ein Finanzausgleich paktiert worden wäre - also ich bin auch rückwirkend kein Hellscher - würde ich sagen: Eines scheint mir natürlich schon richtig - und ich glaube, ich habe das zumindest umschrieben oder vielleicht auch sehr deutlich gesagt - ich habe den Eindruck, daß der Umstand, daß immerhin die Möglichkeit bestünde, daß ein FAG durch ein einfaches Bundesgesetz beschlossen werden könnte, daß das vielleicht zu einem rascheren Abschluß eines Kompromisses - es wird immer nur ein Kompromiß sein können - geführt hat, weil ich mir durchaus denken kann, daß man ansonsten noch einige Monate länger verhandelt hätte. Wobei ich nicht überzeugt bin, daß das Ergebnis ein viel anderes gewesen wäre. Es nützt ja nichts, das Ergebnis von Finanzausgleichsverhandlungen, also der erzielte Kompromiß, basiert ja im wesentlichen auf der wirtschaftlichen Situation, in der jeweils die Finanzausgleichsverhandlungen beginnen und ich muß sagen, daß es umso komplizierter, umso schwieriger wird, je weniger Möglichkeiten bestehen, mehr neue Steuern, oder mehr Erträge usw zur Verfügung zu haben. Insofern wird die Sache komplizierter, weil der Finanzausgleichskuchen, der zur Verfügung steht, eben nicht größer wird. Das war ja auch das Problem des Jahres 1979, vor dem wir gestanden sind, weil von keiner Seite Bereitschaft war, den Finanzausgleichskuchen durch neue Steuern oder durch eine interne Verschiebung zu vergrößern, so daß es eigentlich nur noch um Umschichtungen im Rahmen des Bestehenden gehen konnte und gegangen ist. Das war anders, als in den früheren Jahren, wo die wirtschaftliche Situation eine wesentlich günstigere war, so daß auch - wenn man das rückblickend sieht - eher Möglichkeiten gegeben waren, etwa den Ländern mehr Erträge zu ermöglichen, bzw den Gemeinden zum Teil mehr Steuern zu überlassen, zum Teil aber auch die Möglichkeit zu geben - denken wir an die Biersteuer - eine neue Steuer einzuführen, was Sie ja auch im Rahmen Ihrer politischen Verantwortung getan haben.

Die zweite Frage, ob ein Finanzausgleichsgesetz in der Bundesrepublik und in der Schweiz existiert, kann ich jetzt ad hoc nicht beantworten. Ich weiß nur, daß es sehr wohl kommunale Finanzausgleichsgesetze gibt und daß hier, ähnlich wie bei uns, eine Verteilung zwischen Bund und Ländern und den Gemeinden durchaus in der Bundesrepublik stattfindet. Nur ist die Situation dort eine wesentlich andere als bei uns und man kann das eine mit dem anderen wohl nicht ohne weiteres vergleichen.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Bitte, liegen noch weitere Fragen zum Thema Finanzhoheit vor? Es scheint nicht der Fall zu sein und ich würde, bevor wir in den dritten Themenkreis eingehen, wieder eine zehnminütige Lüftungspause einschalten. Wir setzen fort um 15.45 Uhr.

Wir kommen nun zum dritten Themenkreis und ich möchte den Herren Vortragenden, die erst jetzt drankommen, herzlich danken für ihre Geduld, die sie aufbringen mußten. Es ist sicherlich eine sehr lange Wartezeit gewesen. Im Sinne meiner bereits gegebenen Mitteilung darf ich nochmals wiederholen, daß sich Herr Univ.Prof. Dr. Öhlinger entschuldigen mußte. Wir kommen daher gleich zum zweiten Vortragenden, der zu diesem Themenkreis vorgesehen war, Herrn Univ.Prof. Dr. Herbert Schambeck. Er ist Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität in Linz und Stellvertretender Vorsitzender des Bundesrates. Herr Prof. Dr. Schambeck, darf ich bitten.

III. Themenkreis: *Stellung der Länderkammer*

Univ.Prof. Dr. Herbert Schambeck, Linz

Möglichkeiten der Stärkung des Einflusses des Bundesrates auf die Bundesgesetzgebung

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Als drittes Merkmal österreichischer Bundesstaatlichkeit wird neben der Kompetenzverteilung und dem Finanzausgleich der Bundesrat angesehen. Er wird als ein sichtbares Zeichen des institutionalisierten Föderalismus im österreichischen Verfassungsgefüge betrachtet. Der Bundesrat in seinen Strukturen, in seiner Zuständigkeit und in seiner politischen Wirklichkeit ist, wie auch andere Kennzeichen österreichischer Bundesstaatlichkeit, das Ergebnis eines Kompromisses österreichischer Verfassungswerdung der Jahre 1919 und 1920. Gestatten Sie, daß ich, so wie meine Vorredner, einen kurzen historischen Aspekt, der die Gegenwart erklärt, gebe. Was wir jetzt tun, ist eigentliche eine Fortsetzung dessen, was die vor vielen Jahrzehnten sich gedacht haben. Daß da in der Zwischenzeit verhältnismäßig wenig geschehen ist, dafür tragen wir nicht alleine die Verantwortung. Der sozialistische Abg. Robert Danneberg erklärte im September 1920 bei einer eingehenden Besprechung des Verfassungsentwurfes, nämlich zum Bundes-Verfassungsgesetz, daß es seiner Partei, der Sozialdemokratischen Partei Österreichs gelungen ist, die Einrichtung des Bundesrates, des Zweikammersystems, im gemeinsamen Verfassungsentwurf jeder politischen Bedeutung zu entkleiden und die Kompetenz der Landtage auf ein Minimum einzuschränken, soweit Danneberg. Bemerkenswert sind auch die Begrüßungsworte des 1. Vorsitzenden des österreichischen Bundesrates, des damaligen sozialdemokratischen Bürgermeisters von Wien, Viktor Reumann, mit Zustimmung des Herrn Landtagspräsidenten gestatte ich mir, wörtlich zu zitieren, es handelt sich um die Sitzung des Bundesrates vom 1.12.1920, Seite 3: *„In dem ich Sie, sehr geehrte Damen und Herren“, erklärte der Wiener Bürgermeister „als Delegierte der Landtage, die den Bundesrat bilden und nun seine Tätigkeit aufnimmt, herzlichst willkommen heiße, lade ich Sie zur Arbeit mit dem Wunsche ein, es möge die legislative Tätigkeit des Nationalrates durch den Bundesrat keine wie immer geartete Hemmung erfahren.“* Soweit Reumann.

Die im bundesstaatlichen Grundsatz der Verfassung verwurzelte Funktion des Bundesrates betonte hingegen bei der gleichen Sitzung des Bundesrates, der damalige Bundeskanzler Dr. Michael Mayr: Ich zitiere mit Zustimmung des Herrn Landtagspräsident ebenfalls wörtlich Seite 4 des genannten Sitzungsprotokolls: *„Gestatten Sie, daß ich Sie namens der Regierung zum Beginn ihrer Wirksamkeit auf das wärmste begrüße. Der Bundesrat, wie ihn die Verfassung geschaffen hat, ist eine Vertretung der Länder in der Bundesgesetzgebung. Die Mitglieder des Bundesrates bilden jenen zweiten Faktor der Gesetzgebung, der nach Art 24 unserer Bundesverfassung mit dem vom gesamten Volke gewählten Nationalrat berufen ist, als Vertreter der Landtage die Gesetzgebung auszuüben. Wichtig aber hochgeehrte Herren“,* damals gehörten noch keine Damen dem Bundesrat an, was in der Zwischenzeit in erfreulicher Weise der Fall ist, *„wichtig aber scheint mir auch jener Zweck, den die Bundesverfassung indirekt wenigstens im Auge hatte, der nicht unmittelbar zum Ausdruck kommt, den der Bundesrat wohl zu erfüllen hat, das ist die Herstellung der notwendigen, nicht bloß wünschenswerten Verbindung zwischen dem Bunde und den Ländern. Gerade in dieser Eigen-*

schaft als Bindeglied darf auch die Regierung speziell den hohen Bundesrat begrüßen“, erklärte Bundeskanzler Dr. Michael Mayr.

Die Vertretung der Länder im Bundesrat erfolgt, lassen Sie mich das betonen, nach der Bürgerzahl des einzelnen Landes; den einzelnen Ländern steht daher eine verschiedene Sitzanzahl zu. Hans Kelsen, der Schöpfer des Entwurfes verweist selbst darauf, daß einzelne Bundesverfassungen, insbesondere die älteren und aus Staatenbünden hervorgegangenen, streng an dem Prinzip gleichmäßiger Vertretung festhalten. Aber in der neueren, ich zitiere Kelsen, aber in der neueren hat sich der Grundsatz einer mehr oder weniger der Volkszahl der Gliedstaaten proportionalen Vertretung in der Länderkammer durchgesetzt, erklärte Kelsen schon 1925 in seiner Allgemeinen Staatslehre. Diese Form der Zusammensetzung drückt eine Symbiose des föderalistischen und demokratischen Baugesetzes des österreichischen Verfassungsrechtes aus, in dem sich sowohl der Aufbau Österreichs in einzelne Bundesländer als auch die Größe der jeweiligen Bevölkerung der Bundesländer dokumentiert. Das föderalistische Prinzip wurde dadurch durch das demokratische geschwächt, weshalb es eine ständige Forderung konsequenter Föderalisten ist, die gleiche Zahl von Bundesratsmitgliedern für jedes Bundesland zu verlangen. Da Österreichs Demokratie einen parteienstaatlichen Charakter angenommen hat - am Wege der Verfassungswendung schon bei den Konferenzen von Salzburg nach Linz deutlich feststellbar; in Salzburg standen noch die Länderstärke im Vordergrund, in Linz mehr die politischen Parteien, in dem das Stärkestreben der Parteien die Repräsentanz der Länder zu verdrängen droht, ist diese Forderung nicht erfüllt, sondern kritisiert worden, was kennzeichnend für die Entwicklung Österreichs zu einer Form des Parteienbundesstaates ist.

Die Nominierung der Mitglieder des Bundesrates erfolgt durch den jeweiligen Landtag und zwar durch die einzelnen Fraktionen der politischen Parteien. Man darf sich aus diesem Grund auch nicht wundern, daß der Bundesrat einen parteienstaatlichen Charakter angenommen hat, erfolgt doch nach dem Wortlaut des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers, die Länderrepräsentanz im Bundesparlament nach dem Parteienproporz im Landtag. Dieser Parteienproporz läßt im Parteienstaat Österreich, der übrigens seine politische Parteien erst 1975 in einem sehr diskutablen Parteiengesetz verfassungsrechtlich verankert hat, den Bundesrat zu einem Parteienbundesrat werden, denn abgestimmt wird bekanntlich nach politischen Fraktionen, was oft, ja fast ständig, Gegenstand der Diskussion ist und die damit verbundene Sitzordnung auch kritisieren läßt.

Den Mitgliedern des Bundesrates eignet nach Art 56 B-VG ein freies Mandat, genauso wie den Gemeinderäten, den Landtagsabgeordneten und den Nationalratsabgeordneten. Wir wissen aber, daß dieses freie Mandat bei den allgemeinen Vertretungskörpern in Österreich parteienstaatlich ausgeübt wird, das heißt der Wille, der im Klub zustandekommt, wird dann einheitlich gemeinsam von der jeweiligen Fraktion auch im Bundesrat zum Tragen gebracht. Meine Damen und Herren! Oftmals wurde die Frage in den Raum gestellt, ob man nicht den Bundesratsmitgliedern genauso ein gebundenes Mandat auferlegen sollte, wie das etwa bei den Mitgliedern des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist. Erlauben Sie mir, weil ich überzeugt bin, daß in der Diskussion garantiert diese Frage auch hier auftritt. Bei der Bundesratsdebatte ist es so, daß die Fragen sich mit einer Tradition von Jahrzehnten in Theorie und Praxis wiederholen, daher lassen Sie mich gleich sagen, daß die deutschen Bundesratsmitglieder, der Kollege Öhlinger wäre sicher auf diese Frage in seinem Thema eingegangen, Regierungsvertreter sind, und hier nicht den parlamentarischen Charakter eines Abgeordneten haben, in den Ausschüssen vor allem die höhere Ministerialbürokratie vertreten ist, was bei uns ja nicht der Fall ist. Hier ist ein deutlicher Unterschied gegeben. Wollte man in Österreich das gebundene Mandat für die Bundesratsmitglieder einführen, dann müßte man eben für diesen

Typ des Parlamentariers eine Ausnahme gegenüber den Abgeordneten zu anderen allgemeinen Vertretungskörpern, Gemeindevertretung, Landtag und Nationalrat schaffen. Zweitens ergäbe sich die Frage, an wessen Weisungen der Bundesrat in Wien gebunden wäre, an die Weisung seiner Landesregierung oder des Landtags, der ihn entsandt hat, und wie diese Weisung in seinem Landtag oder in seiner Landesregierung zustande kommen müsse, einstimmig oder mehrstimmig, und wenn sie mehrstimmig zustande gekommen ist, dann wäre etwa auch ein Bundesratsmitglied, das der Minderheitsfraktion angehört, die ja an diesem Beschluß nicht mit Mehrheit durchgedrungen ist, an diese Weisung gebunden, etwa in einem Land, wo eine sozialistische Mehrheit ist, müßte der ÖVP-Bundesrat so stimmen und umgekehrt. Ich zeige hier diese Problematik auf, weil sie sicherlich angeschnitten werden könnte.

