

## Föderalistische Strukturverschiebungen: zur stillen Aufwertung der Länder im Kontext des österreichischen EU-Beitritts

Pressien, Werner

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pressien, W. (1996). *Föderalistische Strukturverschiebungen: zur stillen Aufwertung der Länder im Kontext des österreichischen EU-Beitritts*. (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 28). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Wien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-266925>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Föderalistische Strukturverschiebungen**  
Zur stillen Aufwertung der Länder im Kontext  
des österreichischen EU-Beitritts

**Werner Pressien**

# **Föderalistische Strukturverschiebungen**

## Zur stillen Aufwertung der Länder im Kontext des österreichischen EU-Beitritts

**Werner Pressien**

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 28

**Februar 1996**

Institut für Höhere Studien  
Stumpergasse 56, A -1060 Wien  
Fax: +43/1/597 06 35

Werner Pressien  
Phone: +43/1/599 91-187  
e-mail: [Pressien@ihssv.wsr.ac.at](mailto:Pressien@ihssv.wsr.ac.at)

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien**  
**Institute for Advanced Studies, Vienna**

Die **Reihe Politikwissenschaft** wird von der Abteilung Politologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien herausgegeben. Ziel dieser Publikationsreihe ist, abteilungsinterne Arbeitspapiere einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit und Diskussion zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den AutorInnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Alle Rechte vorbehalten

## Abstract

This article examines the shifts and changes in the structure of Austrian federalism in the context of joining the European Union. In a first section the paper deals with the notion and recurrent patterns of federalism. The following part presents an overview of the legal and substantive aspects of the Austrian federal state. The main argument in this respect is that the essence of Austrian federalism lies primarily in its informal inter-federal conferences (*Länderkonferenzen*). The third chapter deals with the mechanism which was created to secure the participation of the "Bundesländer" at the federal level in matters of European integration. In this respect the "Länderbeteiligungsverfahren" is analysed as a completely new property of the Austrian federal system, which in a way is a *bypass* to the second chamber of the Austrian parliament, the "Bundesrat". In its final chapter the article sets up three criteria - a legal, a structural, and a conflict criterion - to evaluate the extent of changes of the Austrian federal state system in the context of European integration and tests three models of potential future developments in Austrian federalism.

## Zusammenfassung

Der Artikel untersucht die den EU-Beitritt flankierenden Strukturverschiebungen im bundesstaatlichen Gefüge Österreichs. Ausgehend von einer Präzisierung wiederkehrender Grundmuster des Föderalismus, werden in einem weiteren Schritt die formalen und materiellen Determinanten der österreichischen Bundesstaatlichkeit dargestellt. Als Schlußfolgerung wird festgestellt, daß die österreichische Bundesstaatlichkeit in ihrer Funktion von inter-föderalen Einflußmechanismen (*Länderkonferenzen*) bestimmt wird. Die weiteren Ausführungen weisen darauf hin, daß für den EU-Beitritt innerstaatliche Verfahrensmechanismen kreiert werden mußten, die den Ländern gegenüber dem Bund Einfluß- und Mitwirkungsmöglichkeiten am Prozeß der europäischen Integration sicherstellen. Im Zuge dessen wurde das Länderbeteiligungsverfahren etabliert. Diese Entwicklung ging am Bundesrat, traditionell das primäre intra-föderale Organ, vorbei. Abschließend wird versucht, über die Erstellung dreier Kriterien (Rechts-, Struktur- und Konfliktkriterium) Maßstäbe für die Veränderungen im bundesstaatlichen Gefüge im Kontext des EU-Beitritts zu bestimmen und daran anschließend drei Modelle der weiteren bundesstaatlichen Entwicklung in Österreich zu testen.

# Contents

<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>1.    Föderalismus und Bundesstaatlichkeit</b>	<b>2</b>
1.1    Der Begriff Föderalismus	3
1.1.1    Gewährleistung und Konfliktregelungspotential des Föderalismus	7
1.2    Der Bundesstaat als rechtliche Form des Föderalismus	10
<b>2.    Der österreichische Bundesstaat</b>	<b>13</b>
2.1    Historischer Kontext der föderalen Entwicklung in der Republik Österreich	14
2.2    Formale Bundesstaatlichkeit	15
2.2.1    Kompetenzverteilung im legislativen Bereich	16
2.2.2    Kompetenzverteilung im exekutiven und judikativen Bereich	19
2.2.3    Finanzverteilung	20
2.2.4    Kooperativer Föderalismus in Österreich	21
2.3    Materielle Bundesstaatlichkeit	23
2.3.1    Außerrechtliche Determinanten der österreichischen Bundesstaatlichkeit	23
2.3.2    Inter-föderale Einflußstrukturen	24
<b>3.    Mitwirkungsmöglichkeiten der österreichischen Länder am Prozeß der europäischen Integration</b>	<b>28</b>
3.1    Europäische Institutionen und Anknüpfungspunkte für die Länder	28
3.2    Einbindung der Bundesländer in die europäische Integration. Einflußmöglichkeiten im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß	31
3.2.1    Betroffenheit der Länder durch den EU-Beitritt	32
3.2.2    Das Verfahren der Länderbeteiligung am Prozeß der europäischen Integration	34
3.2.3    Teilnahmemöglichkeiten subnationaler Glieder an der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene	41
3.3    Bewertung des Länderbeteiligungsverfahrens aus föderaler Perspektive	42
<b>4.    Zur Zukunft des österreichischen Föderalismus im Lichte des EU-Beitritts</b>	<b>46</b>
4.1    Maßstäbe der Veränderungen im föderalen Gefüge	47
4.1.1    Rechtskriterium: Intra-föderale Einflußstrukturen der Länder	47
4.1.2    Strukturkriterium: Die EU-Infrastruktur der Länder	53

4.1.3	Konfliktkriterium: Das Beispiel Lenzing	59
4.2	Modelle der bundesstaatlichen Entwicklung im Kontext der EU	62
4.2.1	Status quo-Modell	62
4.2.2	Progressives Entwicklungsmodell	63
4.2.3	Nivellierungsmodell	64
5.	Zusammenfassung	64
6.	Literatur	67

## Einleitung

Erinnern wir uns zurück, was waren im Vorfeld der Volksabstimmung über den EU-Beitritt Österreichs die inhaltlichen Schwerpunkte der politischen Auseinandersetzungen? Den öffentlichen Diskurs dominierten Themen wie die Neutralität, die Sicherheitspolitik, der Grundverkehr, Schildläuse, Preissenkungen und allgemeine ökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts. Weitgehend unberücksichtigt in der gesellschaftlichen Meinungsbildung blieb demgegenüber der Komplex der direkten und indirekten Auswirkungen des Beitritts zur Europäischen Union auf die bundesstaatliche Struktur Österreichs. Womit läßt sich das erklären? Nun, überspitzt formuliert scheint es, als hätte die Öffentlichkeit die schwach ausgeprägte bundesstaatliche Struktur Österreichs bereits zu einem so hohen Ausmaß internalisiert, daß das Thema gleich vorweg als politisch irrelevant abgetan werden konnte. Das obwohl das bundesstaatliche Prinzip eines der in der Bundesverfassung festgesetzten Staatsgrundsätze darstellt. Zwar ist die bundesstaatliche Struktur Österreichs formal dürftig ausgeprägt, worauf zahlreiche juristische Studien hinweisen. Doch darf damit der Themenkomplex Föderalismus bzw. der der Bundesstaatlichkeit nicht im Regen stehen gelassen werden. Der Föderalismus eröffnet Möglichkeiten zu einer konsequenten Demokratie mittels staatlicher und gesellschaftlicher Dezentralisation.

Gerade in den vergangenen Jahren konnte die Politikwissenschaft ein abweichendes Bild des österreichischen Föderalismus zeichnen. Darin wurde erkennbar, daß auf der materiellen Ebene die Substanz der Bundesstaatlichkeit in Österreich wesentlich höher zu gewichten ist als auf der rein formalen Betrachtungsebene. Allerdings haben diese Erkenntnisse noch nicht in das öffentliche Bewußtsein eingang gefunden, was sich in der Debatte um den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union zeigte. Die vorliegende Studie will versuchen, diesem manifesten Defizit in der öffentlichen Wahrnehmung entgegenzusteuern. Gerade auf der Föderalismus-Ebene zeigten sich über den Zeitraum des Beitrittsprozesses Österreichs zur EU spannende und richtungsweisende Entwicklungen.

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union drängen sich zwei eng miteinander verknüpfte Fragen auf: Einmal die Implikationen des Beitritts für die föderale Ordnung Österreichs, das heißt inwieweit bei fortschreitender Vergemeinschaftung die Qualität der Bundesländer als staatliche Einheiten beeinträchtigt wird; zum anderen die Organisation des innerösterreichischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in EU-Angelegenheiten, also Fragen hinsichtlich der Mitwirkung der Länder an diesen Entscheidungen.<sup>1</sup>

Die vorliegende Studie gliedert sich in vier Abschnitte. Am Anfang der Arbeit steht eine normative Explikation des Föderalismus (1). Jede normative Untersuchung zum Föderalismus muß sich von der "rein" rechtlichen Fragestellung frei machen. Aus einer Auswertung der

---

<sup>1</sup> Siehe Hrbek, Thaysen (1986) S. 9.



vorliegenden Literatur zu diesem Themenkomplex wird darin zunächst eine Umschreibung wiederkehrender Grundmuster und Strukturbeziehungen erarbeitet. Der konkrete Inhalt des föderalen Prinzips ist der Bundesstaat, der in seiner österreichischen Ausprägung untersucht wird (2). In die Analyse finden sowohl formale als auch materielle Aspekte Eingang. Unter Beachtung dieser Struktur schließt eine Erörterung der bundesstaatlichen Implikationen des EU-Beitritts an (3). Dabei wird zunächst die Einbindung der österreichischen Bundesländer in die europäische Integration thematisiert (Länderbeteiligungsverfahren). Davon ausgehend werden Veränderungen des föderalen Gefüges in Österreich, im Kontext des EU-Beitritts, anhand dreier Kriterien untersucht: dem Rechtskriterium (auf formaler Ebene), dem Strukturkriterium (auf materieller Ebene) und dem Konfliktkriterium. Aus diesen Kriterien wird abschließend versucht werden, Entwicklungstendenzen des österreichischen Bundesstaats abzuleiten (4). Zur Veranschaulichung werden drei Entwicklungsszenarien entworfen: das Status quo-Modell, das progressive Entwicklungsmodell sowie das Nivellierungsmodell. Diesen Modellen werden die entsprechenden Auswirkungen des EU-Beitritts auf die bundesstaatliche Struktur Österreichs zugeordnet.

Diese Untersuchung wurde im Rahmen eines Studienlehrgangs am Institut für Höhere Studien, Abteilung Politikwissenschaft, abgefaßt. Der Autor möchte sich besonders für die Unterstützung und Anregungen seines Arbeitsbetreuers, Dr. Josef Melchior, bedanken.

## 1. Föderalismus und Bundesstaatlichkeit

Die Erörterung der Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Bundesstaatlichkeit setzt zur Klärung der Problemstellung die Festsetzung normativer föderaler Komponenten voraus. Folgerichtig muß zunächst versucht werden, eine generelle Typologie föderaler Strukturen darzustellen. In diesem Kontext wird versucht, den wissenschaftlichen Begriff des Föderalismus hervorzuheben, der in der Staatslehre, der Politikwissenschaft und in den Wirtschaftswissenschaften in verschiedenen Bedeutungen Verwendung findet. Erschwert wird dieses Unterfangen, worauf Herbert Dachs bereits Mitte der 70er Jahre hingewiesen hat<sup>2</sup>, durch das Fehlen einer einheitlichen Theorie und der Vielfältigkeit der historischen Erscheinungsformen des Föderalismus. Ausgehend von diesem theoretischen Fundament soll in einem zweiten Schritt der Begriff der Bundesstaatlichkeit präzisiert werden. Damit wird der Prämisse Rechnung getragen, daß die Erfassung bundesstaatlicher Strukturen auf den Grundlagen föderaler Prinzipien beruht.

---

2 Vgl. Dachs (1975) S. 56.

## 1.1 Der Begriff Föderalismus

*Föderalismus* bezeichnet allgemein ein soziales und politisches Organisationsprinzip. Eine Einschränkung des Begriffs singulär auf den Bereich des Staats- und Verfassungsrechts greift jedoch zu kurz. In eine theoretische Konzeption des Föderalismus lassen sich auch Zusammenschlüsse bzw. Kooperationen auf nichtterritorialer Basis subsumieren. Eine Vielzahl von Verbänden, Großfirmen, Gewerkschaften und supranationalen Organisationen sind beispielsweise föderalistisch strukturiert. In den weiteren Ausführungen wollen wir uns jedoch darauf beschränken, den Föderalismus primär als ein staatliches Organisationsmodell zu verstehen.<sup>3</sup>

Bedingt durch eine bündische Grundstruktur<sup>4</sup> ist der Föderalismus zunächst auf die dauerhafte Existenzmöglichkeit und Freiheitssicherung von Gruppenordnungen abgestellt. Die Intention föderal strukturierter staatlicher bzw. nichtstaatlicher Organisationen richtet sich auf die Teilhabe an größeren kulturellen, ökonomischen und politischen Einheiten aus.

Eine allgemeine Begriffsexplikation legen Esterbauer und Thöni vor:

*"(...) unter Föderalismus [wird] eine auf Dauer angelegte Verbindung von eigenständigen Einheiten zu einer größeren Gesamtheit zur Verfolgung bestimmter gemeinsamer Aufgaben verstanden, wobei eine gewisse (nicht näher definierte) Selbständigkeit auch nach der Verbindung aufrecht bleibt."*<sup>5</sup>

Daniel Elazar betont explizit, daß der Föderalismus, hier auf staatliche Gefüge bezogen, spezifische Strukturen und Prozesse realisiert. Dabei kann für ihn der Begriff zur strukturellen Charakterisierung eines Systems nur dann zielführend angewendet werden, wenn der "process of government" föderalen Prinzipien entspricht.<sup>6</sup> Diese Prinzipien gilt es im folgenden auszuführen.

Im Hinblick auf eine typologische Begriffsbildung föderaler Systeme<sup>7</sup>, mit Bezug eben auf eine Form der modernen Staatlichkeit<sup>8</sup>, sind die strukturellen Elemente einer a.) *dauerhaften Verbindung*, b.) der *Gleichordnung*, im Sinne einer substantiellen *Autonomie*, sowie ferner c.) von *Pluralität* und d.) effektiver wechselseitiger *Partizipation*, hier zu verstehen als weitgehende Entscheidungs- und Mitwirkungsbefugnisse, charakteristisch. Die angeführten idealtypischen

---

3 Vgl. dazu unten "Der Bundesstaat als rechtliche Form des Föderalismus" S. 10ff.

4 foedus - Bündnis, Vertrag, Treueid.

5 Esterbauer, Thöni (1981) S. 9. Vgl. dazu Kostelka, Unkart (1982) S. 338; Weber (1980) S. 26; Weber (1977) S. 62; Elazar (1977) S. 26.

6 Vgl. Elazar (1977) S. 27.

7 Vgl. Pernthaler (1992a) S. 42ff.

8 Tilman Evers formuliert eine Theorie des Föderalismus als eine In-Bezug-Theorie; Siehe Evers (1994) S. 48.

Momente stehen nicht logisch nebeneinander, vergleichbar den Gliedern eines Aggregats, sondern überlappen sich.

Von föderalen Klassifikationen hebt sich der Begriff des *Regionalismus* ab. Im Unterschied zum Föderalismus bezeichnet Regionalismus eine *abgeleitete* regionale Autonomie. Regionen erscheinen somit als vom Gesamtsystem (dezentraler Einheitsstaat) abgeleitete und ihm untergeordnete territoriale Einheiten.<sup>9</sup> Als kennzeichnender Begriff fungiert dabei die *Dezentralisation*. Unter Dezentralisation ist zu verstehen, daß die "umfassendere Gemeinschaft ohne oder sogar gegen den Willen der engeren Gemeinschaft über deren Ordnung entscheiden kann"<sup>10</sup>. Demgegenüber wird ein föderales System, in Abgrenzung zu temporären Allianzen, als eine *dauerhafte Verbindung* von autonomen Gliedern zu größeren, durch gemeinsame Ziele und gemeinsame Organe eigenständig wirkenden Einheiten (Bünden) beschrieben. Daraus folgend wird hier als Glied, im Sinne der österreichischen Länder bzw. der schweizer Kantone, ein territoriales Gebiet bezeichnet, welches durch spezifisch homogene soziale und funktionale Strukturen determiniert wird. Die Verwendung des Begriffs des Gliedstaats zur Beschreibung eines spezifisch lokalisierbaren Raums deutet weniger auf Resultate historischer Entwicklungen hin. Vielmehr wird damit auf sozial produzierte und reproduzierte, in einem kollektiven Bewußtsein verankerte, somit aber änderbare Entitäten verwiesen. Die Integration der Glieder folgt dabei dem Prinzip der *Gleichordnung*. Föderalismus beruht auf der *Autonomie* der Subeinheiten. Der "Bund" (Oberstaat) resultiert aus der Bündelung und Delegation vormals autonom realisierter Aufgaben (absolute Autonomie) der territorialen Einheiten (Gliedstaaten). Der Bund verfügt in seinem Handeln über relative, von den Gliedern abgeleitete Autonomie. Daraus manifestiert sich in föderalen Ordnungen eine Teilung der "Souveränität". Die *Pluralität* der föderalen Autonomiepostulate eröffnet den Raum für tendenziell konfligierende Kooperations- und Koordinationsbestrebungen. Diesen muß im Hinblick auf eine Stabilisierung des föderalen Gefüges institutionell begegnet werden. Eine föderale Struktur basiert grundsätzlich auf Elementen der Koordination und Kooperation (bündisches Element). Weder sind die Glieder (Länder, Kantone) dem Bund untergeordnet, noch besteht ein Subordinationsverhältnis zugunsten der einzelnen Glieder.<sup>11</sup> Dementsprechend stellt jede föderale Ordnung eine Form von Gewalten- bzw. Souveränitätsteilung dar und hebt sich strikt von einer konzentrierten, zentralistischen Souveränitätsauffassung ab. Sie unterscheidet sich signifikant von einer Sichtweise, wonach es in letzter Instanz eines starken Staats, eines mächtigen Souveräns, des Leviathans bedarf, um Menschen zu einen und zu pazifizieren. Die Position der Macht wird durch die doppelte Repräsentation der Glieder und des Bundes dual besetzt, ohne einseitig auf Dauer ausgefüllt oder in Besitz genommen zu werden. Die Verfolgung gemeinschaftlicher Aufgaben impliziert das Element einer effektiven *Partizipation* der Glieder an der relativen Autonomie des Bundes sowie vice versa. Das föderale Prinzip der Mitbestimmung von Teil- bzw. Gliedordnungen an der

---

9 Vgl. Hrbek, Weyand (1994) S. 23f.

10 Kägi (1959) S. 175.

11 Vgl. Weber (1977) S. 62.

Gesamtordnung vernetzt die horizontalen und vertikalen Interaktionsstrukturen. Der föderale Bund konstituiert sich allein in dieser existentiellen Verbindung und dieser Gleichgewichtung.

Eine Zusammenschau der dargestellten Grundelemente ergibt ein Bild, wonach in föderalen Systemen eine unaufhebbare Pluralität hinsichtlich der politischen Einheit und Zentripetalität des Gesamtsystems bzw. des Bundes einerseits und der politischen Vielfalt und Zentrifugalität der Glieder andererseits zum Tragen kommt. Der Dualismus der politischen Existenzen führt zu dem Phänomen, daß der Föderalismus sich ausschließende Tendenzen der Einheitlichkeit (unity) und Vielheitlichkeit (diversity) parallel zu generieren und aufrechtzuerhalten trachtet.<sup>12</sup> Der Begriff beschreibt einerseits eine Verbindung bundesmäßigen Zusammenseins und andererseits einen Pluralismus der politischen Einzeleinheiten.<sup>13</sup> Föderalismus charakterisiert somit eine Struktur der "Vielheit-in-Einheit". Dabei bleiben jedoch die strukturellen bzw. institutionellen Ausformungen von Autonomie und Partizipation unbestimmt. Die Funktionsfähigkeit föderaler Ordnungen unterliegt einem steten Wandel im Sinne einer kontinuierlichen Balance zwischen Einheit und Vielheit. Föderalismus ist somit ein dynamisches Konzept.<sup>14</sup> Die Signifikanz föderalistischer Ordnungen wird durch die Dialektik von Spannungen und Gegensätzen getragen, die in der Form eines möglichst permanenten Gleichgewichts, nicht aber dialektischer Auflösung, gewahrt bleiben muß.

Noch einmal sei betont, daß sich der Bund aus einer Verbindung autonomer, gleichgeordneter Einheiten konstituiert (*horizontale Dimension*).<sup>15</sup> Einhergehend mit dieser Verbindung verändern sich die autonomen Tätigkeits- und Aufgabenbereiche der Subeinheiten. Aufgabenstellungen werden von den Subeinheiten ausgegliedert und unter Beibehaltung von Kontroll- bzw. Partizipationsmöglichkeiten an eine sie überspannende Ebene delegiert (*vertikale Dimension*).<sup>16</sup> Die Teilsysteme werden dem Gesamtsystem gleichgeordnet, zugleich jedoch durch dieses beschränkt "und sind mit ihm gemeinsame Träger der Souveränität, so daß mit der Gewaltenteilung auch eine Souveränitätsteilung verbunden ist"<sup>17</sup>. Die Notwendigkeit der Abgabe von Kompetenzen zugunsten des Gesamtgebildes ist unbestritten. Es entspricht dem Wesen des Föderalismus als gesellschaftspolitisches Ordnungsprinzip, worauf bereits verwiesen wurde, daß sich innerhalb dessen eine Dualität der politischen Existenz manifestiert.

Wenn wir Abbildung I als Leitfaden verwenden, läßt sich der Begriff Föderalismus als ein Kontinuum (im stark umgrenzten Bereich) beschreiben.

---

12 Dies trägt zur unklaren Begriffsverwendung des Terminus Föderalismus im Kontext der europäischen Integration bei. Der Begriff findet dabei sowohl zur Beschreibung von Vereinheitlichungstendenzen als auch von Diffusions- und Gewaltentrennungstendenzen seine Anwendung.

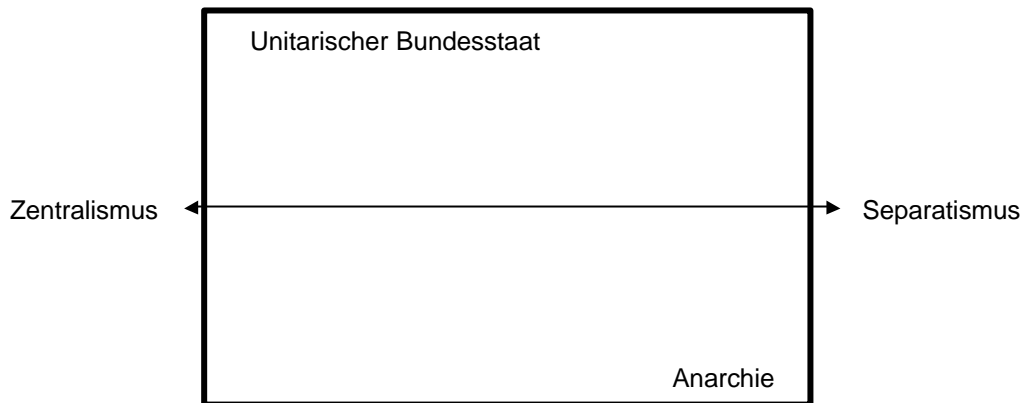
13 Vgl. Weber (1977) S. 62.

14 Vgl. Bothe (1994) S. 22.

15 Eine Bezeichnung dafür findet sich darüberhinaus im Begriff des Substanzföderalismus.

16 Darauf verweist der Begriff des Mitwirkungsföderalismus.

17 Esterbauer (1981) S. 23.

**Abb. I Föderalismus**

An den Enden des Kontinuums liegt einerseits das Element einer monistischen Verbindung (Zentralismus), dem gegenübergestellt findet sich andererseits hingegen ein Pluralismus politischer Einzeleinheiten (Separatismus). Zwischen den Polen verläuft eine graduelle Abstufung der föderalen Souveränitätsteilung. Wie anhand der Graphik veranschaulicht werden kann, erfolgt mit der Annäherung an den rechten, mit Separatismus beschriebenen Pol, eine Verlagerung der Souveränität bzw. der politischen Autonomie auf die Glieder. Die Ebene des Oberstaats erodiert. Dem entsprechen anarchische Konzeptionen.<sup>18</sup> Im Gegensatz dazu konzentriert sich die Zuordnung der Souveränität im Nahbereich des Monismus/Zentralismus zunehmend auf den Oberstaat. Dem korrespondieren in letzter Konsequenz autoritär-etatistische Gesellschaftsordnungen. Innerhalb des föderalen Kontinuums entsprechen dem Modelle des unitarischen Bundesstaats.<sup>19</sup> Als Demarkationslinie hin zu den beiden Polen kann gelten: einerseits der Wegfall der Autonomie des Bundes und dem gegenübergestellt die Gleichschaltung oder der Wegfall der Selbständigkeit der Subeinheiten. Der Föderalismus erscheint aus der Darstellung zumindest potentiell in der Lage zu sein, die spezifische Kombination der gliedstaatlichen Autonomie mit der Fähigkeit von Hierarchien, bewußt Ziele zu verfolgen und Handlungen im Hinblick auf ihre antizipierten Folgen bewußt zu kontrollieren, zu realisieren. Eine der wesentlichsten Aufgaben eines föderalistischen Systems liegt darin, ein permanentes Gleichgewicht zwischen mehreren Machträgern herzustellen und dauerhaft aufrechtzuerhalten.<sup>20</sup> Föderative Ordnungen konstituieren somit "institutionell und verfahrensmäßig weitgehend abgesicherte, dennoch aber veränderbare, latent offene Macht-

18 Hinweise dazu finden sich beispielsweise bei Michael Bakunin (Staatlichkeit und Anarchie) sowie bei Pierre-Joseph Proudhon.

19 Von hier aus sei auf das Beispiel des österreichischen Bundesstaats verwiesen, das im folgenden Abschnitt erörtert wird.

20 Vgl. Kinsky (1977) S. 43.

und Herrschaftsbeziehungen unterschiedlicher politischer Verbände (...), in denen der prinzipielle Wille des Zusammenhandelns so lange aufrecht erhalten werden kann, wie die prinzipiell anerkannten gegenseitigen Unterschiede überbrückt oder verschoben werden können<sup>21</sup>. Daraus geht hervor, daß der Föderalismus sowohl die Struktur als auch den Prozeß des Regierens ("process of government") bestimmt.

Die föderale Teilung von Macht, hier insbesondere von staatlicher Macht, intendiert nicht allein die Verhinderung einer Machtballung des Zentrums. Vielmehr eröffnet sich darüber hinaus die Möglichkeit, "eine sachgerechte Arbeitsteilung zwischen einer größeren, gesamtstaatlichen, Gemeinschaft, und kleineren, regionalen, Teilgemeinschaften zu verwirklichen"<sup>22</sup>. Föderalismus ist dem entsprechend durch das Merkmal einer Dezentralisierung staatlicher Entscheidungs- und Handlungskompetenzen gekennzeichnet. Es geht somit implizit auch um eine leistungsfähigere Ausgestaltung, kurz um die Effizienz eines Systems. Die Arbeitsteilung zwischen dem Gesamtstaat und den Gliedereinheiten ermöglicht eine spezifisch föderale Problemlösungskapazität. Hervorzuheben bleibt in diesem Zusammenhang die raschere Aufgabenlösung durch eine Vielzahl selbständiger Entscheidungszentren und, damit verbunden, eine Verkürzung der Entscheidungswege. Hinzu treten Elemente, die die Möglichkeit von begrenzten Experimenten (z.B. im administrativen Bereich) offenhalten und Konkurrenzmomente zwischen den unterschiedlichen Körperschaften (Glieder und Bund) wirksam werden lassen. Demgegenüber ist eine hierarchische Koordination grundsätzlich zu problematisieren. Vordergründig richtet sich hier das Augenmerk auf zwei Faktoren. Hierarchische Koordination setzt sowohl die Lösung eines Motivationsproblems als auch die Lösung eines Informationsproblems voraus.<sup>23</sup> Zum einen ist hierarchische Autorität nur dann normativ akzeptabel, wenn sie im Gesamtinteresse des Gemeinwesens ausgeübt wird. Damit wird darauf verwiesen, daß diese Art von Autorität nicht im privaten Interesse der jeweiligen Positionsinhaber ausgeübt werden darf. Zugleich müssen sich zweitens die hierarchischen Koordinatoren, da realer Nutzen folgerichtig nur von den Bürgern bzw. den Organisationsmitgliedern an der Basis produziert werden kann, auf Informationen über lokale Bedingungen auf den unteren Ebenen stützen und verlassen können. Es sei hier darauf hingewiesen, daß föderale Interdependenzen, aus deren inhärenter Logik heraus, auf die Möglichkeiten einer Koordination ohne Rangordnung angewiesen sind.

### **1.1.1 Gewährleistung und Konfliktregelungspotential des Föderalismus**

Bezüglich der angesprochenen föderalen Koordinations- und Kooperationsmechanismen erscheint im Übergang zur politischen bzw. staatsrechtlichen Praxis der Bogen zur Bestimmung des Föderalismus auf der Basis eines intrastaatlichen Organisationsprinzips (Bundesstaat) vorgezeichnet. Dem vorausgestellt sollte aber der normative Begriff des

---

21 Schubert (1994) S. 38.

22 Esterbauer, Thöni (1981) S. 30.

23 Siehe dazu Scharpf (1993) S. 62.

Föderalismus noch im Hinblick auf a.) die Bedingungen seiner Gewährleistung und b.) dessen spezifisches Konfliktregelungspotential Untersuchungsgegenstand bleiben.

