

Christoph Konrath (Wien)

Dann bleibt es eben so:

Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents

Wesentliche Probleme der österreichischen Bundesverfassung werden seit langem in der Struktur und dem Verständnis der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gesehen. Der Österreich-Konvent hätte durchaus das Potential gehabt, zu einer Versachlichung und Perspektivenerweiterung der Föderalismusdebatte beizutragen. Die vorliegende Aufarbeitung des Beratungsverlaufs macht aber klar, dass im Konvent keine grundsätzliche und umfassende Auseinandersetzung mit dem österreichischen Föderalismus stattgefunden hat. Deutlich wird das vor allem daran, dass sich die politischen Entscheidungsträger nur in Ausnahmefällen an den Konventsberatungen beteiligt haben. (Partei-)politische Positionierungen sind erst in der Schlussphase des Konvents erfolgt. Letztlich bleibt damit alles so, wie es vor dem Österreich-Konvent war. Die Reform der Kompetenzverteilung wurde abermals auf Aspekte partei- und landespolitischer Einflusswahrung reduziert und Fragen der bundesstaatlichen Organisation bleiben wie in den vergangenen Jahren Themen der Verwaltungsreform.

*Keywords: Österreich-Konvent, Föderalismusreform, Kompetenzverteilung, Ausschüsse
Austrian Convention, reform of federalism, distribution of competences, committees*

1. Österreich-Konvent und Bundesstaatsreform

Als inhaltlicher Schwerpunkt der Beratungen des Österreich-Konvents wird – wieder einmal – die ungelöste Frage der Bundesstaatsreform in Erinnerung bleiben.¹ Kein anderes Thema hat die öffentliche Wahrnehmung des Konvents und die Prognosen über das Gelingen einer Verfassungs- und Staatsreform so geprägt. Gerade wohl deshalb wurde die Bedeutung dieser Fragen nach Ende des Konvents wieder relativiert und festgestellt, dass eine neue Verfassung durchaus ohne Reform der Kompetenzverteilung möglich wäre (Khol 2005).

Der Österreich-Konvent hatte die Aufgabe, Vorschläge für eine „grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten“. Die 1994 gescheiterte Bundesstaatsreform, die ebenfalls

eine umfassende Verfassungsreform zum Ziel gehabt hatte (Öhlinger 1995), wurde nunmehr zur Staatsreform transformiert. Im Kontext des österreichischen Verfassungsrechts und der Staatsorganisation muss im Zentrum einer solchen Reform aber die Struktur der Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern und der Einfluss, den die Mitgliedschaft in der EU darauf hat, bleiben (Öhlinger 2005a, 43). Fragen der bundesstaatlichen Organisation prägten daher die Arbeit praktisch aller Ausschüsse des Österreich-Konvents. Exemplarisch sei auf die Frage der Bereinigung der Bundesverfassung (Ausschuss 2) verwiesen, die regelmäßig als großer Erfolg der Konventsberatungen erwähnt wird. Sie ist ohne Reform der Kompetenzverteilung nicht umfassend durchzuführen, da eine wesentliche Ursache für den Umfang und die Zersplitterung

des Verfassungsrechts in den Strukturproblemen der Kompetenzverteilung liegt. Auch die Reform der Verwaltung (Ausschuss 6) ist mit der Problematik der Kompetenzverteilung eng verstrickt. Letztere regelt in ihrer Ausgestaltung im Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) nämlich auch die Vollzugsverantwortung. Mit der Festlegung des Ausschusses 6, die mittelbare Bundesverwaltung beizubehalten, wurden daher die Weichen für die weitere Föderalismusdiskussion im Konvent gestellt. Im Ausschuss 9 (Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit) war die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten ein zentrales Thema und es wurde Konsens über deren Einrichtung erzielt. An dieser Frage war nicht zuletzt die Bundesstaatsreform 1994 gescheitert (Pernthaler/Scherthanner 1995). Denn mit der Einführung von Landesverwaltungsgerichten sind wesentliche Machteinbußen der Landeshauptleute verbunden, die ihren politischen Einfluss in den Ländern nicht zuletzt aus ihrer rechtlichen Stellung im Verwaltungsverfahren gewinnen. Ausschuss 10 hat schließlich über die Reform der Finanzverfassung und damit über den fiskalischen Föderalismus in Österreich beraten (Rossmann 2005).

Von zentraler Bedeutung war aber die Arbeit des Ausschusses 5: Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Regelmäßig machten die anderen Ausschüsse ihre Beratungen von den Ergebnissen dieses Ausschusses abhängig. Ursprünglich war auch vorgesehen, dass der Ausschuss 10 seine Arbeit erst aufnehmen sollte, sobald Konsens über eine Reform der Kompetenzverteilung bestünde (Blümel 2004a). Die Reformvorschläge des Ausschusses 5 hätten daher zum bestimmenden Modell für den österreichischen Föderalismus werden können.

2. Ausgangspositionen

Der Konstituierung des Österreich-Konvents waren einerseits Verhandlungen zwischen VertreterInnen der Bundesparteien und den Ländern, andererseits mediale Auseinandersetzungen über Reformoptionen des Konvents voraus-

gegangen. Die ursprüngliche Idee, den Österreich-Konvent als Parlamentarische Enquete-Kommission und innerhalb eines verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahrens durchzuführen, lehnten die Länder ab. Sie sprachen sich dagegen aus, dieses für den österreichischen Föderalismus so bedeutende Vorhaben als Kommission des Nationalrats durchzuführen und sich damit auch der Geschäftsordnung des Nationalrats zu unterwerfen. Aus diesem Grund wurde der Konvent im außerparlamentarischen Bereich eingerichtet (Khol/Konrath 2004, 570).

Die mediale Diskussion befasste sich neben der Frage nach einer allfälligen Verfassungspräambel (Kneucker 2004) vor allem mit der Reform des bundesstaatlichen Systems und hier im Besonderen mit der Rolle der Landtage. Bußjäger (2004, 253) erkennt darin bereits einen wesentlichen Paradigmenwechsel gegenüber früheren Reformbestrebungen. Er meint, diese kritische bis ablehnende Berichterstattung und die entsprechenden Äußerungen von Vertretern der Industriellenvereinigung und der Wirtschaftskammer (WKÖ) hätten die Länder bereits sehr früh in eine Defensivposition gebracht, aus der sie nicht mehr hervorgekommen wären. Dazu ist festzuhalten, dass die Abschaffung der Landtage zumindest seit den Vorschlägen des damaligen steirischen Landesrats Gerhard Hirschmann 1997 diskutiert wird. Konkret geht es darum, dass seit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 die Notwendigkeit einer dritten Gesetzgebungsebene in Frage gestellt wird. Die WKÖ unterstützte diese Überlegungen ebenso wie der Präsident des Rechnungshofs und nachmalige Vorsitzende des Österreich-Konvents, Franz Fiedler (Fallend 2001, 260ff.).

Der These von Bußjäger steht aber zunächst der Ausgang der politischen Verhandlungen gegenüber: Die Ländervereiter hatten sich nicht nur hinsichtlich der Organisationsform des Konvents durchgesetzt. Sie stellten – sofern man den Wiener Bürgermeister als Präsident des Städtebundes zu den Ländervereitern zählt – vier von zwölf Mitgliedern des Gründungskomitees, das am 2. Mai 2003 die Grundsätze für den Österreich-Konvent und dessen Zusammensetzung festlegte. Mit der oberösterreichischen Landtags-Präsidentin Angela Orthner (ÖVP) hatten

die Länder eine Vertretung im Präsidium, im Konvent standen ihnen weitere 17 Sitze zu: je einer pro Landesregierung und Landtag.² 18 von 70 (bzw. ab Juli 2004: 71) Mitgliedern des Konvents waren also explizite VertreterInnen der Länder. Damit waren die Länder auch in allen Ausschüssen des Konvents – und in diesen fand die inhaltlich bedeutende Arbeit statt – entsprechend stark vertreten.