Meine Damen und Herren! Bei der Rechtsstellung des Bundesrates zeigt sich sehr deutlich eine Verwobenheit des demokratischen und föderalistischen Baugesetzes unseres Verfassungsrechtes, in dem das Stärkeverhältnis der politischen Parteien in den jeweiligen Landtagen zum Tragen kommt. Da das Stimmverhalten des Österreichers, und das zeigen die Wahlen der letzten Jahre mit großer Deutlichkeit, bei Bundeswahlen, also Nationalratswahlen, und bei Landeswahlen, also Landtagswahlen, verschieden ist, kann sich im Nationalrat und im Bundesrat ein verschiedenes Stärkeverhältnis der Parteien zeigen, was derzeit auch in Österreich der Fall ist, indem ÖVP und SPÖ über die gleiche Zahl von Bundesräten verfügen und nach der gegenwärtigen Situation jene Partei eben, die gerade den Vorsitzenden stellt, damit in die Minderheit gerät. So erweist sich, meine Damen und Herren, der Bundesrat als ein Seismograph des Wählerverhaltens der österreichischen Landesbürger. Dieser Seismograph aber, meine Damen und Herren, schreibt mit letzter Konsequenz nicht deutlich genug. Dieser Seismograph des Parteienbundesstaates Österreich ist in seinem Aktionsradius beschränkt aus zwei Gründen, erstens wegen der Zuständigkeit des Bundesrates und zweitens, weil auch dort wo der Bundesrat zuständig ist, er nur ein bloßes Einspruchsrecht besitzt, das heißt, sein Veto ist nicht verhindernd, sondern nur behindernd. Lassen Sie mich hier auch einige Worte verlieren über die Kompetenzen des Bundesrates, um dann anschließend einige Verbesserungsvorschläge zu machen, wobei, erlauben Sie mir das zu betonen, obgleich ich nicht dieser Fraktion angehöre, ich sagen möchte, es ist erfreulich, daß das föderalistische Bewußtsein in Österreich zugenommen hat. Die sozialistische Partei Österreichs hat in ihrem Parteiprogramm 1958 erstmalig - spät aber doch - sich ganz deutlich zum Föderalismus bekannt. Wenn Sie bitte, wozu ich Sie einlade, die über Initiative des derzeitigen Bundesratsvorsitzenden Dr. Hans Heger, des Salzburger Erstgereihten, schon im Jahre 1975 anlässlich 30 Jahre Bundesrat - 45/75 - herausgegebene Festschrift des Bundesrates, in dem alle Landeshauptleute dankenswerterweise Beiträge mit Vorschlägen geliefert haben, lesen, werden Sie auch sehen, daß sowohl Vorschläge von der ÖVP als auch von der SPÖ-Seite geleistet wurden. Ich möchte hier besonders auf mein sozialistisches Vis-à-vis im Bundesratspräsidium, Herrn Prof. Dr. Franz Skotton, den stellvertretenden Bundesratsvorsitzenden und Klubobmann der SPÖ hinweisen, dessen Vorschläge ich mir erlauben werde, auch hier zum Vortrag zu bringen, weil ich sie ebenfalls für sehr beachtlich ansehe!

Meine Damen und Herren! An der Gesetzgebung ist der Bundesrat in einer zweifachen Weise beteiligt, nämlich durch das Gesetzesinitiativrecht und durch das Einspruchsrecht. Nach Art 41 Abs 1 Bundes-Verfassungsgesetz ist der Bundesrat berechtigt, Gesetzesanträge an den Nationalrat zu stellen. Dies verlangt die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Bundesratsmitglieder und die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Auf diese Weise ist eine Gesetzesinitiative im Bundesrat, die eine relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen verlangt, schwieriger als eine solche im Nationalrat, wo nur die beschränkte Zahl von acht Unterschriften erforderlich ist. Zwischen dem 4.11.1945 und dem 1.2.1980 wurden im österreichischen

Bundesrat 14 Gesetzesinitiativen ergriffen. Die Gesetzesanträge des Bundesrates sind im Wege des Vorsitzenden des Bundesrates und des Bundeskanzlers an den Nationalrat weiterzuleiten, der aber nicht verpflichtet ist, sie weiter zu behandeln, wobei es etwas ganz köstliches ist.

Der Nationalrat und der Bundesrat befinden sich räumlich nebeneinander und sie verkehren über den Bundeskanzler miteinander, genauso wie es köstlich ist, daß das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz keinen einheitlichen Parlamentsbegriff kennt, zum Unterschied der Zeit vor 1918, da hat es einen einheitlichen Parlamentsbegriff gegeben, das war der Reichsrat. Da hat es in der Monarchie das Abgeordnetenhaus des Reichsrates gegeben und das Herrenhaus des Reichsrates, während in der Republik das Bundes-Verfassungsgesetz als Organe der Bundesgesetzgebung den Nationalrat und den Bundesrat vorsieht. Ein einheitlicher Parlamentsbegriff wurde als Fiktion für die Schaffung der Parlamentsdirektion angenommen, was zu ständigen Schwierigkeiten und sonstigem führte.

Wenn mich jemand fragt: „Wie ist das Verhältnis zwischen beiden Kammern?“, pflege ich immer zu sagen, so wie zwischen Schwiegermutter und Schwiegertochter, sie gehören der selben Familie an und haben unterschiedliche Aufgaben dabei zu erfüllen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die zweite Form der Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung besteht in dem Einspruchsrecht des Bundesrates. Nach Art 42 B-VG ist jeder Gesetzesbeschluß des Nationalrates unverzüglich durch dessen Präsidenten dem Bundeskanzler zu übermitteln, der ihn sofort dem Bundesrat bekanntzugeben hat. Dieser kann gegen jeden Gesetzesbeschluß Einspruch erheben, ausgenommen Beschlüsse des Nationalrates über die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Auflösung des Nationalrates, die Bewilligung des Bundesvoranschlages, die Genehmigung des Rechnungsabschlusses, - im heutigen Wirtschafts- und Sozialstaat nicht unwesentlich, - die Aufnahme oder Konvertierung von Bundesanleihen oder die Verfügung von Bundesvermögen; in allen übrigen Fällen kann der Bundesrat einen mit Gründen versehenen Einspruch erheben. Dieser Einspruch in jenen Fällen, in denen die Zuständigkeit des Bundesrates gegeben ist, gleichgültig ob gegen ein einfaches oder gegen ein Verfassungsgesetz, muß durch Vermittlung des Bundeskanzlers dem Nationalrat innerhalb von acht Wochen nach Einlangen des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat schriftlich mitgeteilt werden.

Es bestehen daher im Wege der Gesetzgebung drei Möglichkeiten. Erstens daß der Bundesrat innerhalb der achtwöchigen Frist den Beschluß faßt, keinen Einspruch zu erheben; in diesem Fall wird dieser Beschluß vom Bundesratsvorsitzenden dem Bundeskanzler mitgeteilt und kann nun der sofortigen Beurkundung und Gegenzeichnung zugeführt werden. Zweitens besteht die Möglichkeit, daß der Bundesrat innerhalb der achtwöchigen Frist einen Einspruch erhebt, der schriftlich und mit Gründen versehen sein muß. Die Begründung geben wir meistens im Plenum. Durch den Einspruch des Bundesrates wird das Wirksamwerden des Gesetzesbeschlusses behindert. Der Einspruch des Bundesrates stellt kein absolutes Veto dar, sondern hat nur eine aufschiebende Wirkung. Sieht der Nationalrat von der weiteren Behandlung des beeinspruchten Gesetzes nicht ab, hat er über den Einspruch des Bundesrates zu verhandeln und das Recht, bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder den Gesetzesbeschluß in seiner ursprünglichen Fassung zu wiederholen, wonach dieser zu beurkunden und kundzumachen ist. Nimmt der Nationalrat bei Behandlung der beeinspruchten Gesetzesmaterie aber eine Änderung vor, so liegt kein Beharrungsbeschluß vor und dieser neu gefaßte Gesetzesbeschluß ist dem Bundesrat zur neuerlichen Behandlung zuzuführen, gleichgültig, ob die Änderung dem Einspruch des Bundesrates Rechnung trägt oder nicht.

Meine Damen und Herren! Seit dem Jahre 1945 hat der Bundesrat 49 Einsprüche erhoben, die in 9 Fällen zu Abänderungen und in 35 Fällen zu Beharrungsbeschlüssen des Nationalrates

fürten. Auf Grund von 5 Einsprüchen hat der Nationalrat von einer weiteren Behandlung der Vorlage überhaupt Abstand genommen.

Die dritte Möglichkeit besteht darin, daß der Bundesrat die achtwöchige Einspruchsfrist untätig verstreichen läßt, wodurch nach Ablauf der Frist der Gesetzesbeschluß zu beurkunden und kundzumachen ist, was nur selten der Fall ist.

In einigen Fällen steht dem Bundesrat ein Recht zur qualifizierten Mitwirkung an der Gesetzgebung in Form des Zustimmungsrechtes zu, das ist erstens der Fall, wenn nach Art 15 Abs 6 in Angelegenheiten des Art 12 B-VG, in einem Grundsatzgesetz des Bundes den Ländern eine Frist zur Erlassung von Ausführungsgesetzen gestellt wird, die kürzer als sechs Monat oder länger als ein Jahr ist. In diesem Fall ist der Gesetzesbeschluß des Nationalrates an die Annahme durch den Bundesrat gebunden. Ein Zustimmungsrecht ist nach Art 35 Abs 4 B-VG bei Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates erforderlich, die eine Abänderung der Bestimmung des Art 34 und 35 über Wahl und Zusammensetzung des Bundesrates zum Gegenstand haben. Solche Gesetzesbeschlüsse bedürfen - abgesehen von der für ihre Beschlußfassung überhaupt erforderlichen Stimmenmehrheit - der Annahme durch die Mehrheit der Vertreter von wenigstens vier Ländern. Hier handelt es sich um einen Fall der vorgeschriebenen Abstimmung nach Ländern.

Der Bundesrat hat aber nicht allein durch Verweigerung der Zustimmung oder durch ein passives Verhalten die Möglichkeiten, das Wirksamwerden eines Gesetzes dauernd zu behindern; er hat nach Art 44 Abs 2 B-VG auch das Recht, das Bundesvolk anzurufen, nämlich, wenn ein Gesetzesbeschluß des Nationalrates eine Teiländerung der Bundesverfassung zur Folge hätte.

Hervorzuheben ist auch das Recht des Bundesrates nach Art 37 Abs 2, sich durch Beschluß seine Geschäftsordnung zu geben. Ich möchte betonen, daß wir uns gegenwärtig in der Schlußphase einer Geschäftsordnungsreform des Bundesrates befinden, wobei der Entwurf dazu schon längst vor dem Entwurf des Nationalrates fertig war, wir stellen sie jetzt, weil man zuerst die Nationalratsgeschäftsordnung verabschieden wollte, fertig; wobei ich Ihnen sagen darf, wir - Kollege Skotton und ich führen alternierend den Vorsitz in dieser Kommission - uns bemühen, Probleme, die aufgetreten sind, gemeinsam zu lösen. Fragen, die normalerweise in parlamentarischen Körperschaften auftreten, treten gegenüber sachlich Notwendigem zurück.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Der Bundesrat hat auch ein Mitwirkungsrecht an der Vollziehung und lassen Sie mich hier bemerken, als eine derartige Mitwirkung an der Vollziehung ist auch das Recht des Bundesrates nach Art 100 Abs 1 B-VG zu bezeichnen, was Sie sicherlich interessieren wird, für den Fall der Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten seine Zustimmung zu geben. Diese Zustimmungserklärung verlangt aber die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und die Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen. An dieser Abstimmung dürfen die Vertreter des Landes, dessen Landtag aufgelöst werden soll, nicht teilnehmen.

Dem Bundesrat steht auch das Recht zur Mitwirkung bei der Bestellung bestimmter Organe zu, so unmittelbar zur Wahl von Mitgliedern der parlamentarischen Versammlung des Europarates und mittelbar durch Beschlußfassung, - und das ist von besonderer Wichtigkeit in unserem demokratischen Verfassungsstaat und seinen Schutz -, nämlich den Beschluß von Dreivorschlägen für die Ernennung von drei Mitgliedern und einem Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes durch den Herrn Bundespräsidenten nach Art 147 Abs 2 B-VG.

