

Peter Bußjäger (Innsbruck)

Bundesstaatsreform ja, aber welche?

Modelle für die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern

Eine der schwierigsten Themenstellungen für den im Jänner 2005 beendeten Österreich-Konvent bildete die Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeit im föderalen System Österreichs. Wie sich zeigen sollte, bildete diese Frage auch eine der maßgeblichen Bruchstellen im Konvent. Es gelang nicht, einen Konsens zu den verschiedenen Optionen, die sich für die Reform des bundesstaatlichen Systems stellten, zu finden. Die Tatsache, dass das bundesstaatliche System als solches nach dem Konventsauftrag beizubehalten war, darf nicht darüber hinweg täuschen, dass über die Leistungsfähigkeit und Chancen des Föderalismus in Österreich im Konvent ein tiefgreifender Dissens bestand.

So blieben lediglich verschiedene, im zuständigen Ausschuss 5 des Konvents diskutierte Alternativen für die Neugestaltung des bundesstaatlichen Systems zurück. Ob und welche dieser Vorschläge in der weiteren Verfassungsdiskussion aufgegriffen werden, lässt sich nicht prognostizieren.

*Keywords: Bundesstaat, Kompetenzverteilung, Föderalismus, Österreich-Konvent
Federation, Federalism, Division of competencies, Austrian-Convention*

1. Konventsauftrag

Die Entstehungsgeschichte des Österreich-Konvents machte es unzweifelhaft, dass die föderativen Beziehungen, und unter ihnen vornehmlich die Verteilung der Gesetzgebungsaufgaben zwischen Bund und Ländern, einen der Schwerpunkte der Diskussionen bilden würden (Bußjäger 2003, 58–59; Bußjäger 2004a, 251–256; Schilcher 2003, 50–51; Weber 2003, 46–47).¹

Dem föderalen System war in den Debatten rund um die Einsetzung eines Österreich-Konvents ein hohes Maß an kostenintensiver Ineffizienz unterstellt worden (Bußjäger 2004a, 253–254). Dabei standen insbesondere die eigenständige Landesgesetzgebung und die von ihr hervorgerufenen rechtlichen Differenzierungen im Mittelpunkt der Kritik. Sowohl seitens der Wirtschaft als auch von Nichtregierungsorganisationen wurden diese Differenzierungen – freilich unter unterschiedlichen Aspekten² –

immer wieder beklagt. Angesichts der Tatsache, dass der Auftrag des Gründungskomitees an den Österreich-Konvent³ die Effizienzaspekte der zu schaffenden neuen Verfassung gleichsam als Kernaufgabe in den Vordergrund rückte (Dimmel 2003, 205–207), mussten auch die Reformoptionen unter diesem Titel gesehen werden.

Der Auftrag an den Konvent stellte, freilich erst nach intensiven Interventionen maßgeblicher Exponenten der Länder (Bußjäger 2004a, 255–256), das bundesstaatliche Prinzip der Verfassung ausdrücklich außer Streit. Eine – prinzipiell – denkbare Option, nämlich die Beseitigung des Föderalismus in Österreich, stand formell damit nicht zur Diskussion.

Angesichts der Tatsache, dass Österreich im internationalen Vergleich einen jedenfalls schwach ausgestalteten Bundesstaat darstellt (Bußjäger 2004b, 129), wurde damit weiteren Beschneidungen des bundesstaatlichen Prinzips eine normativ durchaus fassbare Grenze nach unten eingezogen. Es war damit klar, dass wei-

tere Eingriffe in die Residualkompetenzen der Länder oder ihre Ausschaltung aus der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung, wohl aber auch an der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, das bundesstaatliche Prinzip in Frage stellen würden.⁴