Im Gründungsdokument (Gründungskomitee 2003, 1) wurde dem Konvent der Auftrag erteilt, eine „Kompetenzverteilung mit dem Ziel, einen klaren, nach Aufgaben gegliederten Kompetenzkatalog zu schaffen.“ Weiters sollten die Grundzüge der Finanzverfassung insbesondere „unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und eines bedarfsgerechten Finanzausgleiches“ beraten werden. Gerade Letzteres würde eine starke Aufwertung des österreichischen Föderalismus bedeuten, stößt aber traditionell auf Ablehnung der Landeshauptleute (Hämmerle 2005). Festgehalten wurde auch, dass die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung (im Sinne des Gründungsdokuments das demokratische, das bundesstaatliche und das rechtsstaatliche Prinzip sowie die republikanische Staatsform) aufrecht bleiben sollten.

Die Grundsätze des Österreich-Konvents waren sehr weit gefasst und in sich zum Teil widersprüchlich (Funk 2004; Lienbacher 2005). Auch wenn sie immer wieder im Konvent, nicht zuletzt durch den Vorsitzenden Fiedler, mahmend zitiert wurden, ist ihnen in den Beratungen nie große Bedeutung zugekommen.³ Allerdings war in den Grundsätzen die Garantie für den Fortbestand des Bundesstaates enthalten, die nicht in Frage gestellt werden konnte. Diskussionen über eine tief greifende Umgestaltung des Bundesstaates oder gar die Abschaffung der Landtage waren daher von vornherein ausgeschlossen.

Die Grundsätze wurden in den Mandaten der Ausschüsse des Konvents konkretisiert. Zunächst hatte das Präsidium einen Ausschuss zur Beratung der Kompetenzverteilung insgesamt, also Gesetzgebung und Vollziehung, vorgesehen (2/P-PR-K).⁴ In der Diskussion der

Mandate in der zweiten Sitzung des Konvents am 10. Juli kam es aber zu einer entscheidenden Wendung: Auf Vorschlag des Konventsmitglieds Johannes Schnizer (SPÖ) wurde das Mandat des Ausschusses 5 auf die Gesetzgebungskompetenzen beschränkt. Die Begründung, die gemeinsame Beratung von Gesetzgebung und Vollziehung wäre zu umfangreich für einen Ausschuss, wurde allgemein gutgeheißen.

Zum Ausschussvorsitzenden wurde vom Präsidium Peter Bußjäger – Landtagsdirektor in Vorarlberg und Leiter des Innsbrucker Instituts für Föderalismus – bestellt, der sich in seinen Schriften klar zur Neuorientierung und Stärkung des Föderalismus in Österreich bekennt (Bußjäger 2002). Unter seiner Mitarbeit wurde das Mandat des Ausschusses 5 formuliert und am 11. September 2003 vom Präsidium beschlossen (8/P-PR-K). Ziel des Ausschusses sollte die Schaffung eines klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Katalogs von Gesetzgebungskompetenzen unter Berücksichtigung der Rechtslage der EU sein.

Dieses Mandat wurde zum Teil sehr scharf kritisiert, da es nach Ansicht von Wiederin (2004) und Öhlinger (2005a) – beide Mitglieder im Ausschuss 5 – die Diskussion eines integralen Bundesstaatskonzepts im Konvent verhinderte. Ein solcher Zugang hätte auch die föderalistische Dimension der Verwaltung, der Kontrolle und Bundesaufsicht sowie der (Verwaltungs-)Gerichtbarkeit miteinbezogen. Wiederin nahm sehr grundsätzlich Stellung und hielt fest, dass der Bundesstaat in den Mandaten der zehn Ausschüsse bestenfalls vorausgesetzt wurde. Weiters suggerierte der Titel des Ausschusses 5, „Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“ (Hervorhebung d. A.), dass alle drei Einheiten künftig auf einer Ebene angesetzt werden könnten. Da aber nie daran gedacht war, dem *Selbstverwaltungskörper* Gemeinde tatsächlich Gesetzgebungskompetenzen zuzuweisen, sprach Wiederin von einer Fehlbezeichnung und vermutete mangelnde Sorgfalt bei der Redigierung des Mandats.

Festzuhalten ist, dass die Geschäftsordnung des Konvents in § 21 Abs. 4 die Möglichkeit

gemeinsamer Sitzungen zweier Ausschüsse vorgesehen hat. Im Ausschuss 5 wurden auch bereits zu Tagungsbeginn gemeinsame Sitzungen mit dem Ausschuss 6 erwogen. Dieses Vorhaben wurde aufgrund mangelnden Interesses der Ausschussmitglieder aber dann nicht mehr weiterverfolgt.

3. Staatsrechtliche Grundlegung und Expertise

Die Diskussion über die Neuordnung der Kompetenzverteilung wird gemeinhin als hochpolitisch charakterisiert. Die Entscheidung für oder gegen eine bundesstaatliche Organisation findet ihre Grundlagen nicht primär in Effizienzüberlegungen oder demokratietheoretischen Argumenten. Sie „steht und fällt mit der Bereitschaft zur Bewahrung und Förderung von Unterschieden“ (Wiederin 2004, 52). In Hinblick auf die Ausgestaltung dieser Entscheidung, möglichen Regelungs- und Konfliktlösungsmodellen und dem Aufzeigen von Problem-bereichen ist die Expertise von JuristInnen und PolitikwissenschaftlerInnen gefordert (Funk 2005, 129; Lienbacher 2005). Eine grundsätzliche „politische Entscheidung“ in Hinblick auf die zukünftige Form des österreichischen Föderalismus wurde im Vorfeld des Konvents aber nicht getroffen (Faber 2005, 163). Es wurde lediglich festgehalten, dass das bundesstaatliche Prinzip unangetastet bleiben und ein klarer, nach Aufgaben gegliederter Kompetenzkatalog geschaffen werden sollte. Das lässt vieles offen und delegiert die entscheidenden Fragen zunächst und in österreichischer Tradition an „die ExpertInnen“. Gerade der Konvent hätte aber diese Trennung von Experten- und Politikerdiskussion, die auch die Bundesstaatsreform gekennzeichnet hatte, verhindern sollen (Khol/Konrath 2005).

Als ExpertInnen gelten in diesen Fragen jedenfalls Verfassungs*juristen*. Unter ihnen herrscht Einigkeit darüber, dass „die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung so weit notleidend geworden ist und in den Steuerungsleistungen geschwächt ist, dass sie als Ursache jener Probleme gilt, die zu lösen ihre Aufgabe

wäre“ (Funk 2005, 127). Die Mängel des bestehenden Systems ergeben sich aus einem Zusammentreffen von Überalterung, strukturellen Defekten und Auslegungsfehlleistungen (Pernthaler 2004, 319ff.). Besonders kritisiert wird die Kleinteiligkeit, Zersplitterung und Starrheit der Kompetenzbestimmungen, die im Wesentlichen auf die Verfassungsgebung 1920/25 zurückgeht und vielfach Organisationsmodelle der späten Monarchie fortsetzt (BKA 1990). Probleme stellen sich gerade in Hinblick auf Österreichs EU-Mitgliedschaft. Die EU verfügt – etwa im Umweltbereich – über weitaus modernere Regelungsansätze und Kompetenzfelder als Österreich, das z. B. keinen Kompetenztatbestand „Umweltrecht“ kennt.

Das Ausschussmandat verbindet die Frage der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern mit der Schaffung eines klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Katalogs von Gesetzgebungskompetenzen. Damit werden aber Zielkonflikte in der juristischen Betrachtung und der politischen Programmatik erzeugt bzw. verstärkt. In Österreich und insbesondere in der Tradition der Reinen Rechtslehre wird nämlich die Auffassung vertreten, dass Kompetenzverteilung juristisch vor allem in der Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen bestünde (Merkel 1921, 338).

Die herrschende juristische Kompetenzauslegung kann bundesstaatliche Kompetenzen daher nicht als Staatsaufgaben oder staatliche Verantwortungsbereiche verstehen, sondern interpretiert sie als tatbestandsmäßig abgeschlossene Handlungsermächtigungen der zuständigen Staatsorgane, die nach deren politischem Ermessen im Rahmen der Verfassung genutzt werden können oder nicht. Um eine Verpflichtung zum Handeln oder eine verfassungsrechtliche Verantwortung einer Gebietskörperschaft zu erzeugen, müsste eine verfassungsrechtliche Staatszielbestimmung zu den Kompetenznormen hinzutreten (Pernthaler 2004, 314). In Anlehnung an die Schweizer Staatsrechtslehre vertritt demgegenüber Pernthaler die Meinung, dass die Kompetenztechnik der Zuweisung von Funktionsbereichen ihrem Wesen nach eine Teilung der Staatlichkeit nach Aufgaben-

bereichen darstellt. Die rechtliche Übertragung von Staatsgewalt geschieht demnach nie zweckfrei, sondern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Verantwortung gegenüber dem Volk als Souverän. Das bedeutet aber, dass die in Kompetenznormen zugewiesenen Staatsaufgaben nicht nur durch Gesetze, sondern auch durch andere Instrumente und Handlungsformen des Staates erfüllt werden können (z. B. Politiken).