Neben diesen Formen der Mitwirkung an der Vollziehung steht dem Bundesrat auch, und lassen Sie mich das betonen, in beschränktem Maß ein Mitwirken an der Kontrolle zu. Dabei

ist ihm die Mitwirkung an der finanziellen Kontrolle durch den Rechnungshof, worauf wir noch zu sprechen kommen, verwehrt und es stehen ihm nur bestimmte Rechte in der politischen Kontrolle zu. In der politischen Kontrolle ist dem Bundesrat gleich dem Nationalrat nach Art 52 B-VG das Recht eingeräumt, die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen, deren Mitglieder über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen, sowie seinen Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in Entschließungen Ausdruck zu geben, dh dem Bundesrat steht also das Interpellations- und das Resolutionsrecht zu. Weiters ist jedes Mitglied des Bundesrates berechtigt, in den Sitzungen des Bundesrates kurze mündliche Anfragen an die Mitglieder der Bundesregierung zu richten.

Meine Damen und Herren! In einer Form - mir als jüngerem Bundesrat unerklärlicher -Selbst-kastration hat der Bundesrat, obwohl er nach der Verfassung das Recht auch zur Fragestunde, also zur mündlichen Anfrage hätte, das in seiner Geschäftsordnung bisher nicht vorgesehen gehabt, sondern nur die schriftliche Anfrage. Ich darf Ihnen sagen, ich möchte sonst über die Geschäftsordnungsreform des Bundesrates nicht sprechen, weil wir uns ausgemacht haben, daß darüber vor der Beschlußfassung keine Erklärungen abgegeben werden, daß in Bezug auf die Einführung einer Fragestunde es überhaupt keine Sekunde eine Diskussion zwischen beiden Fraktionen gegeben hat, daß das geschehen wird. Ich sage das nur als Ausnahme, nur damit Sie sehen, daß man sich in beiden Fraktionen über das, was notwendig ist um eine lebensnahe Weiterentwicklung einer parlamentarischen Kammer, soweit es die Verfassung erlaubt, in Angriff zu nehmen, daß hier im Bundesrat Einhelligkeit gegeben ist.

Zum Unterschied vom Nationalrat, dem nach Art 74 Abs 1 B-VG das Recht zur Mißtrauensvotierung zusteht, ist die Ausübung der politischen Kontrolle durch den Bundesrat deshalb als sanktionslos zu bezeichnen, als wirkungslos, weil dem Bundesrat nicht das Recht zur Mißtrauensvotierung zusteht. Trotzdem kommt es im Bundesrat nach jeder neuen Bestellung einer Bundesregierung, das hat begonnen bei Bundeskanzler Ing. Julius Raab und wurde auch fortgesetzt durch Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky, immer zu einer Vorstellung der neuen Bundesregierung. In diesem Fall gibt dann, auch wenn er dazu nicht verpflichtet ist, der Bundeskanzler in einer abgekürzten Form eine Regierungserklärung ab. Zur Regierungserklärung Dr. Bruno Kreisky IV fand heuer erstmals in einer abgekürzten Form auch eine Debatte statt.

Meine Damen und Herren! Wenn man hier die Kontrolle, die dem Bundesrat nach der Verfassung eingeräumt ist, und seine sonstigen Kompetenzen betrachtet, kann man feststellen, daß der Bundesrat keine finanziellen Kontrollmöglichkeiten hat, keine wirkungsvoll rechtliche, eine beschränkte politische, wobei es bemerkenswert ist, daß der Bundesrat wohl Dreivorschläge für die Ernennung von drei Mitgliedern und einem Ersatzmitglied zum Verfassungsgerichtshof machen kann, aber selbst zum Unterschied vom Nationalrat, der mit einer Minderheit ein Gesetz wegen des Verdachtes der Verfassungswidrigkeit vom Verfassungsgerichtshof prüfen lassen kann, dieses Recht zum Prüfungsantrag beim Verfassungsgerichtshof nicht besitzt, obwohl er genauso wie der Nationalrat an der Mitwirkung der Ernennung von Verfassungsrichtern teilnimmt.

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Sie haben mich eingeladen, Vorschläge zur Verbesserung der Mitwirkung des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung und an der Kontrolle zu machen. Ich möchte schon einleitend dazu bemerken, im zweiten und letzten Teil meiner Ausführungen, daß es Aufgabe des Bundesrates als Länderkammer ist, Interessen der Länder in der Bundesgesetzgebung zu vertreten, wobei ich der Meinung bin, daß eine wirkungsvollere Funktion des Bundesrates als es bisher gegeben war, eine verbesserte Form nur verbunden mit einer entsprechenden Verfassungsänderung möglich ist. Derartige Forderungen wurden in einer Seltenheit seit Jahren und Jahrzehnten von angesehensten Vertretern aus Theorie und Praxis

des politischen Lebens und des öffentlichen Rechtes erhoben. Ein Thema, das also ausdiskutiert ist, es kommt eben nur darauf an, daß die verantwortlichen Politiker daraus eine Auswahl treffen, ohne daß sie die culpa in eligendo treffen möge.

Meine Damen und Herren! Es wäre begrüßenswert, eine Verbesserung in der Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung und der Kontrolle anzustreben. Man könnte den Mitgliedern des Bundesrates in der Weise ein Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung eröffnen, daß Bundesratsmitglieder an den Ausschusssitzungen des Nationalrates mit beratender Stimme teilnehmen können. Ich darf Ihnen sagen, schon bei meinem ersten Antrittsbesuch als stellvertretender Bundesratsvorsitzender habe ich mit Recht von einem Spitzenvertreter ihrer Landesverwaltung gehört, daß es sehr bedauerlich und schmerzvoll empfunden wird, daß die österreichischen Bundesländer, und ich teile mit diesem Herrn auch dieses Bedauern, daß die österreichischen Bundesländer die Möglichkeit haben, bloß zu Ministerialvorlagen eine Stellungnahme abzugeben, aber auf den weiteren Gang der Dinge keinen Einfluß nehmen können, bis der Gesetzesbeschluß in den Bundesrat kommt; außer es werden Ländervertreter als Experten zu den Nationalratsausschusssitzungen, die diese Gesetzesvorlage bearbeiten, hinzugezogen, wozu keine Verpflichtung besteht. Dabei möchte ich betonen, daß hier, wo die Möglichkeiten in seltenen Fällen geboten werden, von Seiten der Länderbürokratie Hervorragendes dazu geleistet wurde, was zu dem Stillschweigen der österreichischen Verwaltungsrechtsgeschichte gehörte.

Da alle von der Regierung und von den Abgeordneten initiierten Gesetzesvorlagen nicht nur den Nationalratsabgeordneten, sondern auch in dankenswerter Weise den Bundesratsmitgliedern zugehen, könnte man auch den Bundesratsmitgliedern das Recht zur Stellungnahme zu diesen Gesetzesvorlagen eröffnen. Ähnliche Vorgänge sind im bayerischen Senat feststellbar. Im Falle einer Verfassungsänderung zu Lasten der Länder, vor allem auch bei Beschlußfassung des Finanzverfassungsgesetzes und des Finanzausgleiches sollte man das suspensive Veto des Bundesrates in ein absolutes Veto umwandeln, so daß er nicht behindert, sondern als Länderkammer dort, wo Länderinteressen unmittelbar berührt werden, auch verhindern kann. Wünschenswert wäre es, auch den Landeshauptleuten gleich den Mitgliedern der Bundesregierung das Recht zu geben, im Bundesrat das Wort zu ergreifen.

Meine Damen und Herren! Es ist oft die Frage aufgetaucht, ob nicht Mitglieder von Landesregierungen Mitglieder des Bundesrates werden sollten. Dem steht heute keine verfassungsrechtliche Schranke entgegen! Bitte, das kann jederzeit geschehen, nur bitte, es waren solche Fälle schon da, das war der Bürgermeister von Wien, das war der Herr Landeshauptmann von Steiermark, Josef Krainer, und wenn ich recht informiert bin, ist jahrelang ein Mitglied der Landesregierung von Vorarlberg - Adolf Vögel - Mitglied des Bundesrates gewesen. Nur bitte, meine Damen und Herren, bei den Zeitaufwänden eines Regierungsmitgliedes, der ja politischer Funktionär seiner Partei ist, von dem ja heute auch ein Totaleinsatz zuhause erwartet wird, darf man nicht übersehen, daß das eine enorme Inanspruchnahme ist. Ich möchte das bei dieser Gelegenheit betonen. Auch wenn die Kompetenzen eines Bundesrates beschränkt sind, ist seine sonstige Inanspruchnahme eine ziemlich große, denn ein Bundesrat gehört dreierlei Klubs an. Ein Bundesrat gehört seinem Landtagsklub an, er gehört dem großen Klub mit den Nationalratsabgeordneten an und er gehört einem eigenen Bundesratsklub an, in dem jedes Gesetz genau durchbesprochen wird. Von den sozialistischen Bundesratsmitgliedern weiß ich, daß sie sogar unmittelbar vor der Bundesratssitzung noch eine zweite Klubsitzung haben. Im ÖVP-Bundesratsklub werden auch jene Gesetze durchbesprochen, zu denen kein Redner gestellt wird oder wo keine kontroversiellen Situationen gegeben sind. Ich möchte den in den westlichen Bundesländern wohnenden Kollegen, die auch zu großen Klubsitzungen nach Wien fahren, selbst dann, wenn nach der Nationalratsitzung keine Bundesratssitzung angesetzt ist,

meiner Hochachtung versichern. Hier herrscht in diesem Parteienstaat eine besondere Disziplin. Das trägt auch in einen bestimmten Bereich, obwohl es die Verfassung nicht vorschreibt, zu einer besonderen Meinungsbildung in diesem Parteienbundesstaat bei.

Einen weiteren Vorschlag zur Verbesserung der Situation des Bundesrates möchte ich machen: Eine Erleichterung sollte für die Ausübung des Gesetzesinitiativrechtes im Bundesrat vorgesehen sein. Dafür ist jetzt eine nur schwer erreichbare Mehrheit erforderlich. Man sollte - wie im Nationalrat - eine bestimmte Anzahl von Mandataren, denkbar mindestens sechs Bundesratsmitglieder oder die Mehrheit der Bundesräte zweier Bundesländer, als ausreichend vorsehen, also ein Minderheitenrecht, was jetzt ein Mehrheitsrecht ist, so wie im Nationalrat. Auch wäre ein Ausbau der parlamentarischen Kontrolle des Bundesrates in politischer und, lassen Sie es mich betonen, auch in rechtlicher und finanzieller Hinsicht wünschenswert. So sollte der Bundesrat die schon im Bundesverfassungsgesetz eingeräumte Möglichkeit der mündlichen Anfrage durch Schaffung einer Fragestunde nutzen, wobei man die im Nationalrat gewonnenen Erfahrungen beachten sollte. Es wäre auch wünschenswert, im Bundesrat dieses Anfragerecht auch in der sitzungslosen Zeit zu eröffnen, zumal der Bundesrat ja in Permanenz tagt und nicht in Legislaturperioden. Als parlamentarische Minderheitsrechte, zu deren Nutzung sechs Bundesratsmitglieder oder die Mehrheit der Bundesräte zweier Bundesländer genügen könnten, sollte für den Bundesrat das Resolutionsrecht erleichtert und, da das Enqueterecht bei der Lebendigkeit des Föderalismus immer mehr im Zunehmen begriffen ist, das Enqueterecht neu eingeführt werden; weiters dem Bundesrat, gleich dem Nationalrat, beim Verfassungsgerichtshof das Recht zur Anfechtung von Gesetzen wegen des Verdachtes der Verfassungswidrigkeit, insbesondere wegen Verletzung der Bundesstaatlichkeit, genauso wie im Nationalrat, als parlamentarisches Minderheitenrecht eröffnet werden, denn wenn er schon, hier wiederhole ich mich mit Absicht, genauso wie der Nationalrat, Mitglieder im Dreivorschlag nennen kann und wenn schon so ein Minderheitsrecht im Nationalrat vorgesehen ist, dann kann man doch wirklich einer zweiten Kammer, die eine Kontrollfunktion auszuüben hat, auch diese in rechtlicher Hinsicht eröffnen.