*ad a.)* Als fortwirkendes materielles Strukturmoment föderaler Gemeinwesen gelten Formen der "verfassungsrechtlichen" Sicherstellung des Bestands, der institutionellen Eigenständigkeit und der autonomen Kompetenzen der Subsysteme.<sup>24</sup> Eine Verfassung realisiert die gesellschaftspolitische Perzeption der rechtlichen und institutionellen Organisation eines Gemeinwesens. Somit genügen zum Funktionieren eines föderalen Systems nicht allein rechts- und organisationstechnische Instrumente. Vielmehr "muß das Bewußtsein des historischen Vorganges des Zusammenwachsens hinzutreten und das juristische Gerüst des jeweiligen föderalen Gebildes muß mit politischen Wertvorstellungen und Ideen angereichert und angefüllt werden"<sup>25</sup>. Föderalismus ist somit, vergleichbar der Demokratie, nicht ein bloßes institutionelles Organisationsprinzip sondern eine Werthaltung im vielfältigen Zusammenspiel tagespolitischer Entscheidungen.<sup>26</sup>

Zum *Organisationsprinzip*, als das der Föderalismus bisher dargestellt wurde, tritt mit der spezifischen Aufgabentrennung das *Subsidiaritätsprinzip* als *Verteilungsprinzip* für die Aufgaben und Befugnisse der verschiedenen Ebenen hinzu. Föderalismus beruht normativ auf dem Prinzip der Subsidiarität. Das Subsidiaritätsprinzip umschreibt ein Verteilungsprinzip, wonach die "Erfüllung staatlicher Aufgaben einem möglichst niedrig angesiedelten Subsystem zugewiesen wird und übergeordnete Einheiten oder die Zentralregierung Aufgaben nur übernehmen sollen, wenn nachgeordnete Subsysteme diese nicht selbständig erfüllen können"<sup>27</sup>. In seiner striktesten Auslegung entspricht das Subsidiaritätsprinzip einer Anwendung "von unten nach oben". Das bedeutet, daß die Gliedstaaten kraft des internen Selbstbestimmungsrechts eigene Wirkungsbereiche im Wege der Formulierung eigener Aufgaben und der Anerkennung dieser Kompetenzbereiche durch den Oberstaat festsetzen. Somit benennt das Prinzip der Subsidiarität eine affirmative und eine negative Dimension. Im Kern wird damit einem Territorialprinzip politischer und administrativer Entscheidungsprozesse das Wort geredet. Einhergehend damit werden den Subsystemen spezifische Kapazitäten der selbständigen Realisierung staatlicher Aufgaben zugeordnet.<sup>28</sup> Als Prämisse setzt das Prinzip der Subsidiarität folglich eine Rang- bzw. Stufenfolge voraus. Eine Ergänzung dieser Definition erscheint dahingehend angebracht, daß die Einheiten konsensual eine Entscheidung über die Zuordnung von Zuständigkeiten treffen können. Damit wird anerkannt, daß sich soziale Ordnungen nicht starr oder formal einander zuordnen lassen.<sup>29</sup> Art und Umfang der

---

24 Vgl. Magiera (1994) S. 78.

25 Weber (1980) S. 28.

26 Vgl. dazu Elazar (1977) S. 32-34.

27 Lehner (1987) S. 95.

28 Hierin wird die Schwierigkeit der Adaption des Subsidiaritätsprinzips an die Struktur der EU ersichtlich; die Regionen der Mitgliedstaaten sind unterschiedlich strukturiert und mit unterschiedlichen Entscheidungs- und Verarbeitungskapazitäten ausgestattet.

29 Vgl. Bieber (1994) S. 162.

Kompetenzzuweisungen an die rangverschiedenen Ebenen lassen sich je nach Gemeinwesen durchaus flexibel konkretisieren. Bezugspunkt dafür ist das dargestellte Kontinuum zwischen Zentralismus – Separatismus. Die Eigenständigkeit der Glieder wird zusätzlich durch eine territoriale Gliederung des Gemeinwesens gestärkt.<sup>30</sup> Das Subsidiaritätsprinzip korrespondiert mit einer konservativen Ausrichtung der Begrifflichkeit des Föderalismus. Eine "progressive" Orientierung hebt sich demgegenüber dadurch ab, daß davon ausgegangen wird, daß konsequente Demokratie staatliche und gesellschaftliche Dezentralisierung bedingt.<sup>31</sup>

Wie bereits eingangs im verfassungsrechtlichen Kontext betont wurde, besteht eine der Grundvoraussetzungen des Föderalismus darin, daß sich die Mitglieder eines Subsystems mit dem überspannenden Gemeinwesen zu identifizieren vermögen.<sup>32</sup> Die Integration heterogener Gesellschaften<sup>33</sup> erfolgt unter den Gesichtspunkten föderaler Prinzipien über eine parallele territoriale und individuelle Repräsentation in demokratischen Institutionen auf der überspannenden Ebene. Wirklicher Föderalismus bedarf der demokratischen Legitimation. Zugleich, im Kontext einer Respektierung von Minderheitenrechten, und darauf weist Werner Kägi explizit hin, kann eine föderale Ordnung das demokratische Mehrheitsprinzip mäßigen.<sup>34</sup> Veranschaulichen läßt sich das Gesagte daran, daß in föderalen staatlichen Strukturen eine Kompetenzverschränkung zum Tragen kommt, die es den Subsystemen erlaubt, über ein Vertretungsorgan (Länderkammer) auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß des Gesamtsystems Einfluß auszuüben. Hierin realisiert sich ein funktionales Element des Föderalismus (Partizipation). Es beschreibt dies die Machtaufgliederung mittels *vertikaler Gewaltenteilung*.<sup>35</sup> Die Funktionszusammenhänge des Föderalismus weisen dem folgend darauf hin, daß auch die organisatorisch getrennten Gewalten mitunter funktionell eng zusammenarbeiten.<sup>36</sup> Damit verbunden erhöht eine föderale Strukturierung die Komplexität eines politischen Systems. Dieser Einwand läßt sich dadurch relativieren, daß eine hierarchische Koordination ebenfalls wiederum zu problematisieren ist. Gründe hierfür wurden an anderer Stelle bereits angeführt.

*ad b.)* Föderalismus stellt gerade kein Instrument dar, Politik von Konflikten zu 'reinigen', sie zu entproblematisieren<sup>37</sup>. Föderale Systeme trachten, aus ihrer normativen Konzeption heraus, danach, die Dialektik von Spannungen und Gegensätzen permanent aufrechtzuerhalten. Darin findet das Bestreben seinen Ausdruck, der Relativität und dem Pluralismus Rechnung zu

---

30 Vgl. Magiera (1994) S. 79.

31 Vgl. dazu Firlei (1994).

32 Vgl. Bohley (1992) S. 57.

33 Föderale Systeme leisten einen Ausgleich im Sinne einer Integration heterogener Gesellschaften im Gesamtsystem. Jedoch bezieht sich dieses Charakteristikum nur auf homogene territoriale Einheiten innerhalb einer heterogenen Gesamtheit. Föderalismus ist demnach ein unzulänglicher Integrationsmechanismus zur Wahrung von Rechten nichtterritorialer Minderheiten.

34 Vgl. Kägi (1959) S. 178.

35 Siehe Schultze (1991) S. 139.

36 Vgl. Motz, Pernthaler (1977) S. 27.

37 Vgl. Weber (1977) S. 65.



tragen um nicht einen Machtanspruch seitens einer übergeordneten Mehrheit, dem letztlich selbst regionale Mehrheiten untergeordnet sind, zuzulassen. Der Föderalismus eröffnet durch dessen "dezentralisiert-verbundenen" Organisationsaufbau – der Gliederung in überschaubare Einheiten zum einen und einer Integration in das institutionelle Gefüge der überspannenden Ebene zum anderen – den Raum einer "föderalistischen Demokratie". Das heißt, ein föderales System will die notwendigen Konflikte einer demokratischen Auseinandersetzung unterwerfen. Eine föderale Struktur räumt Konflikten und Konfliktregelungen dadurch Platz ein, daß sie die Möglichkeit unterschiedlicher parlamentarischer Mehrheiten und Interessenlagen auf den beiden Ebenen einräumt. Hinzu tritt eine vertikale Gewaltenteilung. Die Position des einzelnen Individuums und kleiner sozialer Einheiten wird gestärkt. Föderalismus beruht daraus folgend auf dem republikanischen Prinzip. Die föderale Demokratie realisiert demnach, wie Esterbauer und Thönle hervorheben, "mit den kleineren, überschaubareren und den Bürgern näheren und einsichtigeren Teilsystemen der [Subeinheiten] mehr Demokratie als nur zentrale Demokratien großer Systeme, zumindest aber kann sie mehr Demokratie verwirklichen"<sup>38</sup>. So verfaßt wirkt der Föderalismus einerseits der Anonymität einer Massengesellschaft entgegen, hebt sich aber zugleich andererseits von einer atomistischen Anarchie ab.

## 1.2 Der Bundesstaat als rechtliche Form des Föderalismus

Transponiert in einen staatsrechtlichen Kontext, impliziert der Begriff Föderalismus das politische Organisationsprinzip eines Staatsaufbaus. Der *Bundesstaat* ist dabei die staatsrechtliche Konkretisierung des Föderalismus.<sup>39</sup> In wissenschaftlichen Arbeiten beschreibt der Term Föderalismus zumeist unausgesprochen den Bundesstaat des 19. und 20. Jahrhunderts. Diesem Fauxpas entgegenwirkend soll hier unter Föderalismus "ein politisches Prinzip (verstanden werden), dessen Kern die politische Selbstbestimmung und Selbstbehauptung ist, während der Bundesstaat als juristische, als staatsrechtliche Struktur des Föderalismus dargestellt werden kann"<sup>40</sup>. Hervorgehoben werden muß, daß im Begriff des Bundesstaats nur *eine* der Erscheinungsformen des Föderalismus reflektiert wird.

Zur Deskription von Elementen der Bundesstaatlichkeit läßt sich kein idealtypisches Schema herleiten. Historisch betrachtet sind Bundesstaaten Ausdruck des Bemühens um Integration und eines organisatorischen Zusammenschlusses ehemals selbständiger Einheiten. Nach Montesquieu vereint der Bundesstaat "Volksherrschaft im Inneren mit der Kraft zur Verteidigung nach außen"<sup>41</sup>. Bundesstaatlichkeit findet seinen Bezug und seinen Rahmen im Nationalstaat. Der moderne Bundesstaat ist ein Produkt der amerikanischen Verfassung.<sup>42</sup> Die Intention der

---

38 Esterbauer, Thönle (1981) S. 39.

39 Vgl. allgemein: Institut für Föderalismusforschung(Hg.), *Föderalismus und Bundesstaat*. 24 Grundsätze (Innsbruck 1984).

40 Weber (1977) S. 64.

41 Deuerlein (1972) S. 42.

42 Siehe Kühnhardt (1991) S. 39.

Bundesstaatlichkeit läßt sich wage als Teilhabe an den Vorteilen eines größeren ökonomischen und politischen Ganzen formulieren.

Aus den einführend postulierten normativen Elementen föderaler Ordnungen leitet sich ab, daß sich in einem bundesstaatlich verfaßten System mehrere Gliedstaaten mit dem Gesamtstaat (Oberstaat) die Erfüllung staatlicher Aufgaben bzw. die Staatsgewalt teilen. Hierzu müssen die Subeinheiten (Länder, Kantone) sowohl über eigenständiges als auch reales politisches Gewicht verfügen. Damit realisiert sich im bundesstaatlichen System die charakteristische Polarität der politischen Einheit und Zentripetalität des Bundes sowie der Zentrifugalität der Glieder. Dabei ist die Variabilität der möglichen Strukturmuster ein wesentliches Charakteristikum föderaler bzw. hier eben bundesstaatlicher Gefüge. Bundesstaatlichkeit realisiert somit die "distribution and sharing of power"<sup>43</sup>, die Teilung der Staatsgewalt auf die zwei formal unabhängigen Ebenen der Gliedstaaten und des Gesamtstaats (*dualer Föderalismus*). Im Mittelpunkt der Konzeption des dualen Föderalismus steht der Dualismus von zentralen und regionalen Organen und die Aufteilung von exekutiven und legislativen Funktionen. Für moderne Bundesstaaten greift jedoch das Modell der Kompetenztrennung zur Klärung des Wesens intrastaatlicher föderaler Systeme zu kurz. Eine Erweiterung leistet ein Forschungsansatz, der von einer Verflechtung der Kompetenzen des Gesamtstaats mit denjenigen der Glieder ausgeht (*kooperativer Föderalismus*). Darin erscheint die Ausübung der Staatsfunktionen und -aufgaben zwischen den staatsrechtlich unterscheidbaren Akteuren auf Bundesebene und den Gliedeinheiten verschränkt.<sup>44</sup> Der Konzeption des kooperativen Föderalismus folgend, interagieren die staatsrechtlich unterscheidbaren Akteure und beeinflussen sich wechselseitig durch bestimmte Mit- oder Einwirkungsmöglichkeiten im politischen Entscheidungsprozeß.<sup>45</sup> Zur Kennzeichnung regionaler Einflußnahmen erscheint die Unterscheidung in *intra-föderale* und *inter-föderale* Strukturen nutzbringend.<sup>46</sup> Intra-föderale Einflußstrukturen ermöglichen die Partizipation von Repräsentanten regionaler Interessen im nationalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Inter-föderale Einflußkanäle umfassen demgegenüber einerseits Interaktionsstrukturen zwischen den regionalen Akteuren und andererseits solche mit nationalen Akteuren. Prinzipiell schließen sich beide Einflußstrukturen gegenseitig nicht aus. Davon abweichend weisen Analysen bundesstaatlicher Systeme in Europa darauf hin, daß die politischen Apparate der Gliedeinheiten zunehmend mit den Auswirkungen von Tätigkeitsausweitungen des Bundes konfrontiert werden und damit einhergehend mehr und mehr fremdbestimmt werden (unitarischer Bundesstaat).<sup>47</sup>

Jeder Bundesstaat erscheint im Ansatz seiner Struktur zugleich homogen und differenziert. Damit wird das Problem umschrieben, eine formelle Gleichheit und Selbständigkeit der

---

43 Elazar (1977) S. 42.

44 Vgl. Parri (1990) S. 212f.

45 Vgl. Bohr (1992) S. VII.

46 Vgl. Morass (1994) S. 48ff.

47 Vgl. Frenkel (1977) S. 7.

differierenden Gliedstaaten zu realisieren. Dem Postulat der Gleichheit wird mittels einer Rechtsgleichheit der Länder entsprochen. Der gliedstaatlichen Binnendifferenzierung wird darin Rechnung getragen, daß es von der originären länderinternen Aufgabenformulierung abhängt, was und wieviel die Länder an Staatlichkeit in ihrem originären Zuständigkeitsbereich realisieren.<sup>48</sup> Peter Pernthaler betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Selbständigkeitspostulats: "Selbständigkeit soll den Pluralismus der Länder erzeugen, d.h es soll im Bundesstaat möglich sein, daß die Länder sich nicht nur politisch und rechtlich, sondern auch kulturell und wirtschaftlich in gewisser Weise unabhängig und unterschiedlich entwickeln können"<sup>49</sup>. Der Bundesstaat fungiert somit als verfassungsrechtliches Ausgleichssystem. Hinzu treten Interdependenzen der nationalen und gliedstaatlichen Ebenen. Ein Charakteristikum eines Bundesstaats besteht eben darin, daß jede der Ebenen weder völlig unabhängig, noch völlig abhängig von der anderen ist.

Der moderne Bundesstaat läßt sich zusammenfassend als Errungenschaft der demokratischen Organisation von öffentlicher Gewalt einstufen, wobei er Organisationsformen umfaßt, die es ermöglichen, die Machtausübung horizontal und vertikal zu staffeln. Es ist davon auszugehen, daß sich auf den beiden Ebenen der Gliedstaaten sowie des Oberstaats eigenständige, nichtsdestotrotz interagierende politische Akteure gegenüberstehen. Ein territoriales System, welches regionale und nationale Akteure inkludiert, kann folglich als mehrdimensionale (horizontale und vertikale) Verknüpfung von territorialen, funktionellen und auch parteipolitischen Dimensionen aufgefaßt werden.<sup>50</sup> Davon ausgehend lassen sich föderale Systeme durchaus als überspannende Netzwerke beschreiben.

Aus der bisherigen Ausführung wird erkennbar, daß subnationale Gliedstaaten über ein relatives Maß an Autonomie verfügen müssen, dessen Ausmaß in der Literatur jedoch umstritten ist. Dazu treten ferner institutionelle Vorkehrungen hinzu, die den Gliedstaaten im Rahmen der Bundesgesetzgebung spezifische Partizipations- bzw. Repräsentationsmöglichkeiten einräumen. Als Grundvoraussetzung kann dabei die Vertretung der Gliedstaaten im Bundesparlament und deren Beteiligung an der Willensbildung des Bundes gelten. Diese Interdependenzen sind ein Merkmal bundesstaatlicher Systeme. Weiters unterscheidet die Selbständigkeit der subnationalen Ebenen bundesstaatliche Systeme von zentralistischen Staatsformen. In einer politikwissenschaftlichen Analyse ließen sich eine Anzahl von Kriterien zur Feststellung von bundesstaatlichen Strukturen benennen. In der Politikwissenschaft beschreibt der Begriff des Bundesstaats eine spezifische Art der Machtverteilung auf eine zentrale und mehrere regionale Regierungen mit der Absicht, die Teilautonomie der regionalen Körperschaften dauerhaft zu sichern. Lijphart legt als bestimmende Prämisse "a guaranteed division of power between central and regional governments"<sup>51</sup> fest. In Ausübung der föderalen

---

48 Siehe dazu Pernthaler (1992c) S. 121.

49 Ebenda.

50 Siehe Morass (1994) S. 45.

51 Zitiert nach Morass (1994) S. 32.

Aufgabentrennung müssen die Glieder über eine angemessene Finanzausstattung verfügen. Als weiteres Kriterium einer bundesstaatlichen Ordnung gelten Konfliktregelungen, die auf dem Prinzip des Aushandelns und häufig auf qualifizierten Mehrheitsentscheidungen beruhen. Hinzu kommt die Verfassungsgerichtsbarkeit als oberste Schlichtungsinstanz zwischen den Ebenen. Das Subsidiaritätsprinzip dient als Schlüssel der Aufgabenverteilung. Wie oben bereits dargelegt wurde, postuliert das Subsidiaritätsprinzip eine Umkehr der hierarchischen Aufgabenerledigung. Daneben sind die, in der bundesstaatlichen Praxis auftretenden, bilateralen Beziehungen zwischen den bundesstaatlichen Subjekten einerseits und eine dezentrale Aufgabenerfüllung mit zentraler Unterstützung andererseits (kooperativer Föderalismus) zu nennen. Mit der Notwendigkeit von Verhandlungen und Koordinationsmaßnahmen gehen in den bestehenden bundesstaatlichen Strukturen uneinheitlich geregelte föderale Kompetenzzuweisungen einher.

## 2. Der österreichische Bundesstaat

Im vorangegangenen Abschnitt wurde versucht, den normativen Begriffsinhalt des Organisationsprinzips Föderalismus herauszuarbeiten. Es gelang uns zu verdeutlichen, daß Bundesstaaten die staatsrechtliche Konkretisierung der föderalen Prinzipien darstellen. Daran anknüpfend soll im folgenden die bundesstaatliche Struktur der Republik Österreich den normativen föderalen Kriterien gegenübergestellt werden. Als Arbeitshypothese gilt: Formal ist die österreichische Bundesstaatlichkeit schwach ausgeprägt (unitarischer Bundesstaat); trotzdem bestehen auf der materiellen Analyseebene inter-föderale<sup>52</sup> Einflußkanäle, die das politische Gewicht der Länder gegenüber dem Bund betonen. Diesen spezifischen Einflußstrukturen gegenüber ist der verfassungsrechtlich institutionalisierte intra-föderale Interaktionsmechanismus (Bundesrat) politisch nachgeordnet. Veranschaulicht werden soll diese Hypothese im anschließenden Kapitel am Beispiel der innerösterreichischen Diskussion rund um die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder am Prozeß der europäischen Integration.

Eingeleitet wird der Abschnitt mit einem kurzen Abriß der historischen Determinanten der föderalen Entwicklung in Österreich. Daran anknüpfend folgt eine Analyse der verfassungsrechtlichen Struktur der österreichischen Bundesstaatlichkeit. Hierbei operiert die Analyse auf der Ebene des *polity-Begriffs*, der auf die Dimension der politischen Ordnung abzielt. Bezugspunkte liegen dabei vor allem auf verfassungsrechtlicher Basis vor; vorrangig bezüglich der Kompetenzverteilungen im Bereich der Legislative, der Exekutive und der Judikative sowie im Bereich der finanziellen Belange. An die verfassungsrechtliche Analyse schließt eine Skizzierung der materiellen bundesstaatlichen Qualifizierung Österreichs an, die auf der Ebene des *politics-Begriffs* anzusiedeln ist. Darin wird der Versuch unternommen, dem politischen Prozeß die föderale Realität der eingangs abgebildeten verfassungsrechtlichen

---

<sup>52</sup> Vgl. oben S. 11.

Normierung gegenüberzustellen. Zu diesem Zweck werden die inter-föderalen Einflußstrukturen der Länderkonferenzen einer eingehenden funktionalen Darstellung unterzogen. Während der verfassungsrechtliche Untersuchungsrahmen vorrangig Aufschluß über die vertikale Aufteilung der zentralen Hoheitsrechte zwischen dem Oberstaat (Bund) und den Gliedern (Länder) gab, unterstreicht der doch eher praxiologisch ausgerichtete Ansatz die politischen Potentiale der Länder, "which are at the disposal of the different levels of government and which are able to counterbalance the lack of administrative, juridical and financial resources"<sup>53</sup>.

## 2.1 Historischer Kontext der föderalen Entwicklung in der Republik Österreich

Die Entstehung der Republik Österreich im Jahr 1918 war durch die parallele Ausformung der souveränen Gewalten des Bundes und der Länder geprägt.<sup>54</sup> Die Republik Österreich wurde durch eine Resolution der Provisorischen Nationalregierung am 30. Oktober 1918 als zentralistischer Einheitsstaat konstituiert. Die Länder entstanden aus den vormaligen Kronländern der Monarchie auf österreichischem Territorium. Im Verlauf des selben Jahres traten die Länder der Republik bei. Wie die Provisorische Nationalversammlung in Wien verfügten die Länder über das Selbstbestimmungsrecht sowie über eigene souveräne Verwaltungskörperschaften.<sup>55</sup>

*"Den Ländern stand es als revolutionär entstandenen Staaten frei, der Republik Deutsch-Österreich unter Verzicht eines Teils der Selbständigkeit beizutreten, ihre Selbständigkeit ganz aufzugeben oder unter voller Wahrung ihrer Souveränität ein eigenes Staatswesen zu konstituieren".*<sup>56</sup>

Die gesamte weitere bundesstaatliche Entwicklung ist durch das 1918 grundgelegte Prinzip eines zentralistischen Einheitsstaats bestimmt. Das bundesstaatliche Prinzip wurde in der Verfassung vom 1. Oktober 1920 als eines der wenigen ausdrücklich angeführten Verfassungsgrundsätze verankert. Herbert Schambeck weist in diesem Kontext darauf hin, daß für die Bezeichnung Österreichs im wesentlichen nicht der Staatsaufbau als Bundesstaat sondern vielmehr die republikanische Staatsform bestimmend geworden ist.<sup>57</sup> Die Formierungsphase des österreichischen Bundesstaats läßt sich historisch als rückläufige Dezentralisation von tradierten einheitsstaatlichen Strukturen bestimmen. Das bedeutet, es fehlten bei der Begründung des österreichischen Bundesstaats jedwede föderale Traditionen.<sup>58</sup> Davon heben sich beispielsweise die Schweiz und weitere klassische Bundesstaaten ab, die allesamt durch einen Zusammenschluß historisch souveräner Einzelstaaten konstituiert

---

53 Parri (1990) S. 216.

54 Vgl. Weber (1980) S. 63.

55 Vgl. Pernthaler (1992b) S. 363.

56 Weber (1980) S. 63.

57 Siehe Schambeck (1990) S. 59f.

58 Vgl. Schambeck (1992) S. 17.

wurden.<sup>59</sup> Weiters ist für Österreich der Aspekt bestimmend, daß der Stellenwert des Föderalismus niemals breite politische Akzeptanz fand, weshalb der Föderalismus in Österreich nie den Stellenwert demokratischer Dezentralisierung erlangte.<sup>60</sup> Föderalismus erscheint in Österreich in einem Landesbewußtsein ausgeprägt zu sein, das oberflächlich und folkloristisch auftritt. Die Spezifika des formalen österreichischen Föderalismus nahmen ihren Ausgang in der parteipolitischen Polarisierung zwischen dem "Roten Wien" und den christlich-sozial regierten Ländern, in der Zeit der unmittelbaren Nachkriegsjahre. Im politischen Verfassungskompromiß des Jahres 1920 fanden zentralistische Komponenten Eingang. Damit trug die Verfassung bereits die Zeichen der Gebrechlichkeit und Schwäche der bundesstaatlichen Strukturen der Republik Österreich: Es mündeten wohl föderalistische Bezeichnungen und Formen ein, der Inhalt hingegen war deutlich unitarisch ausgeprägt. Der Zeitraum der Formierung des österreichischen Bundesstaats erscheint in den beiden Konstituierungsphasen nach 1918 bzw. nach 1945 in der determinierenden politischen und verfassungsrechtlichen Perzeption von der Zentrale, dem Bund bzw., wenn man so will, dem Oberstaat geprägt. Mit der Anknüpfung der Zweiten Republik an die verfassungsrechtliche Tradition bis 1929 wurde die mangelhafte föderale Ausprägung bis in die unmittelbare Gegenwart hinein reproduziert.

## 2.2 Formale Bundesstaatlichkeit

Die formale bundesstaatliche Struktur Österreichs stellt sich im einzelnen folgenderweise dar: Im zweiten Artikel der österreichischen Bundesverfassung (B-VG) wird Österreich als Bundesstaat ausgewiesen. Das bedeutet, daß die Staatsfunktionen auf den Bund (Oberstaat) und die Länder (Gliederstaaten) aufgeteilt sind. Eine der Hauptfunktionen der Bundesverfassung liegt in der Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern. Allein hieraus läßt sich das für den Föderalismus gemäße Leitbild der Vielheit-in-Einheit realisieren: Gesetzgebung und Vollziehung sind einerseits zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, andererseits bestehen wechselseitige Interdependenzen in den exekutiven und legislativen Bereichen zwischen dem Oberstaat und den Ländern, woraus in spezifischen Kompetenzbereichen (Querschnittsmaterien) Vernetzungen der beiden formal unabhängigen Ebenen resultieren. Aus der Warte der Länder zieht diese Struktur einen Koordinationsbedarf weiter Kompetenzbereiche mit Bundespolitiken nach sich. In Politikbereichen mit exklusiven Landeszuständigkeiten ist es dieser Konfiguration entsprechend nur begrenzt möglich, Landespolitiken eigenständig zu konzipieren und zu realisieren. Weitere verfassungsrechtlich normierte föderale Grundstrukturen sind die Verfassungsautonomie der Länder, daneben die angesprochene Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung in Form des Einspruchsrechts zur Wahrung von Bundesinteressen, der Finanzausgleich und das Bestehen doppelunktionaler Organe wie des Bundesheers, des Bundespräsidenten sowie des Verfassungs- und Verwaltunggerichtshofs.

---

59 Vgl. Öhlinger (1986) S. 139.

60 Siehe Kreisky (1981) S. 276.

### 2.2.1 Kompetenzverteilung im legislativen Bereich

Artikel 15 B-VG normiert eine Generalklausel zugunsten der Länder in legislativen und exekutiven Belangen. Durchbrochen wird dies durch das Enumerationsprinzip, infolge dessen die vorrangigsten Kompetenzen dem Bund zugewiesen sind. Der Bund verfügt über eine derartige Dichte an Kompetenzen bezüglich der Gesetzgebung, daß die Länder in ihrem selbständigen Wirkungsbereich kaum über größere, in sich zusammenhängende Sachmaterien verfügen.<sup>61</sup> Als originäre Landeskompetenzen verbleiben im wesentlichen folgende Bereiche: Baurecht, Natur- und Landschaftsschutz, das Veranstaltungswesen, Angelegenheiten der Landesverfassung und der Organisation der Landesverwaltung, Jagd und Fischerei, die Abfallbeseitigung (ausgenommen gefährliche Abfälle), das Kindergarten- und Hortwesen, das Gemeinde- sowie, seit 1992 im vollen Umfang, das Grundverkehrsrecht, die örtliche Sicherheitspolizei, der Sport und wichtige Teilbereiche der Raumordnung.<sup>62</sup> Durch den Grundsatz der gliedstaatlichen Residualzuständigkeit werden Kompetenzüberlappungen und -kollisionen zwischen Bund und Ländern jedoch unvermeidbar. Im Rahmen dessen stehen dem Bund sowie den Ländern spezifische Möglichkeiten offen, ihr jeweiliges politisches Gewicht zu untermauern. Zur verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung treten ferner Materien hinzu, worin den Legislativorganen der Länder die Ausführungsgesetzgebung zu Grundsatzgesetzen des Bundes obliegt.<sup>63</sup> Sonderformen der Mitwirkung von Organen des Bundes an der Landesgesetzgebung betreffen Sachbereiche, bei deren Vollzug die Mitwirkung von Bundesorganen vorgesehen ist. Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung bezieht sich nur auf die hoheitliche Verwaltung, nicht jedoch auf die *privatrechtliche Verwaltung*. In diesem Rahmen steht ein weitreichendes Instrumentarium offen, mit dem die Schranken der Kompetenzverteilung umgangen werden können, womit die Gefahr von Zweigleisigkeiten infolge doppelseitiger hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Maßnahmen ständig gegeben ist. Allerdings sind die privatwirtschaftlichen Kompetenzen der Gebietskörperschaften unmittelbar durch deren jeweilige Finanzkraft begrenzt.

Das B-VG kennt keinen Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht; d.h es besteht eine rechtliche Gleichwertigkeit von Bund und Ländern. Es besteht auch keine Bundesaufsicht. Etwaige Konfliktfälle zwischen Bund und Ländern sind vor dem Verfassungsgerichtshof auszutragen. Die Bundesregierung besitzt die Möglichkeit, gegen Landesgesetze nach Art. 98 B-VG wegen Gefährdung von Bundesinteressen einen begründeten Einspruch zu erheben. Dieses Einspruchsrecht wurde im Zuge einer Bundesverfassungsnovelle des Jahres 1983 eingeschränkt, indem die Landtage die Möglichkeit erhielten über einen Beharrungsbeschluß den Bundeseinspruch zu überwinden. Dessen ungeachtet wird die Gesetzesautonomie der Länder dadurch durchbrochen und die Stellung der Länder gegenüber dem Bund weiter geschwächt.