Allerdings war jegliche Diskussion über Staatsaufgaben im Konvent im Gefolge der Erfahrungen mit der Aufgabenreformdiskussion 2001 – an welche die WKÖ anschließen wollte (Hochhauser 2004) – und der Rede vom „schlanken Staat“ auf Kritik bei VertreterInnen der Grünen und der SPÖ gestoßen. Die Festlegung eines Staatsaufgabenkatalogs wird dabei – anders als bei Pernthaler – als unzulässige Beschränkung des Staatshandelns im Zeichen des Neoliberalismus verstanden. Die Auseinandersetzung im Konvent wurde hingegen über Grundrechte-Staatsziele-Staatsaufträge versus Präambel-Grundprinzipien geführt (Meyer 2005, 182f.).

Abgesehen von diesen Fragen erweist sich die Forderung nach klaren und abgerundeten Kompetenzen zumal im österreichischen Kontext als sehr schwierige Aufgabe. Der Wunsch nach einer Kompetenzverteilung als klarer Trennungsordnung, die grundsätzlich auf ein Entweder-oder anstatt eines Sowohl-als-auch abzielt (Merkl 1921), lässt sich kaum verwirklichen. Funk (2005) hat daher nachdrücklich auf die Leistungsgrenzen des Rechts aufgrund sprachlicher Unbestimmtheit und individueller Vorverständnisse hingewiesen. Da es sich bei Kompetenznormen um Ermächtigungsregeln handelt, tritt diese Problematik auf der Zuweisungs- und der Regelungsebene auf, was die Komplexität des Problems entscheidend erhöht. Allein die Zusammenfassung von Kompetenztatbeständen unter einen neuen Begriff löst also noch nicht die Frage nach den inhaltlichen Folgen.⁵ Ebenso schwierig ist es, Zuweisungsmuster (Kompetenztypen) und juristische Konfliktlösungsmechanismen zu entwickeln, die Flexibilität, Kohärenz und Konsistenz von „Zuständigkeiten und Aufgaben, Verteilungs-

gerechtigkeit im Verhältnis der Kompetenzträger untereinander und im Staat-Bürger-Verhältnis“ leisten können (Funk 2005, 139). Von grundsätzlicher Bedeutung ist dabei die Frage, ob Konflikte über die Inanspruchnahme von Kompetenzen aufgrund „objektiver“ oder „subjektiver Kriterien“ geklärt werden sollen bzw. können. Eine „objektive Klärung“ würde die Schaffung justizialer Kriterien bedingen, die der Verfassungsgerichtshof auszulegen hätte. Das Abstellen auf „subjektive Kriterien“ favorisiert hingegen (politische) Verhandlungslösungen zwischen Bund und Ländern.

4. Neue Wege der Föderalismusreform?

Der Europäische Verfassungskonvent wird allgemein als Versuch beschrieben, jene Blockaden zu überwinden, zu denen die Logik der Diplomatie des Verhandeln und Feilschens im Rahmen der Regierungskonferenzen führte (Shaw 2003). Im Vergleich dazu werden in Österreich solche Blockaden in der Einstellung gegenüber Verfassungsrecht im politischen Prozess (Öhlinger 2002) und vor allem in den Erfahrungen aus der jahrzehntelangen Bundesstaatsreformdiskussion (Berchtold 1988; Pernthaler 1997) gesehen. Die grundsätzliche Diskussion über die föderale Ordnung ist einerseits durch die Schwäche der Länder im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen und ihres Einflusses auf die Bundesgesetzgebung sowie der finanziellen Beziehungen gekennzeichnet. Andererseits aber zeichnet sich der österreichische Föderalismus durch eine Stärke der Länder – und hier wiederum der Landeshauptleute – im Verwaltungsbereich aus. Daher sind es auch die Exekutiven von Bund und Ländern, die bisherige Bundesstaatsreformversuche dominiert und durch ihre Interessensgegensätze zu deren Scheitern beigetragen haben (Öhlinger 1995).

Die Vielfalt der Interessenslagen lässt sich dabei nicht auf einen Interessensausgleich zwischen Bund und Ländern reduzieren, sondern muss jeweils die Beziehungen zwischen den Ländern und innerhalb der Parteien mit einschließen (Fallend 2003). Sämtliche Reformprozesse sind zudem auf einen durchgehenden

Einigungsprozess zwischen den Ländern angewiesen, der dann auf politischer und administrativer Ebene mit dem Bund verhandelt werden kann. In der Regel führte das von vornherein zu einem schwachen Minimalkonsens, der es nicht ermöglichte, die Wurzeln des bundesstaatlichen Reformbedarfs tatsächlich anzusprechen (Pernthaler 1997).

Hier schlug der Österreich-Konvent insofern einen neuen Weg ein, als er sich auch als Initiative von Parlamentariern deuten lässt und einen neuen Stellenwert der Verfassung im politischen Prozess anstreben wollte (Khol/Konrath 2005, 196). In Hinblick auf Erfahrungen und Anliegen der Bundesstaatsreform hätte daher die Einbindung der Landtage und damit eine stärkere Vertretung gesetzgebender Körperschaften als Chance verstanden werden können. Allerdings wurden gerade mit dieser breiten Einbindung der Länder wieder Blockadeassoziationen in den Konvent getragen. Die Kritik an der Zusammensetzung des Konvents und die Prognosen über Erfolg oder Misserfolg wurde in erster Linie mit den Ländern in Verbindung gebracht (Blümel 2004a).

Bußjäger (2004) sieht in dieser Kritik und der Defensivstellung der Länder das Neue bzw. den Paradigmenwechsel im Österreich-Konvent. Während sich vergangene Bundesstaatsreformprojekte durch aktiv vorgetragene Forderungsprogramme der Länder und – gerade in Bezug auf den EU-Beitritt – die Angewiesenheit des Bundes auf die Kooperation der Länder ausgezeichnet haben, war das diesmal nicht der Fall. Für diese Defensivposition der Länder in der medialen Öffentlichkeit gibt es deutliche Indizien. Allerdings scheint das auch daran zu liegen, dass es den Ländervertretern mit ihren Argumenten nicht gelingt, die vorgebrachten Zweifel – etwa an der Tätigkeit der Landtage – zu zerstreuen (Fallend 2001, 263). Die Diversifizierung und Dezentralisierung, die im Kontext der EU-Regionalpolitik auch in Österreich geschieht, wird in der öffentlichen Debatte kaum erwähnt. Viel öfter wird hingegen auf die Zentralisierungstendenzen durch den EU-Beitritt eingegangen. Eine weitere – entscheidende – Veränderung der Föderalismusdiskussion ist ebenso eng mit Ös-

terreichs EU-Mitgliedschaft verknüpft: Themen der Bundesstaatsreform werden seit 1995 im Sinne von Strukturanpassungen und Stabilitätskriterien zunehmend als Anliegen der Verwaltungsreform im Gesamtstaat verhandelt (Fallend 2003, 46ff.).

5. Das Umfeld der Konventsdiskussion

Die Beratungen des Konvents wurden von zahlreichen Vorhaben der Staatsreform begleitet.⁶ Dazu zählen besonders umstrittene Bereiche im Verhältnis Bund-Länder, von denen manche auch eine Einigung auf eine neue Kompetenzverteilung im Konvent erschwerten. Zudem haben 2003 Landtagswahlen in Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol sowie 2004 in Salzburg und Kärnten stattgefunden. Letztere bewirkten auch eine Änderung der politischen Mehrheitsverhältnisse innerhalb des Österreich-Konvents. Mit dem Wahlsieg in Salzburg stellt die SPÖ zudem wieder drei von neun Landeshauptleuten.