Es wäre auch begrüßenswert, meine Damen und Herren, dem Bundesrat dadurch einen Zugang zur finanziellen Kontrolle zu eröffnen, daß man ihm als Minderheitenrecht ein Prüfungs- und Kontrollantragsrecht beim Rechnungshof einräumt, was insoferne verständlich wäre, als die Tätigkeit des Rechnungshofes, lassen Sie mich das betonen, auch für die Länder von Bedeutung ist und das Budget für die Länder von ausschlaggebenden Einfluß, besonders in der Privatwirtschaftsverwaltung, wofür bekanntlich die Kompetenzverteilung nicht gilt, geworden ist. Hier möchte ich den Namen Hans Weiler nennen, den wir nicht vergessen sollten, der vor mehr als 20 Jahren als erster auf die Problematik Privatwirtschaftsverwaltung und Kompetenzverteilung hingewiesen hat. Das setzt allerdings voraus, daß die Repräsentanten des Rechnungshofes, nämlich Präsident und Vizepräsident des Rechnungshofes, nicht allein vom Nationalrat, sondern von der Bundesversammlung gewählt werden und der Rechnungshof nicht nur ein Organ des Nationalrates, sondern auch des Bundesrates ist. Hier kann man bei Broda - Gratz „Reformvorschläge zur österreichischen Innenpolitik“ nachlesen. Hier ist zwischen den Ideen dieser beiden Herren und meinem Vorschlag überlappende Übereinstimmung, die nicht ideologisch bedingt ist.

Meine Damen und Herren! Die Reform des Bundesrates wird, und ich möchte dies ausdrücklich unterstreichen, über die Fraktionsgrenzen hinweg diskutiert. So sei auf den Reformvorschlag verwiesen, welchen, ich sagte es schon, der stellvertretende Vorsitzende und SPÖ-Fraktionsobmann des Bundesrates, Prof. Dr. Franz Skotton, schon 1975 in der Festschrift des Bundesrates zur Diskussion gestellt hat. Franz Skotton stellte einen Ausbau des Einspruchsrechtes seitens des Bundesrates in drei Stufen zur Diskussion. Ich zitiere wörtlich: „Bei

Gesetzen, welche die unmittelbare Bundesverwaltung betreffen, hat der Nationalrat selbstverständlich vorrangige Kompetenzen. Hier soll das bisherige Einspruchsrecht unverändert erhalten bleiben. Bei Gesetzen allerdings, die Interessen der Länder berühren, sollte der Bundesrat ein erweitertes Einspruchsrecht haben.“ Die Schwierigkeit liegt allerdings darin festzustellen, welche Gesetze das sind. Denn wo läßt sich hier formal - meinte Skotton - und nur so ist es möglich, die Grenzen ziehen? So schwer das auch erscheint, so gibt es doch eine einfache Lösung dafür. Die Länder sind von **den** Gesetzen besonders betroffen, welche die mittelbare Bundesverwaltung zum Gegenstand haben. Also alle Gebiete, wo der Landeshauptmann (Mitglieder der Landesregierung) in mittelbarer Bundesverwaltung tätig zu sein hat. Ferner sind die Länder von den Gesetzen besonders betroffen, bei denen der Bund die Rahmengesetzgebung, die Länder aber die Ausführungsgesetzgebung haben. Auch hier erscheint die Forderung legitim, der Länderkammer ein erweitertes Einspruchsrecht zuzugestehen. Dasselbe gilt bei Verfassungsgesetzen. Hier wäre eventuell das Einspruchsrecht mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit festzusetzen, meint Skotton, da beim Zustandekommen im Nationalrat ebenfalls eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich ist. In den Fällen des erweiterten Einspruchsrechtes sollte der Nationalrat keinen Beharrungsbeschluß fassen können, schlägt Skotton vor, da hier beide Kammern gleichwertig zusammenzuwirken haben, der Nationalrat als Bundeskammer und der Bundesrat als Länderkammer. Der nach dem erweiterten Einspruchsrecht des Bundesrates beeinspruchte Gesetzesbeschluß des Nationalrates sollte zunächst einem Vermittlungsausschuß, der vom Nationalrat und Bundesrat paritätisch besetzt wird (ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland), zugeleitet werden, schlägt Skotton vor. Nach der Behandlung durch den Vermittlungsausschuß wäre die beeinspruchte Gesetzesvorlage der Bundesversammlung zur Beschlußfassung vorzulegen. Es ist bei Gesetzesbeschlüssen, bei denen beide Kammern gleichberechtigt mitwirken, einer Kammer nicht zumutbar, daß trotz eines Einspruches, die andere Kammer auf ihrem Beschluß beharren kann, erklärt Skotton. Daher ist ein Instanzenzug zur Bundesversammlung angebracht, wobei der Effekt entstünde, daß die fast funktionslose Bundesversammlung endlich echte Kompetenzen erhalten würde und auf diese Weise belebt wird. Die dritte Art des Einspruchsrechtes sollte ein absoluter Einspruch des Bundesrates - ähnlich wie bisher im Art 35 Abs 4 B-VG - sein, wobei zu überlegen ist, ob nicht auch hier ein Ausbau dahingehend möglich wäre, wenn unmittelbar Interessen des Bundesrates berührt werden.

Meine Damen und Herren! Ich habe hier, weil ich der Meinung bin, daß bei der Behandlung des Themas intellektuelle Redlichkeit erforderlich ist, auch auf diesen Vorschlag hingewiesen, weil Sie damit sehen, daß von beiden im Bundesrat vertretenen Fraktionen und schon seit längerer Zeit, nämlich in der Festschrift des Bundesrates aus dem Jahre 1975, Vorschläge vorgelegt werden. Die Verbesserung des Föderalismus und der Wirksamkeit des Bundesrates als Länderkammer verlangt ein Zusammenwirken aller Parteien, der kompetenten Landes- und Bundesorgane.

Die Bundesratsreform könnte zur Stärkung des Föderalismus beitragen, aber auch zur Verlebendigung des Parlamentarismus und zur Wirksamkeit einer neuen gegenwartsorientierten Form der Gewaltenteilung, um letztlich auch - und wer würde leugnen, daß es heute angesichts einer Staats- und Politikverdrossenheit, auf welche Kollege Morscher schon einleitend hingewiesen hat, nicht notwendig wäre -, durch eine Verbesserung des Föderalismus und auch der Stellung des Bundesrates die Glaubwürdigkeit der Demokratie zu mehrten, die, und damit lassen Sie mich schließen, durch den Föderalismus mehr erhält als eine bloß organisatorische Form. Ich danke Ihnen.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Ich danke Herrn Prof. Dr. Schambeck. Wir kommen nun zu unserem letzten Referenten Oberkommissär Dr. Erich Reiter, der zur Thematik „Organisatorische Maßnahmen zur Wahrung der Länderinteressen im Bundesrat“ sprechen wird.

Oberkommissär DDr. Erich Reiter, Wien

Organisatorische Maßnahmen zur Wahrung der Länderinteressen im Bundesrat

Meine Aufgabenstellung im Rahmen dieser Enquete besteht darin, zu untersuchen, ob und welche organisatorischen Maßnahmen in der Lage wären, dem Bundesrat die Wahrung der Interessen der Länder zu ermöglichen, das heißt, ihn zu einem Interessenvertreter der Länder auszugestalten. Ich werde mich daher mit der Entwicklung und der Kompetenzausstattung unserer Länderkammer nicht mehr auseinandersetzen, als dies im Rahmen meiner Aufgabenstellung erforderlich ist. Ich möchte nur, bevor ich auf das eigentliche Thema eingehe, in gestraffter Form noch einmal zusammenfassen, welche Funktion der Länderkammer in der heutigen Zeit und aufgrund des Wandels des Inhaltes heutiger Bundesstaatlichkeit zukommt bzw. zukommen kann. Dies auch deshalb, weil es zu ergründen gilt, warum man sich überhaupt die Mühe macht, Vorschläge für eine Reform bzw. Weiterentwicklung der österreichischen Länderkammer zu erstellen und nicht besser aus realpolitischen Erwägungen den Bundesrat entweder ganz einfach vergißt oder ihn abschafft und andere Formen der Mitwirkung der Länder an der Willensbildung im Bund sucht.

Zuerst will ich ausgehend von der historisch-politischen Einmaligkeit eines jeden Bundesstaates in Übereinstimmung mit der Mehrheit der bedeutenden österreichischen Staatsrechtslehrer die Republik Österreich nach wie vor als einen Bundesstaat, wenn auch mit starken unitaristischen und zentralistischen Zügen, qualifizieren. Entscheidendes Kriterium für die Qualifikation als Bundesstaat ist nach der Lehre Kelsens von den drei Ebenen des Bundesstaates sicher das Vorhandensein mehrerer gleichwertiger Rechtsordnungen. Terminologische Überlegungen, wie die, daß man Österreich von einem politologischen Gesichtspunkt aus auch als einen dezentralisierten Einheitsstaat betrachten kann, spielen insofern keine Rolle, als durch die theoretische Aberkennung der Anerkennung des Bundesstaatscharakters das Bund- Länderverhältnis keine wie immer geartete Veränderung erfährt.

Unabhängig von terminologischen Fragestellungen müssen wir aber auch zur Kenntnis nehmen, daß es den langfristigen Prozeß der Unitarisierung im Bundesstaat gibt. Konrad Hesse hat diesen Prozeß für die Bundesrepublik Deutschland bereits vor rund 20 Jahren beschrieben; er besteht in der Konzentration der staatlichen Aufgaben beim Bund und in der fortschreitenden Selbstkoordination der Länder. Dieser Prozeß ist auch für die Republik Österreich festzustellen, wenngleich im verlangsamten Ausmaße, was allerdings dadurch begründet ist, daß die bundesstaatliche Erscheinungsform Österreichs schwächer ausgeprägt ist als die westdeutsche und der Unitarisierungsprozeß daher gemächlicher sein muß und trotzdem auch in dieser gemächlicheren Form für den Weiterbestand des Bundesstaates ungleich bedrohender sich darstellt. Gerade die Selbstkoordinierung der Gliedstaaten, eine von den Theoretikern als

zukunftsweisend erachtete Verhaltensweise für die Länder, zeigt die offensichtliche Notwendigkeit, auf eine eigene Ordnungsgewalt der Gliedstaaten, die inhaltlich verschiedene Ordnungen erzeugt, freiwillig zu verzichten. Die Differenziertheit innerhalb des Bundesstaates wird eine abnehmende Tendenz haben. Worin besteht jedoch dann noch die Grundlage der Bundesstaatlichkeit? Sie wird nur mehr bedingt im Gedanken des Föderalismus zu suchen sein, und es werden immer häufiger Zweckmäßigkeitsüberlegungen für die Beibehaltung des Charakters des unitarischen Bundesstaates gesucht werden müssen. Der Bundesstaat wird sich jedoch weiterhin als jene Organisationsform anbieten, in der anstelle einer nur mehr bedingt wirksamen vertikalen Gewaltenteilung eine verstärkte horizontale Gewaltenteilung einsetzen und somit die Bundesstaatlichkeit eine Ergänzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung bewirken kann. Diese horizontale Gewaltenteilung besteht, wenn die Länder schon im stärkeren Ausmaße auf die eigenständige Ausgestaltung ihrer Teilrechtsordnungen verzichten müssen, in einer verstärkten Teilnahme an der Willensbildung im Bund. Was die Länder an Landesgewalt einbüßen, muß ihnen durch eine mittelbare Beteiligung an der Bundesgewalt ersetzt werden. So wird es den Ländern möglich sein, ein weiteres Stück politisches Leben zu führen und ihre Staatsnatur in der Teilnahme an der Bundesgewalt verwirklicht zu sehen. Denn, bedeuten uns die Länder mehr als nur noch formal sich von autonomen Selbstverwaltungskörpern unterscheidende Untergliederungen, wollen wir nicht eine bundesstaatliche Fiktion sondern einen bundesstaatlichen Zustand, so müssen wir wohl jene Forderung der Bundesstaatstheoretiker berücksichtigen, die den Gliedstaaten existentielle und nicht organisationsrechtlich verliehene Freiheit unterstellen und die sozialtechnische Funktion des Bundesstaates in der Bewahrung maximaler Freiheit der Gliedstaaten sehen.

Die stärkere Beteiligung der Länderkammer an der Willensbildung im Bund ist daher eine konkrete Weiterentwicklungsmöglichkeit des Bundesstaates hierzulande.

Wenn ich nun zu meiner eigentlichen Aufgabenstellung zurückkehre, so ist die Fragestellung die: Welche organisatorischen Maßnahmen versetzen den Bundesrat in die Möglichkeit, die Länderinteressen besser als bisher zu vertreten?