Freilich ist der Föderalismus in Österreich im Gegensatz zu Deutschland⁵ nicht durch einen sogenannten „Ewigkeitsartikel“ abgesichert. Art. 44 Abs. 3 B-VG verlangt als Erzeugungsbedingung für das verfassungsmäßige Zustandekommen einer Gesamtänderung der Bundesverfassung, zu welcher auch die Beseitigung oder wesentliche Schwächung des bundesstaatlichen Prinzips zu zählen wäre⁶, neben den von Art. 44 Abs. 1 und 2 geforderten Präsenzquoten und Mehrheiten in Nationalrat und Bundesrat lediglich die Zustimmung des Bundesvolks. Angesichts der Tatsache, dass maßgebliche Protagonisten des Projekts „Österreich-Konvent“ nicht müde wurden, die Durchführung einer Volksabstimmung im Herbst 2005 über eine neue Verfassung für Österreich zu propagieren (Bußjäger 2004a, 259–260), bewegten sich die Länder allerdings auf einer trügerischen Eisdecke: Eine solche Volksabstimmung hätte nämlich, ganz abgesehen davon, dass sich das Parlament als der zuständige Gesetzgeber nicht an den Konventsauftrag gebunden erachten muss, allfällige, entgegen dem Auftrag des Gründungskomitees vorgesehene Beschädigungen des bundesstaatlichen Prinzips verfassungsrechtlich sanktioniert.

Mittelbar stand der Fortbestand des Föderalismus in Österreich im Konvent somit doch zur Diskussion. Die nachstehenden Ausführungen werden sich mit der Frage auseinandersetzen, welche Reformoptionen für die föderale Aufteilung der Gesetzgebungsaufgaben im Konvent zur Diskussion standen und welche Antworten der Konvent fand.

2. Reformdruck

Die Reformbedürftigkeit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zählt zum common sense der österreichischen Staatsrechtslehre (Funk 2005, 125; Öhlinger

2002, 8; Weber 2003, 46). Die Reformnotwendigkeiten können an folgenden Faktoren festgemacht werden:

- Ein besonders hohes Ausmaß an Kompetenzersplitterung und Kasuistik;
- dadurch hervorgerufene, schwierige Abgrenzungsprobleme⁷, auch in wirtschaftlich und gesellschaftlich wichtigen Fragen;
- die bestehende Kompetenzverteilung erschwert häufig sachgerechte Lösungen.⁸

Common sense dürfte auch die Überzeugung sein, dass das bundesstaatliche System Österreichs

- insgesamt einen hohen Zentralisierungsgrad aufweist und
- die legislativen Zuständigkeiten der Länder in der Praxis auf „Restkompetenzen“ reduziert sind.⁹

Kein common sense besteht hinsichtlich der Bewertung dieses Zustands in die Richtung, dass eine Stärkung der föderalen Struktur oder seine Schwächung sinnvoll ist, wobei in der Staatsrechtslehre eine kritische Haltung gegenüber der Leistungsfähigkeit des Bundesstaats in Österreich insgesamt überwiegen dürfte. Dabei dient nicht zuletzt auch die Einbindung Österreichs in die Europäische Union, die auch die Landesrechtsordnungen unter einen Umsetzungsdruck und Harmonisierungsdruck setzt, als Argumentationstopos, der die Zukunft des föderalen Systems kritisch sieht (Öhlinger 2002, 7–9).

Die neuere Politikwissenschaft sowie die Ökonomie setzen sich mit dem föderalen System Österreichs zunehmend intensiver auseinander (Dachs/Hanisch/Kriechbaumer 2003; Dachs/Fallend/Wolfgruber 1997; Kramer 2004). Eine klare Meinung, in welche Richtung das föderale System umzubauen wäre, ergibt sich aus den bisher vorliegenden Erkenntnissen freilich nicht. Sie ist letztlich auch eine politische Entscheidung, zu der die Wissenschaft zweifellos bestimmte Beiträge leisten kann, wobei es bedauerlich ist, dass die Auseinandersetzung mit dem föderalen System Österreichs schwergewichtig von der Rechtswissenschaft, also unter normativen Blickwinkeln erfolgt, wodurch sozialwissenschaftliche Aspekte im Hintergrund verbleiben.¹⁰

3. Bisherige Reformbestrebungen und der Paradigmenwechsel des Österreich-Konvents

Der österreichische Bundesstaat war ein Verfassungskompromiss zwischen den beiden maßgeblichen politischen Lagern in den Jahren 1919/1920. Während die SozialdemokratInnen die Schaffung eines straffen Zentralstaates befürworteten, präferierten die Christlichsozialen die Schaffung eines Bundesstaates. Das Resultat war ein politisches System, das zwar alle Merkmale eines Bundesstaates aufweist, jedoch mit einem hohen Zentralisierungsgrad. Dieser wurde im weiteren Verlauf nicht nur nicht abgebaut, sondern in der Tendenz bis heute deutlich erhöht (so bereits Pernthaler 1989, 356).