Nach langjährigen Diskussionen erfolgte 2004 die Verankerung einer Bundeskompetenz Tierschutz und damit die Erlassung eines bundeseinheitlichen Tierschutzgesetzes. Von April bis Oktober 2004 fanden Verhandlungen über den Finanzausgleich 2005-2008 und den innerösterreichischen Stabilitätspakt statt. Bemerkenswert ist, dass die VertreterInnen von Bund, Ländern und Gemeinden dabei zwar ein Bekenntnis zur Fortsetzung der Verwaltungsreform im Sinne der Arbeiten des Österreich-Konvents abgaben, dass aber keine Bezugnahme auf Kompetenz- und Finanzverfassungsreform erfolgte. Weitere Reformvorhaben, die die Länder betreffen und zum Teil bereits beschlossen wurden, sind Fragen einer österreichischen Stromlösung, Strukturreformen von Bundesheer, Polizei und Gendarmerie, Bundesbahn und Post, die Unterbringung und Betreuung von Asylwerbern sowie die Neuordnung des Gesundheitswesens. Hinsichtlich der EU haben sich vor allem Fragen der Zukunft der Daseinsvorsorge, der Regionalförderungen und der Auswirkungen der EU-Erweiterung gestellt.⁷

6. Beratungsverlauf und Beratungsinhalte

Der Ausschuss 5 des Österreich-Konvents nahm seine Beratungen am 25. September 2003 auf. Unter den (zunächst) 16 Mitgliedern waren die Landeshauptmänner von Salzburg und Niederösterreich, Franz Schausberger (ÖVP) und Erwin Pröll (ÖVP), sowie Renate Brauner (SPÖ) als Vertreterin der Wiener Landesregierung. Weiters gehörten der burgenländische Landtags-Präsident Walter Prior (SPÖ) und Klaus Wutte (ÖVP) als Vertreter des Kärntner Landtags dem Ausschuss an. Dieter Egger (FPÖ), Albrecht Konecny (SPÖ) und Madeleine Petrovic (Grüne) waren von ihren jeweiligen Parteien als Konventsmitglieder nominiert worden. Der Schwerpunkt ihres Engagements liegt aber in der Landespolitik.⁸ Bundesminister Josef Pröll (ÖVP) vertrat die Bundesregierung im Konvent wie im Ausschuss. Weiters gehörten Ulrike Baumgartner-Gabitzer (ÖVP) und Herbert Scheibner (FPÖ), WKÖ-Präsident Christoph Leitl und die Verfassungsjuristen Bernd-Christian Funk, Gerhart Holzinger und Ewald Wiederin dem Ausschuss an. Ab Dezember wurden Letztere um Theo Öhlinger ergänzt, der mit dem Argument, die Expertise im Ausschuss und die Verbindung zu den anderen Ausschüssen zu stärken, nominiert worden war. Insgesamt hielt der Ausschuss von September 2003 bis November 2004 19 Sitzungen ab.

6.1. Positionen

Jeder Versuch der Darstellung des Beratungsverlaufs ist mit der methodischen Schwierigkeit konfrontiert, dass die einzelnen Ausschüsse nur Beschluss- und Resümeeprotokolle angefertigt haben, in denen der Diskussionsverlauf nicht wiedergegeben wurde. Akteu-rInnen und ihre Standpunkte treten nur dann hervor, wenn sie sich öffentlich zu Wort melden. Im Kontext des Konvents erfolgte das in Form schriftlicher Eingaben (Positionspapiere, Ausschussvorlagen), von Debattenbeiträgen im Plenum des Konvents sowie in Medien und Veranstaltungen außerhalb des Konvents. In Hin-

blick auf die Föderalismusdiskussion im Konvent fällt auf, dass – von wenigen Ausnahmen abgesehen – lange Zeit weder Landesregierungen und Landtage noch Parteien in Bund und Ländern klare Positionen bezogen. Nach Ende des Konvents bestätigte Khol (2005) den Eindruck, dass solche Positionen erst neben den Konventsberatungen erarbeitet wurden: Parallel zum Konvent hatten Verhandlungen der VP-Spitze mit den VP-Landeshauptleuten (die allesamt aber Mitglied im Konvent waren) stattgefunden. Die Kompetenzverteilung zählte dabei zu jenen Themen, die auch aus verhandlungstaktischen Überlegungen erst gegen Ende der Beratungen in den Konvent eingebracht werden sollte.

Im Vorfeld des Konvents hatten die Landtags-Präsidenten am 7. Februar 2003 eine grundsätzliche Erklärung zur Staatsreform abgegeben, deren Forderungen in Anlehnung an das Perchtoldsdorfer Paktum und damit an die gescheiterte Bundesstaatsreform formuliert waren (9/POSP-K). Als einziges Bundesland formulierte Oberösterreich zu Beginn des Konvents seine Positionen. Diese enthalten ein klares Bekenntnis zum Ausbau des Föderalismus, insbesondere was die Umsetzung von EU-Recht betrifft, bleiben aber sonst bei allgemeinen Feststellungen (3/POSP-K). Bezeichnend wirkt dazu ein weiterer Beschluss der Landtags-Präsidenten vom 17. Oktober 2003 (12/POSP-K): Er bringt die Hoffnung auf Beratungsergebnisse zum Ausdruck, die nicht nur das bundesstaatliche Prinzip wahren, sondern auch zu einer Stärkung der Länder führen. Damit wird aber der Eindruck vermittelt, dass die Länder keinen Einfluss auf die Beratungen hätten.

Ganz anders war hingegen die Positionierung der WKÖ, die im September 2003 ihre Vorschläge zu allen Themen des Konvents präsentierte und darin ein Einsparungspotential von 3,9 Milliarden Euro skizzierte. Ein von der WKÖ propagiertes Ziel war die Schaffung einer problemorientierten Kompetenzverteilung, die auf den Grundsätzen der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebiets und des Subsidiaritätsprinzips aufbaut und die Notwendigkeiten, die sich aus der EU-Rechtssetzung ergeben, berücksichtigt (13/AVORL-K).⁹ Der Beratungsverlauf

wurde durch diese frühe Vorlage des WKÖ-Papiers entscheidend geprägt.

Die Forderung nach „Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebiets“ ist als Art. 4 B-VG schon immer Teil der Bundesverfassung. Sie richtet sich gegen tatsächliche Beschränkungen, die 1918/19 von den Ländern gesetzt wurden und die Versorgung Wiens gefährdeten. Spätestens seit dem EU-Beitritt wird dieser Bestimmung aber kaum praktische Bedeutung zugemessen (Öhlinger 2005b, 113). Der Vorschlag der WKÖ bezieht sich hingegen auf die Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder und die Zurückdrängung der Länder aus wirtschaftsrelevanter Gesetzgebung, was letztlich einen hohen Zentralisierungsgrad voraussetzt.

6.2. Ausschussarbeit

Am Beginn der Ausschussarbeit standen die vom Mandat geforderte Auseinandersetzung mit der Frage nach Sinn und Zweck bundesstaatlicher Differenzierung der Gesetzgebung sowie eine Analyse des *status quo*. Diese Punkte – im Sinne der von Wiederin (2004) postulierten „Voraussetzung des Bundesstaates“ – wurden sehr schnell erledigt. Dazu passt der regelmäßig vorgebrachte Hinweis, dass es in der Frage der Kompetenzverteilung primär um praktische Problemlösungen und nicht um theoretische Diskurse gehe. Die Ausschussmitglieder verständigten sich folglich sehr schnell darauf, über neue Rechtssetzungsinstrumente und eine Flexibilisierung und Vereinfachung der Kompetenzverteilung zu diskutieren.

Bereits in der dritten Sitzung am 15. Oktober 2003 einigte man sich auf ein System, das im Gegensatz zur herrschenden Vielfalt an Kompetenztypen auf drei „Säulen“ beruhen sollte: exklusive Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, exklusive Gesetzgebungskompetenzen der Länder und einen dritten Kompetenzbereich mit zwischen Bund und Ländern geteilten Zuständigkeiten. Ein solches Konzept war auch im WKÖ-Vorschlag enthalten. Die grundsätzlichen Überlegungen dazu gehen aber auf die Bundesstaatsreform zurück (BKA 1990) und wurden von Funk in der zweiten Ausschusssitzung skizziert. Die Einführung einer

dritten Säule basiert auf der Überlegung, dass es Bereiche gibt, in denen die Zuständigkeiten von Bund und Ländern nicht auf zweckmäßige Weise „entflochten“ werden können (Bußjäger 2005). Von Beginn an war auch klar, dass sich die Diskussion in erster Linie mit dieser dritten Säule befassen würde.¹⁰ Ebenso wurden die Bund-Länder-Verträge und Verträge der Länder untereinander gemäß Art. 15a B-VG auf die Agenda gesetzt. Weitere Diskussionspunkte sollten die Umsetzung von EU-Recht im Bundesstaat und Flexibilität in Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sein.