Eigentlich müßte man diese Frage ja so formulieren, welche Maßnahmen geeignet wären, damit der Bundesrat in Zukunft im Gegensatz zu seiner bisherigen Praxis überhaupt die Interessen der Länder vertritt. Abgesehen nämlich von der als eher geringfügig zu beurteilenden Aktivität des Bundesrates hat sich dieser zweifellos nicht als Länderkammer profiliert. Erst in den letzten Jahren waren Ansätze dazu erkennbar. Warum das so ist und warum er nur als Plagiat des Nationalrates gilt, das bestenfalls zur Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle einer Minderheitsfraktion des Nationalrates benützt wird, wird in der Literatur unterschiedlich beantwortet. Als Gründe werden angegeben:

- Der Bestellungsmodus für den Bundesrat nach Parteienproporz der Landtage ergibt, daß im Bundesrat die gleichen Parteien wie im Nationalrat vertreten sind und daher die gleiche Interessensvertretung erfolgt.
- Die Kompetenzausstattung des Bundesrates ist nicht so, daß er tatsächlich in die Bundesgesetzgebung eingreifen kann.
- Die politische Homogenität des gesamten Bundesstaates (vielleicht Vorarlberg ausgenommen) bewirkt eine Unterordnung der Landesinteressen unter die Gesamtinteressen.
- Die Struktur des Parteienstaates bewirkt in Anbetracht der späten Einschaltung des Bundesrates schon seine Unwirksamkeit, da die Willensbildung innerhalb einer Partei vor der Beschlußfassung im Nationalrat erfolgt und somit eine spätere Korrektur durch den Bundesrat praktisch ausgeschlossen ist.
- Die Länder haben kein besonderes Interesse an der Tätigkeit des Bundesrates.

All diese Gründe sind richtig. Ein entscheidender Faktor ist aber sicher der Umstand der völlig unzureichenden Kompetenzausstattung des Bundesrates. Eine fundierte Analyse über das Versagen des Bundesrates ergibt, daß er als Länderinteressenvertreter ungeeignet ist, solange er keine entscheidenden Mitwirkungsrechte an der oberstaatlichen Willensbildung hat. Die Länder bedienen sich nicht einer kompetenzschwachen Länderkammer, sondern anderer Möglichkeiten, um ihre Anliegen durchzusetzen. Es wäre ja auch tatsächlich vergeudete Kraft, alle Energien in den Bundesrat zu legen und dann in diesem Gremium und mit diesem Gremium doch nichts ändern zu können.

Betrachten wir die Tätigkeit des Bundesrates näher, so werden wir feststellen, daß er von seinen weniger bedeutsamen Kompetenzen wie Resolutionen, Interpellationen und der Mitwirkung an der Bestellung von Organwaltern ständig Gebrauch macht und damit ein gewisses parlamentarisches Leben entwickelt. Von den bedeutsameren Kompetenzen, wie dem Einspruchsrecht gegen Gesetzesbeschlüsse und Staatsverträge sowie seinem Recht zur Gesetzesinitiation macht der Bundesrat schon weniger bzw sehr unterschiedlich Gebrauch. Besondere Aktivitäten entwickelt der Bundesrat bezüglich dieser Kompetenzen dann, wenn die Mehrheitsverhältnisse anders geartet sind als im Nationalrat. Die Nationalratsminderheit benützt in diesem Falle mit ihrer Bundesratsmehrheit die Länderkammer als Oppositionsinstrument. Dadurch hat der Bundesrat in letzter Zeit, insbesondere in der XI. und XIV. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, eine gewisse Aufwertung als parlamentarisches Gremium erfahren. Hingegen konnte nicht festgestellt werden, daß die Länder in wesentlich stärkerem Ausmaße als früher ihr Interesse auf den Bundesrat richten. Die Länder haben vielmehr neben dem Bundesrat ihre Kooperationsformen wie die Landeshauptleutekonferenzen, Verbindungsstelle und anderes mehr weiter entwickelt, bzw artikulieren sie ihre Interessen entweder im Nationalrat durch Abgeordnete eines bestimmten Landes oder durch Verhandlungen mit der Bundesregierung.

Hätte der Bundesrat mehr Kompetenzen, so wäre auch er mit Sicherheit ein Organ, an das sich die Länder wenden, bzw in dem sie ihre Interessen vorbrächten.

Es ist meines Erachtens daher müßig, über eine Bundesratsreform zu diskutieren, die nicht gleichzeitig mit einer Vermehrung der Kompetenzen des Bundesrates verbunden ist. Organisatorische Maßnahmen alleine könnten durchaus geeignet sein, das parlamentarische Leben des Bundesrates weiterentwickeln zu helfen, sie reichen alleine jedoch keineswegs aus um den Bundesrat zum Länderinteressenvertreter werden zu lassen.

Damit der Bundesrat die Wahrung der Länderrechte als Aufgabe wahrnimmt, sind zwei Voraussetzungen unabdingbar:

1. Er muß von der Rechtsordnung in die Lage versetzt werden, Länderrechte zu vertreten bzw zu verteidigen.
2. Er muß politisch zur Wahrung der Länderrechte motiviert sein.

Auf jene erste Voraussetzung für das tatsächliche Funktionieren eines föderativen Bundesorganes Bundesrat durch Einräumung ausreichender Kompetenzen, die es für die Gliedstaaten lohnenswert machen, sich der Länderkammer als Mitwirkungsorgan im Bund zu bedienen, habe ich im Rahmen meines Referates nicht einzugehen; ich will lediglich eine gewisse Vermehrung der Rechte des Bundesrates als möglich voraussetzen und davon ausgehend zur zweiten von mir aufgestellten Hauptforderung kommen, die durch eine Reihe organisatorischer Maßnahmen realisierbar sein müßte.

Einschub: Die Kompetenzvermehrungen, die ich für erforderlich und eventuell auch für realisierbar halte, sind folgende:

- Einsetzung eines Vermittlungsausschusses, der paritätisch aus Bundesrats- und Nationalratsmitgliedern zusammengesetzt ist, wobei jedes Land mit einem Vertreter im Rahmen des Bundesratskontingentes vertreten sein muß; der Vermittlungsausschuß wird über Verlangen des Bundesrates in den Angelegenheiten, in denen dem Bundesrat ein suspensives Veto zusteht, tätig und zwar hat der Vermittlungsausschuß spätestens vor der dritten Lesung im Nationalrat zusammenzutreten. Dabei wird davon ausgegangen, daß Regierungsvorlagen gleichzeitig dem Nationalrat und dem Bundesrat vorzulegen sind.
- Mit seinem Einspruch gegen einen Gesetzesbeschluß oder Beschluß des Nationalrates kann der Bundesrat auch das Verlangen nach Zusammentritt des Vermittlungsausschusses stellen. In diesem Fall hat der Vermittlungsausschuß vor der Beschlußfassung des Nationalrates über einen möglichen Wiederholungsbeschluß zu tagen.
- Zustimmungserfordernis des Bundesrates (einfache Mehrheit) bei Änderung der Bundesverfassung oder zumindest bei Verfassungsänderungen, die Kompetenzverschiebungen bewirken und bei Änderungen des Finanz- Verfassungsgesetzes.
- Ausbau der rechtlichen und finanziellen Kontrolle der Bundesregierung sowie der rechtlichen und politischen Kontrolle des Bundespräsidenten.
- Einschaltung des Bundesrates in die Finanzausgleichsverhandlungen.

A) Die wesentlichste organisatorische Maßnahme besteht in der Bindung der Bundesratsmitglieder an das sie entsendende Land. Diese Bindung sollte nach Möglichkeit sowohl rechtlicher als auch politischer Natur sein. Das freie Mandat des Bundesratsmitgliedes ist mit dieser Forderung jedenfalls unvereinbar. Möglich sind folgende Bindungen des Bundesratsmitgliedes:

- Bindung an die Weisung der Landesregierung.
- Bindung an im Einzelfall zu fassende Beschlüsse des Landtages.
- Bindung an Beschlüsse eines besonderen Bundesratsausschusses des Landtages.
- Schließlich auch die Bindung an im Einzelfall zu fassende Beschlüsse der Fraktionen des Landtages, die einen oder mehrere Bundesratsmitglieder nominiert haben, für dieselben.

(Ich gehe bei dieser Erörterung davon aus, daß die Proportionalwahlbestimmung für die Landtage bestehen bleibt.)

Am zielführendsten wäre sicher die Bindung der von einem Land entsandten Bundesratsmitglieder an die Weisungen der Landesregierung, da diese am raschesten handlungsfähig ist. Entscheidend ist jedenfalls, daß die Bindung an Kräfte des Landes und damit an Landesparteiorganisationen und eben nicht an die Bundesparteiorganisation besteht.

Man könnte es den Landesverfassungen durch eine bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung überlassen, die diesbezüglichen Regelungen selbst und individuell festzulegen. Da die meisten Landesverfassungen eine proportionale Zusammensetzung der Landesregierungen vorsehen, müßte auch eine Zusammenarbeit der politischen Parteien auf der Landesbasis für Bundesratsweisungen möglich sein. Freilich fragt sich, ob in politisch entscheidenden Situationen das oft gute Klima der Landespolitik aufrechterhalten werden kann. Auch zeigt das Beispiel des deutschen Bundesrates, daß in manchen Fragen die Parteizugehörigkeit der Bundesratsmitglieder gegenüber der Wahrung von Länderinteressen zurücktreten kann, nicht jedoch in Angelegenheiten höchst politischen Charakters.

Die Realisierbarkeit dieser Vorstellungen und das Funktionieren eines der vorgeschlagenen Modelle könnte jedoch deshalb möglich sein, weil es für die Wirksamkeit einer Länderkammer nicht darauf ankommt, in hochpolitischen und ideologischen Fragen die Auseinandersetzung mit der ersten Kammer zu suchen, sondern darauf, zur Wahrung der Länderinteressen Standpunkte gegen die Bundesinstitutionen einzunehmen. Wenn es nun wirklich um die Erhaltung von Länderrechten geht, so müßten eben die Landesorgane und die Landesparteien Farbe bekennen und sich notfalls mit ihren Bundesorganisationen auseinandersetzen. Der aufgewertete Bundesrat gebe ihnen dazu die Gelegenheit.

Dazu ist freilich noch folgende Feststellung erforderlich: Gibt es keinen Föderalismus innerhalb der Parteien mehr, so kann es auf Dauer auch keinen Föderalismus in diesem Staat geben. Eine relative Selbständigkeit der Landesparteien ist hier schon Voraussetzung für die Funktionstüchtigkeit dieser rechtspolitischen Vorschläge. Die Funktionstüchtigkeit ergibt sich dann aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren: Eine stärkere Länderkammer bedingt mehr politisches Engagement in ihr - mehr politisches Engagement in der von den Ländern dominierten Länderkammer bedingt mehr politische Aktivität auf Landesebene - diese bewirkt den Einflußnahmeversuch der Politiker auf die Landespolitik, die Landespolitik hat ihrerseits eine Möglichkeit der legalen Auseinandersetzung mit den Bundesorganisationen durch die starke Länderkammer - die Landesparteien und die Landespolitiker können dadurch an Selbständigkeit gewinnen - diese Selbständigkeit der führenden Kräfte der Landespolitik garantiert noch am ehesten die spezielle Interessenvertretungsfunktion der Länderkammer und verhindert deren Absinken zur bloßen Wiederholung des Nationalrates.

Die Ersetzung der Proportionalitätswahlverpflichtung der Landtage durch freie Wahl der Bundesratsvertretung durch die Landtagsmehrheit läßt die Handhabung des Weisungsrechtes leichter organisierbar erscheinen, ist aber als Reformforderung ungleich schwieriger durchsetzbar.

- B) Eine organisatorische Maßnahme, von der starke psychologische Auswirkungen zu erwarten wären, bestünde in der Auswahl der in den Bundesrat zu Entsendenden und zwar dergestalt, daß bedeutende Persönlichkeiten der Landespolitik in den Bundesrat einziehen. Das gescheiterte Experiment des steirischen Landeshauptmannes Krainer in den 60er Jahren kann hier nicht als negatives Beispiel herangezogen werden, da ich ja auch bei diesem Vorschlag von einer bereits aufgewerteten Länderkammer ausgehe.

Hat die Länderkammer gewisse Kompetenzen, so kann es für Mitglieder der Landesregierung durchaus interessant sein, im Bundesrat in Erscheinung zu treten. Landeshauptleute und Mitglieder der Landesregierungen sind aufgrund ihrer Exekutivtätigkeit wahrscheinlich auch weniger von tagespolitischen Auseinandersetzungen motiviert und könnten im Bundesrat eher ein Klima schaffen, das zu einem einheitlichen Vorgehen der Länder führt. Es wäre für den Nationalrat bzw die Bundesregierung auch ungleich schwieriger - und sehr unangenehm - die Einsprüche eines Gremiums zu ignorieren, in dem immerhin die Größen der österreichischen Landespolitik sitzen. Auch hier könnte man die Regelung, ob die Bundesratsvertretungen aus Mitgliedern der Landesregierung bestehen müssen oder nicht, den Landesverfassungen durch bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung überlassen. Um durch eine solche Regelung jedoch die Mitglieder der Landesregierungen arbeitsmäßig nicht zu sehr zu überlasten, wäre vorzusehen, daß Mitglieder der Landesregierungen, die zugleich Mitglied des Bundesrates sind, durch einen ständigen Vertreter im Bundesrat vertreten werden können. Das Regierungsmitglied könnte seine Anwesenheit im Bundesrat auf besonders wichtige Akte beschränken.