---

61 Vgl. Art. 10 Abs. 1 B-VG.

62 Vgl. dazu Schäffer (1991) S. 744; Werndl (1984); Schambeck (1990) S. 71.

63 Art. 12 B-VG.

Eine zusätzliche Verkomplizierung der unklaren Kompetenzabgrenzungen ergibt eine Reihe von Sonder-Bundesverfassungsbestimmungen sowie Verfassungsbestimmungen im Rahmen einfacher Bundesgesetze und völkerrechtlicher Verträge. Diese außerhalb der legislativen Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder liegenden Kompetenzregelungen übergehen die spezifischen Länderinteressen weitgehend. Für die Zweite Republik läßt sich konstatieren, daß Kompetenzverschiebungen zumeist in Form einfacher Bundesgesetze erfolgt sind, was als Indiz für eine fahrlässige föderale Handhabung speziell der von 1945 bis 1966 bestehenden Großen Koalition eingestuft werden kann. Dabei resultierten viele kleine Kompetenzänderungen vielfach aus politischen Tagesbedürfnissen. Josef Werndl merkt deshalb für diese Zeitspanne einen verfassungsrechtlichen Niedergang der föderalistischen Staatsstruktur Österreichs an.<sup>64</sup> Für die seit 1987 wieder bestehende Große Koalition lassen sich ähnlich gelagerte Tendenzen erkennen.<sup>65</sup> Der Trend hinsichtlich einer Ausweitung von Bundeskompetenzen wurde durch die Auffächerung der Zuständigkeiten und Anforderungen an die moderne Staatlichkeit vorangetrieben. Allgemein wird die Expansion staatlicher Aufgabenbereiche in Zusammenhang mit der Ausformung wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen gestellt.

#### **Der Bundesrat als intra-föderale Einflußmöglichkeit der österreichischen Länder**

Der Begriff von *intra-föderalen Einflußkanälen* wurde an anderer Stelle<sup>66</sup> dahingehend präzisiert, daß diese Strukturen die Partizipation von Repräsentanten regionaler Interessen im nationalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß realisieren. Folglich wird im Kontext der Unitarisierung des österreichischen Bundesstaats das Mitwirkungsrecht der österreichischen Gliedstaaten im legislativen Bereich des Bundes zu skizzieren sein. Der Prozeß der Unitarisierung im Bundesstaat beschreibt allgemein Tendenzen der Konzentration staatlicher Aufgaben beim Bund sowie einer fortschreitenden Selbstkoordinierung der Länder. Verbunden damit wird die Differenziertheit innerhalb des Bundesstaats reduziert, ein Umstand, der aus einem Versagen der Ländervertretung (Länderkammer) auf Bundesebene resultieren kann. Es läßt sich in diesem Zusammenhang die These formulieren, daß den Ländern das, was sie an Landesgewalt einbüßen, durch eine mittelbare Beteiligung an der Bundesgewalt ersetzt werden müßte.<sup>67</sup> Wie sich zeigen läßt, trifft diese Aussage für den österreichischen Bundesstaat in einem entsprechenden kompensatorischen Ausmaß nicht zu, was explizit auf die Defizite der intra-föderalen Einflußmechanismen in Österreich verweist.

Die Mitwirkungsrechte der Länder an der Willensbildung des Bundes obliegen dem *Bundesrat*. Im Gegensatz zu einfachgesetzlich geregelten Materien bedürfen Änderungen der verfassungsrechtlich normierten Kompetenzordnung einer Verfassungsnovellierung. Das bedeutet, daß es dem Bundesgesetzgeber obliegt, eine Änderung der Kompetenzverteilung

---

64 Vgl. Werndl (1984) S. 46.

65 Vgl. dazu Perenthaler (1992b) S. 367.

66 Vgl. oben S. 11f.

67 Siehe Reiter (1983) S. 5.



zwischen dem Bund und den Ländern herbeizuführen. In der Literatur findet dieser Umstand mit dem Begriff der Kompetenz-Kompetenz des Bundesgesetzgebers seine Beschreibung. Die Bundesländer sind durch den Bundesrat, der zweiten parlamentarischen Kammer, in das gesetzgebende Verfahren eingebunden.<sup>68</sup> Das legislative Gewicht des Bundesrats basiert auf der Möglichkeit eines suspensiven Vetos. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren vermag sich der Nationalrat mittels eines Beharrungsbeschlusses über das Veto der Länderkammer hinwegzusetzen. Damit sind im wesentlichen die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrats an der Gesetzgebung erschöpft. Die Bundesregierung ist dem Bundesrat parlamentarisch nicht verantwortlich. In bezug auf mögliche Einschränkungen von Länderkompetenzen durch den einfachen Gesetzgeber muß, infolge der B-VG Novelle von 1984, die Zustimmung des Bundesrats zu entsprechenden Gesetzesmaterien vorliegen. Die langjährige "Zustimmungspraxis" des Bundesrats deutet jedoch darauf hin, daß dieser die föderale Sperrfunktion in puncto der Wahrung von Länderinteressen nur unzureichend erfüllt. Als Grund hierfür mag der Beschickungsmodus des Bundesrats gelten. Die Abgeordneten des Bundesrats werden von den Landtagen entsprechend dem Parteienproporz entsandt und sind damit doch in einem höheren Grade an die sie nominierenden Parteien als an Landesinteressen gebunden. Kennzeichnend bleibt, daß die Abgeordneten des Bundesrats nach der Parteizugehörigkeit und nicht nach der Landeszugehörigkeit fraktioniert sind. Das Fehlen eines "recall"-Systems erschwert die Rückbindung der Bundesräte an die Landtage zusätzlich. Aus dem Gesagten läßt sich der Schluß ziehen, daß der Bundesrat nicht als Institution der intra-föderalen Einflußstrukturen eingestuft werden darf: Der Bundesrat erfüllt weder die aus der Bundesstaatlichkeit resultierende Funktion einer Länderkammer noch die Aufgaben einer zweiten Kammer der Gesetzgebung.

Ein weiterer intra-föderaler Einflußmechanismus eröffnet sich den Ländern über den Weg der Verbindungsstelle der Bundesländer (VST), worüber zu relevanten Gesetzesvorhaben des Bundes Länderstellungnahmen abgegeben werden. Eine Einschränkung findet dieses Einbindungsverfahren der Länder in den legislativen Prozeß dadurch, daß bei Initiativanträgen, die das Gros der Gesetzesvorlagen ausmachen, ein Begutachtungsverfahren nicht vorgesehen ist. Weitere Einflußmöglichkeiten der Länder im Prozeß des legislativen Entscheidungsverfahrens liegen in der Beiziehung von Länderexperten als Sachverständige zu Beratungen der Ausschüsse des Nationalrats, doch erfolgt eine Beiziehung nur in geringem Ausmaß.<sup>69</sup>

Im Hinblick auf die Interaktions- bzw. Koordinationsmechanismen zwischen Bund und Ländern sind in weiterer Folge die Führungsorgane der Länder unter Einbeziehung des von ihnen geschaffenen Verbundes – den Länderkonferenzen – anzuführen.<sup>70</sup>

---

68 Vgl. ausführlich unten S. 49f.

69 Vgl. Institut für Föderalismusforschung (1990) S. 85.

70 Vgl. eingehender unten S. 24ff.

Als Resümee kann der Schluß gezogen werden, daß der primäre Einfluß der Länder auf die nationale Gesetzgebung nicht durch den verfassungsrechtlich hierzu konzipierten Bundesrat sondern im wesentlichen durch andere Organe erfolgt. Wie Weber dazu ausführt, wird der Ländereinfluß auf die Bundesgesetzgebung im wesentlichen durch das Begutachtungsverfahren und daran anknüpfende Verhandlungen wirksam.<sup>71</sup>

### 2.2.2 Kompetenzverteilung im exekutiven und judikativen Bereich

Die hoheitliche Verwaltung im österreichischen Bundesstaat ist in drei administrative Ebenen unterteilt: Auf der obersten Ebene fungiert die für die Angelegenheiten des gesamten Bundesgebiets zuständige Verwaltung, auf der mittleren Ebene besteht die Zuständigkeit für ein oder mehrere Bundesländer und auf der untersten Ebene diejenige für bestimmte Teile von Bundesländern. Daraus wird ersichtlich, daß die Bundesvollziehung weitgehend auf einer Mitwirkung der Länderadministrationen basiert. Im Rahmen dieser Besonderheit des österreichischen Föderalismus, die allgemein mit dem Begriff des "Vollzugsföderalismus" beschrieben wird, besitzt der Bereich der *mittelbaren Bundesverwaltung* zentrale Bedeutung im Bund-Länder-Verhältnis. Unter der mittelbaren Bundesverwaltung wird allgemein verstanden, daß die Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder, sofern nicht separate Bundesbehörden bestehen, vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden (Landesregierung) zu besorgen ist. Allein in Fällen, wo die Exekutivaufgaben durch die Länder, beispielsweise aufgrund von Säumigkeiten, nicht wahrgenommen werden, geht die Kompetenz an den Bund über. Der Hauptanteil der bundesstaatlichen Verwaltung liegt somit bei den Bundesländern. Die mittelbare Bundesverwaltung läßt sich einerseits als Mittel der Länderpartizipation an der Bundesvollziehung andererseits als Bundesmitwirkung bzw. -kontrolle gegenüber der Landesverwaltung deuten.<sup>72</sup> Als Organ mit überragender Bedeutung für die Verwaltungs- und Aufgabenausführung durch die Länder tritt der Landeshauptmann auf, der jedoch gegenüber dem zuständigen Bundesminister weisungsgebunden bleibt.

Die institutionellen Strukturen der Länder sind durch bundesverfassungsrechtliche Vorgaben relativ detailliert vorgezeichnet.<sup>73</sup> Für einen Bundesstaat ungewöhnlich, normiert die Verfassung zahlreiche Vorgaben für die Bundesländer, wodurch deren Spielraum zur Gestaltung ihrer Verwaltung begrenzt wird.<sup>74</sup> An dieser Stelle sei hervorgehoben, daß die Zusammensetzung der Landtage sowie im weiteren deren Funktion als Organkreatureure überwiegend dem Muster der Verhältniswahl entsprechen.<sup>75</sup> Die Landesregierungen, wie auch die Mitglieder des Bundesrats, sind von den Landtagen zu wählen und entsprechen durchwegs den Modellen von Proporzregierungen. Hinzu kommt, daß durch die nur unzureichend

---

71 Siehe Weber (1992) S. 409; vgl. dazu Walter (1993) S. 42f.

72 Vgl. Luther (1991) S. 820.

73 Vgl. Marko (1991) S. 729.

74 Vgl. Wielinger (1991) S. 765; Siehe Kojas (1988).

75 Ausgenommen davon sind die Bundesländer Vorarlberg und Wien.

ausgestalteten politischen Kontrollrechte der Landtage eine effektive parlamentarische Opposition auf Landesebene formell nicht besteht. Doch muß dem beigefügt werden, daß die aktuelle politische Entwicklung doch Hinweise auf eine Aufweichung von diesen Strukturen gibt. Die Verfassung räumt dem Landeshauptmann die zentrale Position im Regierungssystem der Länder ein. Er ist Vorsitzender der Landesregierung und versieht parallel dazu die Funktion des Vorstands des Amts der Landesregierung. Zudem ist der Landeshauptmann Träger der mittelbaren Bundesverwaltung. In dieser Funktion übt er gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung das Weisungsrecht aus. Die Landesregierung ist das oberste Organ der Vollziehung des Landes. Die Exekutivkompetenzen der Landesregierungen umfassen durch das Zusammenwirken mit der mittelbaren Bundesverwaltung beinahe alle Verwaltungsbereiche. Die Gestaltungsmöglichkeiten reichen dabei "vom (bloßen) Gesetzesvollzug im untergeordneten Instanzenzug bis zu zukunftsweisenden Planungsakten"<sup>76</sup>. Der Landesregierung ist im weiteren noch die Privatwirtschaftsverwaltung übertragen. Ungeachtet des externen Rahmens hat der Föderalismus von unten eine Stärkung durch Modifikationen in den Verfassungs- und Politiksystemen der Länder erfahren. Peter Pernthaler unterstreicht in diesem Kontext, daß infolge eines neuen Verständnisses der Verfassungsautonomie der Länder die Landesverfassungsgeber bewußt neue Wege beschreiten, "die in der Bundesverfassung nicht vorgezeichnet waren"<sup>77</sup>. Daraus eröffnen sich für föderale Strukturen charakteristische Mittel und Wege, die Leistungsfähigkeit der politischen Systeme zu optimieren. Einhergehend damit gingen aus den vielfältigen Maßnahmen Vergleichsmaßstäbe und in einem gewissen Maße auch Wettbewerbswirkungen hervor.

Eine Besonderheit der österreichischen Bundesstaatlichkeit stellt das Faktum der Zentralisierung der Gerichtsbarkeit beim Bund dar: "Alle Gerichtsbarkeit geht vom Bunde aus".<sup>78</sup>

### 2.2.3 Finanzverteilung

Die fiskalische Grundordnung des österreichischen Bundesstaats resultiert aus dem Finanzverfassungsgesetz (F-VG) von 1948. Diesem Gesetz gemäß folgt Österreich dem sogenannten *System der verbundenen Finanzwirtschaft*, wonach "ein wesentlicher Teil der Abgaben nicht von den zur Verfügung über den Abgabenertrag berechtigten Gebietskörperschaften selbst, sondern durch eine Gebietskörperschaft auch für Zwecke anderer Gebietskörperschaften erhoben werden und die Aufteilung der Ertragsteile nach bestimmten Prozentsätzen oder bestimmten Schlüsseln erfolgt"<sup>79</sup>. Kennzeichnend für die Kompetenzverteilung im Finanzwesen ist der Umstand, daß das F-VG nur die Grundzüge der Finanzverfassung enthält, während die praktische Aufteilung der Steuer- und Ertragshoheit in

---

76 Pernthaler, Weber (1991) S. 762.

77 Pernthaler (1992b) S. 367.

78 Art. 82 Abs. 1 B-VG.

79 Schambeck (1990) S. 82.

einem einfachen Bundesgesetz, dem Finanzausgleichsgesetz (FAG), erfolgt. Somit wurde die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge der Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers überantwortet (Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers). Hinzu tritt, daß das F-VG keine nennenswerten inhaltlichen Schranken und Bindungen für den einfachen Bundesgesetzgeber enthält. Es ergibt sich dadurch die für die österreichische Bundesstaatlichkeit bezeichnende Struktur, worin letztlich der einfache Bundesgesetzgeber die finanzpolitischen Entscheidungen für den Gesamtstaat (Bund, Länder, Gemeinden) zu treffen hat. Für den Fortbestand der Bundesstaatlichkeit besteht aus dieser Struktur insofern Gefahr, als der Bund, bedingt durch die überlegene Finanzkraft, zunehmend Aktivitäten auf solchen Gebieten übernimmt, die dem Kompetenzbereich der Länder zugeordnet sind.<sup>80</sup>

#### 2.2.4 Kooperativer Föderalismus in Österreich

Infolge der B-VG Novelle des Jahres 1974 erfolgte in Österreich eine Neubelebung der Föderalismusidee. Diese Verfassungsnovellierung stand im Kontext eines bereits im Jahre 1964 vorgelegten Forderungsprogramms der Länder. Daran anknüpfend wurde der Bundesregierung 1970 seitens der Länder ein modifiziertes Länderforderungsprogramm vorgelegt, dessen Grundgedanke nach Josef Werndl darin bestand, "im Sinne einer klareren Betonung des in der Bundesverfassung verankerten bundesstaatlichen Prinzips zu einer wirksameren Stärkung der Rechte der Länder zu gelangen"<sup>81</sup>. Die Forderungsprogramme kommen aus den Administrationen und Regierungen der Länder. Als Plattformen ihrer Formulierung fungierten bis in die Gegenwart die Länderkonferenzen, insbesondere die Landeshauptleutekonferenz. Damit bleibt der Realitätsbezug und die Verankerung in der Parteipolitik der Länder gewährleistet.<sup>82</sup> Bezeichnenderweise wurden die Forderungsprogramme der Bundesländer nicht über den Bundesrat eingebracht.

Eine erste Realisierung von Forderungen mündete in die Verfassungsnovellierung von 1974 ein, in der erstmals eine Rückübertragung von Kompetenzen an die Länder ihren Niederschlag fand. Weitere Maßnahmen führten zu einer Stärkung der mittelbaren Bundesverwaltung. Die Kompetenzübertragung auf die Länder führte zu einer Stärkung der Landesverwaltungen. Zudem wurde in der Novelle die Abkehr von dem bisher tendenziell hierarchisch organisierten unitarischen Bundesstaat hin zur Errichtung von wirksamen Instrumentarien eines kooperativen Bundesstaats vollzogen. Von besonderer Bedeutung dabei ist der Artikel 15a, einem echten Novum im österreichischen Verfassungsrecht.<sup>83</sup> Der Artikel bezeichnet eine Form öffentlich-rechtlicher Verträge zwischen gleichberechtigten staatlichen Subjekten. Der Bedeutungshintergrund des kooperativen Föderalismus bezeichnet eine Entwicklung, die in ein

---

80 Vgl. Werndl (1984) S. 89.

81 Werndl (1984) S. 72.

82 Vgl. Pernthaler (1992b) S. 365.

83 Vgl. Öhlinger (1978) S. 7.

stärker partnerschaftliches Verhältnis zwischen Oberstaat und Gliedstaaten einmündet.<sup>84</sup> Was keine Aufnahme in die Verfassungsnovelle fand, war eine Stärkung des Bundesrats sowie die Auflockerung der überaus zentralistischen Finanzverfassung. Mittels der Novelle des Jahres 1974 gelang es den Ländern, neue politische und staatsrechtliche Möglichkeiten der Kooperation zu nutzen. Weitere in den folgenden Jahren normierte Reformschritte realisierten eine begrenzte völkerrechtliche Vertragshoheit der Länder sowie Ansätze zu einer eigenen Landes-Verwaltungsgerichtsbarkeit im Zuge der Etablierung von unabhängigen Verwaltungssenaten. Im Hinblick auf die beiden angesprochenen "kleinen" Bundesstaatsreformen der Jahre 1984 bzw. 1988 ist zu bemerken, daß in beiden Fällen der Anknüpfungspunkt für substantielle Neuerungen die schwache Institution Bundesrat war. Karl Richard Luther folgend läßt sich in diesem Zusammenhang resümieren, daß "die B-VG-Novellierungen die verfassungsrechtlich schwache Position der Länder also wenig gestärkt (haben), zumal als Gegenleistung zum Teil Kompetenzen im Umweltschutz an den Bund übertragen wurden"<sup>85</sup>.

In der Föderalismusdiskussion zeigten die Länder einerseits wohl Härte, erschienen aber andererseits wegen fiskalischer und parteipolitischer Dependenz als zu nachgiebig. Weitere Schritte in die Richtung einer Neuverlagerung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung strebten die Länder im Vorfeld des österreichischen Beitritts zur EU an. Damit wurde von seiten der Länder hervorgehoben, daß der kooperative Föderalismus eine sachgerechte Kompetenzverteilung allein nur zu ergänzen hat, diese aber auf keinen Fall ersetzen kann. Unabhängig von den Intentionen der Länder läßt sich in Verbindung mit Formen des kooperativen Föderalismus eine Nivellierung der Funktion und Stellung der Repräsentativkörperschaften feststellen. Diese Strukturierung setzt den Rahmen für Kooperationsformen der Exekutive. Die Einbindung der Legislative ist als marginal anzusehen. Eine weitere sich aus den institutionalisierten Formen des kooperativen Föderalismus ableitende Konsequenz wird dem Begriff der Politikverflechtung (hier zu verstehen als Interaktion zwischen oberstaatlichen und gliedstaatlichen Entscheidungszentren<sup>86</sup>) zugeordnet. Darunter wird eine Verdichtung politischer Problemstellungen auf verschiedenen Systemebenen verstanden. Für die schwach ausgeprägte föderale Struktur des österreichischen Bundesstaats, worin die Länder nur über einen geringen selbständigen Wirkungsbereich verfügen, verlieren Argumente bezüglich der Politikverflechtung, verstanden als ein Verbundsystem, doch deutlich an Relevanz zugunsten einer hierarchischen Verflechtung.<sup>87</sup>

---

84 Siehe Schäffer (1992c) S. 14.

85 Luther (1991) S. 818.

86 Diese Begriffsbestimmung weicht von der Verwendung des Ausdrucks beispielsweise durch Scharpf (1976) deutlich ab. Hier wird der Begriff explizit auf ein föderales System bezogen.

87 Vgl. Scharpf (1976) S. 34ff.

## 2.3 Materielle Bundesstaatlichkeit

Das bisher Dargestellte legt den Schluß nahe, daß im Hinblick auf die formale Kompetenzaufteilung bzw. der Kompetenzausstattung im österreichischen Bundesstaat der Oberstaat eine, verfassungsrechtlich vorgezeichnete, dominante Position innehält (unitarischer Bundesstaat). Daran anknüpfende Analysen der bundesstaatlichen Praxis, der, wenn man so will, österreichischen Realverfassung, lassen ungeachtet dessen jedoch auf eine Föderalisierung der formalrechtlichen Gegebenheiten schließen. De facto läßt sich in einer Untersuchung der föderalen Praxis festhalten, daß die österreichischen Bundesländer sehr wohl über signifikante Einflußräume verfügen<sup>88</sup>, die den österreichischen Bundesstaat letztlich von einheitsstaatlichen Strukturen bzw. darauf hinweisende Tendenzen abheben. Im Vergleich zu den normativen Vorgaben föderaler Ordnungen läßt sich eine Diskrepanz zwischen der Idee der Machtaufgliederung und der vertikalen Gewaltentrennung einerseits und parallel dazu der zunehmend intensiveren Kooperation zwischen Bund und Ländern andererseits ausmachen. Es kann das als "Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen" gedeutet werden.

### 2.3.1 Außerrechtliche Determinanten der österreichischen Bundesstaatlichkeit

Die föderale Struktur des österreichischen Bundesstaats ist durch ein spezifisches Parteien- und Verbändewesen determiniert.<sup>89</sup> Klaus von Beyme unterstreicht in einer seiner Analysen die Tendenz von Parteien, zentralisierende Prozesse auszulösen, mitzutragen bzw. zu verfestigen.<sup>90</sup> Doch darf dabei nicht aus den Augen verloren werden, was Beyme durchaus auch einräumt, daß es Parteien, die durch eine starke lokale Verbundenheit charakterisiert sind, doch wiederum vermögen, "to act as a bracket for 'Länder' and federal levels"<sup>91</sup>. Das bedeutet also, daß föderale Parteiorganisationen bzw. Parteistrukturen Bedingungen für ein lebendiges föderales staatliches Gemeinwesen konstituieren können.

Untersuchungen des österreichischen Bundesstaats weisen dem Parteieneinfluß eine gewichtige Funktion bei der Kreation der Bundesstaatlichkeit in der Zeit der unmittelbaren Nachkriegsjahre zu.<sup>92</sup> So karikiert Herbert Schambeck den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs als Parteienbundesstaat.<sup>93</sup> Die Legislativkörperschaften auf Landes- und Bundesebene sind durchwegs von parteipolitischen Repräsentanten besetzt. Auf Bundesebene führt das zu einer parteipolitischen Interessendualität im Nationalrat und im Bundesrat. Hinzu tritt, daß das Proporzsystem in Österreich das Entstehen ideologisch homogener und bundesweit organisierter Parteiorganisationen festigte, womit dem Widerpart zu einer föderalen Parteienstrukturierung der nötige Raum geöffnet ist. Zur partiellen Relativierung dessen muß

---

88 Vgl. Dachs (1994) S. 8f.

89 Vgl. Nick (1988) S. 401-405.

90 Vgl. Beyme (1985) S. 271.

91 Beyme (1985) S. 272.

92 Vgl. dazu die kurze Darstellung aus Kostelka, Unkart (1982) S. 342-344.

93 Siehe Schambeck (1992) S. 19.

aber hinzugefügt werden, daß die Parteiorganisationen der Länder doch über gewisse Bargaining-Kapazitäten gegenüber den Bundespartezentralen verfügen. Die engen Grenzen dieser intra-parteilichen Bargaining-Kapazitäten werden jedoch bereits im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Bundesrats offensichtlich. Darin manifestiert sich der Trend, wonach die Abgeordneten zum Bundesrat letztlich entlang der jeweiligen Parteilinien votieren und nicht nach Ländern bzw. gemeinsamen Länderinteressen.<sup>94</sup>

Ein weiteres zentrales Moment, das zur Schwächung der österreichischen Bundesstaatlichkeit beiträgt, ist das politisch praktizierte Modell der Sozialpartnerschaft, das strikte zentralistische Ausformungen aufweist.<sup>95</sup>

### 2.3.2 Inter-föderale Einflußstrukturen

Der nächste Themenkomplex versucht eine Abschätzung der Gewichtung von inter-föderalen Einflüssen im legislativen Prozeß vorzunehmen. Bereits an anderer Stelle wurde festgelegt, daß *inter-föderale Einflußkanäle* Interaktionsmechanismen zwischen Akteuren der regionalen Ebene einerseits und der nationalen Ebene andererseits umfassen. Diese erfüllen den speziellen Zweck der Koordination von Aufgaben und Interessen untereinander. Für die Länder rückt dabei das oben dargelegte Faktum in den Vordergrund, daß deren politisch-rechtlicher Aktionsraum und Einfluß auf den Bund eng begrenzt ist; jedoch gelingt es den Ländern, trotz deren formalrechtlicher Schwächen ihre Interessen gegenüber dem Bund zu vertreten bzw. zu behaupten. Damit manifestiert sich, abweichend von der Formalverfassung, ein deutlich höherer politischer Stellenwert der Länder bezüglich, wie Luther es hervorhebt, der Kompetenzverteilung, der öffentlichen Finanzen sowie der Gesetzgebung und Vollziehung.<sup>96</sup> Die unterschiedlichen Einflußressourcen der Länder bestimmen wiederum die zu nutzenden Einflußkanäle.<sup>97</sup> Zu nennen sind in diesem Zusammenhang, über rein rechtliche und finanzielle Ressourcen hinausgehend, politische Informations- bzw. Organisationsressourcen. Das reale politische Gewicht der Länder resultiert aus Strukturen außerverfassungsrechtlicher Formen der Kooperation und Koordination. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß mit der Verfassungsnovellierung des Jahres 1974 die föderale Struktur Österreichs von einem hierarchischen zu einem kooperativen Modell umgeformt wurde<sup>98</sup>, wodurch bereits bestehende außerverfassungsrechtliche Organisationsformen der Ländervertretung an Gewicht gewannen. Der Bundesrat konnte für die Länder aus den bereits genannten Tatsachen nicht als entsprechendes Organ fungieren. Die sich verfahrensmäßig und institutionell verfestigenden Kooperationsformen und -einrichtungen erleichterten dabei die politischen Verhandlungen unter

---

94 Vgl. Schäffer (1991) S. 751.

95 Siehe Kreisky (1981), S. 262; darin unterscheidet Kreisky zwischen der zentralistischen Sozialpartnerschaft einerseits und einer föderalen, dezentralen Territorialpartnerschaft andererseits.

96 Vgl. Luther (1991) S. 821-825.

97 Siehe Morass (1994) S. 58-67.

98 Vgl. Werndl (1984) S. 72.

den Ländern einerseits sowie zwischen den Ländern und dem Bund andererseits. Diese Strukturen werden allgemein als inter-föderale Einflußkanäle bezeichnet. Diese institutionalisierten Formen der Länderkooperation beruhen in Österreich auf politischen Konventionalregeln, länderinternen Agreements. Aus dieser spezifischen Struktur heraus muß eine tendenzielle Relativierung des politischen Gewichts der Länderkooperationsorgane vorgenommen werden. Demnach stellen potentielle Konfliktformationen unter den Ländern gravierende Belastungen für die auf politischen Konventionen basierenden Regeln dar. Als weiterer Aspekt kann die Dominanz des administrativen bzw. exekutiven Bereichs genannt werden. In der Kooperation der Spitzenorgane der Länder finden sich die Regierungen und Verwaltungen in einer Reihe von Konferenzen zusammen. Regelmäßig treten Spitzenrepräsentanten der Bundesexekutive hinzu. Die Kooperations- und Koordinierungsinstitutionen sind davon ausgehend als Länderinteressensvertretung zu verstehen. Beispielsweise nimmt an der Landeshauptleutekonferenz der Leiter des Verfassungsdienstes des BKA regelmäßig teil; fallweise sind ebenfalls der Bundeskanzler bzw. Ressortminister bei den Konferenzen anwesend. Diese Länderkonferenzen bilden die wichtigste Verkörperung des kooperativen Föderalismus in Österreich (inter-föderale Strukturen). Vorrangig zu nennen sind dabei die Landeshauptleutekonferenz (LHK), die Landesamtsdirektorenkonferenz (LADK) und die Landesfinanzdirektorenkonferenz (LFK). Die österreichischen Bundesländer begannen früh, ihre verfassungs- und verwaltungspolitischen Intentionen untereinander und gegenüber dem Bund zu koordinieren. Diesem Ansinnen entsprechend wurde bereits 1951 die Verbindungsstelle der Bundesländer (VST) ins Leben gerufen, die hingegen erst 1966 von der Bundesregierung formell anerkannt wurde. Die VST beruhte rechtlich vorerst auf einer bundesverfassungsrechtlich vorgesehenen Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Art. 107 B-VG.<sup>99</sup> Dieser Artikel wurde im Zuge der Bundesverfassungsnovellierung von 1974 durch den entsprechenden Art. 15a abgelöst. Die VST ist der Geschäftsapparat der Länderkooperation.<sup>100</sup> Ihre Aufgaben umfassen die Verteilung von Unterlagen des Bundes an die Länder, die Unterstützung der Ämter der Landesregierungen, die Organisation von Länderbegutachtungen und Stellungnahmen zu Bundesvorhaben sowie die Vorbereitungen der LHK, der LADK und sämtlicher anderer Spezialkonferenzen. Hinzu treten Aufgaben der Weiterleitung von Beschlüssen der LHK an die Bundesminister bzw. an den Bundeskanzler.<sup>101</sup> Die VST gewährleistet, und daran kann ihre Hauptfunktion ausgemacht werden, eine einheitliche Vorgangsweise der Länder. Im Rahmen der LADK treffen die Spitzen der Exekutivorgane der Länder zusammen. Die politisch gewichtigste Institution der Zusammenarbeit von Bund und Ländern sowie der Länderkooperation stellt die LHK dar. Beide angesprochenen Länderkonferenzen entsprechen in ihrer rechtlichen Fundierung Organen der VST.<sup>102</sup> Die Vertretungsbefugnis der LHK basiert auf Art. 105 Abs. 1 erster Satz des B-VG, wonach der Landeshauptmann das Land in Angelegenheiten des selbständigen

---

99 Vgl. Unkart (1992) S. 19.

100 Siehe Magreiter (1992) S. 195.

101 Vgl. Luther (1991) S. 824; Schäffer (1992c) S. 15.

102 Vgl. Zehentner (1989) S. 82.



Wirkungsbereichs vertritt. Die LHK und darüber hinaus alle anderen Länderkooperationsinstitutionen fassen, bedingt durch deren außerverfassungsrechtlichen Strukturen, ausschließlich einstimmige und rechtlich unverbindliche Beschlüsse. Die wichtigsten Agenden der LHK umschreiben die Mitwirkung der Länder am Prozeß der europäischen Integration, finanzielle Angelegenheiten, Fragen der Kompetenzverteilung und letztlich die Länderförderungsprogramme. Die LHK bestimmt so im wesentlichen die Konsens bedingenden Verhandlungspositionen der Länder in Gesprächen mit dem Bund. Dabei stützte sich der Bund gerade in Fragen der europäischen Integration zunehmend auf das Votum der LHK. Die Vorarbeit zu der, ab 1993 zweimal im Halbjahr stattfindenden, LHK wird im wesentlichen durch die Landesamtsdirektorenkonferenz geleistet. Darin wird im wesentlichen der durch die vorgesehene Einstimmigkeit der Beschlüsse der LHK notwendige Verhandlungsprozeß zur Erlangung einer einheitlichen, allgemein akzeptierten Position ausgetragen. Die dargestellten politischen Medien der Länderkooperation, die auf der Basis freier Vereinbarungen beruhen, ermöglichen es den Ländern, teilweise über parteipolitische Schranken hinweg gemeinsame Auffassungen auszuarbeiten, zu artikulieren sowie ferner diese auch gegenüber dem Bund zu vertreten.<sup>103</sup> Für Beschlüsse zwischen den Rechtssubjekten Bund und Länder besteht seit 1974 die Möglichkeit einer vertraglichen Regelung (Art. 15a B-VG). Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang einerseits die Vertragsmöglichkeiten unter den Ländern und andererseits die Möglichkeit von Vertragsabschlüssen zwischen den Ländern und dem Bund.