In der vierten Sitzung am 7. November 2003 präsentierten Bußjäger (79/AVORL-K), Schnizer (80/AVORL-K) und die WKÖ (81/AVORL-K) Vorschläge für die Neuverteilung der Kompetenzen, die jeweils auf dem skizzierten System aufbauten. Das WKÖ-Modell favorisierte eindeutig den Bund unter dem Prätext einheitlicher Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse. Die dritte Säule wurde bewusst schmal gehalten. Dem standen die Vorschläge von Bußjäger und Schnizer gegenüber, die von der grundsätzlich engen Verflechtung von Bund und Ländern in Österreich ausgingen. Beide sahen eine relativ breite dritte Säule vor, wobei das Modell Bußjäger die Kompetenzen der Länder ausweitete. In der Folge einigte sich der Ausschuss darauf, Stellungnahmen der Ausschussmitglieder zur Gestaltung der Rechtssetzung und Lösung von Kompetenzkonflikten in der dritten Säule einzuholen, um damit eine breite Beratungsgrundlage zu schaffen. In der neunten und zehnten Sitzung wurden dann weitere Modelle der Kompetenzverteilung von Abentung, Hochhauser und Lengheimer (215/AVORL-K) sowie Wiederin (217/AVORL-K) und Funk (368/AVORL-K) präsentiert.

Die Ausschussprotokolle vermitteln zu diesem Zeitpunkt den Eindruck intensiver Beratung und die Ausschussarbeit scheint damit der Idee des Konvents, nämlich der Deliberation zwischen ExpertInnen und Entscheidungsträgern (Blümel 2004b), zu entsprechen. Mit Ausnahme der WKÖ lassen sich nach außen hin nur bedingt Aussagen erkennen, die als Verhandlungspositionen der/einzelner Länder, des

Bundes oder der Parteien zu qualifizieren wären. Auch wenn z. B. Grund zur Annahme besteht, dass Bußjäger zumindest zeitweilig den Standpunkt der Länder vertrat, erfolgte keine öffentlich geäußerte Unterstützung durch Letztere. Eine Ausnahme bilden die von Petrovic artikulierten Positionen der Grünen zu ausgewählten Kompetenzbereichen (89/AVORL-K), die vor allem im Umweltbereich bundesweit einheitliche Regelungen fordern, sowie das von Scheibner und Egger vorgebrachte Modell einer verpflichtenden und freiwilligen Landesgesetzgebung durch den Bundesrat (96/AVORL-K), das insgesamt auf Ablehnung stieß. Es wurde aber neuerlich am 22. November 2004 als FPÖ-Forderung in die Endberatungen des Präsidiums eingebracht.

Entgegen der Ankündigung, sich Fragen der praktisch-politischen Umsetzung widmen zu wollen, diskutierte der Ausschuss nun in sehr abstrakter Weise über Varianten der Ausgestaltung der dritten Säule, der Einflussmöglichkeiten der Bundesgesetzgebung und die Rolle des Bundesrates. Streitfrage war vor allem, ob die Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenzen der dritten Säule aufgrund eines objektiven oder eines subjektiven Bedarfs erfolgen sollte, wer darüber entscheiden und was in politischen Patt- bzw. Blockadesituationen erfolgen sollte (Wiederin 2004). Der Eindruck einer „abgehobenen“ Expertendiskussion wird dadurch verstärkt, dass die tatsächlichen Wortführer und Entscheidungsträger der Bund-Länder-Diskussion, nämlich die Landeshauptleute, Minister Pröll und WKÖ-Präsident Leitl in der Regel nicht an den Ausschussberatungen teilgenommen haben und – wie auch im Plenum des Konvents – durch BeamtInnen und FunktionärInnen vertreten wurden. Die unmittelbare Rückkoppelung zwischen ExpertInnen und PolitikerInnen, die dem Konventsgedanken eigen sein sollte (Lienbacher 2005), wurde dadurch verunmöglicht. Damit konnte weithin auch keine politische Entscheidung über eine neue Kompetenzverteilung vorbereitet werden.

Allerdings muss beachtet werden, dass die juristischen Interpretationen der Kompetenzverteilung durch spezifische Vorverständnisse und damit Einstellungen gegenüber einer föde-

ralistischen Ordnung geprägt sind. Zudem sind auch die ExpertInnen nicht frei von politischen Bindungen. Bußjäger (2005) nimmt sich selbst nicht davon aus, wenn er die Ausschusssitzungen als „Stellvertretertreffen“ bezeichnet. Mit der prolongierten taktischen Zurückhaltung der politischen Entscheidungsträger ging daher auch die Dynamik im Ausschuss verloren.

In der Konventssitzung vom 29. März 2004 (10/KSITZ) wurde anlässlich der Diskussion des Ausschussberichts das Drei-Säulen-Modell als Lösungsweg in der Kompetenzdiskussion gelobt, was wohl auch daran lag, dass es nach wie vor sehr abstrakt war. Politische Entscheidungen, welche die Ausgestaltung eines Modells unter Zuhilfenahme fachlicher Expertise ermöglichen hätten, blieben aus. Die Landeshauptleutekonferenz hat sich im Juni 2004 unter dem Vorsitz Vorarlbergs, das sonst den Ausbau des Föderalismus fordert, nur sehr allgemein dazu geäußert (173/POSP-K). Das Präsidium des Konvents konnte ebenso keine Einigung über weitere Vorgaben für die Konventsberatungen treffen, da die Konflikte über Ziele und Anliegen der Verfassungsreform ab dem Frühjahr 2004 stetig zunahmen (Khol 2005). Jedoch wurde gegenüber der ÖVP zunehmend die Forderung erhoben, Farbe in der Föderalismusdiskussion zu bekennen.¹¹

Eher unbeachtet war inzwischen aber eine wesentliche Entscheidung getroffen worden: Der Ausschuss 6 hatte in seinem Bericht (6/AUB-K) Konsens über die Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung zum Ausdruck gebracht. Damit schieden aber jene Varianten von Gesetzgebungskompetenzen aus, die zwar eine Konzentration der Gesetzgebung beim Bund, aber einen größeren Gestaltungsspielraum der Länder in der Durchführung dieser Gesetze vorgesehen hatten. In der mittelbaren Bundesverwaltung sind die Landesorgane nämlich weisungsgebundene Organe des Bundes. Öhlinger (2005a, 48) betont daher, dass die mittelbare Bundesverwaltung kein föderalismusfreundliches Konzept ist, aber eine wesentliche Machtquelle der Landeshauptleute darstellt. Erkennbar wird Letzteres am eindeutigen Bekenntnis der Landeshauptleute zur Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung, während

ihre Äußerungen zur Kompetenzverteilung knapp ausfielen (173/POSP-K).

Der Ausschuss 5 wurde vom Präsidium am 28. Mai bzw. am 9. Juni 2004 beauftragt, abgerundete Kompetenzfelder zu formulieren und die Zahl der Kompetenztatbestände auf etwa ein Drittel zu reduzieren. Weiters sollte ein Vorschlag für die Aufteilung der neuen Kompetenztatbestände jeweils für ein Zwei- und ein Drei-Säulen-Modell erarbeitet werden (15/MAND-K). Die zuvor skizzierte juristische Problematik kommt hier in Konflikt mit den – nach wie vor vagen – politischen Vorgaben. Letztere scheinen nämlich vom Leitbild einer Trennungsordnung auszugehen und geben nur wenig Anhaltspunkte über den Grad an Politikentflechtung bzw. -verflechtung im Bundesstaat. Im Ausschuss hat sich aber eine überwiegende Meinung für eine neue Form der Verflechtung gebildet, nämlich dahingehend, dass die Kompetenzausübung in der dritten Säule aufgrund subjektiver Kriterien erfolgen sollte. Das bedeutet Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über Kompetenzverteilung und Kompetenzkonflikte. Im Gegensatz dazu steht die Formulierung objektiver, justizialer Kriterien. Letztere wurden gerade von Ländervertretern wegen des Verdachts von Zentralisierungstendenzen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs abgelehnt. Mit der Entscheidung für eine Verhandlungslösung wäre in jedem Fall eine Aufwertung des Bundesrates verbunden, da die Länder über diesen an der Bundesgesetzgebung mitwirken. Hier wurden insbesondere Modelle einer doppelten Mehrheit (also Mehrheit im Bundesrat und Mehrheit der Länder) diskutiert.