- C) Weiters könnte man - was schon oft vorgeschlagen wurde - die Sitzordnung im Bundesrat nach Ländern regeln. Es wäre immerhin ein demonstratives Zeichen, daß die Mitglieder des Bundesrates die Länderinteressen zu vertreten haben.
- D) Größere Bedeutung würde ich einer anderen Maßnahme zumessen, die vielleicht nicht organisatorischen Charakter hat, aber schwer anderswo einzureihen ist, nämlich der finanziellen Entschädigung für die Tätigkeit als Bundesratsmitglied. Ich halte die Regelung, wonach Mitglieder des Bundesrates nur die Hälfte des Bezuges eines Nationalratsabgeordneten erhalten, für eine Abwertung dieser Funktion. Bekäme das Bundesratsmitglied den gleichen Bezug, so wäre dies nicht nur eine optische Aufwertung und Gleichstellung gegenüber den Nationalratsabgeordneten, es bestünde darüber hinaus auch kein materieller Anreiz aus der Tätigkeit im Bundesrat in den Nationalrat überzuwechseln und es könnte eine solche Regelung daher dazu beitragen, die Zusammensetzung des Bundesrates kontinuierlicher zu gestalten und es kann nicht abgestritten werden, daß die längere Verweildauer der Abgeordneten in einem Organ eine Qualitätsverbesserung des Organes bewirkt.
- E) Die Erhöhung der Anzahl der Bundesratsmitglieder erscheint mir ebenfalls eine geeignete organisatorische Maßnahme zur Wahrung der Länderrechte im Bundesrat zu sein. Dabei käme es insbesondere darauf an, den kleinen Bundesländern eine zahlenmäßig größere Vertretung zuzubilligen, weil gerade von diesen Vertretern mehr Aktivitäten und zwar insbesondere Aktivitäten im Interesse der Länder im Bundesrat zu erwarten wären. Man könnte beispielsweise die Mindestanzahl der jedem Land zustehenden Bundesratsvertretung erhöhen oder überhaupt die Vertretung im Bundesrat von derzeit drei bis zwölf auf etwa fünf bis fünfzehn generell anheben. Darüber hinaus wäre auch die Einführung einer abgestuften Bundesratsvertretung nach Rahmengrößen der Länder denkbar. Zum Beispiel könnten Bundesländer mit einer Bevölkerung unter 500.000 Bürgern fünf Vertreter, solche zwischen 500.000 und 1 Million Bürger sieben Vertreter und Bundesländer mit einer Bürgerzahl von mehr als einer Million zehn Vertreter im Bundesrat haben.

Gerade die Veränderung des Schlüssels für die Entsendung der Bundesratsmitglieder dürfte politisch eines der größten Probleme bei einer Bundesratsreform darstellen. Ich halte insbesondere die Einführung eines reinen arithmetischen Prinzipes, also der gleich großen Vertretung jedes Landes im Bundesrat, so sehr dies auch als einziges dem föderalistischen Gedanken wirklich entsprechen würde, für vollkommen illusorisch. Eine solche Zusammensetzung der Länderkammer ist wohl in der Zeit des bündischen Zusammenschlusses verwirklicht, nicht aber in einem fortgeschrittenen Stadium der Integration der Glieder in den Bundesstaat. Was aber 1919/20 schon unmöglich war, wird es heute um so mehr sein.

Die gleich starke Vertretung der Länder im Bundesrat würde - auch bei Anwendung der Proportionalwahlbestimmung für die einzelnen Landesvertretungen - mit Sicherheit eine wesentlich stärkere Differenzierung der parteienmäßigen Zusammensetzung des Bundesrates und des Nationalrates als derzeit bewirken. Wir hätten eine überwältigende Mehrheit der derzeitigen großen Oppositionspartei, was aber auch nur dann zu einer widersprechenden Parteienkonstellation der Volksvertretungskörper führt, wenn die derzeitige Opposition nicht auch die Mehrheit im Nationalrat besitzt. Das Prinzip der arithmetischen Vertretung der Länder im Bundesrat ist zweifellos vom föderalistischen Standpunkt aus grundsätzlich als Forderung aufrecht zu erhalten, es hat jedoch für die Wahrnehmung der Länderinteressenvertretung durch den Bundesrat nicht eine so sehr entscheidende Bedeutung, wie das häufig behauptet wird.

- F) Abschließend sei noch vorgeschlagen, die Arbeitsmöglichkeiten des Bundesrates zu verbessern. Dem Büro des Bundesrates wäre ein eigener Hilfsapparat aus Bundesbediensteten ebenso zur Verfügung zu stellen, wie den Fraktionen der Länder bzw den Fraktionen innerhalb der einzelnen Ländervertretungen ein Hilfsapparat aus Landesbediensteten von den Ämtern der Landesregierungen beigegeben werden sollte. Diese Maßnahme könnte noch durch die Errichtung von Bundesratsausschüssen bei den einzelnen Landtagen zur Betreuung der Landesfraktionen ergänzt werden. Diese Bundesratsausschüsse wären von der Landesadministration entsprechend zu unterstützen. Dadurch, daß die Länder ja über große eigene Administrationsapparate verfügen, könnte sich, sofern diese Apparate in den Dienst der Länderkammer gestellt werden, der Bundesrat von seinem Sachwissen und seinen Arbeitsmöglichkeiten her in gewisser Hinsicht zu einem Gegengewicht der Bundesregierung entwickeln.

Die Summe dieser organisatorischen Maßnahmen, verbunden mit einer gewissen Vermehrung der Kompetenzen könnte durchaus zu einer Aufwertung des Bundesrates zu einem echten Länderinteressensvertreter führen. Voraussetzung ist nur, daß eine Reform des Bundesrates entschieden betrieben wird, was bisher noch nicht geschah. Eine Empfehlung meinerseits wäre: Der Bundesrat sollte selbst initiativ werden, um seine Reform zu betreiben.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Ich danke Ihnen für Ihren Beitrag und eröffne die Diskussion zum Thema Bundesrat - Verbesserung der Stellung der Länderkammer. Wem darf ich das Wort erteilen?
Keine Wortmeldungen? Bitte Herr Klubobmann.

Klubobmann Abg Ernst Winder:

Wenn das Thema zum Bundesrat nicht mehr gewünscht wird, mache ich keine Wortmeldung.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Bitte also Bundesrat. Wer wünscht das Wort? Das scheint nicht der Fall zu sein. Bitte.

Klubobmann Abg Ernst Winder:

Ich bitte um Verständnis, ich wollte diese Frage noch verschieben, aber ich habe gewartet, wie wir mit den Themen durchkommen, dann sehen wir, wie wir mit der Zeit zurechtkommen, es ist jetzt 17.00 Uhr, wir sind also noch in guter Zeit und so möchte ich die Anwesenheit der Fachleute noch zum Anlaß nehmen, um zwei Fragen nachzuschieben, die sich doch für unsere weitere Diskussion als wichtig erweisen werden. Im Statut findet sich zunächst einmal eine Schiedsregelung für alle Streitigkeiten zwischen Land und Bund, sie kennen vermutlich die Stelle, in der für alle Streitigkeiten eine Kommission besetzt wird, die paritätisch agiert und deren Vorsitzender dann letztlich entscheidet. Mich hätte gerade interessiert, was die anwesenden Verfassungsjuristen, also die vormittägige Runde dazu meint und im weiteren, es findet sich hier im Statut eine Bestimmung, wo die Rede davon ist, daß einfache Bundesgesetze durch den Vorarlberger Landtag wegen Gefährdung von Landesinteressen beeinträchtigt werden können und dieser Einspruch durch Wiederholung nicht außer Kraft gesetzt werden kann. Das ist jedenfalls eine Bestimmung, die für uns sehr interessant ist und deren Beurteilung durch die Verfassungsjuristen ich gerne gehört hätte.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Wem darf ich um Beantwortung dieser Frage bitten, bitte Herr Prof. Dr. Morscher.

Univ.Prof. Dr. Siegbert Morscher:

Zur Schiedsregelung meine ich, daß man das Problem des Verfassungsrechtes nicht als politische Frage sehen sollte. Zu politischen Fragen haben wir uns ja eher zurückgehalten, glaube ich. Es ist ein verfassungsrechtliches Problem, das man wahrscheinlich analog regeln kann, wie es bei der Volksanwaltschaft war, nämlich, daß man auf einfacher bundesverfassungsgesetzlicher Ebene bestimmte Erweiterungen vorsehen könnte. Allerdings glaube ich, daß es eine relativ sehr weitgehende ist. Es stellt sich wieder die Frage, ob es eine Gesamtänderung ist. Ich glaube, eher nicht. Aber diese Frage wird sich, glaube ich, praktisch auch nicht stellen. Und dann die zweite Frage, zur Einspruchsmöglichkeit: Hier steht „*der Vorarlberger Landtag*“, der kann das machen. Wenn das global vorgesehen würde, daß zwei oder drei Landtage das können, ist das sicher möglich. Hier stellt sich dann wirklich die Frage der Formulierung, ob man das nur für die Vorarlberger will oder nicht, dann würde sich die vormittägige Diskussion wiederholen, ob Gesamtänderung oder nicht. Aber eine Einspruchsmöglichkeit in bestimmter Weise, daß man das nicht durch einen Beharrungsbeschluß dann hinwegfegen kann, allgemein für einen, zwei, drei oder vier Landtage, das ist ja schon längst in Diskussion.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Sind noch Ergänzungen dazu? Bitte Herr Prof. Pernthaler.

Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler:

Der Grund für die ins Auge gefaßte Schiedsregelung erscheint klar: Es ist die Konsequenz der einseitigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes. Man muß einfach heute klar sagen, daß der Verfassungsgerichtshof nicht so judiziert, wie das sein Schöpfer sich gedacht hat, nämlich als unparteiischer „Schiedsrichter zwischen Bund und Ländern“. Darin liegt der politische Grund für die Schiedsregelung. Wie man das beseitigen kann, das ist wiederum eine politische Frage: Man könnte den Verfassungsgerichtshof anders zusammensetzen, so daß er wirklich paritätisch von Bund und Ländern in gleicher Weise bestellt wird: Dann würde ich fast meinen, daß auch der Verfassungsgerichtshof als Schiedsrichter in Betracht kommt. Der Vorschlag des Statutes fußt offenbar auf der Vorstellung, daß dieses Statut durch einen Vertrag mit dem Bund zustande kommt und daß man einen derartigen Vertrag so ähnlich wie einen völkerrechtlichen Vertrag durch eine gemischte Kommission auslegen kann. Das Ganze auf bundesstaatliche Verfassung übertragen, kann nur bedeuten, daß es hier ein Organ geben soll, das wirklich von beiden Seiten unabhängig ist. Das ist in meinen Augen die Alternative: Es muß eine wirksame Schiedsinstanz gefunden werden, die nicht politisch und organisatorisch von einer Seite derart abhängig ist, wie der jetzige Verfassungsgerichtshof.

Auch die zweite Forderung nach dem Einspruchsrecht gegen einfache Bundesgesetze beruht auf der Vorstellung, daß hier Bund und Länder einander völlig gleichgeordnet gegenüberstehen. Das ist zwar die Grundvorstellung des Bundesstaates; aber daß ein einziges Land ein Bundesgesetz verhindern kann, ist wiederum eine Vorstellung, die nur in einer verlagsmäßigen Regelung einen Platz hat, aber nicht in einem regulären bundesstaatlichen System. Keinesfalls kann in einem solchen System ein Land ein Bundesgesetz, das für alle Länder gelten soll, verhindern. Eine solche Regelung ist für mich zunächst nicht eine allgemeine bundesstaatliche Struktur, sondern typisch für den sog „differenzierten Föderalismus“, wo ein Gliedstaat eine verfassungsrechtliche Sonderstellung besitzt.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Bitte Herr Prof. Dr. Adamovich.