Abschließend kann in einem Resümee vorerst darauf verwiesen werden, daß sich in Österreich, im Gegensatz zum internationalen Trend, die Bund-Länder-Beziehungen doch zugunsten der formalrechtlich schwachen Länder weiterentwickeln. Gerade der Verweis auf die mit den Förderungsprogrammen der Länder einsetzende Intensivierung der föderal-politischen Auseinandersetzungen bestätigt diese Deutung. Diese Reformbewegung hatte, wie Peter Pernthaler ausführte, "eine massive Stärkung des kooperativen Föderalismus zur Folge"<sup>104</sup>, wodurch die Stellung der Länder, nun als politischer Partner des Bundes, eine deutliche Aufwertung fand. Dabei soll aber nicht übersehen werden, daß Formen des kooperativen Föderalismus nicht zum bloßen Ersatz fehlender Kompetenzbereiche der Länder instrumentalisiert werden dürfen. Zudem darf der kooperative Föderalismus nicht in Richtung einer Unitarisierung verstanden werden, denn das würde bedeuten, daß bundesstaatliche Entwicklungen das Nebeneinander von prinzipiell in Trennung verbundener Glieder (Vielheit-in-Einheit) zugunsten der Forcierung des Miteinander zurücktreten lassen.<sup>105</sup> Die einleitend getätigte Aussage ist somit in einem wesentlichen Punkt zu relativieren. In der im ersten Kapitel dargelegten Begriffsexplikation wurde für ein föderales System ein strukturelles Merkmal daran ausgemacht, daß die Integration der Glieder dem Prinzip der Gleichordnung

---

103 Siehe Kostelka, Unkart (1982) S. 355.

104 Pernthaler (1992b) S. 363.

105 Siehe Magreiter (1992) S. 225.

folgen.<sup>106</sup> Für den österreichischen Bundesstaat gilt das jedoch in dieser Form nicht. Hier bestimmt im wesentlichen der Oberstaat, sprich der Bund, darüber, in welchem Ausmaß und innerhalb welcher Grenzen diese Gleichordnung der Länder mit dem Bund gilt. Der österreichische Bundesstaat weist somit in seiner Struktur eine starke Zentripetalität auf. Das bedeutet, daß die Länder, wenn auch als politisch und zum Teil ökonomisch bedeutende Machtzentren, ihren Einfluß auf den bzw. gegenüber dem Bund auch in bezug auf kooperative Formen nur in Bereichen effektiv wirksam lassen werden können, deren Grenzen und Reichweiten der Bund normiert. Hinzu tritt, daß die Entscheidungsfindung in Bereichen zwischen den Ländern dem Bestreben nach Einhelligkeit bzw. Konsens folgt: Die Länder müssen darauf bedacht nehmen, sich einhellig gegenüber dem Bund zu artikulieren, länderinterne Partikularinteressen müssen demgegenüber hintangestellt bleiben, was durchaus als Relikt der einheitsstaatlichen Substanz der frühen Verfassungsperiode gewertet werden kann. Eine Abkehr davon erscheint aufgrund des gegebenen politischen Umfelds nicht realistisch. Die von den Ländern bereits im Zusammenhang mit dem perzipierten EU-Beitritt Österreichs eingeforderte Kompetenz- bzw. Bundesstaatsreform fand bis zur Fertigstellung dieser Untersuchung nicht statt. Dabei ist es wesentlich anzumerken, daß die Länder gerade im Vorfeld der EU-Volksabstimmung im öffentlichen Willensbildungsprozeß gegenüber der Bundesregierung über hohes politisches Gewicht verfügten. Dessen ungeachtet, konnten die Länder ihr politisches Gewicht nicht in die Realisierung ihrer Forderungen ummünzen.

---

106 Vgl. dazu oben S. 3f.

### 3. Mitwirkungsmöglichkeiten der österreichischen Länder am Prozeß der europäischen Integration

Im vorangegangenen Abschnitt gelang es uns folgende These zu erhärten: Formal ist die österreichische Bundesstaatlichkeit schwach ausgeprägt; im Gegensatz dazu stehen den Ländern auf der materiellen Analyseebene inter-föderale Einflußkanäle (Länderkonferenzen) offen, die das politische Gewicht der Länder gegenüber dem Bund betonen. Die Analyse der österreichischen Realverfassung läßt folglich den Schluß auf eine Föderalisierung der formalrechtlichen Gegebenheiten zu. Zugespitzt formuliert: Die österreichische Bundesstaatlichkeit ist in ihrer Bestands- und Funktionsweise von inter-föderalen Strukturmechanismen bestimmt.

In diesem Kapitel soll der Versuch unternommen werden, diese Hypothese am Beispiel der innerösterreichischen Diskussion rund um die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder am Prozeß der europäischen Integration zu untermauern. Soll die Hypothese angenommen werden, müssen es wiederum die auf inter-föderalen Einflußmechanismen basierenden Länderkonferenzen sein, die die politischen Interessen der Länder in diesem Kontext artikulieren.

Vorab sind jedoch einerseits das institutionelle Gefüge der EU<sup>107</sup> sowie andererseits die bestehenden Möglichkeiten zur Einbindung der "dritten Ebene" in den Entscheidungsprozeß der EU kurz zu veranschaulichen. In weiterer Folge werden die Auswirkungen des EU-Beitritts auf die dargestellte bundesstaatliche Struktur Österreichs deutlich. Dabei findet sich Platz, um die innerstaatlich vorgenommenen bundesstaatlichen Adaptionsmaßnahmen entsprechend dem supranationalen Gefüge der Europäischen Union zu analysieren. Im Kern wird die Genese des österreichischen Modells des Verfahrens der Länderbeteiligung am Prozeß der europäischen Integration skizziert. Daran schließt eine Reflexion darüber an, inwiefern das Modell des Länderbeteiligungsverfahrens den eingangs festgesetzten föderalen bzw. präziser bundesstaatlichen Kriterien entspricht.

#### 3.1 Europäische Institutionen und Anknüpfungspunkte für die Länder

Der Prozeß der Rechtsetzung innerhalb der Europäischen Union unterscheidet sich in wesentlichen Teilen von den bekannten Modalitäten auf nationalstaatlicher Ebene. Eine Darstellung der Funktionen und Kompetenzen des Europäischen Parlaments beispielsweise unterscheidet sich in fundamentaler Weise von denjenigen nationaler Parlamente. Die in nationalstaatlichen Systemen formell bestehende Gewaltentrennung zwischen exekutiver, legislativer und judikativer Gewalt folgt im Gefüge der Union eher der Scheidung in

---

<sup>107</sup> Die verwendete Terminologie wirft Probleme auf, weil die Bezeichnung EU nach dem Vertrag von Maastricht die Gesamtkonzeption, nicht aber ihre einzelnen Säulen benennt. In korrekter Verwendung der Begriffe wird bezogen auf die Wirtschaftsintegration von der "Europäischen Gemeinschaft" gesprochen.

intergouvernementaler und supranationaler Gewalt. Es ließen sich unschwer eine Reihe von weiteren Differenzierungsmerkmalen nennen. Doch darf mit der Betonung der Unterschiedlichkeit nicht die Tatsache aus den Augen verloren werden, daß infolge der Komplexität des Integrationsprozesses in zunehmendem Ausmaße auch subnationale Akteure in deren spezifischen Funktions- und Kompetenzzuschreibungen von Rechtsetzungsprozessen auf europäischer Ebene tangiert werden. Damit läßt sich ein Ausgangspunkt der weiteren Ausführung festhalten. Die Betroffenheit regionaler Akteure von Entscheidungen auf europäischer Ebene kann weitgehend als asymmetrische Interaktion bezeichnet werden; d.h. die Entscheidungsfindung läuft ohne direkte Einbeziehung der davon betroffenen regionalen Entscheidungsträger ab.

Die Gemeinschaftsverträge<sup>108</sup> bilden die Grundlage für die eigenständigen Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane. Die wohl zentralen Positionen im Entscheidungsprozeß der EU sind von der Kommission sowie dem Ministerrat besetzt.<sup>109</sup> Ist die Kommission vorrangig von supranationalen Elementen geprägt, so betont der Ministerrat das intergouvernementale Element der Union. Das Verhältnis der beiden Organe zueinander läßt sich verkürzt dahingehend beschreiben, daß die Kommission über das Initiativrecht zur Normsetzung verfügt. Das heißt, sie hat das alleinige Vorschlagsrecht im Normsetzungsverfahren der EU. Die Beschlußfassung obliegt demgegenüber dem Ministerrat. Der Rat setzt sekundäres Recht.<sup>110</sup>

Bei der Beschlußfassung des Ministerrats gilt grundsätzlich das Mehrheitsprinzip sofern in den Verträgen, die die Union konstituieren, nichts anderes bestimmt wurde. Theoretisch sind drei Quoren möglich: Einstimmigkeit, qualifizierte Mehrheiten und einfache Mehrheiten. Die vom Rat getroffenen Beschlüsse werden von der Kommission durch das Erlassen von Durchführungsvorschriften (z.B. im Bereich der Agrarpolitik) gewährleistet. Die Kommission erfüllt darin Exekutivfunktionen. Die administrative Implementation verbleibt jedoch bei den Mitgliedstaaten. Zu unterscheiden sind nach Art. 189 EGV folgende Formen der Beschlußfassung des Rats: Der Rat hat die Möglichkeit Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen oder Empfehlungen zu erlassen. Die Verordnung besitzt sofortige Rechtsgeltung und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Richtlinie ist demgegenüber hinsichtlich ihres Ziels verbindlich, weist aber den Adressaten die Wahl der Mittel zu, mit denen die Ziele erreicht werden müssen. Eine Entscheidung regelt einen Einzelfall. Sie kann sich an die Organe der EG, die Mitgliedstaaten oder an natürliche oder juristische Personen richten. Alle genannten Formen berühren in bundesstaatlich verfaßten Staaten mitunter Kompetenzbereiche subnationaler Glieder. Empfehlungen sind abweichend von den eingangs genannten Beschlußformen nicht verbindlich.

---

108 Damit ist primär der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags über die Europäische Union angesprochen.

109 Siehe dazu Neisser (1993) S. 92-100.

110 Vgl. dazu Kirchner (1992); Peters (1992) S. 75-122.

Als Kern des bisher dargestellten kann die Feststellung getroffen werden, daß die Europäische Union auf die Politik der Mitgliedstaaten insofern angewiesen ist, als ihre zentralen Entscheidungen im Ministerrat von Repräsentanten nationaler Regierungen getroffen werden und verbunden damit nationale Interessen in die Entscheidungen einfließen. Insoweit bestehen tendenziell Möglichkeiten der Wahrung nationalstaatlicher Politiken. Zu problematisieren ist an dieser Stelle die Situation von Mitgliedstaaten mit bundesstaatlich strukturiertem Staatsaufbau.

Bedingt durch die Mitgliedschaft gehen partielle Entscheidungs- und Verwaltungskompetenzen der subnationalen Glieder auf die Union über. Auf Gemeinschaftsebene ist demgegenüber allein der Bund am Willensbildungsprozeß beteiligt. Das Gemeinschaftsrecht wurde insoweit zutreffend als "länderblind" ausgewiesen.<sup>111</sup>

Wie gezeigt werden konnte, verfügen die österreichischen Länder über eine eigenständige institutionelle Bedeutung gegenüber der nationalen Ebene, dem Bundesstaat. Damit sind Differenzierungsmerkmale verbunden, die die österreichischen Gliedstaaten<sup>112</sup> qualitativ von Regionen innerhalb anderer EU-Mitgliedstaaten unterscheiden. Hinzu treten in bestimmten EU-Mitgliedstaaten innerstaatliche Strukturen, die den Kriterien von Regionen nur ansatzweise oder auch überhaupt nicht entsprechen. Die angesprochenen Differenzen im Hinblick auf die innerstaatliche Stellung der Regionen lassen sich bezüglich ihres Verhältnisses zur Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen auf recht einfache Art und Weise relativieren: Das Primärrecht der EU berührt die innerstaatliche Gliederung der Mitgliedstaaten nicht. Das bedeutet in diesem Zusammenhang nichts anderes, als daß den subnationalen Gliedern im Gefüge der EU, gemessen am Grad der Mitwirkungsoptionen nationaler Repräsentanten, keinerlei substantielle und unmittelbare Mitentscheidungsrechte zukommen.<sup>113</sup> Eine verfassungsrechtliche Sonderstellung der Gliedstaaten kommt somit gegenüber der EU nicht zum Tragen. Umgekehrt reichen bestimmte Entscheidungen und Maßnahmen, die in Institutionen der EU gefällt werden, in die Interessens- und Kompetenzbereiche gliedstaatlicher Akteure. Vorweggenommen sei hier beispielsweise darauf verwiesen, daß für die österreichischen Länder der Beitritt zur EU eine Aufgabe von Teilen ihres selbständigen Wirkungsbereichs bedeutete. Damit verbunden mußten nun auf innerstaatlicher Ebene Möglichkeiten gefunden werden, um die Kompetenzeinbußen der Länder auszugleichen bzw. um ihnen Möglichkeiten zur Einflußnahme in diesen Bereichen einzuräumen. Versuche einer Einbindung der Gliedstaaten in den europäischen Entscheidungsprozeß knüpften aus dem dargestellten strukturellen Rahmen heraus primär am innerstaatlichen Entscheidungsprozeß in EU-Angelegenheiten an.

Ein Wandel hinsichtlich der Einbeziehung von Ländern bzw. Regionen – hier verstanden als die Einheiten direkt unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten – in die Politiknetzwerke der EU

---

111 Siehe Beutler, Bieber, Pipkorn, Streil (1993) S. 64ff.

112 Innerhalb der EU-Mitgliedstaaten sind noch die deutschen Länder als Gliedstaaten zu klassifizieren.

113 Siehe Morass (1994) S. 4.

setzte auf dem Hintergrund von zum Teil weitreichenden Reformen in der territorialen Organisation mehrerer Mitgliedstaaten (z.B. Belgien) ein. Dabei sind insbesondere die Bereiche der Regional- und Strukturpolitik zu nennen, die darauf verweisen, daß jenseits der formalen Beratungs- und Entscheidungszentren informelle Netzwerke bestehen, in die die Länder und Regionen eingebunden worden sind.<sup>114</sup> Bezüglich der Beteiligungsmöglichkeiten der Länder setzten mit Maastricht neuerlich partielle Änderungen ein. Einerseits wurde es den Mitgliedstaaten eingeräumt, nicht nur wie bisher Mitglieder der nationalen Regierung in den Rat zu entsenden, sondern darüber hinaus auch weitere Vertreter auf Ministerebene (z.B. Länderminister) zu benennen (Art. 146 EGV). Andererseits wurde ein Ausschuß der Regionen (AdR) eingerichtet (Art. 198a-c). Zum Ausschuß der Regionen sollte hier vorweggenommen darauf verwiesen werden, daß der AdR nicht als ein Organ der Gemeinschaft sondern als eine auf den Rat bzw. die Kommission gerichtete Institution mit beratender Funktion zu bezeichnen ist.<sup>115</sup> Beide mit dem Vertrag von Maastricht den Ländern eingeräumten Möglichkeiten einer direkten Beteiligung im politischen Gefüge der EU sind kritisch zu hinterfragen. Einmal mehr bleiben die perzipierten Möglichkeiten einer Repräsentation im Rat von innerstaatlichen Regelungen abhängig.

### **3.2 Einbindung der Bundesländer in die europäische Integration. Einflußmöglichkeiten im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß**

Im Beschluß der Landeshauptleutekonferenz vom 13. November 1987, sowie auch in Beschlüssen der folgenden Jahre, wurde die grundsätzliche Zustimmung der Länder zu einer Teilnahme Österreichs am Prozeß der europäischen Integration eingeräumt.<sup>116</sup> Als Vorbedingung wurde die Zustimmung damit junktimiert, daß im Vorfeld eines Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften eine grundlegende bundesstaatliche Kompetenzreform zu realisieren sei. In dieser Verknüpfung wurde die Sorge der Länder deutlich, daß die "länderblinde" Strukturierung der Europäischen Gemeinschaften bzw. der EU nur in unzureichendem Maße auf den föderalen Aufbau Österreichs Bezug nimmt und in Verbindung damit perzipierte bundesstaatliche Nivellierungstendenzen durchschlagen könnten.

Bis weit in die 70er Jahre waren die Länder bei der Abwehr unerwünschter Präjudizierungen im eigenständigen Wirkungsbereich infolge von Staatsverträgen singulär auf das Einspruchsrecht des Bundesrats angewiesen. Mit vier B-VG Novellierungen ab 1974 wurden Vorkehrungen getroffen, um eine Präjudizierung der Länder durch völkerrechtliche Bindungen, die der Bund eingeht, einzuschränken bzw. zumindest nicht zu erweitern.<sup>117</sup> Im Kontext der intendierten Vollmitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union mußten die Länder erkennen, daß mit den tradierten Formen der Länderteilhabe an den internationalen Beziehungen, gerade

---

<sup>114</sup> Vgl. Engel (1994) S. 102.

<sup>115</sup> Vgl. unten S. 45ff.

<sup>116</sup> Vgl. Institut für Föderalismusforschung (1989) S. 31.

<sup>117</sup> Siehe Rill (1993) S. 52.

gegenüber den Rechtsetzungsmechanismen der EU, kein Auslangen mehr gefunden werden konnte.

Ein im Jahre 1989 vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts vorgelegter Bericht stellte lapidar fest, daß ein EU-Beitritt "den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs wesentlich berühren"<sup>118</sup> würde. Die wenigen öffentlichen Reaktionen darauf verhallten ungehört. Im Kern wurden im Kontext der EU-Integration Österreichs folgende Problempunkte für die Länder relevant: 1.) eine Europäisierung von Länderkompetenzen, 2.) die Beschränkung von Bundesratskompetenzen und daraus folgend der Ländermitwirkung am legislativen Prozeß, 3.) die Umsetzung von EU-Recht durch die Länder sowie 4.) die Beziehungen der Länder zur Europäischen Union.<sup>119</sup> Die Länder urgieren aus diesem Grund einerseits eine innerösterreichische Kompetenzreform im Vorfeld eines EU-Beitritts (Bundesstaatsreform) und andererseits die Gewährleistung von Partizipationsmöglichkeiten am Integrationsprozeß (Länderbeteiligungsverfahren).<sup>120</sup> Die Intention der Länder knüpfte daran, durch die Integration und die damit einhergehende Staatsreform den Föderalismus in Österreich zu stärken. Damit hätten die befürchteten Kompetenzverlagerungen sublimiert werden sollen. Diese strukturellen Forderungen können als horizontale Gemeinsamkeiten der Bundesländer eingestuft werden. Qualitative Divergenzen bestanden im Hinblick auf materielle Forderungen. Die integrationsspezifischen Kooperationsmechanismen zwischen dem Bund und den Ländern führte auf innerösterreichischer Ebene zu wichtigen bundesstaatlichen Weichenstellungen. Peter Pernthaler spricht in diesem Zusammenhang von einer "kleinen" (Länderbeteiligungsverfahren) und einer (perzipierten) "großen" Föderalismusreform (Bundesstaatsreform).<sup>121</sup>

### 3.2.1 Betroffenheit der Länder durch den EU-Beitritt

Für die Bundesländer bedeutet der Beitritt zur Europäischen Union, wie im übrigen auch für den Bund, die Aufgabe von Teilen ihrer selbständigen Wirkungsbereiche. Beide Körperschaften, der Bund und die Länder, übernehmen einhergehend mit dem Beitritt den Bestand der primären (Unionsverträge) und sekundären Rechtsbestände der Union. Damit verbunden kommt es zu partiellen Einschränkungen von Grundprinzipien der österreichischen Bundesstaatlichkeit wie etwa "der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes durch den Bundesrat, der relativ autonomen Landesverwaltung, sowie der Mitwirkung der Länder an der Vollziehung des Bundes im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung"<sup>122</sup>. Die Entscheidungsfindung auf der Ebene der EU geht an einer Einbindung des Bundesrats vorbei. Bezüglich der Verwaltungskompetenzen kann davon ausgegangen werden, daß sich die

---

118 Zitiert nach Schausberger (1992) S. 359.

119 Siehe dazu Schweitzer (1989) S. 15-27.

120 Helmut Schreiner spricht in diesem Zusammenhang von einer sogenannten zwei Schienentheorie; Vgl. Schreiner (1993) S. 186-195.

121 Pernthaler (1994) S. 181.

122 Zitiert nach Burtscher (1990) S. 16.

Gemeinschaftsorgane zum wohl überwiegenden Teil auf die Normgebung beschränken und die exekutiven Aufgaben den nationalen bzw. regionalen Behörden der Mitgliedstaaten überantwortet bleiben. Die Frage der Zuständigkeit im Hinblick auf den Verwaltungsvollzug richtet sich aus gemeinschaftlicher Sicht nach der innerstaatlichen Kompetenzordnung aus. Damit wird auf Art. 16 Abs. 4 der österreichischen Bundesverfassung Bezug genommen.<sup>123</sup> Dem entsprechend sind die Länder verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die im Rahmen ihres selbständigen Wirkungsbereichs zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich sind. Diese Normierung erstreckt sich sowohl auf die Erlassung von Landesgesetzen als auch auf eine Veranlassung von Vollzugsakten, sofern der Staatsvertrag Regelungen enthält, die in die Vollzugskompetenz der Länder fallen. Das verwaltungsrechtlich bedeutende Gewicht der Bundesländer kann dabei zur Einflußnahme bei EU-Normsetzungsverfahren durchaus von Vorteil sein.

Die von der EU tangierten Kompetenzbereiche der Länder liegen überwiegend im Bereich der konkurrierenden Kompetenzen.<sup>124</sup> Im Falle einer Ausschöpfung der EU-Kompetenzen mittels Verordnungen oder Richtlinien normiert Art. 16 Abs. 4 B-VG wie angesprochen die rechtliche Mitwirkung der Länder bei der Durchführung von EU-Rechtsakten. Handelt es sich bei dem spezifischen Gemeinschaftsrechtsakt um eine Verordnung, so vermögen die nationalen bzw. regionalen Gesetzgeber nicht mehr tätig zu werden. Die legislative Kompetenz der Mitgliedstaaten, sowie in bundesstaatlichen Systemen diejenige der subnationalen Glieder, ist damit gesperrt. Die Kompetenzeinbußen sind im Hinblick auf die bestehende schwach ausgeprägte Kompetenzausstattung für die österreichischen Bundesländer gravierender als für den Bund. Im Unterschied zu den Bundesländern treten für den Bund spezifische Mitwirkungsrechte in den Organen der EU an die Stelle von staatlich-souveränen Entscheidungsrechten. Im Beschlußforum des Ministerrats üben nationale Regierungsvertreter unmittelbaren Einfluß auf die primäre und sekundäre Rechtssetzung der Union aus. Dabei kann der Bund über dessen Organe im Ministerrat auch Einfluß auf Entscheidungen in Sachbereichen nehmen, die bisher den Kompetenzbereichen der Länder zugewiesen waren. Durch EU-Kompetenzen werden im wesentlichen folgende Bereiche des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder berührt: Zum einen tangieren die überwiegend ausschließlichen Kompetenzen der Union im Bereich der Agrarpolitik Landeskompetenzen auf dem Gebiet der Landwirtschaft; im Bereich der konkurrierenden Kompetenzen sind zum anderen der Grundverkehr, die regionale Wirtschaftsförderung, das Beschaffungswesen, das Bauwesen, Teile des Umweltschutzrechts, die Tierzucht, Bereiche des Landesdienstrechts sowie die Sozialhilfegesetzgebung und das Beihilfewesen zu nennen.<sup>125</sup>

---

123 Vgl. Burtscher (1990) S. 135.

124 Die Verteilung der Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten läßt sich für die Bereiche der Europäischen Gemeinschaft (Erste Säule) unterscheiden in ausschließliche, konkurrierende und parallele Kompetenzen. Genauer siehe Thun-Hohenstein, Cede (1995) S. 50.

125 Siehe Schausberger (1992) S. 361f; vgl. dazu ausführlicher Burtscher (1989) S. 29-59; Burtscher (1990) S. 18-88; Rill (1993) S. 54f.



### 3.2.2 Das Verfahren der Länderbeteiligung am Prozeß der europäischen Integration

Aufgrund der vorgegebenen Struktur der Entscheidungsfindung innerhalb der EU, versuchten die Bundesländer innerstaatlich verbindliche Einflußmöglichkeiten auf die österreichische Bundesregierung zu erlangen, um sich damit indirekte Mitwirkungsgelegenheiten an der Ausarbeitung der sie betreffenden Gemeinschaftspolitiken im Ministerrat zu eröffnen. Ergänzend wären darüber hinaus direkte und mittelbare Einflußkanäle bei der Kommission im Wege informeller Kontaktnahmen bzw. -pflege, also lobbyistische Aktivitäten, hinzugetreten. Aus dem Gesagten kann abgeleitet werden, daß seitens der Länder Bestrebungen im Hinblick auf entsprechende Mitwirkungsmöglichkeiten an der Formulierung von Gemeinschaftspolitiken vornehmlich kompensatorisch und defensiv orientiert waren.

In der von der Bundesregierung bereits im Jahre 1987 eingesetzten Arbeitsgruppe für die Europäische Integration sowie in den für spezifische Länderinteressen relevanten Untergruppen waren die Länder durch die VST vertreten. Als Gremium der von seiten der Länder eingeforderten Föderalismusreform fungierte das Kleine Komitee. Darin wurden Detailfragen zu den Föderalismusverhandlungen abgehandelt. Die Zusammensetzung dieses Organs bestand aus dem für Föderalismusfragen zuständigen Regierungsvertreter, ferner aus zwei Landesamtsdirektoren, dem Leiter der Verbindungsstelle sowie dem Sektionschef des Bundeskanzleramts-Verfassungsdienstes.<sup>126</sup> Zur besseren Akkordierung der Länderstandpunkte wurde 1993 von der Landesamtsdirektorenkonferenz eine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt. Zur Frage einer grundsätzlichen Strukturreform der Kompetenzverteilung trat die Strukturreformkommission unter der Leitung des damaligen Vizekanzlers Riegler zusammen.

Am 17. April 1989 erfolgte der Ministerratsbeschluß zum 'Bericht der Bundesregierung über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften'. Dieser Bericht entstand unter Einbeziehung der Länder, des Gemeinde- und Städtebundes sowie der Interessenvertretungen. Die Bundesregierung drückte mittels des Berichts ihren Willen aus, einen bedingten Antrag auf Vollmitgliedschaft in der EU zu stellen. Als eine Bedingung wurde im Anschluß an die Wahrung der immerwährenden Neutralität die funktionsfähige Erhaltung des bundesstaatlichen Prinzips genannt.<sup>127</sup> Einhergehend mit der Annahme dieses Berichts durch den Nationalrat, erfolgte die Annahme des Bundesgesetzes über die Einrichtung eines 'Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik'. Entsprechend der Konzeption des Rats sollte daraus der Bundesregierung Fachwissen zugänglich gemacht werden und ferner die Basis der politischen Willensbildung ausgeweitet werden. Der Integrationsrat wurde dem Landesverteidigungsrat bzw. dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten nachgebildet. Innerhalb dieses Beratungsorgans der Bundesregierung fanden Vertreter der Bundesländer Eingang einerseits durch die Entsendung von Vertretern der Klubs

---

<sup>126</sup> Vgl. Institut für Föderalismusforschung (1990) S. 11.

<sup>127</sup> Vgl. Wimmer, Mederer (1990) S. 17f.

im Bundesrat sowie andererseits durch jeweils zwei Repräsentanten der LHK und der Landtagspräsidentenkonferenz.