6.3. Schlussphase des Konvents

Die weitere Diskussion im Herbst 2004 wurde durch Konsens- und Lösungssuche im Ausschuss, Intensivierung der öffentlichen Debatte über das Scheitern des Konvents sowie Positionierung der Parteien und Landeshauptleute geprägt.

In den Ausschussprotokollen fällt auf, dass die VertreterInnen bestimmter Positionen nunmehr ausdrücklich genannt werden. Dabei werden Übereinstimmungen zwischen WKÖ, Mi-

nister Pröll (bzw. VertreterInnen), SPÖ und Grünen erkennbar, die etwa in Hinblick auf die Regelung von Umwelt-, Energie-, Sicherheits- oder Gesundheitsangelegenheiten eine Konzentration beim Bund favorisieren. Trotzdem konnte im Ausschuss keine Einigung erzielt werden. Ausdrücklich wurde festgehalten, dass die diskutierten Zuordnungen von Kompetenzen immer nur als vorläufig zu erachten sind (15/P-AUF-K). Zu beachten ist aber, dass 2004 gerade diese Themen im Zentrum der Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern standen.

Die ÖVP erklärte am 15. Oktober 2004, noch an ihrem Vorschlag für eine neue Kompetenzverteilung zu arbeiten.¹² Am selben Tag präsentierte hingegen Alfred Gusenbauer das Kompetenzmodell der SPÖ, das in der 14. Sitzung des Konvents am 18. Oktober 2004 in die Beratungen eingebracht wurde. Dieser Vorschlag baut auf dem Drei-Säulen-Modell auf und berücksichtigt frühere Vorschläge von WKÖ, Wiederin und Bußjäger, über die im Ausschuss intensiv beraten worden war. Insoweit könnte man das SPÖ-Modell als mögliche Kompromissvariante bezeichnen. In der Verteilung der Kompetenzen kommt dem Bund ein deutliches Übergewicht zu, an exklusiven Gesetzgebungskompetenzen sind den Ländern neben Landesverfassung und Landesfinanzen, die Raumordnung, das Gemeinderecht oder die Katastrophenhilfe überlassen. Die dritte Säule ist zweigeteilt: Die Gesetzgebung hinsichtlich öffentlicher Aufträge oder Dienstrecht können der Bund oder einzelne Länder grundsätzlich für ihren eigenen Bereich regeln. In allen übrigen Bereichen (Generalklausel), insbesondere Gesundheit, Kultur oder Landwirtschaft kommt die Gesetzgebung den Ländern zu. Der Bund kann aber einheitliche Gesetze erlassen, wenn der Bundesrat feststellt, dass eine einheitliche Regelung erforderlich ist.¹³ Dafür sind eine Mehrheit der Bundesräte und eine Mehrheit von Bundesländern erforderlich, in denen eine Mehrheit der Bevölkerung wohnt. Die Zustimmung eines Bundeslandes wäre gegeben, wenn die Mehrheit der Bundesräte dieses Bundeslands zustimmt.

Der Ausschuss 5 hat in seinen letzten beiden Sitzungen (22. Oktober und 15. November)

noch jeweils kurz über diesen Vorschlag beraten und ihn auch in den Ausschussbericht, der am 5. November vorgelegt wurde, aufgenommen (18/AUB-K). In den Protokollen wird festgehalten, dass dieses Modell von vielen Ausschussmitgliedern positiv aufgenommen wurde, wenngleich es auch einzelne Kritikpunkte an der Ausgestaltung der dritten Säule gegeben hat (19/P-AUF-K). In der Medienberichterstattung wurde aber nicht näher darauf eingegangen. Vielmehr standen die fehlenden Standpunkte der ÖVP zur Kompetenzverteilung im Mittelpunkt des Interesses.¹⁴ Hier spitzte sich alles auf die Klausur des Konventspräsidiums am 22. und 23. November zu.

Dort präsentierte die ÖVP auch einen Entwurf, der nie im Ausschuss erwähnt worden war, was zahlreiche Ausschussmitglieder mit völligem Unverständnis aufnahmen. In der Bewertung von Öhlinger (2005a, 47) bleibt dieser Vorschlag deutlich hinter den im Ausschuss erarbeiteten Konzepten zurück und enthält Elemente, die überhaupt nie diskutiert worden waren. Das ÖVP-Modell enthält im Gegensatz zu allen anderen diskutierten Varianten eine extensive Liste von Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Die dritte Säule wird im Unterschied zu allen anderen Vorschlägen als „kooperative Gesetzgebung“ bezeichnet und ist fast gänzlich auf verfahrensrechtliche Kompetenzen beschränkt.¹⁵ Neu ist weiters die Institution eines „Kompetenzzuordnungsgesetzes“. Damit würde der einfache Bundesgesetzgeber ermächtigt, die einzelnen Kompetenztatbestände näher zu definieren – was die kritisierte Kleinteiligkeit der Kompetenzverteilung auf die Ebene einfacher Gesetze verlagert. Auch in diesem Modell ist eine Variante der „doppelten Mehrheit“ vorgesehen: Alle Gesetzesbeschlüsse der dritten Säule und alle Verfassungsausführungsgesetze bedürfen auch der Zustimmung von fünf Landeshauptleuten. Dazu wurde umgehend angemerkt, dass die ÖVP auf absehbare Zeit fünf Landeshauptleute stellen wird, und eine potentielle Vetoposition damit gesichert erscheint.

Khol (2005, 100) hält dazu fest, dass dieser Vorschlag von VertreterInnen der Bundespartei und den ÖVP-Landeshauptleuten ausgehandelt und „rechtzeitig für die Schlussrunde in den

Konvent eingebracht wurde.“ Er meint auch, dass dieser Vorschlag die Grundlage für einen tragfähigen Kompromiss gewesen wäre, sofern es Verhandlungsbereitschaft auf Seiten der SPÖ gegeben hätte. Dieser Einschätzung stehen allerdings nicht nur die Ablehnung durch VertreterInnen von SPÖ und Grünen, sondern auch die Kritik von Seiten der WKÖ und von Minister Pröll in der 15. Konventssitzung am 1. Dezember 2004 gegenüber (15/KSITZ).

Der Konvent war so organisiert, dass die Sacharbeit in den Ausschüssen erledigt werden sollte. Der bestimmende Einfluss auf den Beratungsverlauf und die Erarbeitung des Konventsberichts lag hingegen beim Präsidium. Anders als das Präsidium des EU-Konvents arbeitete sein österreichisches Pendant aber weitgehend ohne fachwissenschaftliche Unterstützung und Expertise. Gerade in der Schlussphase wurde es im Präsidium üblich, primär anhand von Textvorschlägen zu beraten. Ohne die Assistenz von ExpertInnen war es aber nicht möglich, innerhalb der knappen Zeit und unter hohem Erwartungsdruck ausgereifte Ergebnisse zu formulieren (Faber 2005, 161). Die Ausschüsse wurden nicht mehr damit befasst; im Konvent selbst war keine tiefgehende Diskussion möglich.

Erst in dieser Phase haben sich die Landeshauptleute zu Wort gemeldet und anlässlich ihrer Konferenz am 6. Dezember 2004 in Wien die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beschlossen, in der Burgenland, Niederösterreich, Kärnten und Vorarlberg vertreten waren. Sie sollten eine Länderposition vorbereiten, die anschließend zwischen allen Ländern abgestimmt werden sollte. Ehe das geschah, präsentierte jedoch der Vorsitzende des Konvents am 12. Jänner 2005 seinen Entwurf einer neuen Bundesverfassung. Sein Vorschlag für eine Neuordnung der Kompetenzverteilung weist viele Ähnlichkeiten zu den ersten Konzepten der WKÖ auf. Ein Großteil der Gesetzgebungszuständigkeiten wird also beim Bund konzentriert. Neu ist allerdings, dass die Zuständigkeit zur Vollziehung der Gesetzgebung folgt. Der Fiedler-Entwurf führt damit eine radikale horizontale Kompetenztrennung zwischen Bund- und Ländern durch, die dem überkommenen Verständ-

nis österreichischer Bundesstaatlichkeit diamentral entgegensteht (Öhlinger 2005a, 49f.).