Univ.Prof. Dr. Ludwig Adamovich:

Ich möchte das wiederholen, was ich am Vormittag schon gesagt habe. Wenn man von der Prämisse ausgeht, daß dieses Statut, so wie es vorgesehen ist, nur für das eine Land geschaffen werden soll, dann ergibt sich meiner Meinung nach die Problematik der Gesamtänderung, und zwar auch unter diesen beiden Aspekten. Wenn man es abstrakt sieht, wenn man also sagt, das ist jetzt nicht nur für das Land Vorarlberg geschaffen, das wäre für jedes andere Land auch so, dann würde ich sagen, daß beides sehr, sehr weit geht und beides aus dem bestehenden System der Bund-Länder-Beziehungen sehr weit herausfällt. Beide Forderungen haben natürlich offensichtlich ihre Gründe. Was die Einrichtung dieser Schiedskommission anlangt, so hat es offensichtlich seinen Grund darin, daß man mit der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht zufrieden ist. Wenn man diese Sache als realisierbar diskutiert, dann glaube ich, muß man die ganze Konstruktion des Verfassungsgerichtshofes neu überdenken und zwar nicht nur, was das Verhältnis zwischen Bund und Ländern anlangt, sondern auch noch in jeder anderen Beziehung. Was mir auffällt, ist auch, daß diese Schiedskommission nach Billigkeit entscheiden soll. Ich sehe ehrlich gestanden nicht ganz ein, wie diese Billigkeit ausschauen soll, und wo man den

neutralen Vorsitzenden hernimmt, ist mir auch nicht ganz klar. Hier ist eine ganze Menge von Fragen, die sich stellen, aber das Hauptproblem scheint mir zu sein, daß damit die Gesamtproblematik der Verfassungsgerichtsbarkeit aufgerollt wird.

Was die Sache mit dem Einspruch gegen einfache Bundesgesetzesbeschlüsse wegen Gefährdung von Landesinteressen anlangt, der durch Wiederholung nicht außer Kraft gesetzt werden kann, kann ich mir das rein persönlich dadurch erklären, daß man sich über zwei Dinge ärgert oder geärgert hat. Erstens über das Einspruchsrecht des Bundesrates, das nicht sonderlich effizient ist, und zweitens über das Einspruchsrecht der Bundesregierung gegenüber den Gesetzesbeschlüssen der Landtage, das zugegebenermaßen in einem Bundesstaat außergewöhnlich ist. Ich kenne keinen anderen Bundesstaat, der ein solches Recht des Bundes hat. Um pointiert ein Gegengewicht zu setzen, hat man diese Forderung gestellt, das ist meine persönliche subjektive Deutung.

Landtagspräsident Dr. Martin Purtscher:

Meine Damen und Herren! Noch weitere Fragen? Es scheint nicht der Fall zu sein.

Dann obliegt es mir zum Schluß der heutigen Informationsveranstaltung vor allem den Herren Vortragenden herzlich zu danken, insbesondere den drei Rechtswissenschaftlern, die zum ersten Themenkreis gesprochen haben, Herrn Prof. Dr. Adamovich, Herrn Prof. Dr. Pernthaler und Herrn Prof. Dr. Morscher, die jetzt, wie es sich gezeigt hat, noch bis zum Schluß ausgeharrt haben und das nicht umsonst, denn sie wurden zum Schluß noch einmal befragt, es zeigt sich auch, daß gerade die materielle Kompetenzverteilung, die Stellung der Gliedstaaten im Verhältnis zum Bund doch der Kern des ganzen Problems darstellt. Der Dank gilt aber ebenso allen anderen bis zum Schluß ausharrenden Vortragenden.

Ich bin überzeugt, daß die heutige Veranstaltung bei Ihnen, meine Damen und Herren, eine Vielzahl von Eindrücken und Anregungen hinterlassen hat. Ich hoffe es jedenfalls und ich hoffe sehr, daß wir in den weiteren Beratungen im Rechtsausschuß alles das, was wir heute gehört haben und diskutiert haben, weiter verarbeiten werden können. Ich würde Sie sehr bitten, die Ihnen heute bereits übergebenen Kurzfassungen der einzelnen Referate zu studieren und dann mit einem ausgezeichnet fundierten Wissen über all die Themenkreise, die wir heute gehört haben, in die weiteren Diskussionen im Rechtsausschuß einzubringen. Herzlichen Dank Ihnen allen, insbesondere aber allen jenen, die zur Abwicklung des heutigen Tages beigetragen haben. Damit schließe ich die heutige Veranstaltung.

Anhang I

7. Beilage im Jahre 1979 zu den Sitzungsberichten des XXIII. Vorarlberger Landtages

Petition

Beilage 7

BÜRGERINITIATIVE PRO VORARLBERG

An die
Herren Klubobmänner Ignaz Bättlogg und Alfred Ess
6900 Bregenz

6. November 79

Ihren bereits erfolgten Zusagen gemäß bitten wir Sie, die beiliegende Bittschrift auf Abhaltung einer Volksabstimmung über die Erlangung eines eigenen Statuts für Vorarlberg gemäß § 13 der Geschäftsordnung dem Hohen Landtag zu überreichen.

Wir dürfen darauf hinweisen, daß uns schon in wenigen Tagen nach der Veröffentlichung der Bittschrift so viele Zustimmungserklärungen aus allen Teilen der Bevölkerung zugekommen sind, daß sie das Ausmaß der nach der Landesverfassung für Volksbegehren notwendigen Unterschriftenzahl weit übersteigen.

Wir wiederholen bei diesem Anlaß die in der Bittschrift enthaltene Bitte auf rasche Behandlung mit Zuziehung von Vertretern der Bürgerinitiative. Wir sind dabei der Meinung, daß keinerlei verfassungsrechtliche Zweifel an der Zulässigkeit unseres Begehrens gerechtfertigt sind. Eine Vorarlberger Volksabstimmung kann auch keine für andere Bundesländer maßgebliche Willensäußerung sein, zumal es das verfassungsmäßige Recht zu einer solchen Volksabstimmung nur im Bundesland Vorarlberg gibt. Wir regen an, daß die Volksabstimmung eine entsprechende Zeit vor

den fälligen Gemeinde- und Bundespräsidentenwahlen stattfinden soll.

Ferner läge es im Interesse der Unterzeichner und Unterstützer der Bittschrift, wenn wir im Landtag von den Abgeordneten dahingehend richtig interpretiert würden, daß die Bürgerinitiative Pro Vorarlberg kein Los von Österreich auslösen will und keineswegs nur den alemannischen Teil der Bevölkerung zu verdolmetschen bestrebt ist, sondern alle Vorarlberger, unbeschadet, ob sie hier geboren wurden oder erst zugewandert sind. Sollte der Hohe Landtag eine Möglichkeit sehen, mit anderen österreichischen Landtagen in Verbindung zu treten, um auch diese zu Schritten, mehr Eigenständigkeit anzustreben, zu gewinnen, wäre dies durchaus im Sinne unserer Bürgerinitiative. Hiedurch dürfte jedoch die Behandlung unserer Bittschrift nicht verzögert werden.

Wir verweisen auf unsere Bitte, bei einem zustimmenden Ergebnis der Volksabstimmung eine entsprechende Entschlie-ßung zu fassen und diese unmittelbar der Bundesregierung und als Petition dem National- und dem Bundesrat zuzuleiten.

Für die BÜRGERINITIATIVE PRO VORARLBERG



(Herbert Bereiter)
Zustellungsbevollmächtigter

Anlage Bättlogg

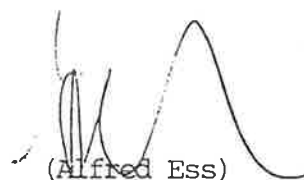
Landtagsabgeordnete
Ignaz Bättlogg und Alfred Ess

An den Vorarlberger Landtag
weitergeleitet

Bregenz, 6. Nov. 1979



(Ignaz Bättlogg)



(Alfred Ess)

Bittschrift

Unter Bezug auf Art. 11 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (Petitionsrecht) und § 13 der Geschäftsordnung für den Vorarlberger Landtag (Bittschriften) stellen die unterzeichneten Vorarlberger Wahlberechtigten an den Vorarlberger Landtag das

Ersuchen,

er wolle im Hinblick auf die vom übrigen Österreich wesentlich abweichende Lage, Geschichte und Bewußtseinshaltung Vorarlbergs gemäß Art. 26 Abs. 5 der Vorarlberger Landesverfassung raschestens eine Volksabstimmung über folgende wichtige Frage ergehen lassen:

«Soll Vorarlberg durch eine Vereinbarung mit dem Bund im Rahmen des österreichischen Bundesstaates mehr Selbständigkeit durch ein eigenes Statut mit nachfolgendem grundsätzlichen Inhalt erhalten?»

«Statut

1. Dem Land Vorarlberg steht die uneingeschränkte Gesetzgebung und Vollziehung in allen Angelegenheiten zu, die es selbst zumindest gleich gut für Vorarlberg besorgen kann. Dazu gehören insbesondere

a) die völlig eigene Landesorganisation,

b) ein solches eigenes Finanzrecht anstelle der ungerechten Steuergesetze aus Wien, daß der Ländeshaushalt überwiegend aus eigener Kraft bestritten werden kann, sowie

c) Schule und Rundfunk, Sozialversicherung, Urproduktion und Umweltschutz, Mietzins- und Milchpreisbildung, Ausländerwesen und Verträge mit Nachbarländern in Landessachen.

Nicht dazu zählen jedenfalls die große Außenpolitik, die militärische Landesverteidigung und der Außenhandel.

2. Änderungen und Ergänzungen der für Vorarlberg geltenden Bundesverfassung bedürfen der Zustimmung des Vorarlberger Landtages. Bei einfachen Bundesgesetzbeschlüssen kann der Vorarlberger Landtag wegen Gefährdung von Landesinteressen Einspruch erheben, der durch Wiederholung nicht außer Kraft gesetzt werden kann.

3. Strittige Fragen über den Bestand, die Auslegung und Anwendung dieses Statuts entscheidet an Stelle des Verfassungsgerichtshofes eine gleichmäßig von Bund und Land und einem neutralen Vorsitzenden zusammengesetzte Schiedskommission nach Billigkeit.

4. Das Statut kann nur durch Übereinstimmung von Bund und Land Vorarlberg geändert oder außer Kraft gesetzt werden.»

In einer Beilage sind Erläuterungen und Begründungen für dieses Statut enthalten, die insbesondere für seine endgültige Festlegung wesentlich sind.

Im Falle eines zustimmenden Ergebnisses der Volksabstimmung wird gebeten, unter Berufung darauf eine der Bittschrift zustimmende EntschlieÙung zu lassen und diese der Bundesregierung und als Petition dem National- und dem Bundesrat zuzuleiten.

Für den Fall von Verhandlungen mit Wien wird gebeten, Vertreter der Unterzeichneten beizuziehen, die von ihnen selbst benannt werden.

Schließlich wird gebeten, die Unterzeichneten über die Behandlung der Bittschrift auf dem laufenden zu halten. Zustellungsbevollmächtigter ist Herbert B e r e i t e r, Schwarzach, Haldenweg 1.

Dornbirn, 6. September 1979

Amann Kurt, Unternehmer, Hohenems
Bereiter Herbert, Techn. Angestellter, Schwarzach
Dipl.-Ing. Kurt Bitschnau, Geschäftsführer, Tschagguns
Prof. Dr. Elmar Blum, Primararzt, Feldkirch
Bösch Ignaz, Metzgermeister, Lustenau
Dörler Manfred, Angestellter, Hard
Fink Armin, Berufsschuldirektor, Lauterach
Florian Eugen, Kaufmann, Dornbirn
Dr. Fürst Karl, Amtstierarzt, Bludenz
Fussenegger Jakob, Stadtpfarrer, Dornbirn
Garzon Manfred, Kaufmann, Hohenems

Dr. Hermann Girardi, Hofrat, Bregenz
Grabher Werner, Kaufmann, Feldkirch
Dr. Elmar Grabherr, Alt-Landesamtsdirektor, Bregenz
Ing. Elmar Greber, Geschäftsführer, Bludenz
Greber Jakob Franz, Jungbauer, Schwarzenberg
Hammerer Hubert, Kaufmann, Egg
Hilbe Herbert, Kaufmann, Dornbirn
Honedner Roman, Angestellter, Hard
Kaufmann Theresia, Angestellte, Reuthe
Konzet Anton, Landwirt, Bludenz
Kräutler Kurt, Kaufmann, Götzis

7. Beilage im Jahre 1979 des XXIII. Vorarlberger Landtages

KR Mäser Ernst, Buchdruckermeister, Bregenz
Marent Roland, Landesbediensteter, Bregenz
Martin Lothar, Zimmermeister, Dornbirn
Dipl.-Ing. Hugo Mathis, Techn. Angestellter, Bregenz
Dipl.-Ing. Mayer Franz Josef, Angestellter, Götzis
Natter Alexander, Lehrer, Wolfurt
Nadler Isolde, Hausfrau, Schwarzach
Netzer Franz, Tischlermeister, Gaschurn
Prof. Dr. Franz Ortner, Götzis
Par Robert, Angestellter, Sattels
Dipl.-Ing. Albert Plankel, Statiker, Bregenz
Ing. Rümmele Manfred, Baumeister, Dornbirn

Rünzler Manfred, Angestellter, Wolfurt
Salzmann Siegfried, Baumeister, Dornbirn
Schedel Julius, Behindertenberater, Feldkirch
Schwendinger Josef, Stickereikaufmann, Lustenau
Tschegg Walter, Angestellter, Götzis
Vetter Günther, Steinmetzmeister, Dornbirn
Dr. Würbel Adolf, Richter, Feldkirch
Dr. Friedrich Narzt, Arzt, Klaus
Dipl.-Ing. Roman Schüßling, Physiker, Klaus
Erika Kalb, Hausfrau, Dornbirn
Spiegel Walter, Unternehmer, Dornbirn
Irene Spiegel, Hausfrau, Dornbirn

Anhang II

9. Beilage im Jahre 1980 zu den Sitzungsberichten des XXIII. Vorarlberger Landtages

Vorlage des Rechtsausschusses

Beilage 9

Gestützt auf Artikel 26 Abs. 5 der Landesverfassung legt der Vorarlberger Landtag dem Landesvolk folgende wichtige Frage zur Entscheidung in einer Volksabstimmung vor:

«Sollen Vertreter des Landes mit dem Nationalrat und mit der Bundesregierung in – auch den anderen Ländern offenstehende – Verhandlungen mit dem Ziel eintreten, im Rahmen des österreichischen Bundesstaates dem Land (den Ländern) mehr Eigenständigkeit und den Gemeinden eine Stärkung ihrer Stellung im Sinne der nachfolgend aufgeführten 10 Punkte zu sichern?»