Die Forderungen der Länder nach Einbindung in die Beitrittsverhandlungen bezogen sich bereits auf das Zustandekommen des EWR-Abkommens. Mit dem Abschluß des EWR-Vertrags durch die österreichische Bundesregierung war der Rechtsbestand der EU (*acquis communautaire*) zu übernehmen. Die Länder waren infolge des EWR-Abschlusses vom 19. Juni 1992 von ca. 390 EU-Rechtsakten betroffen, die eine Neuadaption von rund 70 Landesgesetzen und 30 Verordnungen erforderten.<sup>128</sup> Die Einbindung der Länder in den Verhandlungsprozeß erfolgte über die LHK. Bereits im Beschluß der LHK vom 13. November 1987 findet sich der politische Verweis darauf, "daß die Landeshauptmännerkonferenz das Organ der Länder in Integrationsfragen sein soll, und nicht der Bundesrat (...)"<sup>129</sup>. Die Landeshauptleute pochten mit dieser Stellungnahme darauf, daß sie als das primäre Organ mit den relevanten Kompetenzen zur Vertretung der Bundesländer nach außen anzusehen seien.<sup>130</sup> Die Landeshauptleute als verfassungsmäßige Vertreter der Länder reklamierten somit für sich die innerösterreichische Einflußnahme auf den Prozeß der europäischen Integration. Dem traten Vertretungsansprüche und Interessen der Landtage und des Bundesrats entgegen. Doch zeigte das Beispiel Deutschlands, daß eine Adaption der Form des traditionellen Bundesratsverfahrens für eine Beteiligung der Länder am Prozeß der europäischen Integration im großen und ganzen untauglich erschien.<sup>131</sup> Die Bundesregierung tätigte in einem Entwurf zu einer Verfassungsnovelle vorerst keine Aussage darüber, welchem Organ die Vertretung und Koordination der Länderinteressen zukommen sollte.<sup>132</sup> Einhergehend mit den eingeforderten Ländermitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der europäischen Integration wurden auf Länderebene EU-Beiräte bei den Regierungen und Landtagen eingerichtet, sowie auch verschiedentlich eigene EU-Ausschüsse der Landtage installiert. Diese gingen aus Initiativen derjenigen Parteien hervor, die nicht den Landeshauptmann stellten, jedoch rechtlich abgesicherte Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten an der landesinternen Willensbildung auf Regierungs- und Landtageebene einforderten.

Als Kristallisationspunkt der Länderinteressen im Hinblick auf die EU-Integration wurde mit dem *Ständigen Integrationsausschuß der Länder* (SIL) bereits frühzeitig (1990) ein neuartiges inter-föderales Gremium von der LHK eingesetzt. Der Ständige Integrationsausschuß der Länder befaßt sich vorrangig mit der Ausarbeitung von Beratungsunterlagen und Länderstandpunkten zu einzelnen Fragen der EU-Integration. Neuartig gegenüber den tradierten inter-föderalen Strukturen ist am SIL, daß er "im Auftrag der LHK selbständig entscheiden kann, sofern nicht grundsätzliche Fragen behandelt werden oder ein Land die

---

128 Vgl. Institut für Föderalismusforschung (1993) S. 60.

129 Institut für Föderalismusforschung (1989) S. 33.

130 Siehe dazu Pesendorfer (1986).

131 Vgl. Pernthaler (1992d) S. 12.

132 Siehe Institut für Föderalismusforschung (1992) S. 53.

Verlagerung der Entscheidung auf die LHK verlangt<sup>133</sup>. Die laufenden Aufgaben und Tätigkeiten des SIL nehmen Beamte der zuständigen legislativen Abteilungen der Landesexekutiven wahr.

Im Rahmen der LHK vom 29. Juni 1989 wurde seitens der Länder die Bereitschaft signalisiert, die mit der europäischen Integration einhergehenden finanziellen Belastungen mitzutragen. Als unerläßliche Voraussetzung wurde jedoch eine angemessene Mitwirkung der Länder am integrationspolitischen Entscheidungsprozeß auf Bundesebene reklamiert.<sup>134</sup> Im Rahmen der LHK im Herbst des selben Jahres traten die Länder mit der Forderung auf, die Wahrnehmung von Länderinteressen gegenüber der EU einem gemeinsamen Ländervertreter auf Beamtenebene in der österreichischen Mission bei der EU zu überantworten. Diesem Wunsch wurde von seiten des Außenministeriums entsprochen. Bereits 1990 trat der Ländervertreter seinen Dienst in der österreichischen Mission in Brüssel an. Sein Aufgabenbereich bezieht sich einerseits auf die Bearbeitung von und Berichterstattung über spezielle Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, sowie andererseits auf die Ausarbeitung sämtlicher Angelegenheiten, die für die Länder von Interesse sein könnten. In das Regierungsübereinkommen zur XVIII. Gesetzgebungsperiode wurden die Länderforderungen bezüglich ihrer perzipierten Mitwirkungsrechte aufgenommen. Darin wurde festgelegt, daß dem Bundesrat und den Ländern im Integrationsprozeß und bei den Verhandlungen Österreichs mit der EU entsprechende Informations- und Mitwirkungsrechte einzuräumen seien. Weiters wurde darin angemerkt, daß die Arbeiten zur Umsetzung einer zeitgemäßen Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Stichwort Bundesstaatsreform) zügig fortzusetzen seien.<sup>135</sup> Hier sollte im weiteren Raum dafür sein, in angemessener Kürze die weiterlaufende politische Entwicklung des Themenkomplexes "Bundesstaatsreform" aufzugreifen. Im Oktober 1992 wurde auf dem Hintergrund der geforderten Föderalismusreform von Bundeskanzler Vranitzky und dem Vorsitzenden der Landeshauptleutekonferenz Ludwig eine Vereinbarung über die Neuordnung des österreichischen Bundesstaats unterzeichnet. Der Bund sollte mittels dieser Abmachung auf konkrete Reformziele und Kompetenzübertragungen verpflichtet werden. Inhaltlich waren in diesem Paktum nur Absichtserklärungen formuliert. Wichtige Details, wie die Frage der Finanzverfassung, blieben ausgeklammert. Dabei wurden, um den Abschluß der Vereinbarung nicht zu gefährden, von seiten der Länder bereits im Vorfeld der Unterzeichnung inhaltliche Abstriche gemacht, um den Vorstellungen des Bundes zu entsprechen.<sup>136</sup> Die Schilderung abkürzend, verliefen die Verhandlungen im Hinblick auf das perzipierte Ergebnis im Sand. Die Zeitspanne bis zur Umsetzung des Paktums, die auch Eingang in das Dokument fand, wurde von den Ländern noch vor bzw. zumindest zeitgleich mit der Volksabstimmung über den EU-Beitritt Österreichs anvisiert. In einer Bundesratssitzung Ende des Jahres 1993 mahnte Landeshauptmann Katschthaler einen raschen

---

133 Morass (1992) S. 388; vgl. dazu Pernthaler (1992d) S. 13.

134 Siehe Institut für Föderalismusforschung (1990) S. 26f.

135 Vgl. dazu Institut für Föderalismusforschung (1991) S. 31f.

136 Vgl. Institut für Föderalismusforschung (1993) S. 19.

Verhandlungsabschluß und die Realisierung des Paktums ein. In seiner Rede drängte Katschthaler darauf, daß "Österreich (...) als gestärkter Bundesstaat in die Europäische Gemeinschaft gehen (soll), um sicherzustellen, daß Subsidiarität und Föderalismus nicht nur leere Schlagwörter sind"<sup>137</sup>. Das vordringlichste Vorhaben des Paktums betraf die Umwandlung der mittelbaren Bundesverwaltung in eine selbständige Vollziehung der Bundesaufgaben durch die Landesregierungen und die Landesverwaltungen.<sup>138</sup> Rückhalt erhielten die Länder in bezug auf die Bundesstaatsreform durch den Bundesrat. Der Bundesrat schien 1993 noch dazu bereit, daß EU-Verhandlungspaket der Bundesregierung zu blockieren, sollten die Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern unbefriedigend verlaufen. Und doch – die weitere Entwicklung zeigte, daß der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union auch ohne einer substantiellen Reform des Bundesstaats bewerkstelligt werden konnte.

### **Mitwirkungsrechte der Länder**

Ein am 10. Dezember 1991 an den Nationalrat weitergeleiteter Entwurf zu einer B-VG-Novelle umschiffte die länderinternen Divergenzen in der Organfrage (Bundesrat, Landeshauptleute, Landtage) auf ganz schlichte Art und Weise. Die Novelle sah die Verankerung der Mitwirkungsrechte der Länder an der europäischen Integration in den Absätzen 4 bis 6 des Art. 10 B-VG vor. Alle näheren Bestimmungen über das Verfahren und die involvierten Organe sollten hingegen erst im Anschluß in einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern erfolgen. Regelungen im Hinblick auf länderinterne Willensbildungs- und Verfahrensmechanismen sollten ebenfalls durch Übereinkommen gemäß Art. 15a B-VG zwischen den Ländern festgesetzt werden.<sup>139</sup> Der Entwurf fand 1992 in einer Verfassungsnovelle seinen verfassungsrechtlichen Niederschlag.<sup>140</sup> Als Ausgangspunkt der innerstaatlichen Mitwirkung der Länder an der europäischen Gesetzgebung fungiert seither Art. 10 Abs. 46 B-VG.<sup>141</sup> Gleich vorweggenommen kann festgehalten werden, daß mit dieser B-VG Novelle sowie den ergänzenden 15a-Vereinbarungen die Mitwirkungsrechte der österreichischen Länder an allen integrationspolitischen Entscheidungen der Bundesregierung weitgehend gewahrt wurden. Der Bund hat demnach "die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration zu unterrichten, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein können"<sup>142</sup>. Zu dieser Informationspflicht des Bundes tritt weiters eine Anhörungspflicht hinzu. Darin hat der Bund den Bundesländern die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen verbindlich einzuräumen. Jedes Land ist befugt, eine Stellungnahme abzugeben. Hinzu kommt die Möglichkeit zur Abgabe einer sogenannten gemeinsamen Stellungnahme zu Vorhaben, die den

---

137 Zitiert nach Institut für Föderalismusforschung (1994) S. 11.

138 Vgl. Pernthaler (1992b) S. 370.

139 Vgl. dazu Institut für Föderalismusforschung (1993) S. 63f.

140 BGBl. 1992/276.

141 Es soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß mit der B-VG-Novelle BGBl. 1013/1994 die bisherige Regelung betreffend einheitlicher Stellungnahmen des Art. 10 Abs. 4 und 5 B-VG nunmehr in Art. 23d aufscheint.

142 Schweitzer (1994) S. 64; vgl. dazu: Art. 10 Abs. 4 B-VG.

selbständigen Wirkungsbereich der Länder betreffen. Von besonderer Relevanz dabei ist, daß bei Vorliegen einer einheitlichen Stellungnahme bezüglich des selbständigen Wirkungsbereichs der Bundesländer die Bundesregierung an sie gebunden ist. Relevante Materien, bei denen die Gesetzgebungszuständigkeit bei den Ländern liegt, betreffen in diesem Rahmen etwa die Raumordnung und Landesplanung, den Verkehr von Baugrundstücken, das Baurecht und Naturschutzfragen.<sup>143</sup> Zur Hervorhebung der Bedeutung des Mechanismus bindender Länderstellungen soll wiederholt darauf verwiesen werden, "daß sie den Bund binden, im Sinne der Stellungnahme zu verhandeln, und zwar in formellen wie in informellen Begegnungen und in eben diesem Sinne abzustimmen"<sup>144</sup>. Der Bund kann von einer einheitlichen Stellungnahme in Fällen von zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Die Bundesregierung ist jedoch verpflichtet, das Abweichen zu begründen. Es erscheint wesentlich darauf hinzuweisen, daß eine gerichtliche Kontrolle der Realisierung der Bindewirkung nicht vorgesehen wurde. Die Festsetzung von Verfahrensmodalitäten zur Kreation einheitlicher Stellungnahmen überantwortet das B-VG vollinhaltlich den Ländern. Als Verfahrensrahmen wird allein eine Ländervereinbarung gemäß Art. 15a B-VG vorgeschlagen.

In der thematisierten B-VG-Novelle wurde weiters der Art. 16 B-VG in zwei Punkten abgeändert. Als Ergebnis trat eine Festlegung in Kraft, wodurch eine vorübergehende Wahrnehmung von Länderkompetenzen durch den Bund zur Sicherstellung von vertraglichen Verpflichtungen in Integrationsbelangen eingeschränkt wurde. Damit wurde der weiter oben ausgeführte Art. 16 B-VG<sup>145</sup> im Hinblick auf die Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union im Bereich der eigenen Wirkungsgebiete der Länder eingeschränkt. Bisher verfügte der Bund zur inhaltlichen Realisierung eines Staatsvertrags innerstaatlich über ein Überwachungsrecht. Bei Säumigkeiten der Länder konnten kurzfristig Landeskompetenzen an den Bund übergehen. Infolge der Verfassungsnovellierung muß nun die Säumigkeit der Länder in Integrationsangelegenheiten nicht allein vom Bund sondern zusätzlich auch durch ein internationales Gericht moniert werden.<sup>146</sup>

Die Präzisierung des Länderbeteiligungsverfahrens erfolgte in einer Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG. Inhaltlich wurde darin unter anderem festgehalten, daß, wenn Verhandlungen oder Beratungen im Rahmen der Union Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder betreffen, den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden kann, Ländervertreter in die österreichische Delegation zu entsenden. Wortmeldungen stehen den Ländervertretern prinzipiell frei. Bedingung ist das einvernehmliche Einverständnis der Delegationsleitung. Der Bund ist ferner zur Klageerhebung vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) auf Ansuchen eines Landes verpflichtet. Bezüglich der Klageerhebung wurde folgendes vorgesehen: In Fällen worin ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen von Organen der EU

---

143 Siehe Kiefer (1993) S. 161.

144 Rill (1993) S. 61.

145 Vgl. oben S. 33.

146 Siehe Kiefer (1993) S. 162; Schambeck (1993) S. 26f.

eine Angelegenheit betrifft, in welcher die Gesetzgebung Landessache ist, ergreift der Bund auf Ansuchen eines Landes die nach dem Gemeinschaftsrecht in Betracht kommenden Rechtsbehelfe vor dem EuGH, sofern kein anderes Land diesem Ansuchen widerspricht bzw. zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dagegen sprechen.

### **Länderinterne Willensbildungs- und Verfahrensmechanismen**

Eine effiziente Nutzung des Länderbeteiligungsverfahrens bedingt unmittelbar die Schaffung effektiver und im Ablauf rascher Sachverarbeitungsstrukturen. Dazu wurde auf der Ebene der Länder bereits Ende 1991 ein Entwurf über die Ausformung möglicher inter-föderaler Willensbildungsmechanismen beraten. Dieser Entwurf mündete in eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG ein und wurde im Rahmen der LHK am 2. März 1992 verabschiedet. Die Länder verständigten sich darin auf die Einrichtung der *Integrationskonferenz der Länder* (IKL). Als organisatorischer Unterbau wurde der IKL der bereits bestehende *Ständige Integrationsausschuß der Länder* (SIL) zugeordnet. Rechtstechnisch stellt die IKL eine inter-föderale Einrichtung dar. Darüber hinaus ist die Integrationskonferenz formal das zentrale Organ im Verfahren der Ländermitwirkung an Vorhaben der europäischen Integration. Somit realisiert die IKL zugleich auch intra-föderale Komponenten (bindende Stellungnahmen). Die Integrationskonferenz verschränkt folglich Strukturelemente inter-föderaler und intra-föderaler Natur.

Der Aufgabenrahmen der IKL umfaßt die Wahrnehmung gemeinsamer Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration sowie die Beratung wichtiger integrationspolitischer Fragen. Stellungnahmen der IKL zu Vorhaben der europäischen Integration, worin Materien des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder betroffen sind, gelten als gemeinsame und darüber hinaus als bindende Stellungnahmen der Länder. Gemäß der Aufgabenstellung setzt sich die IKL aus den Landeshauptleuten, die stimmberechtigt sind, und, in der Struktur der Länderkonferenzen erstmalig, aus den Landtagspräsidenten zusammen. Das Präsidium des Bundesrats, des verfassungsrechtlich verankerten Organs der Ländermitwirkung an der nationalen Gesetzgebung, ist zur Teilnahme an den Sitzungen der IKL berechtigt. Hinzu kommen von den Landeshauptleuten separat nominierte Experten; zumeist die sozialdemokratischen Landeshauptmannstellvertreter. Diese Mitglieder verfügen jedoch weder über das Rede- noch über das Stimmrecht bei der IKL.<sup>147</sup> Einhelligkeit der Beschlüsse wird erreicht, wenn mindestens fünf Länder einem Beschluß zustimmen und kein Land eine Gegenstimme erhebt. Sofern ein Land nicht an der Integrationskonferenz teilnimmt, gilt das als der Form nach zulässige Stimmenthaltung.<sup>148</sup> In dringenden Entscheidungsfällen besteht die Möglichkeit der Beschlußfassung im Wege einer Umfrage. Mit der Einsetzung der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen bewiesen die Länder in hohem Grade Flexibilität. Beschlüsse

---

<sup>147</sup> Vgl. Kiefer (1993) S. 164.

<sup>148</sup> Siehe Margreiter (1992) S. 189.

der LHK bedürfen demgegenüber noch Einstimmigkeit, obwohl sie keinerlei Bindewirkung gegenüber dem Bund entfalten. Dem Integrationsausschuß der Länder wurde demgegenüber die Aufgabenstellung überantwortet, neben der Beratung der Integrationskonferenz auch Entscheidungen innerhalb dieses Gremiums, gerade im Hinblick auf die Konsensfindung, vorzubereiten.<sup>149</sup>

In einer ersten Bestandsaufnahme des Länderbeteiligungsverfahrens läßt sich zeigen, daß die den Ländern eröffneten Möglichkeiten zur Abgabe verbindlicher Stellungnahmen und darüberhinaus auch des Klagerechts insgesamt ein hohes Ausmaß an Übereinstimmung unter den Ländern voraussetzen. Eine Schlüsselrolle in der Konsensfindung kommt dabei dem Integrationsausschuß zu. Die Länder, als spezifische Interessenkonglomerate wirtschaftlicher, soziokultureller, bürokratischer und politischer Art, sind zur Behauptung ihres Einflusses auf die Vorgangsweise der Bundesregierung in Fragen der europäischen Integration aufgefordert, weitreichende politische Einhelligkeit zu suchen. Für die Bundesländer wird Konkordanz Voraussetzung zur effektiven Mitwirkung in Angelegenheiten, die die europäische Integration betreffen. Diese Übereinstimmung einmal unterstellt, verbleibt dem Bund noch die Entscheidung über vermeintlich vorliegende zwingende außen- und integrationspolitische Gründe, um die Länderstellungnahmen letztlich doch noch zurückweisen zu können. Das Beteiligungsverfahren räumt darüber hinaus keinerlei Rechtsansprüche bezüglich der Realisierung von Länderstandpunkten ein. Weiters werden die Länder mit der Normierung des "umfassenden Informationsanspruchs" mit strukturellen Schwierigkeiten konfrontiert.<sup>150</sup> Damit wird darauf Bezug genommen, daß den Länderinstitutionen ein enormes Informationsvolumen zukommt, das zur Bearbeitung bzw. Auswertung ansteht. Das Funktionieren des Beteiligungsverfahrens ist gerade im Hinblick auf die Ausarbeitung von Stellungnahmen von der effizienten Bearbeitung und Verwertung dieser Materialien bestimmt. Zur ersten Selektion bzw. Filterung dieser Unterlagen werden detaillierte Berichte des Ländervertreeters in Brüssel unumgänglich. Ebenfalls zum Informationstransfer tragen Landesakteure in den österreichischen Delegationen bei. Dem Länderbeteiligungsverfahren vorgeschaltet sind Landesakteure in Bereichen ihres eigenständigen Wirkungsbereichs in die Entscheidungsfindung involviert durch die Teilnahme von Beauftragten der Landesregierungen in den österreichischen Delegationen zu Arbeitsgremien der Kommission und des Rats. Ein entsprechender Passus wurde in Art. 8 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung festgelegt. Die Vertreter der Länder werden von den Landeshauptleuten über den Weg der Verbindungsstelle der Bundesländer nominiert.

---

149 Jedes Bundesland entsendet einen Vertreter in den SIL und nominiert ein Ersatzmitglied. Als Mitglieder werden in der Regel die Europabeauftragten der Länder bzw. die zuständigen Sachbearbeiter bestellt. Die Landtagspräsidentenkonferenz und der Bundesrat sind ermächtigt, beratende Vertreter in den Ausschuß zu entsenden. Den Vorsitz im SIL führt der Landesamtsdirektor jenes Landes, das der LHK vorsteht.

150 Vgl. dazu und folgend Morass (1992) S. 394-396.

### 3.2.3 Teilnahmemöglichkeiten subnationaler Glieder an der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene

Aus dem bisher ausgeführten ergibt sich im Prinzip bereits ein deutliches Bild der Teilnahmemöglichkeiten subnationaler Glieder an der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene. Es ist davon auszugehen, daß Landesakteure über drei Kanäle in den EU-Entscheidungsprozeß einbezogen sind.<sup>151</sup> Zu nennen ist erstens die Teilnahme von Ländervertretern in den österreichischen Delegationen zu Arbeitsgremien der Kommission und des Rats. Dieser Gruppe von Kontakten lassen sich die Repräsentanten der Länder im Ausschuß der Regionen zuordnen. Zweitens sei auf das Einwirken im Gefolge des innerösterreichischen Länderbeteiligungsverfahrens und der damit eingeräumten Möglichkeit der Plazierung verbindlicher Stellungnahmen gegenüber den im Ministerrat vertretenen Mitglieder der Bundesregierung verwiesen. Letztlich ist die selbständige Kontaktpflege der österreichischen Länder über Länderbüros bei Organen der EU zu nennen. Diese dritte Kontaktgruppe beinhaltet lobbyistische Aktivitäten, vermittelt über Institutionen der europäischen Länder und Regionen im Umfeld der EU.

Die österreichischen Bundesländer suchten früh neben innerstaatlichen Anknüpfungspunkten auch Anschluß an bestehende Institutionen der europäischen Regionen und Länder. Innerhalb der EU versuchten diese Institutionen, ein Gegengewicht zu den zentralistischen Strukturen der Gemeinschaft zu schaffen. Dabei war die Position der österreichischen Länder zwiespältig. Einerseits sind sie den Regionen von zentralistischen Einheitsstaaten formell-organisatorisch überlegen, andererseits jedoch sind die Länderkompetenzen im bundesstaatlichen Vergleich außerordentlich dürftig.<sup>152</sup> Die 1985 gegründete *Versammlung der Regionen Europas* (VRE), mit Sitz in Straßburg, zählte 1992 die Bundesländer Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg zu ihren Mitgliedern. Die genannten Bundesländer konnten die ständige Vertretung der VRE bei der EU nutzen. Auf der im Oktober 1989 in München abgehaltenen *Konferenz Europa der Regionen* traten 132 Vertreter von europäischen Ländern und Regionen zusammen; unter ihnen sieben Landeshauptleute aus Österreich. In dem auf der Konferenz getroffenen Beschluß sprachen sich die versammelten Länder und Regionen dafür aus, daß ein geeintes Europa nur auf der Grundlage des Föderalismus entstehen kann und soll.<sup>153</sup> Die zweite Konferenz "Europa der Regionen" fand im April 1990 in Brüssel statt. Die Bundesländer waren dabei durch sechs Landeshauptleute vertreten. Das Engagement der österreichischen Länder auf der interregionalen Ebene unterstreicht das Interesse, den institutionellen Umbau der EU im Hinblick auf die Regionen voranzutreiben. Dem gehen Intentionen der angesprochenen interregionalen Verbände einher, die auf eine Stärkung der rechtlichen und politischen Position gegenüber den Nationalstaaten ausgerichtet sind.

---

151 Siehe Morass (1992) S. 391-393.

152 Siehe Pernthaler (1992) S. 379.

153 Vgl. Institut für Föderalismusforschung (1990) S. 103.



Zu dem schwerpunktmäßig auf innerösterreichischer Ebene plazierten Beteiligungsverfahren treten selbständige Kontakte der Bundesländer zu Organen der EU hinzu. Damit wird der Absicht entsprochen, durch unmittelbare Interventionen bei der Kommission sowie durch indirekte Anknüpfungspunkte zu Akteuren der nationalen EU-Politik im Ministerrat die sich bietenden Informationsmöglichkeiten und Einflußchancen wahrnehmen zu können.<sup>154</sup> Von dieser Ebene der regionalen Einflußchancen aus wird den Anforderungen einer regional differenzierten Interessenvermittlung Rechnung getragen. Diese spezifischen Einflußstrukturen reichen somit über die bloße Komprimierung verlorener innerstaatlicher Mitwirkungsoptionen, beispielsweise im Bereich der Regionalpolitik, hinaus. Die Kopplung eines effektiven Länderlobbyings in Brüssel mit spezifischen Länderinteressen findet deutlich erkennbar in der Einrichtung von Länderbüros ihren Niederschlag.<sup>155</sup>

Eine erste formelle Einbindung von Vertretern der europäischen Länder und Regionen in das Entscheidungsverfahren der EU erfolgte mit dem Vertrag von Maastricht. Darin wurde im Art. 198a-c des neuen EGV-Vertrags der Ausschuß der Regionen (AdR) konstituiert. Dieser Ausschuß vermag allein, darin vergleichbar dem Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA), unverbindliche Stellungnahmen abzugeben. Der AdR ist ein aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammengesetztes Hilfsorgan der Europäischen Gemeinschaft (Erste Säule) mit beratender Funktion.<sup>156</sup> Folglich ist die Funktion des AdR für die Länder, verglichen mit den innerösterreichisch durchgesetzten Mitwirkungsmöglichkeiten, eher von sekundärer Bedeutung.

### **3.3 Bewertung des Länderbeteiligungsverfahrens aus föderaler Perspektive**

Für eine föderale Klassifizierung des Modells der Länderbeteiligung am Prozeß der europäischen Integration müssen als Ausgangspunkt der Untersuchung zunächst zwei föderale Systeme unterschieden werden: zum einen die Europäische Union und zum anderen der österreichische Bundesstaat. Bezüglich des innerösterreichischen Bereichs kann gezeigt werden, daß das Verfahren der Länderbeteiligung im wesentlichen den Kriterien föderaler Ordnungen entspricht. Im Verfahren der Länderbeteiligung verfügen die Bundesländer über Möglichkeiten, ihre Vorstellungen über Formulierungen von Unionspolitiken über die österreichischen Vertreter im Ministerrat einzubringen. Die Glieder verfügen darin über Möglichkeiten der Kenntnis- und Einflußnahme (Partizipation) auf europapolitische Bereiche der Bundespolitik. Zugleich wurden den Ländern Instrumentarien zur Wahrung ihres selbständigen Wirkungsbereichs (Autonomie) überantwortet. Es kann somit festgehalten werden, daß im Beteiligungsverfahren sowohl strukturelle als auch materielle Partizipationsforderungen der Länder weitgehend realisiert wurden. Das Verfahren der

---

154 Vgl. Morass (1992) S. 381.

155 Gegenwärtig verfügen mit der Ausnahme Vorarlbergs alle Bundesländer über Länderbüros in Brüssel.

156 Vgl. unten S. 45.

Länderbeteiligung am Prozeß der europäischen Integration realisiert intra-föderale Interaktionsmechanismen. Dahinter steht die Konzeption, wonach intra-föderale Einflußkanäle durch die Partizipation von Repräsentanten regionaler Interessen in Politikformulierungsprozessen, die wie in diesem Beispiel auf Bundesebene lokalisiert sind, geöffnet werden. Das Ausmaß der unmittelbaren Partizipation regionaler Akteure an der Formulierung nationaler Politiken wird in diesem Fall durch den Wirkungsradius des selbständigen Gesetzgebungsbereichs der Länder markiert. Das heißt in anderen Worten, daß regionale Akteure, in diesem Falle also primär die Landeshauptleute bzw. nachgeordnet die Landtagspräsidenten, den Kurs der österreichischen Bundesregierung bei Vorhaben der europäischen Integration überall dort verbindlich festzusetzen vermögen, wo die Gesetzgebungskompetenzen bei den Landtagen liegen. Voraussetzung dafür sind horizontale inter-regionale Kooperations- bzw. Koordinationsmechanismen. Die einhellige Stellungnahme erscheint als realisiertes regionales Interesse, das durch eine Länderkoalition bzw. als Ergebnis von Verhandlungen zwischen regionalen Akteuren bestimmbar ist. Daraus folgt der Schluß, daß das Verfahren der Länderbeteiligung horizontal *inter-regionale* sowie vertikal *intra-föderale* Kriterien realisiert. Diese Strukturen der Selbstkoordination und Kooperation der Glieder eines modernen Bundesstaats sind allein auf dem Hintergrund des föderalen Prinzips eines typischen Pluralismus zweier politischer Ordnungssysteme erklärbar.

Dessen ungeachtet muß aber davon ausgegangen werden, daß mit der Schaffung einer dem Bund übergeordneten, zusätzlichen Entscheidungsebene die politischen Einflußmöglichkeiten der Bundesländer auf nationaler Ebene geschmälert werden. Der Transfer nationalstaatlicher Entscheidungskompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union entrückt den Ländern Mitwirkungsmöglichkeiten an übergeordneten Planungs- und Entscheidungsprozessen. Im Falle eines Entscheidungsfindungsverfahrens, das den Modalitäten von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat der EU folgt, kann eine von österreichischen Repräsentanten eingebrachte, für die Bundesregierung verbindliche, Stellungnahme der Länder überstimmt werden. Die Entscheidungsfindung der EU ist somit nur bedingt an den Willen bzw. im österreichischen Fall an die Stellungnahmen subnationaler Glieder gebunden.

Für die Struktur der Union kann von einer Deutung ausgegangen werden, wonach es an einer föderale Konzeption, die auf eine Inklusion der subnationalen Glieder (der sogenannten dritten Ebene) abzielt, fehlt. Die EU als föderales System *sui generis* erscheint gewissermaßen als ein "Bund" von Nationalstaaten. Die Berücksichtigung innerstaatlicher Strukturen, seien es nun zentralistische bzw. bundesstaatliche, bleibt weitgehend ausgeklammert. Die Ebene der subnationalen Einheiten hat, im wesentlichen vermittelt durch Organe der jeweiligen Bundesregierung, Zugriff auf die europäische Ebene. Hier stellt sich die Frage, wie die Stellung subnationaler Glieder im Gefüge der EU strukturiert ist. Als Antwort kann gezeigt werden, daß den Ländern und Regionen grundsätzlich Möglichkeiten der unmittelbaren Beteiligung in Institutionen der EU offen stehen. Dazu stehen den Ländern prinzipiell zwei Optionen zur Disposition: einerseits eine direkte Beteiligung in Gremien der Union (Rat; Ausschuß der

Regionen), andererseits Möglichkeiten der zumeist informellen Mitwirkung in den Entscheidungsnetzwerken der EU. Vorrangig sind hier die eingangs genannten Möglichkeiten der unmittelbaren Beteiligung (Mitwirkungs föderalismus) in Gremien der EU, sprich im Ministerrat sowie im Ausschuß der Regionen, von Interesse.