Der burgenländische Landeshauptmann Hans Niessl (SPÖ) präsentierte dann die Vorstellungen der Landeshauptleute – und nicht etwa auch der Landtage – am 19. Jänner 2005 (179/PRVOR-K). Auch dieses Konzept basierte auf einem Drei-Säulen-Modell und knüpfte weitgehend an die Vorschläge von Bußjäger aus dem Herbst 2003 an (79/AVORL-K). Bemerkenswert war freilich der Vorschlag, die Anwendungsfälle der „doppelten Mehrheit“ bedeutend auszuweiten. Neben der Beschlussfassung in der dritten Säule sollte sie auch für Finanzausgleichsgesetze und alle Gesetze, mit denen den Ländern finanzielle Belastungen aufgebürdet werden, gelten. Zudem sollte neben der Mehrheit im Bundesrat auch eine Mehrheit von sieben Ländern (also Landeshauptleuten) für eine Beschlussfassung nötig sein. Anstelle der ungelösten Frage über die Zukunft des Bundesrates wurde also eine deutliche Aufwertung der Landeshauptleutekonferenz vorgeschlagen.

Die Frage der Kompetenzverteilung und damit der Zukunft des österreichischen Föderalismus blieb freilich offen. Weitere Verhandlungen im Präsidium waren nicht mehr möglich.

7. Ausblick

Als wesentliche Probleme der österreichischen Bundesverfassung gelten seit langem die Struktur und das Verständnis der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. In den Analysen des Scheiterns der Bundesstaatsreform wurde folglich nicht nur auf die methodischen Schwächen der seinerzeitigen Vorschläge, der Beratungen und Verhandlungen hingewiesen. Öhlinger (1995) kritisierte vor allem die Argumentation hinsichtlich vorgegebener staatsrechtlicher Kategorien sowie die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach Machtaspekten.

Es war von vornherein klar, dass die Bundesstaatsfrage im Mittelpunkt der Konventsberatungen und der medialen Aufmerksamkeit stehen würde. Der Österreich-Konvent hätte von Organisation, Zusammensetzung und dem öf-

fentlichen Interesse, das ihm entgegengebracht wurde, auch durchaus das Potential gehabt, zu einer Versachlichung und Perspektivenerweiterung der Föderalismusdebatte beizutragen (Blümel 2004b; Lienbacher 2005). Allerdings macht die vorliegende Darstellung des Beratungsverlaufs deutlich, dass im Konvent keine grundsätzliche und umfassende Auseinandersetzung mit und über den österreichischen Föderalismus stattgefunden hat. Zwar beriet der Ausschuss sehr intensiv und entwickelte zahlreiche Modelle zur Neuordnung der Kompetenzverteilung, darüber hinaus wurde aber kaum Bereitschaft zu einer Verbreiterung und Vertiefung der Diskussion erkennbar. Eine Rekonstruktion des Verständnisses bundesstaatlicher Kerngehalte, die Befassung mit der Einbindung Österreichs in das europäische Mehrebenensystem und damit eine zeitgemäße Rechtfertigung des Bundesstaates sind ausgeblieben (Hämmerle 2005).

Deutlich wird das daran, dass sich die politischen Entscheidungsträger, denen in diesen Fragen eine Vermittlerrolle zukommt, nur in Ausnahmefällen an den Konventsberatungen beteiligten. In der Anfangsphase war ein starkes Engagement der Länder festzustellen, das sich entscheidend auf Grundlagen, Zusammensetzung und Organisation des Konvents auswirkte. Die Grundsätze des Österreich-Konvents machten es auch unmöglich, den Bundesstaat und seine Strukturen in Frage zu stellen. Fortan kommentierten die Ländervertreter die Konventsberatungen in erster Linie von außen. Die Ausnahme bilden bestimmte Fragen der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsreform, die im besonderen Interesse der Landeshauptleute stehen. Deutlich wird das an den Finanzausgleichsverhandlungen, in denen auf die Verwaltungsreformvorschläge des Konvents verwiesen wird, sowie in den Stellungnahmen der Landeshauptleute zur Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung.

Dass offenbar keine grundsätzliche und tiefgehende Auseinandersetzung mit dem Föderalismus gewünscht war, wird daran erkennbar, dass (partei-)politische Positionierungen erst in der Schlussphase des Konvents erfolgten. Wie weit die Parteiführungen darin eine *bargaining*-

Reserve gesehen haben, bleibt offen. Denn zu diesem Zeitpunkt war bereits deutlich geworden, dass der Konvent keinen Vorschlag für eine neue Verfassung, sondern eine Sammlung von Modellen und Konzepten präsentieren würde (Khol 2005, 98). Es kam daher auch nicht mehr wirklich zu Verhandlungen über die präsentierten Modelle von ÖVP, SPÖ, Landeshauptleuten und Fiedler. Diese blieben vielmehr nebeneinander stehen.

Letztlich bleibt alles so, wie es vor dem Österreich-Konvent war. Die Reform der Kompetenzverteilung wurde abermals auf Aspekte partei- und landespolitischer Einflusswahrung reduziert, und Fragen der bundesstaatlichen Organisation bleiben wie in den vergangenen Jahren Themen der Verwaltungsreform. Die Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung und die Schaffung von Verwaltungsgerichten in den Ländern sind demnach auch wichtige Punkte der auf den Konvent folgenden Verwaltungsreformgespräche zwischen Bund und Ländern.¹⁶ Die Dominanz der Exekutiven als eine „zentrale Dimension des österreichischen Föderalismus seit 1945“ (Falleng 2003, 19) setzte sich folglich auch im Österreich-Konvent fort.

ANMERKUNGEN

- 1 Ich bedanke mich bei Peter Bußjäger, Jochen Danninger, Ronald Faber und Claudia Kroneder-Partisch für ihre Gesprächsbereitschaft. Barbara Blümel, Marlies Meyer, Stefan Zleptnig und den GutachterInnen der ÖZP danke ich für kritische Lektüre und wertvolle Anregungen. Verbleibende Fehler und Unzulänglichkeiten gehen ausschließlich zu meinen Lasten.
- 2 Einschränkend ist festzuhalten, dass sich nur die VertreterInnen der Landesregierungen (also in der Regel die Landeshauptleute) im Konvent durch *ad hoc* bestellte Beamte, meist höhere Beamte, vertreten lassen konnten. Den VertreterInnen der Landtage kam dieses Recht nicht zu. Sie konnten jedoch auf ihr Mandat verzichten und eine(n) VertreterIn des Landes nominieren. Davon hat z. B. der steirische Landtag Gebrauch gemacht.
- 3 Vgl. dazu aber die Bedeutung des Mandats in den Beratungen des Europäischen Konvents (Magnet 2003).
- 4 Die in Klammer angegebenen Sigel beziehen sich auf die Dokumentart bzw. -nummer im Österreich-