10 Punkte

zur Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates

1. Angelegenheiten, die vom Land selbst besorgt werden können, sollen in seine Zuständigkeit fallen, um so die Bedürfnisse der Bevölkerung und die Verhältnisse im Land besser berücksichtigen zu können, die kulturelle Vielfalt zu gewährleisten und die Staatstätigkeit möglichst kostengünstig zu gestalten.
In Anwendung dieses Grundsatzes ist eine Stärkung der Zuständigkeiten bzw. der Mitbestimmungsrechte des Landes insbesondere in folgenden Angelegenheiten herbeizuführen:
 - a) Wohnungswesen (z.B. Wohnbauförderung) sowie Teile des Mietenrechtes;
 - b) Schulwesen (z.B. Mitsprache bei der Gestaltung von Lehrplänen und Schulbüchern), Erwachsenenbildung, Rundfunk (bessere Berücksichtigung der Landesbelange, stärkere Regionalisierung), Denkmalschutz;
 - c) Land- und Forstwirtschaft einschließlich des Ernährungswesens;
 - d) Bergbau, Wasserrecht, Wildbach- und Lawinenverbauung, Seilbahnwesen;
 - e) Umweltschutz;
 - f) Sicherheitswesen (z.B. Auflösung der Sicherheitsdirektion), Ausländerwesen (z.B. Ausländerbeschäftigung, Fremdenpolizei);
 - g) Verträge mit Nachbarstaaten.
2. Die Bevormundung des Landes durch die Bundesverfassung ist weitestgehend abzubauen. Das Land soll – gebunden allein an die Grundzüge der Bundesverfassung – sich selbst seine Verfassung geben, Organe und Weg der Gesetzgebung festlegen und die Organisation seiner Behörden und Ämter bestimmen können.
3. Änderungen des Bestandes und der grundlegenden Rechte des Landes dürfen nur mit Zustimmung des Landesvolkes erfolgen.

4. Bei der personellen Besetzung der dem Bund und den Ländern gemeinsamen Organe (insbesondere Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgerichtshof und Rechnungshof) ist den Ländern ein Vorschlagsrecht einzuräumen, das der Gleichordnung von Bund und Ländern entspricht.

5. Landesgesetze, die die Mitwirkung von Bundesstellen bei der Durchführung von Gesetzen vorsehen (z.B. Rettungsgesetz, Katastrophenhilfegesetz), sollen nicht der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen.

6. Dem Land ist durch Übertragung eines Teiles der Abgabenhöhe des Bundes ein seinen Abgaben angemessenes, verfassungsrechtlich gesichertes Recht, Abgaben festzusetzen und einzuhoben, einzuräumen.

7. Die aufgabengerechte Verteilung der Abgabenerträge zwischen dem Bund, dem Land und den Gemeinden hat unter wirksamer Einschaltung des Landes und der Gemeinden zu erfolgen.

8. Auch für jene Angelegenheiten, in denen der Bund, das Land und die Gemeinden als Unternehmer oder Geldgeber (z.B. bei Errichtung öffentlicher Bauten oder bei Vergabe von Förderungsmitteln) auftreten, ist zwischen dem Bund, dem Land und den Gemeinden eine verfassungsgesetzliche Zuständigkeitsverteilung zu schaffen.

9. Durch personelle und organisatorische Maßnahmen ist sicherzustellen, daß insbesondere im Bundesrat mehr als bisher die Interessen der Länder zur Geltung kommen. Das Einspruchsrecht des Bundesrates ist wirksamer zu gestalten. Vor allem ist ein Zustimmungsrrecht des Bundesrates zu Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates, die die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bund und den Ländern oder den Finanzausgleich betreffen, einzuführen.

10. Den Gemeinden sind Begutachtungsrechte in Gesetzgebungsverfahren einzuräumen. Einer bestimmten Zahl von Gemeinden soll, so wie dies in Vorarlberg hinsichtlich der Landesgesetzgebung bereits der Fall ist, auch bezüglich der Bundesgesetzgebung das Recht auf Einleitung von Volksbegehren sowie das Recht, über Gesetzesbeschlüsse Volksabstimmungen zu verlangen, zustehen.

Minderheitsbericht der Sozialistischen Fraktion

ALTERNATIVVORSCHLAG

Mehr Rechte für die Bundesländer:

«Sind Sie dafür, daß die Vorarlberger Landesregierung das von allen Bundesländern gemeinsam erarbeitete und beschlossene Bundesländerförderungsprogramm aus dem Jahre 1976 mit mehr Nachdruck als bisher gegenüber der Bundesregierung vertritt?»

Daraus werden folgende Forderungen beispielhaft angeführt:

- «Grundsätzlich muß verlangt werden, die Bundesverfassung dahingehend zu ergänzen, daß Bundesverfassungsgesetze oder Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, durch die die Rechte der Länder beschränkt werden, erst kundgemacht werden dürfen, wenn zwei Drittel der Landtage hiezu ihre Zustimmung erteilt haben.»
- «Die Länder sollen die Möglichkeit erhalten, in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches mit Zustimmung der Bundesregierung zwischenstaatliche Verträge mit Nachbarländern abzuschließen.»
- «Bei Grundsatzgesetzen soll klargestellt werden, daß es eine Aufsichtsbezugnis des Bundes über die Vollziehung der Länder nicht gibt.»
- «Das Dienstrecht der Bediensteten der Länder und Gemeinden einschließlich des Personalvertretungsrechtes soll zur Gänze Landessache werden.»
- «Das Recht, Gesetzesvorschläge an den Nationalrat zu machen, soll auch jedem Landtag zustehen.»
- «Gegen Gesetzesbeschlüsse eines Landtages soll die Bundesregierung nur wegen behaupteten Eingriffes in die Bundeszuständigkeiten Einspruch erheben können.»
- «Der Denkmalschutz soll in die mittelbare Bundesverwaltung übergeführt werden.»
- «Bei der Bestellung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes soll für ein verstärktes Mitwirkungsrecht der Länder Sorge getragen werden.»
- «Die Verleihung der Staatsbürgerschaft auch auf Grund außerordentlicher Leistungen im Interesse der Republik soll den Landesregierungen übertragen werden.»

– Steuerhoheit:

«Dem in der Bundesverfassung verankerten föderalistischen Prinzip folgend ist – bei grundsätzlicher Bejahung der verbundenen Steuerwirtschaft – in der Aufteilung der Steuerhoheiten ein Katalog zu schaffen, in welchem den Ländern und Gemeinden weitere Landes- und Gemeindeabgaben überlassen und die Ermächtigung zur Erhebung von Zuschlägen eingeräumt werden.

Grundsätzlich wird am Geranken der Steuerhoheit der Länder und Gemeinden festgehalten. Zur Wahrung einheitlicher Besteuerungsgrundsätze und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist bei Erschließung neuer Einnahmemöglichkeiten den Zuschlagsabgaben zu Bundesabgaben der Vorrang einzuräumen.

Sollte die Erschließung neuer Einnahmen auch durch eine bessere Ertragsbeteiligung an entwicklungssträchtigen Bundesabgaben möglich sein, so kann diese Art einer Verbesserung der Finanzausstattung der Länder und Gemeinden als gleichwertig jener durch Erweiterung von Zuschlagsrechten angesehen werden.»

– Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge:

- a) «Der Bund ist zu verpflichten, vor einer gesetzlichen Regelung über die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge mit den Ländern (Gemeinden) Verhandlungen zu führen.»

- b) «Dem Bundesrat ist im Bezug auf Gesetze, die eine Änderung oder Verteilung der Besteuerungsrechte oder Abgabenerträge beinhalten, ein Zustimmungsrecht einzuräumen.»

- c) «Die Finanzierung von Gemeindeverbänden im Umlagenwege ist uneingeschränkt zu ermöglichen.»

- c) «Die Bundesländer (Gemeinden) bedürfen mehr als bisher jener Finanzausstattung, die ihnen die Bewältigung ihrer Aufgaben ermöglicht.»

– Schutzklausel:

«Wenn durch ein Bundesgesetz oder durch eine Verwaltungsmaßnahme des Bundes Einnahmen der übrigen Gebietskörperschaften eine Schmälerung erfahren, ist durch die Bundesgesetzgebung für einen angemessenen Ersatz des Einnahmefalles zu sorgen.»

– Steuerfindungsrecht:

«Jene Steuern, die bisher als ausschließliche bzw. gemeinschaftliche Bundesabgaben normiert sind, aber nicht eingehoben werden, sind aus dem Katalog der ausschließlichen bzw. gemeinschaftlichen Bundesabgaben herauszunehmen.»

– Förderungswesen:

«Das finanzielle Förderungswesen des Bundes ist auf eine neue Grundlage zu stellen und in den Finanzausgleich einzubeziehen.»

ODER

«Sind Sie dafür, daß Vorarlberg über das Bundesländerförderungsprogramm hinausgehende Rechte im Sinne der von ÖVP, FPÖ und PRO VORARLBERG aufgestellten Forderungen verlangt?»

Mehr Rechte für die Gemeinden:

«Sind Sie dafür, daß die Gemeinden die nachstehend angeführten Rechte erhalten, um ihre Aufgaben im Interesse des Bürgers besser erfüllen zu können?»

1. Jede Gemeinde soll das Recht erhalten, zu Landesgesetzen und Verordnungen Stellung zu nehmen.
2. Eine Mehrzahl von Gemeinden, wenn sie zusammen mindestens zehn Prozent der Landesbevölkerung repräsentieren, sollen das Recht erhalten, die Erlassung oder Abänderung von Gesetzen zu beantragen.
3. Eine Mehrzahl von Gemeinden, wenn sie zusammen mindestens zehn Prozent der Landesbevölkerung repräsentieren, sollen das Recht erhalten, eine Volksabstimmung zu beantragen.
4. Die finanzielle Ausstattung der Gemeinden soll ihren Aufgaben entsprechend verbessert werden:
 - a) durch die Abschaffung der Landesumlage,
 - b) durch die Herabsetzung der Sozialhilfelasten für die Gemeinden von 75% auf 50%,
 - c) durch die Herabsetzung der Spitalslasten für die Gemeinden,

- d) durch ein Mitbestimmungsrecht der Gemeinden bei der Erlassung von Verordnungen und Richtlinien, die die finanzielle Beziehung von Land und Gemeinden betreffen.

Mehr Rechte für die Bürger:

«Sind Sie dafür, daß der Vorarlberger Bürger mehr Einfluß auf die Gestaltung des politischen Geschehens im Sinne der angeführten Punkte erhält?»

1. Um die Einrichtungen der direkten Demokratie (Volksabstimmung, Volksbegehren) leichter zugänglich zu machen, ist die Zahl der erforderlichen Unterschriften auf die Hälfte herabzusetzen: D.h.: für die Einleitung einer Volksabstimmung von 10.000 auf 5.000 und für die eines Volksbegehrens von 5.000 auf 2.500.
2. Der Bürger soll die Möglichkeit erhalten, in einer Fragestunde vor versammelter Gemeindevertretung seine Stellungnahme abzugeben und Anfragen an die Gemeindevertreter zu stellen.
3. Um dem Bürger in Vorarlberg leichter zu seinem Recht zu verhelfen, soll – wie in anderen Bundesländern – die Volksanwaltschaft des Bundes (Ombudsmann) auch in Landesangelegenheiten tätig werden können.
4. Um die Kontrolle der Landesregierung und der Landesbehörden wirksamer zu gestalten, soll der Kontrollausschuß des Landtages mehr Rechte erhalten und eine eigene Kontrollstelle des Landtages eingerichtet werden.

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

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

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg

Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorarlberg

Dr. Wolfgang HERZOG, Vorarlberg

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

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