Eine tendenzielle Aufweichung des hierarchischen drei Ebenen Modells EU-Mitgliedstaaten-Länder wurde mit der Abänderung des Art. 146 EGV, der die Zusammensetzung des Rats regelt, lanciert. War vor dem Europäischen Unionsvertrag darin festgeschrieben, daß der Rat aus Mitgliedern der jeweiligen Regierungen besteht, so heißt es jetzt: "Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln". In der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a BVG, über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, wurde diese, den subnationalen Gliedern eingeräumte, Partizipationsmöglichkeit auf innerösterreichischer Ebene in Art. 8 verankert. Vorbehaltlich ist für Wortmeldungen der Ländervertreter das Einvernehmen mit dem jeweiligen Delegationsleiter erforderlich. Indirekte Einflußkanäle wurden den österreichischen Ländern durch die Berechtigung der Entsendung von Vertretern in die österreichische Mission eröffnet. Im weiteren wurde den Ländern ein Initiativrecht zur Klageerhebung vor dem EuGH eingeräumt (Art. 10 Bund-Länder-Vereinbarung).

Worauf bereits hingewiesen wurde, eröffnete die Änderung von Art. 146 des EWG-Vertrags den Ländern die Gelegenheit, an Entscheidungen im Ministerrat unmittelbar und maßgeblich mitzuwirken. Dabei räumt der EU-Vertrag jedoch lediglich eine mögliche Option ein – ob Repräsentanten subnationaler Glieder im Ministerrat den jeweiligen Staat im Rat dann auch tatsächlich vertreten, hängt hingegen von entsprechenden innerstaatlichen Regelungen ab.<sup>157</sup> Auch in den vorbereitenden Ausschüssen zu Ministerratsentscheidungen sind häufig Beamte der Länder und Regionen beteiligt. Diese müssen in ihren Tätigkeiten die ihnen zu Gebote stehenden Verhandlungsstrategien zunächst mit der jeweiligen Zentralregierung akkordieren. Überdies können in diesem Rahmen allein nur partikuläre Interessen einzelner Länder bzw. Regionen verfolgt werden. Aus dem Gesagten kann nun unschwer darauf rückgeschlossen werden, daß der Rat kein geeignetes Forum dafür bietet, Interessen und Ansichten von Ländern und Regionen der unterschiedlich innerstaatlich strukturierten Mitgliedstaaten abzustimmen. Ob dieses Set von Anforderungen hingegen vom Ausschuß der Regionen eingelöst werden kann, ist ebenfalls in Frage zu stellen. Der Vertrag über die EU fügte mit dem AdR eine neuartige Institution in die Verträge ein (Art. 198a-c). Mit dessen Institutionalisierung, "(F)or the first time, representatives from regional and local governments can officially forward their Opinions on European Union policies that concern them"<sup>158</sup>. Zweifellos ist von daher der AdR mit besonderem Wohlwollen zu bedenken. Nichtsdestoweniger ist der Ausschuß mit einigen

---

157 Siehe Hrbek, Weyand (1994) S. 123.

158 Knaap (1994) S. 97.

gravierenden Mankos behaftet. Darin sind Defizite summiert, die dessen Funktionsfähigkeit und die Effizienz einer regionalen Interessenvermittlung in Frage stellen.<sup>159</sup>

Wie verschiedene Autoren zeigen konnten, ging ein wesentlicher Impuls zur Institutionalisierung eines Regionalorgans auf Gemeinschaftsebene von den deutschen Ländern sowie in weiterer Folge von Länder- bzw. Regionalkonferenzen<sup>160</sup> aus.<sup>161</sup> Einen ersten Schritt zur Etablierung einer direkten Vertretung der Regionen im Institutionengefüge der EU stellte der 1988 durch Beschluß der Kommission eingerichtete "Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften"<sup>162</sup> dar. Daneben bestand im Europäischen Parlament ein beratender Ausschuß von regionalen und lokalen Repräsentanten und im Wirtschafts- und Sozialausschuß eine Sektion "Regionale Entwicklung". Damit fanden die Länder und Regionen vorrangig im Rahmen der gemeinschaftlichen Regionalpolitik Berücksichtigung. Demgegenüber ging es bei der Schaffung eines Regionalorgans auf Gemeinschaftsebene um die Etablierung einer dritten Ebene im Aufbau der Gemeinschaft. Siegfried Magiera führt in diesem Zusammenhang das Wunschbild vor, wonach "die europäische Ebene der Gemeinschaft und die nationale Ebene der Mitgliedstaaten (...) ergänzt (werden) durch die innerstaatliche Ebene der Regionen (...)"<sup>163</sup>. Nun, wie bereits angedeutet wurde, ist das Gesagte insoweit zu relativieren, als der AdR gewissermaßen als eine gehandikapte Institution zu betrachten ist. Was heißt das? Erstens ist die Zusammensetzung des Ausschusses extrem heterogen. Der AdR setzt sich aus Vertretern regionaler und lokaler Gebietskörperschaften zusammen. Erscheinen auf den ersten Blick die gebündelten Interessen des Regionalausschusses homogen: eine stärkere Position der subnationalen Einheiten im Prozeß der europäischen Integration, so wird bei eingehenderer Betrachtung eine interne Kontroverse wahrnehmbar, die eben auf diese Zusammensetzung rückführbar ist. Es ist ein zentrales Merkmal des AdR, daß er als eine Abbildung ganz unterschiedlicher administrativer und politischer Qualitäten von territorialen Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaats fungiert. Es liegt auf der Hand, daß sich die Interessen der deutschen Länder, der österreichischen Bundesländer sowie der belgischen Regionen, durch deren verfassungsrechtliche Autonomie, von denen anderer europäischer Regionen und lokalen Gebietskörperschaften, die ebenso im AdR vertreten sind, unterscheiden. Das hat zur Folge, daß "the administrative supremacy of these regions jeopardizes the development of a well-balanced Committee in which all sub-national levels of government are equally placed"<sup>164</sup>. Das für bundesstaatlich strukturierte Mitgliedstaaten bestimmende Bild der höheren Gewichtung der

---

159 Siehe dazu Kalbfleisch-Kottsieper (1994) S. 134-143.

160 Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Konferenz "Europa der Regionen" sowie die "Versammlung der Regionen Europas" (VRE). Die erstgenannte Konferenz war als ein Forum von rechtlich und materiell starken Gliedstaaten geplant und stellte damit einen Gegenentwurf zur Versammlung dar. Die VRE bildet eine Kooperationsebene auf breiter Basis im Hinblick auf die Größe, den rechtlichen Status, die Kompetenzausstattung und die finanziellen Ressourcen unterschiedlicher Regionaltypen. Die beide Regionalkonferenzen sind heute fusioniert.

161 Vgl. Borchmann (1991) S. 343; Müller-Brandeck-Bocquet (1991) S. 20.

162 Siehe Schoneweg (1994) S. 77.

163 Vgl. Magiera (1994) S. 89.

164 Knaap (1994) S. 93.

Ländervertreter wird anhand der Zusammensetzung der österreichischen Delegation im AdR deutlich. Den neun Landeshauptleuten wurden drei lokale Repräsentanten<sup>165</sup> beigefügt. Zweitens tragen die beschränkten Kompetenzen und Ressourcen des AdR zusätzlich zu dessen politischer Schwäche bei. Die Befugnisse des Ausschusses beschränken sich darauf, Stellungnahmen abzugeben. Der Ministerrat und die Kommission können diese Stellungnahmen ohne Abgabe einer Begründung übergehen. Der Ausschuß verfügt darüberhinaus nicht über ein eigenständiges Klagerecht vor dem EuGH. Eine weitere Restriktion stellt eine Protokollnotiz zum Maastrichter-Vertrag dar, wonach das Generalsekretariat des AdR und das Generalsekretariat des Wirtschafts- und Sozialausschusses gemeinsame organisatorische Strukturen aufweisen sollen.

Aus der Darstellung kann der Schluß gezogen werden, daß effektive Mitwirkungsmöglichkeiten subnationaler Glieder am Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß auf der Ebene der Europäischen Union gegenwärtig die Möglichkeit voraussetzt, Länderinteressen und -auffassungen jeweils innerstaatlich zur Geltung zu bringen. Das bedeutet, eine Beteiligung subnationaler Akteure am Entscheidungsprozeß der Union setzt am effizientesten vermittelt durch die Vertreter der jeweiligen Bundesregierungen ein. Dem entspricht das österreichische Modell des Länderbeteiligungsverfahrens. Ferner kann festgehalten werden, daß das Beteiligungsverfahren föderalen Kriterien entspricht. Das Verfahren räumt den Ländern innerstaatlich Möglichkeiten der Wahrung ihrer Autonomie sowie zur Partizipation an der Europapolitik des Bundes ein.

## 4. Zur Zukunft des österreichischen Föderalismus im Lichte des EU-Beitritts

Die bisher dargelegten Ausführungen versetzen uns in die Lage, Anhaltspunkte hinsichtlich der Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Bundesstaatlichkeit zu finden.

Standen bisher vorrangig formalrechtliche Strukturen im Vordergrund der Analyse, so wird im folgenden strikter einem politikwissenschaftlichen Ansatz entsprochen. Das bedeutet, daß die Länder nicht primär als rein formalrechtliche Strukturen zu verstehen sind, sondern als Interessenkonglomerate ökonomischer, soziokultureller, politischer und nicht zuletzt bürokratischer Art. Von dieser Warte aus gehen wir im folgenden daran, drei Merkmale der österreichischen Bundesstaatlichkeit im Kontext der europäischen Integration hervorzuarbeiten: a.) das *Rechtskriterium*, b.) das *Strukturkriterium* und schließlich c.) das *Konfliktkriterium*. Im Hintergrund der hier als Rechtskriterium erstellten Variable stehen Überlegungen hinsichtlich einer Neubewertung der intra-föderalen Interaktionsoptionen der

---

<sup>165</sup> Es sind dies der Wiener Vizebürgermeister Sepp Rieder, der Präsident des Österreichischen Gemeindebundes Franz Romeder sowie der Vizepräsident des Österreichischen Städtebundes Alfred Stingl.

Länder (Bundesrat, Integrationskonferenz). Die als Strukturkriterium ausgewiesene Variable versucht die interregionale Infrastruktur der Länder bezüglich der Europäischen Union zu veranschaulichen. Die dritte Variable findet ihren Anknüpfungspunkt an perzipierten interregionalen Spannungen. Veranschaulicht werden kann dies anhand des oberösterreichisch-burgenländischen Konflikts um den Verbleib bzw. die Neuansiedlung einer Produktionsstätte der Lenzing AG.

Unter Zuhilfenahme dieser drei Kriterien soll im Anschluß versucht werden, folgende mögliche Entwicklungsszenarien der österreichischen Bundesstaatlichkeit einer Testung zu unterziehen: es sind dies a.) eine auf den Status quo orientierte Entwicklung, b.) ein Modell der progressiven Weiterführung bzw. substantiellen Stärkung des Bundesstaats und c.) ein Szenario, das Nivellierungstendenzen in den Vordergrund stellt. D.h., es wird der Versuch unternommen, drei perzipierte föderale Entwicklungsmodelle unter Zuhilfenahme der drei untersuchten Kriterien zu testen. Die Vorgangsweise der Testung der drei Modelle ist methodisch denkbar einfach. In einem ersten Schritt wird mit wenigen Worten das jeweilige Entwicklungsmuster inhaltlich präzisiert. In einem weiteren Schritt werden dann die drei Kriterien an jedes Modell angelegt. Als ein Resultat der Untersuchung sollte es möglich sein, das jeweils getestete Modell zurückzuweisen bzw. es anzunehmen. Sollte aber auch eine eindeutige Ablehnung eines der Modelle nicht möglich sein, so lassen sich aus dieser Vorgangsweise doch zumindest tendenzielle Ausblicke auf realistisch erscheinende zukünftige föderale Entwicklungsszenarien in Österreich entwerfen.

## **4.1 Maßstäbe der Veränderungen im föderalen Gefüge**

Dieser Abschnitt versucht verschiedene Aspekte hervorzuheben, die Aufschluß geben über die Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Bundesstaatlichkeit. Als wesentliche Maßstäbe werden dazu drei Kriterien untersucht: das Rechtskriterium, das Strukturkriterium und das Konfliktkriterium.

### **4.1.1 Rechtskriterium: Intra-föderale Einflußstrukturen der Länder**

Welchen Aspekt der österreichischen Bundesstaatlichkeit deckt die als Rechtskriterium bezeichnete Variable ab? Ihre Einfügung dient dem Unterfangen, vermeintliche Veränderungen in der formellen Struktur der intra-föderalen Einflußmöglichkeiten der Länder in Verbindung mit dem EU-Beitritt Österreichs darzustellen. Anknüpfungspunkt dazu muß der Bundesrat, als tradiert intra-föderaler Interaktionsmechanismus, sein. Kurz, es soll gezeigt werden, ob und inwiefern die Institution Bundesrat von der kleinen Föderalismusreform (Länderbeteiligungsverfahren) tangiert wird.

Vorausschickend sei wiederholt, daß die Struktur des Länderbeteiligungsverfahrens konzeptionell auf intra-föderalen Einflußmöglichkeiten beruht. Doch wird mit dem Modell des

Länderbeteiligungsverfahren zugleich auch das tradierte Konzept der Länderkonferenzen weiterverfolgt. Daraus leitet sich ab, daß als strukturelles Grundmodell des Verfahrens der Ländermitwirkung am Prozeß der europäischen Integration die LHK, somit aber ein inter-föderaler Interaktionsmechanismus<sup>166</sup>, fungiert. Eine darauf abzielende Entwicklung geht konsequent am Bundesrat, dem Organ der Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung, vorbei.<sup>167</sup> Damit einhergehend wurde mit dem Länderbeteiligungsverfahren eine qualitativ neue Dimension des Ländereinflusses auf zentrale Bundesinstanzen eröffnet. Waren die inter-föderalen Einflußmöglichkeiten der Länderkonferenzen bisher darauf ausgerichtet, eine Koordination bzw. einen Ausgleich der Interessen und Aufgaben zwischen dem Bund und den Ländern herbeizuführen, so greift das Länderbeteiligungsverfahren direkt und unmittelbar auf den nationalen Politikformulierungsprozeß zu. Verfassungsrechtlich war es bisher die Aufgabe des Bundesrats, den Willen der Länder in das Verfahren der zentralen Gesetzgebung einzubringen.<sup>168</sup> Mit dem Beteiligungsverfahren wurde somit ein Organ geschaffen, das neben dem Bundesrat intra-föderale Interaktionsmechanismen in Gang setzt. Es zeigt sich somit, daß sich inter-föderale und intra-föderale gliedstaatliche Einflußkanäle nicht ausschließen, sondern sich partiell alternativ und zueinander komplementär verhalten. Eine eingehende Darstellung der materiellen Struktur der Länderkonferenzen im Bereich des Länderbeteiligungsverfahrens erfolgt an anderer Stelle (Strukturkriterium). Hier sollten zunächst die Funktionen bzw. die Kompetenzen des Bundesrats im österreichischen politischen System rekapituliert werden.<sup>169</sup> Daran schließt der Fragenkomplex an, ob und inwiefern der Mechanismus des Länderbeteiligungsverfahrens mit der Funktionsweise des Bundesrats kollidiert.

Peter Gerlich merkte bereits in einer ersten Gesamtdarstellung des österreichischen politischen Systems die Schattenstellung des Bundesrats an.<sup>170</sup> Schärft man hingegen den Blick und versucht die Funktionen bzw. die Kompetenzen der zweiten parlamentarischen Kammer strikter hervorzuheben, so ist die von Gerlich postulierte These, wonach der Nationalrat als das eigentliche Parlament anzusehen sei, tendenziell zu relativieren. Irmgard Kathrein argumentiert, daß es dem parlamentarischen Charakter des Bundesrats keinen Abbruch tut, wenn der Nationalrat rechtlich und faktisch die eindeutig vorherrschende erste Kammer im Gesetzgebungsprozeß ist.<sup>171</sup> Keinesfalls jedoch darf an dieser Stelle davon ausgegangen werden, dem Bundesrat die Funktion einer starken Institution im österreichischen politischen Gefüge zuzuschreiben. Welche Funktionen bzw. Kompetenzen lassen sich nun der "schwachen" Institution Bundesrat zuordnen? Der Bundesrat übt als verfassungsrechtlich verankerte Länderkammer gemeinsam mit dem Nationalrat die Gesetzgebung des Bundes aus. Somit realisiert er, von der Perspektive der Bundesstaatslehre

---

166 Vgl. dazu oben S. 11.

167 Vgl. oben S. 18.

168 Vgl. Walter (1993) S. 42.

169 Siehe dazu Funk (1985) S. 114f; Fischer (1991) S. 115ff.

170 Siehe Gerlich (1982) S. 83.

171 Vgl. Kathrein (1986) S. 337.

ausgehend betrachtet, spezifische Mitwirkungsrechte der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes. Bedeutsam erscheint, daß der aus Vertretern der Bundesländer zusammengesetzte allgemeine Vertretungskörper originär ein Bundesorgan ist. Betreffend der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung, einschließlich der Verfassungsgesetzgebung, ist dem Bundesrat allgemein die Möglichkeit eines Einspruchs (Vetorecht) gegeben. Der Einspruch kann sich dabei immer nur gegen den gesamten Inhalt des Gesetzesbeschlusses richten. Überdies kann das Veto durch einen Beharrungsbeschluß des Nationalrats überwunden werden. Ein vielleicht lästiges Erschwernis im Hinblick auf das Zustandekommen eines Beharrungsbeschlusses im Plenum des Nationalrats tritt dadurch ein, daß er nur bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte aller Abgeordneten gefaßt werden kann. In dem dargestellten Einspruchsverfahren kommt dem Bundesrat die Funktion zu, gegenüber dem bereits erfolgten Gesetzesbeschluß der ersten parlamentarischen Kammer potentiellen, nicht aber bindenden Einspruch (suspensives Veto) erheben zu können. Von einem politikwissenschaftlichen Standpunkt aus kann folglich argumentiert werden, daß der Bundesrat funktionell ein in das Gesetzgebungsverfahren eingeschaltetes Kontrollorgan darstellt.<sup>172</sup> Davon zu unterscheiden sind die im Zuge von Verfassungsnovellierungen der Jahre 1984 und 1988 dem Bundesrat überantworteten Kompetenzen zur Wahrung der selbständigen Wirkungsbereiche der Länder. Demzufolge bedürfen einerseits Verfassungsänderungen, die in Länderkompetenzen eingreifen, und andererseits vom Nationalrat zu genehmigende Staatsverträge, worin ebenfalls Bereiche des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder tangiert werden, der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrats. Marginal sind die Kompetenzen des Bundesrats auf dem Gebiet der Kontrolle der Exekutive des Bundes. Sie beschränken sich singular auf das Interpellations- sowie das Resolutionsrecht. Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der Bundesregierung bestehen nicht.

Zu den dargestellten verfahrensrechtlichen Mankos des Bundesrats tritt ein prozedurales Defizit hinzu. Damit wird der Umstand angesprochen, daß die Länderkammer in Ermangelung einer vom Nationalrat abweichenden Repräsentationslogik, als Widerspiegelung der sich im Nationalrat manifestierenden Parteiinteressen auftritt – unter Exklusion originärer Länderintentionen. Kurz, die Struktur des Bundesrats beschreibt eine Überlagerung der Länderinteressen durch Parteistandpunkte. Das führt folgerichtig dazu, daß der Bundesrat politische Ambitionen nur in jenen Fällen realisiert, wo die Mehrheitsverhältnisse in den beiden parlamentarischen Kammern grundlegend verschieden sind. Klar erkennbar wird diese Tatsache anhand von Beispielen, worin Kompetenzänderungen zu ungunsten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder nur in den seltensten Fällen zu einer Einspruchserhebung des Bundesrats führten und führen. Ein möglicherweise ableitbarer Nebeneffekt dessen läßt sich vermeintlich daran ausmachen, daß etwaige Themen der

---

172 Vgl. Reiter (1983) S. 6.



Föderalismustribüne Bundesrat in die Parteien hineinwirken und dort gegebenenfalls das Problembewußtsein schärfen.<sup>173</sup>

Der nächste Fragenkomplex richtet sich danach aus, ob und, bei positiver Schlußfolgerung, inwiefern die Struktur des Länderbeteiligungsverfahrens mit der tradierten Funktion des Bundesrats kollidiert.

Nun, wie bereits gezeigt werden konnte, basieren die EU-relevanten binnenstaatlichen intra-föderalen Interaktionsmechanismen auf inter-föderalen Strukturen der Länderkonferenzen. Als Konsequenz daraus sind die Integrationskonferenz und der Integrationsausschuß als doppelfunktionale föderale Organe zu bezeichnen. Diese Doppelstruktur von inter- als auch intra-föderalen Strukturen zeitigt Auswirkungen auf die Funktion der Länderkammer: Über die beiden Integrationsorgane der Länder partizipieren regionale Akteure in Bereichen ihres selbständigen Wirkungskreises an der Formulierung nationaler Politiken. Das Präsidium des Bundesrats ist zur Entsendung eines Vertreters zu den Sitzungen der Integrationskonferenz der Länder berechtigt, verfügt aber nicht über das Rede- oder Stimmrecht.

Der Aufbau integrationspolitischer Strukturen im Länderbereich geht konform mit den im Art. 10 Abs. 4-6 B-VG intendierten Vorhaben, wonach die Mitwirkungsrechte der "Gebietskörperschaft Land" zugeordnet wurden, um einen partiellen Ausgleich für den durch die Vergemeinschaftung erlittenen Kompetenzverlust zu ermöglichen.<sup>174</sup> Demgegenüber ist der Bundesrat ein Organ der Bundesgesetzgebung. Er verfügt über keinerlei Funktionen im Kompetenzbereich der Länder und ist in seiner Beschlußfassung bar jeglicher rechtlicher Abhängigkeit von Landesorganen. Somit kann dem Bundesrat nur insofern eine integrationspolitische Rolle zugeordnet werden, wenn eine innerstaatliche Behandlung von EU-Vorhaben ansteht, die Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung betreffen. Von daher verlor der Bundesrat keinen Deut seiner politisch-rechtlichen schwachen Stellung. Die Positionierung des Bundesrats gegenüber der Ländermitwirkung am Prozeß der europäischen Integration ist aus diesem Grund anders zu hinterfragen. Nicht nach potentiellen Verlusten des Organs Bundesrat ist zu fragen, sondern vielmehr danach, inwiefern der Bundesrat das Länderbeteiligungsverfahren zu einer Ausweitung seiner Kompetenzbereiche und Funktionen zu instrumentalisieren beabsichtigte. Auszugehen ist dabei davon, daß Bundesstaatsreformen immer wieder bei einer Ausweitung der Funktionen der Länderkammer ansetzten. Dies war beispielsweise im Jahr 1984 wie auch später bei der B-VG Novelle des Jahres 1988 der Fall. Auch im Vorfeld des von Pernthaler als kleine Föderalismusreform bezeichneten Mitwirkungsverfahrens der Länder an der europäischen Integration reklamierte der Bundesrat für sich Vertretungsansprüche.<sup>175</sup> Es

---

173 Vgl. Kathrein (1986) S. 392.

174 Siehe Morass (1994) S. 467.

175 Es ist in diesem Kontext von Interesse, daß Fragen in Verbindung mit dem Bundesrat sowohl von seiten der Länder als auch von seiten des Bundes keinen Eingang in die Verhandlungen um eine Bundesstaatsreform (große Föderalismusreform) fanden.

waren im wesentlichen drei Argumente, die für den Bundesrat als Vertretungsorgan der Länder vorgebracht wurden. Zum ersten kam dem Bundesrat Legitimation als parlamentarisches Organ zu. Hier hebt er sich deutlich von den primär als Exekutivkörperschaften zu bezeichnenden Länderkonferenzen ab. Zweitens wurde darauf verwiesen, daß der Bundesrat über Ansprüche zur Vertretung von Länderinteressen in der Bundesgesetzgebung verfügt, wodurch die Analogie zur künftigen Vertretung gegenüber Gemeinschaftspolitiken herzustellen versucht wurde. Drittens wurde bezüglich der Willensbildung auf das Mehrheitsprinzip bei der Beschlußfassung des Bundesrats, im Gegensatz zum Postulat der Einstimmigkeit in den Länderkonferenzen, verwiesen.

An diesem Punkt der Analyse sei nochmals in Erinnerung gerufen, daß das Mitwirkungsverfahren einen funktionsgemäßen Ausgleich für die durch die Vergemeinschaftung erlittenen Kompetenzverluste der Länder bieten sollte. Die spezifischen Kompetenzen und Kompetenzverluste sind der Gebietskörperschaft Land zuzuordnen. Daraus folgt, daß die Organisation der kompensatorischen Mitwirkung einen Regelungsbereich der Verfassungsautonomie der Länder, speziell hier der Organisationshoheit der Länder, betrifft.<sup>176</sup> Aufgrund welcher rechtlichen und politischen Argumente ließ sich der Vertretungsanspruch des Bundesrates nun zurückweisen? Anknüpfungspunkte dazu wurden im Rahmen dieser Untersuchung bereits an verschiedenen Stellen formuliert. Im Vordergrund steht dabei die Tatsache, daß eine Beteiligung des Bundesrats rechtlich nicht begründet ist. Das heißt, eine Einbeziehung der Länderkammer in das Länderbeteiligungsverfahren ginge einher mit einer substantiellen Änderung der Funktionszuweisung an den Bundesrat. Mit anderen Worten, es wäre auf einen Kompetenzzugewinn zugunsten des Bundesrats hinausgelaufen. Hervorzuheben bleibt, daß der Bundesrat als Organ der parlamentarischen Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung bei Vorhaben der europäischen Integration, die Kompetenzbereiche der Bundesgesetzgebung berühren, ohnehin beteiligt ist.<sup>177</sup> Darüber hinaus wurde dem Bundesrat die Teilnahme am Beteiligungsverfahren der Länder eingeräumt.<sup>178</sup> Wie an anderer Stelle der Untersuchung ausgeführt wurde, ist das Präsidium des Bundesrats zur Teilnahme an Sitzungen der Integrationskonferenz der Länder berechtigt. Es kann somit zusammenfassend festgehalten werden, daß die Stellung des Bundesrats, im Zuge der kleinen Föderalismusreform (Länderbeteiligungsverfahren) substantiell keine Ausweitung fand. Tatsächlich setzte darüber eine Umkehr in den projektierten bundesstaatlichen Reformen ein, die nicht zuletzt politisch motiviert erscheint. Die Länderkammer substituiert nun nicht mehr Einbußen an Landesgewalt durch eine mittelbar ausgeweitete Beteiligung an der Bundesgewalt.

Auf dem Hintergrund der politikwissenschaftlich feststellbaren Tatsache, daß der Bundesrat weder die aus der Bundesstaatlichkeit resultierenden Funktionen einer Länderkammer noch die

---

176 Siehe Pernthaler (1992d) S. 45.

177 Vgl. unten

178 Vgl. Pernthaler (1992d) S. 78.

Aufgaben einer zweiten Kammer der Gesetzgebung erfüllt, resultieren spezifische Formen von Länderkooperationen, die bisher stärker über inter-föderale Züge der Einflußnahme verfügten. Im Rahmen des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder erfolgte im Zuge der innerösterreichischen rechtlichen und politischen Vorbereitungen eines EU-Beitritts die Transformation der Länderkonferenzen zu intra-föderalen Interaktionsmechanismen. Aufrechterhalten bleibt die "Ländermitwirkung" an der Bundesgesetzgebung mittels des Organs des Bundesrats. Eine Formalisierung dessen berücksichtigte das "EU-Begleit-B-VG".<sup>179</sup> Danach haben die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der EU zu unterrichten und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Gibt der Bundesrat eine Stellungnahme zu einem Vorhaben ab, das zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist und das entsprechend Art. 44 Abs. 2 B-VG der Zustimmung des Bundesrats bedarf, dann ist der jeweilige Bundesminister sowohl bei Verhandlungen als auch bei den Abstimmungen an diese Stellungnahme gebunden. In einer politologischen Reflexion dessen werden dadurch Reibungspunkte zwischen dem Länderbeteiligungsverfahren einerseits und dem Kompetenzbereich des Bundesrats evident. Materien nach Art. 44 B-VG bedürfen der Mitwirkung des Bundesrats. Auf der anderen Seite werden die Länder möglicherweise politisch bemüht sein, diese Tatbestände in ihren Regelungsbereich, sprich also in die Integrationskonferenzen der Länder, zu überführen. Die Spannung verstärkend, nimmt das Präsidium des Bundesrats zumindest bisher nicht an den Integrationskonferenzen der Länder teil. Daraus folgend ist die Ländermitwirkung am Prozeß der europäischen Integration zweigeteilt. Ein Konflikt Bundesrat versus Integrationskonferenzen ist dabei nicht gänzlich auszuschließen. Formalrechtlich könnten Stellungnahmen des Bundesrats, die von politischen Intentionen der Länderkonferenzen abweichen, im Hinblick auf die rechtliche Verbindlichkeit stärker wiegen.