- Konvent. Alle Dokumente sind unter <http://www.konvent.gv.at> abrufbar.
- 5 Z. B. wurde im Ausschuss lange diskutiert, ob ein Kompetenztatbestand „Gewerbe und Wirtschaft“ auch die Zuständigkeiten hinsichtlich Anlagen- und Umweltrecht beinhalte.
- 6 Damit wird auch das umstrittene Verhältnis zwischen Konventsberatungen und „Tagespolitik“ angesprochen (Poier 2004; Faber 2005).
- 7 Siehe dazu die Beiträge in Institut für Föderalismus (2004) und Khol et al. (2003; 2004).
- 8 Nach den Landtags-Wahlen in Salzburg trat die neue Landeshauptfrau Gabi Burgstaller an die Stelle von Schausberger. Ihre Vertretung nahm aber weiterhin Ferdinand Faber, der Leiter des Verfassungsdienstes im Amt der Salzburger Landesregierung wahr. Der neue Vertreter des Kärntner Landtags wurde dessen Präsident, Jörg Freunschlag (FPÖ). Die Vertreterin Wiens, Brauner, wurde am 1. Juli 2004 von Stadträtin Sonja Wehsely (SPÖ) abgelöst.
- 9 Die Frage nach den Einsparungsmöglichkeiten und deren Bedeutung für die Verfassungsreform war während des gesamten Konvents umstritten. Tatsächliche Einsparungseffekte wurden nie belegt. Auf diese Diskussion wird hier aber nicht näher eingegangen.
- 10 Allerdings argumentierte Funk bis zum Ende der Ausschussberatungen auch für ein Zwei-Säulen-Modell, das auf den Grundsätzen der formalen und materiellen Parität von Bund und Ländern bei möglichst symmetrischer Anordnung von Zuständigkeitsbereichen beruht. Dieses Modell zeichnete sich zudem durch eine limitierende und deregulierende Funktion aus, da Bund und Länder mit der gegebenen Kompetenzausstattung auskommen müssten. Siehe 368/AVORL-K.
- 11 Vgl. die Diskussionsbeiträge in Österreichische Juristenkommission (2004) sowie z. B. Die Presse, 24. Mai 2004, 6; Salzburger Nachrichten, 24. Mai 2004, 4.
- 12 APA Nr. 411, 15. Oktober 2004.
- 13 Bei bestehenden Bundeskompetenzen wird weiterhin der Bedarf einer einheitlichen Regelung angenommen.
- 14 Z. B. Die Presse, 18. Oktober 2004, 5; Der Standard, 18. Oktober 2004, 5.
- 15 Eine Generalklausel fehlt, was den Eindruck einer abschließenden Regelung und damit Beschränkung der Gesetzgebungskompetenzen nahe legte.
- 16 Vgl. Wiener Zeitung, 20. Mai 2005, 7.

LITERATUR

- Berchtold, Klaus (1988). Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Wien.
- Blümel, Barbara (2004a): Österreich-Konvent. Die Umsetzung der Verfassungsrevision. Internet: <http://www.konvent.gv.at>

- www.demokratiezentrum.org/pdfs/bluemel_oe_konvent4.pdf.
- Blümel*, Barbara (2004b). Österreich-Konvent – Überlegungen zur Halbzeit. Demokratiezentrum Wien. Internet: http://www.demokratiezentrum.org/pdfs/bluemel_halbzeitbilanz.pdf.
- Bundeskanzleramt Verfassungsdienst (BKA)* (Hg.) (1990). Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), Wien.
- Bußjäger*, Peter (2002). Reform und Zukunft des Föderalismus – ein Konzept der Modernisierung des österreichischen Bundesstaates, Innsbruck.
- Bußjäger*, Peter (2004). Der Österreich-Konvent als Chance oder Inszenierung?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden*, 248–263.
- Bußjäger*, Peter (2005). Klippen einer Föderalismusreform, Innsbruck.
- Faber*, Ronald (2005). Das war der Konvent, in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Günther R. *Burkert-Dottolo*/Stefan *Karner* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004, Wien-München, 151–168.
- Fallend*, Franz (2001). Zwischen politischer Dynamisierung und finanziellen Beschränkungen. Veränderungen im föderalen Gefüge Österreichs 1999/2000, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden*, 250–264.
- Fallend*, Franz (2003). Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven? Die Bund-Länder-Verhandlungen über die Länderförderungsprogramme und die Bundesstaatsreform in Österreich seit 1945, in: Herbert *Dachs* (Hg.): Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat, Wien, 17–67.
- Funk*, Bernd-Christian (2004). Der Österreich-Konvent in der Halbzeit. Über Bedingungen der Möglichkeit einer Reform der Bundesverfassung, dargestellt anhand der Grundrechte, in: *Journal für Rechtspolitik*, 12(1), 1–6.
- Funk*, Bernd-Christian (2005). Reform der Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat, in: Karl *Weber*/Norbert *Wimmer* (Hg.): Vom Verfassungsstaat am Scheideweg, Wien, 127–142.
- Gründungskomitee* (2003). Beschluss des Gründungskomitees vom 2. Mai 2003, Wien. Internet: <http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/PAGE/K/zd/grundsaeetze.pdf>.
- Hämmerle*, Walter (2005). Föderalismus in Österreich. Es bleibt beim Prinzip ohne Substanz, in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Günther R. *Burkert-Dottolo*/Stefan *Karner* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004, Wien-München, 669–682.
- Hochhauser*, Anna Maria (2004). Bundesstaat neu, in: Österreichische Juristenkommission (Hg.): Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven, Wien-Graz, 78–93.
- Institut für Föderalismus* (2004). 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2003), Wien.
- Khol*, Andreas (2005). Österreich-Konvent und Verfassungsreform. Eine Zwischenbilanz, in: *Journal für Rechtspolitik*, 13(2), 95–104.
- Khol*, Andreas/Christoph *Konrath* (2004). Der Österreich-Konvent. Ein Beitrag zum Wandel von Verfassungspolitik in Österreich, in: Hedwig *Kopetz*/Joseph *Marko*/Klaus *Poier* (Hg.): Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation. Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag, Wien-Graz, 559–588.
- Khol*, Andreas/Christoph *Konrath* (2005). Der Österreich-Konvent. Auf dem Weg zu einer neuen Verfassung, in: Österreichische Notariatskammer (Hg.): Festschrift Nikolaus Michalek, Wien, 191–215.
- Khol*, Andreas/Günther *Ofner*/Günther R. *Burkert-Dottolo*/Stefan *Karner* (Hg.) (2004). Österreichisches Jahrbuch für Politik 2003, Wien-München.
- Khol*, Andreas/Günther *Ofner*/Günther R. *Burkert-Dottolo*/Stefan *Karner* (Hg.) (2005). Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004, Wien-München.
- Kneucker*, Raoul (2004). Gott über der, in der, unter der Verfassung?, in: *Zeitschrift für evangelische Ethik*, 48(4), 278–290.
- Lienbacher*, Georg (2005). Verfassungsreform durch Konventsmethode?, in: *Journal für Rechtspolitik*, 13(1), 42–51.
- Magnette*, Paul (2003). Coping with Constitutional Incompatibilities. Bargains and Rhetoric in the Convention on the Future of Europe, Harvard Jean Monnet Working Paper, 14. Internet: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/031401.pdf>.
- Merkl*, Adolf (1921). Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Bd. II, 336–359.
- Meyer*, Marlies (2005). Konventsbilanz, in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Günther R. *Burkert-Dottolo*/Stefan *Karner* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004, Wien-München, 181–201.
- Öhlinger*, Theo (1995). Das Scheitern der Bundesstaatsreform, in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Alfred *Stirnemann* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 94, Wien-München, 543–558.
- Öhlinger*, Theo (2002). Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, in: Heinrich *Neisser*/Sonja *Puntscher-Riekmann* (Hg.): Die Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, Wien, 81–99.
- Öhlinger*, Theo (2005a). Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und der Europäischen Union, in: Thomas *Olechowski* (Hg.): Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung, Wien, 41–51.
- Öhlinger*, Theo (2005b). Verfassungsrecht, Wien.
- Österreichische Juristenkommission* (Hg.) (2004). Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven, Wien/Graz.

- Pernthaler*, Peter (1997). Hat die österreichische Bundesstaatsreform noch Zukunft?, Wien.
- Pernthaler*, Peter (2004). Österreichisches Bundesstaatsrecht, Wien.
- Pernthaler*, Peter/Gert *Schernthanner* (1995). Bundesstaatsreform 1994, in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Alfred *Stirnemann* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 94, Wien-München, 559–596.
- Poier*, Klaus (2004). Der Österreich-Konvent. Charakteristika – Erwartungen – Erfolgsaussichten, in: Herwig *Hösele*/Reinhold *Lopatka*/Wolfgang *Mantl*/Manfred *Prisching*/Bernd *Schilcher*/Andreas *Schnider* (Hg.): Steirisches Jahrbuch für Politik 2003, Graz, 45–61.
- Rossmann*, Bruno (2005). Reform der Finanzverfassung – bitte warten! Braucht Österreich eine neue Finanzverfassung?, in: Daniela *Graf*/Franz *Breiner* (Hg.): Projekt Österreich. In welcher Verfassung ist die Republik?, Wien, 131–156.
- Wiederin*, Ewald (2004). Bundesstaat neu, in: Österreichische Juristenkommission (Hg.): Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven, Wien-Graz, 49–77.

AUTOR

Christoph KONRATH. Referent im Parlamentarisch-Wissenschaftlichen Dienst.

Kontakt: Parlament, Dr. Karl Renner-Ring 3, A-1017 Wien.

E-mail: christoph.konrath@parlament.gv.at