Fassen wir an dieser Stelle der Untersuchung unsere Ergebnisse zusammen. Wie gezeigt werden konnte, läßt sich eine sinnvolle Fragestellung allein schon aus rein rechtlichen Kriterien nicht dahingehend formulieren, ob der Bundesrat, bedingt durch das Länderbeteiligungsverfahren, in seinen substantiellen Funktionen bzw. Kompetenzen eingeschränkt wurde. Der Bundesrat büßte nichts an Funktionen ein. Vielmehr ist danach zu fragen, ob nicht die Länderkammer von sich aus einen Zugewinn an Kompetenzen urgierte. Diese Frage kann mit einem deutlichen "Ja" beantwortet werden. Wie veranschaulicht werden konnte, lag es vordergründig tatsächlich in der Intention des Bundesrats, über das Mitwirkungsverfahren der Länder an der europäischen Integration seine Kompetenzen auszuweiten. Er verfolgte damit den tradierten föderalismuspolitischen Kurs in Österreich, wonach perzipierte Kompetenzeinbußen der Länder mit einer Aufwertung der Länderkammer einhergingen. Nun scheint es aber so zu sein, daß die Länder ein solches Vorgehen in bezug auf die Mitwirkungsrechte an der europäischen Integration, aus den dargestellten funktionellen Defiziten des Bundesrats heraus, nicht goutierten. Damit wurde mittels des

---

179 BGBl. Nr. 1013/1994; Art. 23e B-VG.

Länderbeteiligungsverfahren eine qualitativ neue Dimension des Ländereinflusses auf zentrale Bundesinstanzen eröffnet. Eine Veranschaulichung dessen erfolgt im folgenden Abschnitt. An dieser Stelle sei nur soviel hinzugefügt, daß aus der Parallelstruktur der intra-föderalen Einflußmöglichkeiten der Länder (Bundesrat/Länderkonferenzen) eine substantielle Aufwertung des Ländereinflusses auf den Prozeß der zentralen Politikformulierung erkennbar ist.

#### 4.1.2 Strukturkriterium: Die EU-Infrastruktur der Länder

Im Mittelpunkt der anschließenden Analyse steht die Verschränkung der beiden Strukturelemente inter-föderaler und intra-föderaler Natur im Verfahren der Ländermitwirkung am Prozeß der europäischen Integration. Somit werden materielle Aspekte der Struktur des Ländereinflusses in den Vordergrund gestellt

Für eine derart ausgerichtete Analyse erscheint es am nutzbringendsten, einleitend auf die Evolution der Modelle der regionalen Zusammenarbeit und Koordination im bundesstaatlichen System Österreichs einzugehen. Basierte beispielsweise die Landeshauptleutekonferenz zur Gänze auf inter-föderalen Komponenten, so wird in einer Gegenüberstellung mit der Integrationskonferenz deren neue Funktionszuweisung erkennbar. Die IKL beruht vordergründig ebenfalls auf inter-föderalen Komponenten; zusätzlich jedoch realisiert sie in dieser Art und Weise neuartige intra-föderale Mechanismen (bindende Stellungnahmen).

Das Forschungsfeld der materiellen Bund-Länder Beziehungen im österreichischen Bundesstaat erweist sich aus politikwissenschaftlicher Sicht als noch weithin unbearbeitetes Gebiet. Der bescheidene Umfang der vorliegenden politologischen Untersuchungen untermauert diese Aussage. Inhaltlich weit gediegener sind im Gegensatz dazu juristische Arbeiten auf diesem Gebiet. Karl Weber beispielsweise gelangt zu dem Schluß, daß die Länderkonferenzen als rechtlich nicht existente Strukturen in der Verfassungswirklichkeit alle verfassungsrechtlichen föderalistischen Kooperationsinstrumente an Bedeutung übertreffen.

*"Weder die Bundesverfassung noch eine Landesverfassung weist auf ihre Funktionen, ja nicht einmal auf ihre Existenz hin. Ihre Beratungen erfolgen unter Ausschluß der Öffentlichkeit, rein rechtlich weisen ihre Beschlüsse keine Bindungswirkung auf, ihre Protokolle und Entscheidungen sind nirgends publiziert und so gut wie nicht zugänglich. Ihre Macht entfaltet sich im Schatten des formalen Staatsgeschehens".<sup>180</sup>*

Somit entfalten die Länderkonferenzen ihre Tätigkeiten unter weitaus geringerer demokratischer Transparenz als beispielsweise der, darob heftig kritisierte, Europäische Rat.

---

180 Weber (1992) S. 406.

Fassen wir zunächst den vorliegenden Wissensstand zusammen, so ist zu erkennen, daß zu den bedeutendsten Formen der informellen Kooperationsmuster eine Reihe von Konferenzen gerechnet werden. Darin werden die politisch wichtigsten Schritte auf allen Gebieten der Zusammenarbeit zwischen den Ländern gesetzt, worin, ausgehend von der Bundespolitik, Landeskompetenzen berührt werden oder wo die Länder in Form der mittelbaren Bundesverwaltung beteiligt sind.<sup>181</sup> Als Kern der Tätigkeiten der Länderkonferenzen fungieren die aktuelle Abstimmung zwischen den Ländern, der politische Meinungs austausch sowie die Reaktionen auf relevante Bundespolitiken. Grob lassen sich im wesentlichen drei Tätigkeitsbereiche zusammenfassen. Es sind das a.) die Festlegung von vertikalen Länderforderungen, b.) strukturelle Länderforderungen sowie c.) tagespolitische Themen der österreichischen Politik.<sup>182</sup>

In der Formation des Instrumentariums der Länderkonferenzen fällt der Zusammenhang zwischen der Formulierung und Durchsetzung von Forderungsprogrammen der Länder einerseits und der Institutionalisierung und Formalisierung der Kooperation der Länder andererseits auf. Die bedeutendsten Länderkonferenzen wurden an anderer Stelle vorgestellt. Sie entsprechen allesamt inter-föderalen Strukturen. Die Formen der horizontalen Selbstkoordination der Länder (inter-föderale Komponenten) sind jedoch von vertikalen Kooperationsmechanismen (intra-föderale Elemente) im österreichischen Bundesstaat nicht zu trennen. So besteht eine zentrale Aufgabe der Länderzusammenarbeit darin, eine Abstimmung der Einflußnahme der einzelnen Landesregierungen in der Bundespolitik vorzunehmen. Als entscheidendes Entwicklungsmoment trat mit der Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration die Möglichkeit hinzu, gegenüber der Bundesregierung verbindliche Stellungnahmen abzugeben. Das bedeutet, daß es, insofern Materien des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder berührt werden, einer Länderkonferenz obliegt, gegenüber der Bundesregierung bindende Stellungnahmen zu formulieren, die in weiterer Folge von Regierungsvertretern im europäischen Entscheidungsprozeß weitestgehend verbindlich zu realisieren sind. Damit liegen parallel zu den inter-föderalen intra-föderale Einflußmechanismen vor. Die dazu institutionalisierte Konferenz ist die Integrationskonferenz der Länder (IKL). Die Integrationskonferenzen sind folglich als duale föderale Strukturen zu beschreiben. Sie realisieren sowohl inter-föderale als auch intra-föderale Interaktionen.

Den tradierten Aufgaben der Länderkonferenzen gegenüber tritt, wie dargestellt wurde, die IKL mit einem qualitativen Neuverständnis ihres Tätigkeitsrahmens auf. Aus diesem Gremium gehen Stellungnahmen hervor, die den Bund bei zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abstimmungen auf EU-Ebene binden. Daran sollte im folgenden eine Betrachtung der formalen Art sowie des Umfangs der Funktionen der IKL bzw. der SIL anknüpfen.

---

181 Vgl. Dachs (1994) S. 80.

182 Siehe dazu Morass (1994) S. 242f.

Die beiden Integrationsgremien der Länder weisen keine Statuten im Sinne einer Geschäftsordnung auf. Der Geschäftsapparat wurde vielmehr in einer 15a-Vereinbarung über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Union festgesetzt. Erinnern wir uns zurück, so wurde es den Ländern in der Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG freigestellt, in welcher Weise sie eine einheitliche Stellungnahme herbeiführen. Der Bund respektierte damit voll die Organisationshoheit der Länder in ihrem autonomen Wirkungsbereich. Empfohlen wurde insbesondere eine Ländervereinbarung gemäß Art. 15a B-VG. Der Aufforderung Folge leistend, institutionalisierten die Länder in einer 15a-Vereinbarung die Integrationskonferenz der Länder sowie einhergehend den Ständigen Integrationsausschuß. Gemäß dieser Vereinbarung wurden der IKL die Aufgaben zugeordnet, gemeinsame Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration wahrzunehmen und wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten. In der Integrationskonferenz sind alle Länder durch die Landeshauptleute und die Landtagspräsidenten vertreten. Das Präsidium des Bundesrats ist zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigt. Jedoch lehnte der Bundesrat bis zum Zeitpunkt der Abfassung der vorliegenden Untersuchung die Teilnahme ab. Die Konferenz tagt nach Bedarf. Den Vorsitz übt jener Landeshauptmann aus, der in der LHK den Vorsitz führt. Er lädt die IKL durch die Geschäftsstelle zu den Sitzungen ein. Die Geschäftsstelle der IKL ist die Verbindungsstelle der Bundesländer. Gegenstände der Tagesordnung können von jedem Land eingebracht werden. Trifft ein solcher Antrag nach Versendung der Einladungen bei der Geschäftsstelle ein, so kann er mit Zustimmung aller Länder behandelt werden. Beschlüsse werden grundsätzlich in den Sitzungen, in dringenden Fällen durch Umfrage getroffen. Jedes Land verfügt über eine Stimme, die vom Landeshauptmann abgegeben wird. Stimmenthaltungen sind zulässig. Ist ein Land bei einer Sitzung nicht vertreten, so gilt das als Stimmenthaltung. Beschlüsse kommen zustande, wenn mindestens fünf Länder zustimmen und kein Land eine Gegenstimme erhebt (Prinzip abgeschwächter Mehrheitsentscheidungen). Die Stellungnahmen der IKL zu Vorhaben der europäischen Integration in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder gelten als einheitliche Stellungnahmen im Sinne des Art. 10 Abs. 5 B-VG. Der Bund ist demgemäß bei zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abstimmungen daran gebunden.

In Angelegenheiten der europäischen Integration wird die Integrationskonferenz vom Ständigen Integrationsausschuß der Länder beraten. Dessen Institutionalisierung geht zurück auf einen Beschluß der LHK aus dem Jahr 1990. Seine Funktionstätigkeit reicht somit zeitlich weiter zurück als die der IKL. Jedes Land entsendet einen Vertreter auf Landesbeamtenebene, vorzugsweise Beamte, die sich mit Europafragen beschäftigen, plus einem Ersatzmitglied. Die Landtagspräsidentenkonferenz entsendet zwei Vertreter mit beratender Stimme. Der Bundesrat wurde wiederum zur Teilnahme mit einem Vertreter eingeladen, lehnte die Teilnahme jedoch bisher ab. Den Vorsitz des Integrationsausschusses hat der Landesamtsdirektor jenes Landes über, das der LHK vorsteht. Der Aufgabenbereich des SIL wird in Art. 7 der 15a-Vereinbarung der Länder markiert. Demnach hat sie Entscheidungen für die Integrationskonferenz

vorzubereiten und im Rahmen der von der IKL erteilten Ermächtigungen zu handeln.<sup>183</sup> Die Modalitäten der Beschlußfassung im SIL weichen von denen der IKL in puncto des numerischen Quorums ab. Hier sind zur Erlangung der Stimmeneinhelligkeit sieben Stimmen erforderlich. Beschlüsse können in der Sitzung oder aber auch auf dem Umlaufweg getroffen werden. Vorarbeiten im Entscheidungsfindungsverfahren des Integrationsausschusses leisten zumeist Referentenbesprechungen. Beschlüsse, Protokolle und Berichte über die Beratungen des SIL sind den Landtagsdirektoren zu übermitteln.<sup>184</sup> Die Geschäftsstelle der SIL ist wiederum die Verbindungsstelle der Bundesländer.

Mit der Schaffung der beiden Integrationskonferenzen kann resümierend vordergründig festgehalten werden, daß die österreichischen Länder durch die Etablierung spezifischer organisatorischer Maßnahmen, beispielsweise der Tagung nach Bedarf, der Einführung eines Umfragebeschlußverfahrens, der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen sowie durch die Inklusion der Länderlegislativen, ein hohes Maß an Lernbereitschaft und Flexibilität bewiesen haben. Nicht zuletzt wurde damit ein deutliches föderalistisches Lebenszeichen gesetzt.

Was die qualitative Bestandsaufnahme der Funktion der Integrationskonferenzen anbelangt, so fallen bei einer Betrachtung der IKL zwei Punkte auf. Zum einen ist zu bemerken, daß die Möglichkeit zur Abgabe bindender Stellungnahmen für das föderale System Österreichs etwas Neuartiges darstellt. Im Rahmen des tradierten innerstaatlichen Begutachtungsverfahrens kam es nur gelegentlich zur Ausarbeitung gemeinsamer Standpunkte der Landesregierungen. Dabei ist anzumerken, daß Beschlüsse der LHK (zB. Länderforderungsprogramme) einstimmig getroffen wurden. Wie dargestellt wurde, resultiert der Druck zur Findung des größtmöglichen Konsenses aus der außerverfassungsrechtlichen Struktur der LHK. Daraus läßt sich unschwer schließen, daß Beschlüsse der LHK oft nur in die Auffindung eines kleinsten gemeinsamen Nenners einmünden. Aus föderaler Sicht eröffnet sich daraus hingegen der Vorteil, daß Beschlüsse nicht primär parteipolitisch sondern eindeutig landespolitisch motiviert sind. In der föderalen Verknüpfung mit dem Bund sind Stellungnahmen der IKL, im Gegensatz zu den Beschlüssen der LHK, bindend. Dies setzt allerdings voraus, daß es sich um ein Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration handelt, worin Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder betroffen sind. Eine weitere Bedingung ist eine einheitliche Beschlußfassung. Von hier aus lassen sich die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zwischen IKL und LHK orten. Die Funktion der LHK läßt sich vorsichtig formuliert auch als föderale clearing-Ebene ausweisen. Zeigen läßt sich das daran, daß an den Zusammenkünften regelmäßig neben den Führungsspitzen der Landesexekutiven auch der Leiter des Verfassungsdiensts im Bundeskanzleramt sowie der Kanzleramtsminister teilgenommen haben.<sup>185</sup> Hinzu treten je nach Tagesordnungspunkt gelegentlich noch Bundesminister. Ferner wird zumindest unmittelbar nach Nationalratswahlen der neue Bundeskanzler eingeladen.

---

183 Vgl. oben S. 35f.

184 Vgl. Pernthaler (1992d) S. 13.

185 Siehe Luther (1991) S. 824.

Worauf in diesem Zusammenhang Luther hinwies, institutionalisierte die LHK in den 70er Jahren zur Beratung der Forderungsprogramme das "Kleine Komitee".<sup>186</sup> Thematisch befaßt sich die LHK vorrangig mit Agenden der finanziellen Angelegenheiten sowie der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung bzw. in Entsprechung dessen mit den Forderungsprogrammen. Hierzu treffen im Rahmen der LHK die Spitzen der Landesexekutiven mit Bundesorganen sowie den Spitzenbeamten des Bundes zusammen. Davon ist die IKL deutlich zu unterscheiden. Über dieses Gremium sind regionale Repräsentanten direkt in das nationale Entscheidungsfindungsverfahren im Hinblick auf den Prozeß der europäischen Integration eingebunden. Das bedeutet mit anderen Worten, daß Länderakteure unmittelbar an der Formierung nationaler Politiken partizipieren. Politische oder administrative Bundesvertreter sind nicht präsent.

Eine zweite funktionelle Eigenart der IKL läßt sich auf Grund ihrer Zusammensetzung ausmachen. Worauf bereits mehrmals hingewiesen wurde, sind die Landtagspräsidenten der Bundesländer in der IKL vertreten. Einhergehend mit der Einbindung von Vertretern der Exekutive und der Legislative finden deren je spezifische Schwerpunkte Eingang in den inter-föderalen Entscheidungsfindungsprozeß der Länder. Sind die Landesverwaltungen vor allem mit dem Problem der Adaption des *acquis communautaire* und der Anpassung daran konfrontiert, so betonen die Landtage neben der Entföderalisierung die mit einer EU-Integration einhergehende Entparlamentarisierung.<sup>187</sup> Die Beteiligung der Landtage an der Landesinteressenvertretung erscheint oberflächlich als Gegenstrategie zur Aushöhlung der Legislativkompetenzen. Was die Bedeutung des Beiseins der Landtagspräsidenten hingegen schmälert, ist deren ausschließlich beratende Funktion im Gremium. Somit bleibt im wesentlichen die Dominanz der Länderexekutiven aufrecht. Nichtsdestotrotz besteht darüber ein nicht unwesentlicher Informationsfluß in die Landtage. Nun tritt in den länderinternen politischen Konstellationen häufig der Fall ein, daß die Funktionen des Landeshauptmanns und die des Landtagspräsidenten Mitgliedern ein und derselben politischen Partei zuzuordnen sind. Auf diesem Hintergrund bleiben, dem Wortlaut der Ländervereinbarung zufolge, Vertreter der Minderheitsparteien ausgeschlossen. Im Annahmeverfahren der 15a-Vereinbarung der Länder durch die Landtage urgieren Vertreter der Minderheitsfraktionen eine Abänderung dieses Punkts. Infolgedessen wurden länderintern Möglichkeiten eröffnet, um dem LH persönliche Experten zur Seite zu stellen. Dieser Personenkreis verfügt in der IKL über kein Stimm- bzw. Rederecht. Aus dieser Konstellation läßt sich letztendlich doch darauf schließen, daß die IKL in ihrer Struktur nicht durch eine Abgeschlossenheit bzw. Dominanz der Landesexekutiven gekennzeichnet ist.

Ein wesentlicher Punkt besteht ferner in der Tatsache der formalen Parallelität der intra-föderalen Einflußmechanismen. Sowohl der Bundesrat als auch die Integrationskonferenzen

---

<sup>186</sup> Vgl. Luther (1991) Anm.9 S. 826.

<sup>187</sup> Vgl. Gsodam (1993) S. 19.



der Länder verfügen über die Möglichkeit der Abgabe bindender Stellungnahmen an den Bund. Die Integrationskonferenzen verfügen über keine verbindlichen Mittel gegenüber dem Bundesrat. Ja, der Bundesrat nimmt aus freien Stücken an den Integrationskonferenzen der Länder nicht einmal teil. Es läßt sich folgern, daß der Bundesrat weiterhin die Schwachstelle, als formal von den Ländern unabhängiges Bundesorgan, im föderalen System Österreichs darstellt.

Wie kann in weiterer Folge nun der faktische Stellenwert der IKL bzw. der SIL eingestuft werden? Der reale politische Stellenwert der EU-spezifischen Länderkonferenzen ist nach Expertenmeinung eher gering zu veranschlagen.<sup>188</sup> Die Sitzungsfrequenz der beiden untersuchten Gremien ist gering. Die Integrationskonferenz trat bisher erst einmal zusammen; demgegenüber tritt der Integrationsausschuß in ca. halbjährlichen Intervallen zusammen.<sup>189</sup> Bis zum Abschluß der vorliegenden Untersuchung wurden insgesamt fünf bindende Stellungnahmen abgegeben.<sup>190</sup> Zwei dieser Stellungnahmen bezogen sich auf das Problem des Liegenschaftserwerbs, während sich die drei anderen Länderstellungen mit Angelegenheiten des Naturschutzes befaßten. Es ist auffallend, daß die drei zuletzt genannten Stellungnahmen nicht in der IKL abgefaßt wurden, sondern auf Beamtenebene zwischen den Ländern koordiniert wurden. Welche Konsequenzen lassen sich aus dem Gesagten ableiten? Einerseits scheinen die Apparate der Länderexekutiven den Tätigkeitsbereich der europäischen Integration klar zu dominieren. Politische Einflußnahmen erscheinen zur Zeit eher marginal, worauf die Sitzungsintervalle der beiden Integrationsorgane der Länder verweisen. Zurückzuführen ist das zum einen sicherlich auf die zu bearbeitende Materialfülle sowie zum anderen aus dem daraus entstehenden Zeitdruck zur fristgerechten Abgabe der Stellungnahmen. Zusätzlich zeigte sich, daß eine Einberufung der Integrationskonferenz auf Grund der politischen Besetzung und der vielseitigen Terminverpflichtungen der betroffenen Politiker praktisch nur schwer und damit verbunden selten möglich ist. Es war rasch erkennbar, daß dieses Gremium nicht flexibel genug für Verhandlungen im Rahmen der Europäischen Union war. Der politische Entscheidungsfindungsprozeß wie auch die faktische Entscheidungsgewalt wurde aus den genannten Gründen in den Integrationsausschuß delegiert. Ein Hemmnis stellt dabei zweifellos das erforderliche höhere Quorum im SIL dar. Aus diesem Grund wurde in der Praxis aus Effizienzgründen auf das Instrumentarium kurzfristig einberufener Expertensitzungen zurückgegriffen. Auf diesem Hintergrund bleibt die Einbeziehung der Länderlegislativen in das Verfahren mit Skepsis zu betrachten. Unzweideutig fällt dabei auf, daß die Landtage nun doch über formelle Optionen verfügen, um den Entscheidungsprozeß beeinflussen zu können.<sup>191</sup> Wie jedoch dargestellt wurde, mißt die

---

188 Diese Einschätzung basiert auf telefonischen Anfragen im administrativen Bereich der Länder.

189 Das ergab eine telefonische Anfrage bei der Verbindungsstelle der Länder vom 03.07.1995.

190. Die fünf abgegebenen bindenden Stellungnahmen bezogen sich auf folgende Bereiche: Liegenschaftserwerb (Stellungnahme vom 2. April 1993), Liegenschaftsverkehr-Erwerb von Zweitwohnsitzen (vom 20. September 1993), Naturschutz-Jagd (vom 6. September 1993), EU-Kommunalwahlrecht (vom 13. September 1994) und EU-Vogelschutzrichtlinie (vom 14. März 1995).

191 Diese Ansicht stützt sich auf eine Expertenmeinung auf Länderebene.

Praxis des Entscheidungsfindungsprozesses der Beteiligung der Legislativorgane der Länder keinerlei Bedeutung bei. Es ist ferner davon auszugehen, daß die Struktur der formalen Einbindung der Legislative primär nur auf Fragen der europäischen Integration bezogen bleiben. Die Teilnahme von Repräsentanten der Landtage an der LHK ist allein schon aus der tradierten Struktur sowie der Funktion heraus auszuschließen. Einhergehend damit, muß die doch weitgehend mangelnde öffentliche Transparenz der beiden Integrationskonferenzen kritisch angemerkt werden. Es scheinen sich damit im wesentlichen die beiden negativen Aspekte der tradierten Länderkonferenzen zu reproduzieren: die Dominanz des administrativen Bereichs in der Entscheidungsfindung und die völlig unzureichende öffentliche Transparenz.

#### **4.1.3 Konfliktkriterium: Das Beispiel Lenzing**

Den Ausgangspunkt zu den folgenden Überlegungen bildet die These, wonach in Verbindung mit dem EU-Beitritt auch eine Tendenz zur Zunahme interregionaler Konflikte einhergeht. Diese These läßt sich unschwer aus den eingangs dargelegten föderalen Prinzipien ableiten. Zwei Punkte rücken dabei in den Vordergrund: Zum einen lassen sich föderale Systeme durch den Pluralismus der politischen Einheit und Zentripetalität des Bundes einerseits, sowie durch politische Vielfalt und Zentrifugalität der Glieder andererseits charakterisieren. Zum anderen wiederum räumen föderale Gefüge Möglichkeiten zu begrenzten Experimenten und einem Konkurrenzverhalten auf interregionaler Ebene einerseits sowie gegenüber dem Oberstaat andererseits ein.<sup>192</sup> Daraus folgt, daß der Föderalismus die Selbständigkeit und Vielfalt der gliedstaatlichen Ordnungen aufrechtzuerhalten trachtet (Vielheit-in-Einheit), zugleich aber auch Konkurrenz und eine politische Dynamik der subnationalen Einheiten zu gewährleisten hat.<sup>193</sup> Folglich besteht in föderalen Systemen von Haus aus ein hohes Konfliktpotential in den Bund-Länder Beziehungen sowie auf interregionaler Ebene.

Wie dargestellt wurde, ist die Variable "Konflikt" in föderalen Systemen in zwei Dimensionen aufzuspalten. Einmal in die Dimension eines Zwiespalts zwischen dem Oberstaat und den Gliedern, zum anderen in die Dimension des Konflikts zwischen den subnationalen Einheiten (interregionale Konflikte). Auf dem Hintergrund eines erforderlichen Konsenses zur Ausformulierung bindender Stellungnahmen der Länder wird die Variable hier vorrangig auf die Dimension von Differenzen auf der Ebene der Gliedstaaten bezogen. In Erinnerung gerufen sei der Umstand, daß zwar zur Annahme einer gemeinsamen Stellungnahme die Zustimmung von fünf Ländern ausreicht, jedes Land aber über ein Sperrveto verfügt.

Als Untersuchungshypothese soll gelten, daß die österreichische politische Kultur durch eine schwach ausgeprägte Konfliktkultur geprägt ist. Diese Annahme läßt sich auch auf die Ebene der Länder projizieren. Nun lassen sich jedoch Tendenzen orten, die diese Hypothese einer

---

<sup>192</sup> Vgl. oben S. 5.

<sup>193</sup> Siehe Pernthaler (1992a) S. 45.

Relativierung zuführen. Das bedeutet in diesem Zusammenhang, daß sich Entwicklungen bestimmen lassen, die auf ein höheres Konfliktpotential zwischen den Ländern hindeuten.

Die Zunahme des Konfliktpotentials zwischen den österreichischen Ländern erscheint durch interne und externe Konkurrenzmomente bedingt. Als interne Hinweise auf eine perzipierte Zunahme von Reibungsmomenten können im wesentlichen folgende Punkte genannt werden.<sup>194</sup> Erstens verschoben sich über den Zeitraum der, sagen wir, letzten zehn bis fünfzehn Jahre die Mehrheitsverhältnisse in den Landtagen signifikant. Damit einhergehend, stößt die Praxis des Proporz in den Landesregierungen zunehmend auf politische und öffentliche Kritik. Ein weiterer Punkt, der gegenwärtig gegen Kompromisse als Problemlösungsoptionen arbeitet, kann darin ausgemacht werden, daß die Öffentlichkeit darin fortschreitend Formen von politischen "Packeleien", einer "Freunderlwirtschaft", auszumachen glaubt. Zu nennen ist ferner die "Öffnung" der Medienstruktur auf Länderebene. Die dargestellte Entwicklung zeitigt nun auch Folgen für die interregionalen Beziehungen. Der zunehmende politische Druck auf die einzelnen Landesakteure belastet, gerade in einer Situation zunehmender Standort- und Förderungswettbewerbe, die inter-föderalen Interaktionsmechanismen. In Verbindung damit steht der Beitritt zur EU als externes Konfliktmoment.

Hierbei soll als Beispiel der Fall der Firma Lenzing kurz erörtert werden. Daraus lassen sich Aufschlüsse über den zunehmenden innerösterreichischen Standortwettbewerb zwischen den Bundesländern gewinnen. Aber auch interregionale Konflikte auf europäischer Ebene (z.B im AdR) wirken durch die Internalisierung in innerösterreichische Bereiche der Länderbeziehungen verschärfend auf inter-föderale Spannungspotentiale ein.

Worum handelte es sich bei dem Konfliktfall Lenzing AG zwischen den Ländern Oberösterreich und Burgenland? Es ging um den Verbleib bzw. die Neuansiedelung einer Produktionsstätte der Lenzing AG, also um einen Standortwettbewerb. Präziser war es die Frage nach dem Standort der neuen Lyocell-Anlage der Lenzing AG. Die Rahmenbedingungen stellten sich folgenderweise dar. Österreich konnte als einen Erfolg der Beitrittsverhandlungen mit der EU darauf verweisen, daß das gesamte Burgenland definitiv als Ziel-1 Förderungsregion (d.h Region mit allgemeinem Entwicklungsrückstand) anerkannt wurde. Damit verfügt das Burgenland im Standortwettbewerb mit Oberösterreich über größere EU-konforme finanzielle Förderungsressourcen. Die Situation umriß ÖGB-Präsident Verzetnitsch wie folgend: "Bei allem Verständnis dafür, daß Politiker regionale Strukturschwächen beseitigen wollen, darf das nicht zu Lasten anderer gehen." Verzetnitsch weiter: "Wenn ein Bundesland regelrechte Abwerbung betreibt, dann muß klargestellt werden, wozu die Förderungsmittel gedacht sind. Sie sollen helfen, neue Produktionen auf hohem technischen Standard zu entwickeln und

---

<sup>194</sup> Wir stützen uns hier auf Ausführungen von Prof. Dachs, die er in zwei Vorträgen, einmal im Rahmen eines Vortrags zur Demokratiequalität in Österreich am IHS und zum anderen in einem Impulsreferat im Rahmen der ÖGPW-Jubiläumstagung, präsentierte.

damit hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen." Eine bloße Standortverlagerung könne diese Anforderungen nicht erfüllen, meinte Verzetnitsch: "Das ist Förderungstourismus. EU-Mittel dürfen keine Übersiedlungsprämien sein".<sup>195</sup> Bei der Untersuchung der Geschehnisse überraschte vordergründig, daß in diesem Zusammenhang nicht schon frühzeitig interregionale Koordinationsstellen geschaffen wurden. Jedenfalls erscheinen Konflikte dieser Art auch zukünftig absehbar. Als Kooperations- und Schlichtungsstellen der regionalen Förderungsmaßnahmen, aus Mitteln der EU-Förderung, kommen jedoch allein wieder Bundesinstanzen in Frage. Auffällig an der Auseinandersetzung war überdies die weitgehende Zurückhaltung seitens des Bundes.

Auf dem Hintergrund des Länderbeteiligungsverfahrens läßt sich ein weiteres Konfliktmoment ausmachen. Dabei bilden externe Einflüsse die Basis für Konflikte unter den Bundesländern. Die Teilnahme am Verfahren der Länderbeteiligung am Prozeß der europäischen Integration und im AdR, in denen jeweils das Mehrheitsprinzip, aber mit unterschiedlichen Koalitionsoptionen, zum Tragen kommt, kann zu Abstimmungsschwierigkeiten unter den Ländern führen. Von dieser Prämisse aus lassen sich unschwer Sachverhalte ableiten, die unmittelbar eine Verschärfung des inter-föderalen Konfliktklimas hervorrufen. Dabei gilt, daß es im Länderbeteiligungsverfahren notwendig ist, Kompromisse zu finden und möglichst einen Konsens herzustellen. Dies kann allerdings die Versuchung einer gefährlichen Blockierung im Regionalausschuß mit sich bringen. Von dort aus könnte die Verfolgung gegensätzlicher Interessen wiederum die Zusammenarbeit im Länderbeteiligungsverfahren nachhaltig belasten.<sup>196</sup> Wie damit gezeigt werden kann, eröffnet der Beitritt zur EU eine ernstzunehmend breite Variationsfülle an möglichen Konfliktpotentialen unter den Ländern.

Worauf die genannten internen und externen Faktoren unzweideutig hinweisen ist eben die Tatsache einer Zunahme des inter-föderalen Konfliktpotentials. Damit entsteht aus politikwissenschaftlicher Perspektive eine spannende Situation. Erinnern wir uns zurück, so basieren sämtliche inter-föderale Interaktionsmechanismen, wie eben die LHK bzw. auch in einem gewissen Sinne die IKL, auf breiten konsensualen Entscheidungsfindungsmodalitäten. Nun entzieht dem ein verschärftes Konfliktpotential gewiß nicht die Funktionsbasis. Doch wird der Bereich der inter-föderalen Koordination zunehmend sensibler. Als Konsequenz daraus könnten die neu institutionalisierten intra-föderalen Einflußmechanismen (IKL/SIL), aus ihrer spezifischen dualen Struktur heraus, negativ betroffen werden. Dem Bundesrat tun die beschriebenen inter-föderalen Konflikte nichts an. Hier sind vornehmlich Parteienkonflikte vorherrschend. Nun lassen sich auf der Länderebene politische Konflikte nicht vermeiden. Erinnern wir uns daran zurück, so versucht der Föderalismus nun gerade nicht Konflikte vollständig auszuräumen. Es kommt föderalen Systemen zugute, worauf an anderer Stelle hingewiesen wurde, aus ihrer normativen Konzeption heraus die Dialektik von Spannungen und

---

<sup>195</sup> Zitiert aus einer ÖGB-Aussendung.

<sup>196</sup> Vgl. Engel (1994) S. 105.

Gegensätzen permanent aufrechtzuhalten.<sup>197</sup> Als Ausweg stehen vertrauensbildende inter-föderale Mechanismen an. Das heißt, es kommt vorrangig der LHK, als originäres inter-föderales Gremium, und den ihr nachgeordneten Gremien zu, Konflikten im Rahmen politischer Verhandlungen zu begegnen. Dazu erscheint es unumgänglich, Sachbereiche sektoral zu erörtern. Das Bauwesen oder das Wirtschaftswesen, um nur zwei Beispiele zu nennen, sind dazu verstärkt in eigenständige inter-föderale Koordinations- und Kooperationsgremien zu überführen. Organisatorisch kämen die Vorbereitungen wiederum den jeweiligen Bereichen der Länderadministrationen zu. Zuzüglich sollten von Beginn an Vertreter der Länderparlamente einbezogen werden. Die Entscheidungsfindung wäre auf der Ebene der ressortzuständigen Landesräte anzusiedeln.

## 4.2 Modelle der bundesstaatlichen Entwicklung im Kontext der EU

Wir gelangen hier nun an den Punkt, auf Grund der dargestellten Kriterien (Rechts-, Struktur- und Konfliktkriterium), drei perzipierte föderale Entwicklungsmodelle des österreichischen Bundesstaats auf ihre Entsprechung im Hinblick auf die weitere föderale Entwicklung in Österreich (im Kontext des EU-Beitritts) zu testen. Als Modelle wurden folgende drei Entwicklungsmöglichkeiten bestimmt: erstens ein am *Status quo* orientiertes Entwicklungsmuster, zweitens ein sogenanntes *progressives Entwicklungsszenarium* und drittens ein *Nivellierungsmodell*.

### 4.2.1 Status quo-Modell

Mit dem Muster des Modells eines Status quo der föderalen Entwicklung in Österreich wird eine statische Konsistenz der bestehenden föderalen Verhältnisse unterstellt, die nur für partielle Reformschübe offen steht.

Wie lassen sich diesem Modell die drei Kriterien zuordnen? Nun, um einer Annahme der These, die föderale Entwicklung in Österreich entspräche dem Status quo-Modell, gerecht zu werden, müßten die drei Kriterien einen strukturell statischen Impetus auf das Länderbeteiligungsverfahren und die damit verbundene kleine Föderalismusreform zeitigen. Davon kann jedoch, wie im folgenden zu zeigen sein wird, nicht strikt ausgegangen werden. Wie bereits gezeigt wurde, entspricht die als Rechtskriterium bezeichnete Variable noch diesem Modell. Im Kompetenzbereich des Bundesrats blieb dem folgend substantiell ein Status quo aufrechterhalten. Dem Bundesrat widerfuhr keinerlei substantielle Kompetenzerweiterung oder -einschränkung in der Frage des Verfahrens der Länderbeteiligung am Prozeß der europäischen Integration. Abweichungen sind jedoch bei den beiden anderen Variablen zu konstatieren. Damit kommt einerseits zum Ausdruck, daß im Zuge des Beteiligungsverfahrens der Länder eine strukturell neue Form von Länderkonferenzen

---

<sup>197</sup> Vgl. oben S. 5f.

institutionalisiert wurde. Mittels den Stellungnahmen dieser Konferenzen (IKL bzw. SIL) sind regionale Akteure unmittelbar in das nationale Entscheidungsverfahren im Hinblick auf den Prozeß der europäischen Integration eingebunden. Über diese Form der Einflußnahme und Einbringung regionaler Interessen verfügte bisher allein der Bundesrat. Es ließe sich argumentieren, daß die beiden neuen Länderkonferenzen qualitativ auf den tradierten Formen der Länderkooperation basieren. Somit würde hier ein Zustand des Status quo, wenn auch funktional neu adaptiert, reproduziert. Dem ist entgegenzusetzen, wie im Rahmen dieser Arbeit immer wieder argumentiert wurde, daß die Integrationskonferenzen nicht nur formal, sondern darüber hinaus auch materiell neue Funktionszuweisungen zugeschrieben erhielten. Es ist damit ersichtlich, warum das Strukturkriterium nicht den Anforderungen eines Status quo-Modells entspricht.

Im weiteren wurde mit dem Beitritt zur EU das Konfliktpotential zwischen den Ländern in spezifischen Punkten bedeutend verstärkt. Hier wurde an anderer Stelle vor allem auf die Standortkonkurrenz verwiesen. Diese Spannungen könnten einen dynamischen Impuls auf mögliche weiterführende Föderalismusreformen zeitigen. Umgekehrt können daraus aber durchaus auch Nivellierungstendenzen folgen. Damit weicht sowohl das sogenannte Strukturkriterium als auch das Konfliktkriterium von einem Modell des Status quo der föderalen Entwicklung in Österreich ab. Diesem Muster bleibt allein das so bezeichnete Rechtskriterium, somit die formale und materielle Struktur des Bundesrats, zuzuordnen.

#### **4.2.2 Progressives Entwicklungsmodell**

Unter dem hier zu untersuchenden Modell einer progressiven Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Strukturen ist eine Tendenz zu verstehen, die über eine Arrondierung bestehender struktureller Voraussetzungen hinausgeht und neue Konzeptionen in den wechselseitigen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern zu etablieren trachtet.

Auch dieses Modell tritt in der österreichischen föderalen Entwicklung nicht völlig rein auf. Es kann gesagt werden, daß es zwischen diesem und dem eingangs dargestellten Status quo-Modell doch auffällige Wechselwirkungen aufzuzeigen gibt. Damit wird angedeutet, daß allein das Rechtskriterium dem progressiven Modell nicht zuzuordnen ist. Sehr wohl hingegen das Struktur- und das Konfliktkriterium.

Nun, damit ließe sich vorerst eine Entwicklungstendenz ablesen, worin der Bundesrat (Rechtskriterium) doch zumindest als statische Variable eingestuft werden kann. Die kleine Föderalismusreform setzte nicht bei einem Ausbau seiner Funktionen ein, sondern kreierte bzw. institutionalisierte eine neuartige intra-föderale Einflußebene für die Länder. Konsequenter weitergedacht, würde dieser Entwicklungsmix einem Konfliktpotential Auftrieb geben, an dessen Ende möglicherweise die verfassungsrechtliche Aufhebung des Organs Bundesrat stehen könnte. Statt dessen würde ein Gremium, vergleichbar eben der IKL, die politische und

rechtliche Vertretung der Länder im bundespolitischen Entscheidungsprozeß übernehmen. Als kontinuierliche Verhandlungsebene zwischen den Ländern bzw. zwischen den Ländern und dem Bund würde in diesem Fall weiterhin die LHK fungieren. Hierzu wird es eines einheitlichen politischen Willens der Länder bedürfen.

#### 4.2.3 Nivellierungsmodell

In Abkehr vom zuvor erörterten progressiven Entwicklungsmuster deutet das Modell der föderalen Nivellierung auf einen Substanzverlust oder strikter formuliert auf eine Erosion der tradierten föderalen Strukturen hin.

Überspitzt könnte angemerkt werden, daß die verfassungsrechtliche Struktur des Föderalismus in der Republik Österreich dem Nivellierungsmodell folgt. Wie in dieser Untersuchung jedoch gezeigt werden konnte, besteht ungeachtet dessen ein doch recht lebendiger Föderalismus in Österreich. Unter Anwendung der drei Kriterien wird erkennbar, daß keines davon Nivellierungstendenzen beinhaltet. Der Funktionsbereich der als Rechtskriterium bezeichneten Variable wurde nicht eingeschränkt. Die Institutionalisierung der Integrationskonferenzen der Länder weicht strikt von vermeintlichen Nivellierungstendenzen ab. Ebenso ist innerhalb der als Konfliktkriterium bezeichneten Variable mit dem EU-Beitritt eine quantitative Zunahme von Friktionen zwischen den Ländern zu erwarten. Es ist hier somit das Nivellierungsmodell das einzige Entwicklungsmuster, das vollständig zurückgewiesen werden kann. Wie zu zeigen versucht wurde, entspricht der Entwicklungstrend stärker einem progressiven Szenario – unter der Einschränkung der Entwicklung des Bundesrats. Es bleibt eine politische Frage, ob über die Stellung des Bundesrats in den präsentierten Entwicklungsszenarien Wehklage ausbricht. Möglicherweise wird der Bundesrat zukünftig dem Modell einer Nivellierung zuzuordnen sein. Realistischerweise kann vorerst jedoch davon (noch) nicht ausgegangen werden. Ebenso weisen Verhandlungen bezüglich einer Bundesstaatsreform eher auf progressive Entwicklungstrends hin.

## 5. Zusammenfassung

Was wurde mit der vorliegenden Studie zu veranschaulichen versucht? Zum einen ging es darum, im Detail die Auswirkungen des EU-Beitritts auf die bundesstaatliche Struktur Österreichs nachzuzeichnen. Damit einhergehend waren die Tendenzen der föderalen Entwicklung über den Beitrittsprozeß zu konkretisieren. Welche Ergebnisse konnten nun dazu vorgelegt werden. Die Argumente der Studie sind in den folgenden fünf Punkten zusammengefaßt:

1.) Der Föderalismus formt ein Organisationsprinzip aus, für das folgende Prinzipien konstitutiv sind: a.) das Element einer dauerhaften Verbindung, b.) der Gleichordnung, c.) der Pluralität

und d.) der wechselseitigen Partizipation. Die staatsrechtliche Konkretisierung des Begriffs Föderalismus bildet der Bundesstaat. Aus den normativen Elementen föderaler Ordnungen kann abgeleitet werden, daß sich in einem bundesstaatlichen System mehrere Gliedstaaten mit dem Gesamtstaat die Erfüllung staatlicher Aufgaben bzw. der Staatsgewalt teilen. Zur Veranschaulichung dessen wurde das Beispiel des österreichischen Bundesstaats dargestellt.

2.) Der österreichische Bundesstaat ist formal schwach ausgeprägt. Dessen ungeachtet sind auf einer materiellen Analyseebene inter-föderale Einflußstrukturen auszumachen, die das politische Gewicht der Bundesländer gegenüber dem Bund hervorheben. Die österreichische Bundesstaatlichkeit wird in ihrer Funktion von inter-föderalen Strukturmechanismen (Länderkonferenzen) bestimmt. Auf dieses Gefüge übt der Beitritt zur Europäischen Union explizit wahrnehmbare Einflüsse aus. Beide Körperschaften übernahmen mit dem Beitritt den Bestand der primären und sekundären Rechtsbestände der Union. Die Einbindung regionaler Akteure in den Entscheidungsprozeß auf der Ebene der Union muß als asymmetrische Interaktion bezeichnet werden. D.h die Entscheidungsfindung läuft ohne direkte Einbindung der regionalen Akteure ab ("Länderblindheit" der Union). Dem entgegenwirkend wurden innerstaatlich Verfahrensmechanismen kreiert, in denen den Bundesländern Einfluß- und Mitwirkungsmöglichkeiten sichergestellt worden sind. Das Verfahren der Ländermitwirkung am Prozeß der europäischen Integration wurde institutionalisiert.

3.) Das Länderbeteiligungsverfahren realisiert partiell intra-föderale Einflußmechanismen. Im Verfahren der Ländermitwirkung am Prozeß der europäischen Integration nehmen die beiden neugeschaffenen inter-föderalen Gremien (Länderkonferenzen), die Integrationskonferenz der Länder (IKL) und der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL), den zentralen Platz ein. Somit verschränkt das Verfahren der Ländermitwirkung die Strukturelemente inter-föderaler und intra-föderaler Natur. Als Ausgangspunkt fungiert Art. 10 Abs. 46 B-VG. Demzufolge hat der Bund die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration zu unterrichten. Die Informationspflicht umfaßt dabei Vorhaben, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Relevanz sein könnten. Die Informationen gehen folglich quer durch EU-spezifische Materien und weisen keinerlei Strukturierung auf. Die Übermittlung der Informationen erfolgt über die Verbindungsstelle der Bundesländer. Die Unterrichtung ist somit in Umfang und Qualität für alle Bundesländer gleich. Eine Möglichkeit zur eigenständigen Informationsgewinnung bzw. der Ergänzung von Mitteilungen stellen die Länderbüros dar. Die Länder verfügen darüber hinaus über formale Möglichkeiten zur Abgabe von jeweils eigenständigen Stellungnahmen. Diese sind für den Bund nicht verbindlich, weisen jedoch zweifellos bedeutendes politisches Gewicht auf.

Eine präzise Festschreibung der Verfahrensmodalitäten erfolgte in einer Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG. Im Hinblick auf die länderinterne Koordination speziell zur Herbeiführung einhelliger Stellungnahmen wurde den Ländern ebenfalls die Nutzung der Modalitäten einer Ländervereinbarung entsprechend Art. 15a B-VG nahegelegt. Ein effizient



nutzbares Verfahren der Länderbeteiligung setzt, um Verlässlichkeit und Raschheit genüge zu leisten, dauernde organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen voraus. Dem entspricht die Einrichtung der Integrationskonferenz der Länder (IKL).

Diese Entwicklung ging am Bundesrat, dem bisher vorrangigen intra-föderalen Organ, vorbei. Eine Verschränkung der beiden Organe besteht in der Möglichkeit einer Teilnahme des Präsidiums des Bundesrats an der IKL. Seitens des Bundesrats wird von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht. Somit besteht im Bereich der europäischen Integration eine Doppelstruktur intra-föderaler Einflußmechanismen.

4.) Die IKL basiert primär auf Modellen inter-föderaler Einflußmechanismen. Gegenüber den etablierten Modellen der Länderkonferenzen tritt die IKL hingegen mit einem qualitativen Neuverständnis ihres Tätigkeitsrahmens auf. Aus der IKL gehen Stellungnahmen hervor, die für den Bund bei zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abstimmungen verbindlich sind. Die Stellungnahmen beziehen sich auf Materien des selbständigen Wirkungsbereichs der Bundesländer. Mit der Etablierung der IKL gehen Tendenzen einher, die auf eine weitere Ausdifferenzierung der inter- und intra-föderalen Strukturen deuten lassen.

5.) Ausgehend von den Beitrittsimplikationen auf den österreichischen Bundesstaat wurden drei Entwicklungsmodelle getestet. In diesem Versuch deuteten die dazu verwendeten Kriterien (Rechts-, Struktur- und Konfliktkriterium) auf eine progressive Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Strukturen in Österreich hin. Der Bundesrat (Rechtskriterium) konnte demgegenüber als eine statische Variable eingestuft werden. Die "kleine" Föderalismusreform im Zuge des EU-Beitritts institutionalisierte neuartige intra-föderale Einflußebenen (Strukturkriterium). Weitergedacht würde dieser Trend einem Konfliktpotential Auftrieb geben, an dessen Ende möglicherweise die verfassungsrechtliche Ausschaltung des Organs Bundesrat stehen könnte.

## 6.

**Literatur**

*Beutler, Bengt/Bieber, Roland/Pipkorn, Jörn/Streil, Jochen* (1993). Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik. Baden-Baden.

*Beyme, Klaus von* (1985). *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot.

*Bieber, Roland* (1994). Verbreiterung oder Vertiefung? Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht. in: Tilman *Evers* (Hg.): *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Baden-Baden. 161–171.

*Bohley, Peter* (1992). Chancen und Gefahren des Föderalismus. in: Kurt *Bohr* (Hg.): *Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa*. München. 31–84.

*Bohr, Kurt* (1992). *Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa*. München.

*Borchmann, Michael* (1991). Doppelter Föderalismus in Europa. Die Forderungen der deutschen Länder zur Politischen Union. in: *Europa-Archiv* 11/1991. 340–348.

*Bothe, Michael* (1994). Föderalismus – ein Konzept im geschichtlichen Wandel. in: Tilman *Evers* (Hg.): *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Baden-Baden. 19–31.

*Burtscher, Wolfgang* (1989). Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs – materielle und institutionelle Aspekte. in: Peter *Pernthaler* (Hg.): *Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs*. Wien. 29–59.

*Burtscher, Wolfgang* (1990). EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. Wien.

*Dachs, Herbert* (1975). Über einige Trends im modernen Föderalismus. in: *Zeitgeschichte* 3/1975. 56–64.

*Dachs, Herbert* (1994). Österreichs Föderalismus zwischen Anpassung und Beharrung. in: *Informationen zur politischen Bildung* Nr. 7/1994. 75–86.

*Deuerlein*, Ernst (1972). *Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*. München.

*Elazar*, Daniel J. (1977). *The Ends of Federalism. Notes toward a Theory of Federal Political Arrangements*. in: Max *Frenkel* (Hg.): *Föderalismus als Partnerschaft. Interdependenzen und Autonomie im Bundesstaat*. Bern. 25–56.

*Engel*, Christian (1994). *Regionen im Netzwerk europäischer Politik*. in: Udo *Bullmann* (Hg.): *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*. Baden-Baden. 91–109.

*Esterbauer*, Fried/*Thöni*, Erich (1981). *Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis. Grundlegende Erwägungen zur österreichischen Föderalismusdiskussion aus politik- und finanzwissenschaftlicher Sicht*. Wien.

*Esterbauer*, Fried (1981). *Föderalismus aus politikwissenschaftlicher Sicht*. in: Fried *Esterbauer*/Erich *Thöni* (Hg.): *Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis. Grundlegende Erwägungen zur österreichischen Föderalismusdiskussion aus politik- und finanzwissenschaftlicher Sicht*. Wien. 19–66.

*Evers*, Tilman (1994). *Durch Teile Eins. Nationalstaat, Republik und Demokratie als Kategorien des Föderalismus in der politischen Moderne*. in: Tilman *Evers* (Hg.): *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Baden-Baden. 45–76.

*Firlej*, Klaus (1994). *Föderalismus und Integration*. in: *Zukunfts- und Kulturwerkstätte* (Hg.): *Designing Europe. Entwürfe zur politischen Architektur Europas*. Wien. 125–160.

*Fischer*, Heinz (1991). *Das Parlament*, in: Herbert *Dachs*/u.a. (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs*. Wien. 96–117.

*Frenkel*, Max (1977). *Föderalismus als Partnerschaft. Interdependenzen und Autonomie im Bundesstaat*. Bern.

*Funk*, Bernd-Christian (1985). *Einführung in das österreichische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*. Graz.

*Gerlich*, Peter (1982). *Funktionen des Parlaments*. in: Heinz *Fischer* (Hg.): *Das politische System Österreichs*. Wien. 77–109.

*Gsodam*, Christian (1993). *Die Mitwirkung der österreichischen Bundesländer am Integrationsprozeß. Maßnahmen und Entwicklungen 1991/92*. Schwaz.

- Hilf*, Meinhard (1994). Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? Berlin, New York.
- Hrbek*, Rudolf/*Thaysen*, Uwe (1986). Die Deutschen Länder und die Europäische Gemeinschaft. Baden-Baden.
- Hrbek*, Rudolf/*Weyand*, Sabine (1994). Betrifft: Das Europa der Regionen. München.
- Institut für Föderalismusforschung* (1989). 13. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1988). Wien.
- Institut für Föderalismusforschung* (1990). 14. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1989). Wien.
- Institut für Föderalismusforschung* (1991). 15. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1990). Wien.
- Institut für Föderalismusforschung* (1992). 16. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1991). Wien.
- Institut für Föderalismusforschung* (1993). 17. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1992). Wien.
- Institut für Föderalismusforschung* (1994). 18. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1993). Wien.
- Kägi*, Werner (1959). Föderalismus und Freiheit. in: Albert *Hunold* (Hg.): Erziehung zur Freiheit. Zürich, Stuttgart. 171–193.
- Kalbfleisch-Kottsieper*, Ulla (1994). Der Ausschuß der Regionen – ein neuer Akteur auf der Europäischen Bühne. Institutionalisierung und Arbeitsperspektiven. in: Udo *Bullmann* (Hg.): Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union. Baden-Baden. 134–143.
- Kathrein*, Irmgard (1986). Der Bundesrat. in: Herbert *Schambeck* (Hg.): Österreichs Parlamentarismus. Werden und System. Berlin. 337–401.
- Kiefer*, Andreas (1993). Länderrechte, Regionalismus und EG. in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Alfred *Stirnemann* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992. München, Wien. 155–181.

- Kinsky*, Ferdinand (1977). Integraler Föderalismus als Mittel mentaler Konfliktlösung. in: *Fried Esterbauer/Guy Héraud/Peter Pernthaler* (Hg.): Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. Wien. 31–50.
- Kirchner*, Emil Joseph (1992). Decision-making in the European Community. The Council Presidency and European integration. Manchester, New York.
- Knaap*, Peter van der (1994). The Committee of Regions: The Outset of a 'Europe of the Regions'? in: *Regional Politics and Policy* Vol.4, No.2, Summer 1994. 86–100.
- Koja*, Friedrich (1988). Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer. Wien.
- Kostelka*, Peter/*Unkart*, Ralf (1982). Vom Stellenwert des Föderalismus in Österreich. in: *Heinz Fischer* (Hg.): Das politische System Österreichs. Wien. 337–360.
- Kreisky*, Eva (1981). Thesen zur politischen und sozialen Funktion des Föderalismus in Österreich. in: *ÖZP* 1981/3. 261–277.
- Kühnhardt*, Ludger (1991). Föderalismus und Subsidiarität. Betrachtungen zu einer deutschen und europäischen Frage. in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 45/91. 37–45.
- Lehner*, Franz (1987). Föderalismus. in: *Axel Görlitz/Rainer Prätorius* (Hg.): Handbuch Politikwissenschaft. Grundlagen – Forschungsstand – Perspektiven. Reinbeck bei Hamburg. 94–101.
- Luther*, Kurt Richard (1991). Bund-Länder Beziehungen: Formal- und Realverfassung. in: *Herbert Dachs/u.a.* (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien. 816–826.
- Magiera*, Siegfried (1994). Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union. in: *Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels* (Hg.): Föderale Union – Europas Zukunft. München. 71–98.
- Magreiter*, Stefan (1992). Der Unitarisch-Kooperative Bundesstaat Österreich. Innsbruck.
- Marko*, Joseph (1991). Die Verfassungssysteme der Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie. in: *Herbert Dachs/u.a.* (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien. 729–743.
- Morass*, Michael (1992). Von den Ländern nach Brüssel? Anmerkungen zu den Vorbereitungen, strukturellen Möglichkeiten und Grenzen der Vertretung von "Landesinteressen" in

Hinblick auf einen österreichischen EG-Beitritt. in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Alfred *Stirnemann* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991. München, Wien. 379–409.

*Morass*, Michael (1994). Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Union. Wien.

*Motz*, Michael/*Pernthaler*, Peter (1977). Der Bundesstaat als staatsrechtliches Instrument der politischen Konfliktregelung am Beispiel der österreichischen Bundesverfassung. in: Fried *Esterbauer*/Guy *Héraud*/Peter *Pernthaler* (Hg.): Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. Wien. 11–30.

*Müller-Brandeck-Bocquet*, Gisela (1991). Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union. in: Aus Politik und Zeitgeschichte 45/1991. 13–25.

*Neisser*, Heinrich (1993). Das politische System der EG. Wien.

*Nick*, Rainer (1988). Die Bundesländer und das österreichische Parteiensystem. in: Anton *Pelinka*/Fritz *Plasser* (Hg.): Das österreichische Parteiensystem. Wien. 401–418.

*Öhlinger*, Theo (1978). Verträge im Bundesstaat. Wien.

*Öhlinger*, Theo (1986). Schweizerischer und österreichischer Föderalismus im Vergleich aus österreichischer Sicht. in: Friedrich *Koja*/Gerald *Stourzh* (Hg.): Schweiz – Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste. Wien, Köln, Graz. 139–153.

*Parri*, Leonardo (1990). Territorial Politics and Political Exchange: American Federalism and French Unitarism Reconsidered. in: Bernd *Marin* (Hg.): Governance and generalized exchange: Antagonistic cooperation and integrated policy circuits. Frankfurt/Main. 211–233.

*Pelinka* Anton, *Plasser* Fritz (Hg.), Das österreichische Parteiensystem (Wien 1988).

*Pernthaler*, Peter/*Weber*, Karl (1991). Landesregierung. in: Herbert *Dachs*/u.a. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien. 755–764.

*Pernthaler*, Peter (1992a). Zum Begriff von Föderalismus und Bundesstaat in Österreich. in: Herbert *Schambeck* (Hg.): Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich. Wien. 35–52.

*Pernthaler, Peter* (1992b). Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich. in: ÖZP 1992/4. 363–386.

*Pernthaler, Peter* (1992c). Neue Wege der Föderalismusreform. Wien.

*Pernthaler, Peter* (1992d). Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. Wien.

*Pernthaler, Peter* (1994). Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer. in: Waldemar *Hummer* (Hg.): Die Europäische Union und Österreich. Europarechtliche, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Perspektiven. Wien. 179–198.

*Pesendorfer, Wolfgang* (1986). Der Landeshauptmann. Wien.

*Peters, Guy* (1992). Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community. in: Alberta M. *Sbragia* (Ed.): EURO-Politics. Institutions and Policymaking in the 'New' European Community. Washington. 75–122.

*Proudhon, Pierre-Joseph* (1992). Über das Föderative Prinzip und die Notwendigkeit, die Partei der Revolution wieder aufzubauen. Frankfurt/Main.

*Reiter, Erich* (1983). Reform des Bundesrates. Wien.

*Rill, Heinz Peter* (1993). Die Bundesländer und die europäische Integration (EWR und EWG). in: Heinz *Schäffer*/Harald *Stolzlechner* (Hg.): Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. Wien. 51–71.

*Schäffer, Heinz* (1991). Gesetzgebung und Kontrolle. in: Herbert *Dachs*/u.a. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien. 744–754.

*Schäffer, Heinz* (1992). Bestandsaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform (1963–1991). in: Peter *Pernthaler* (Hg.): Neue Wege der Föderalismusreform. Wien. 13–87.

*Schambeck, Herbert* (1990). Föderalismus und Regionalismus in Europa. Länderbericht Österreich. in: Fritz *Ossenbühl* (Hg.): Föderalismus und Regionalismus in Europa. Baden-Baden. 55–115.

- Schambeck*, Herbert (1992). Zum Werden und zu den Aufgaben des österreichischen Föderalismus. in: Herbert *Schambeck* (Hg.): Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich. Wien. 17–33.
- Schambeck*, Herbert (1993). Europäische Integration und österreichischer Föderalismus. Wien.
- Scharpf*, Fritz W./*Reissert*, Bernd/*Schnabel*, Fritz (1976). Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.
- Scharpf*, Fritz W. (1993). Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. in: Adrienne *Héritier* (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderband 24/1993. 57–83.
- Schausberger*, Franz (1992). Föderalismus und Länderrechte – Ein Problem im Zuge eines österreichischen EG-Beitritts? in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Alfred *Stirnemann* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991. München, Wien. 357–377.
- Schoneweg*, Egon (1994). Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften. in: Udo *Bullmann* (Hg.): Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union. Baden-Baden. 61–78.
- Schreiner*, Helmut (1993). Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration. in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Alfred *Stirnemann* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992. München, Wien. 183–209.
- Schubert*, Klaus (1994). Föderalismus im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft. in: Tilmanm *Evers* (Hg.): Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Baden-Baden. 33–44.
- Schultze*, Rainer-Olaf (1991). Föderalismus. in: Dieter *Nohlen* (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik. München. 139–150.
- Schweitzer*, Michael (1989). Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft. in: Peter *Pernthaler* (Hg.): Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs. Wien. 15–27.
- Schweitzer*, Michael (1994). Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? in: Meinhard *Hilf* (Hg.): Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Berlin, New York. 48–69.



- Thun-Hohenstein*, Christian/*Cede*, Franz (1994). *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung des EU-Beitritts Österreichs*. Wien.
- Unkart*, Ralf (1992). Die Landeshauptmännerkonferenz – Triebkraft und Gewähr einer föderalistischen Realverfassung. in: Heinz *Pansi* (Hg.): *Inhalt, Auswirkungen und Verwirklichung der Forderungsprogramme der Bundesländer*. Wien. 17–22.
- Walter*, Robert (1993). Der Bundesrat zwischen Bewährung und Neugestaltung. in: Heinz *Schäffer*/Harald *Stolzlechner* (Hg.): *Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem*. Wien. 41–50.
- Weber*, Karl (1977). Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung. in: Fried *Esterbauer*/Guy *Héraud*/Peter *Pernthaler* (Hg.): *Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung*. Wien. 51–72.
- Weber*, Karl (1980). Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. Wien.
- Weber*, Karl (1992). Macht im Schatten? in: *ÖZP* 1992/4. 405–418.
- Werndl*, Josef (1984). Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. Wien.
- Wielinger*, Gerhard (1991). Verwaltung. in: Herbert *Dachs*/u.a. (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs*. Wien. 765–773.
- Wimmer*, Norbert/*Mederer*, Wolfgang (1990). EG-Recht in Österreich. Konsequenzen eines EG-Beitritts in zentralen verfassungs- und wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Bereichen. Wien.
- Zehentner*, Franz (1989). *Völkerrechtliche Modelle für die Kooperation im Bundesstaat*. Linz.