Erste Forderungsprogramme der Länder für eine Reform des bundesstaatlichen Systems wurzeln bereits in den 50er Jahren. Von Bedeutung sind insbesondere die Forderungsprogramme der Jahre 1964 und 1976, von denen jedoch insgesamt nur ein kleiner Teil realisiert wurde (Berchtold 1988, 36–41 und 87–97). Das bisher größte Reformprojekt wurde im Jahre 1989 mit der Einsetzung einer Strukturreformkommission initiiert, die 1991 ihren Bericht erstattete (Bundeskanzleramt 1991), der wiederum in Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern über eine Strukturreform des Bundesstaates mündete. Die Verhandlungen wurden 1992 mit der Politischen Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates abgeschlossen, die vom damaligen Bundeskanzler Franz Vranitzky sowie allen Landeshauptmännern unterzeichnet wurde.¹¹ Dieser Vereinbarung ermangelte rechtliche Verbindlichkeit. Sie war rechtlich ein bloßes „gentlemen agreement“, das von der Bundesregierung in Form einer die Inhalte dieser Vereinbarung deutlich verwässern den Regierungsvorlage umgesetzt wurde. Nach neuerlichen Abschwächungen des föderalen Inhalts der Regierungsvorlage in den Beratungen des Parlaments lehnte die Landeshauptmännerkonferenz den Entwurf geschlossen ab. Er wurde vom Nationalrat nicht beschlossen, spätere Anläufe, die Reform nochmals in Gang zu bringen, scheiterten (Bußjäger 1996, 8).

Die Gründe für das letztliche Scheitern der „Bundesstaatsreform“ 1993/4 mögen nicht nur in der Uneinigkeit der Länder zu suchen sein oder auch ihrer mangelnden Bereitschaft, tatsächlich föderale Verantwortung zu übernehmen, sondern auch in der Tatsache, dass der Impetus einer föderalistischen Reform Österreichs zu diesem Zeitpunkt bereits wieder erlahmt war. Unter diesen Rahmenbedingungen vermochten sich beharrende Kräfte sowohl in den Ministerial- als auch in den Landesbürokratien problemlos einer Reform zu widersetzen.

Im Vorfeld des Österreich-Konvent wurde die Föderalismusdiskussion bereits unter einem anderen Vorzeichen geführt (Bußjäger 2004a, 251). Der auffällende Paradigmenwechsel setzte sich in den Beratungen sowie auch in den Hearings von Interessenverbänden vor dem Konvent fort.¹²

Bemerkenswert ist vor allem auch, dass Europa als gleichsam antiföderalistisches Argument diente: Angesichts der Einbindung Österreichs in das europäische Mehrebenensystem wurde die bundesstaatliche Untergliederung Österreichs sehr häufig als überflüssig und kostenintensiv betrachtet.

Dies steht auch damit in Zusammenhang, dass sich die österreichische Bundesstaatlichkeit auch als ein mentales Problem darstellt: Die Gliederung des Bundesstaates Österreich in seine neun Länder kann durchaus als Bestandteil der österreichischen Identität gesehen werden, die damit verbundene Konsequenz, nämlich Diversifizierung und Differenzierung, aber nicht. Der österreichische Föderalismus erweist sich sohin primär – je nach Betrachtungsweise – als eine „Angelegenheit des Gemüts“ (Wiederin 2004, 58) oder als „mentales Problem“ (Bußjäger 2002, 157 – 159).

4. Die Reformansätze im Österreich-Konvent: Zwei oder drei Säulen?

4.1. Die Aufträge an den Ausschuss 5

Das Präsidium des Österreich-Konvents hatte den Ausschuss 5 mit der Aufgabe betraut, Vorschläge für eine neue Kompetenzverteilung

zwischen Bund und Ländern zu machen. In Erledigung des vom Präsidium des Konvents ursprünglich erteilten Mandats legte der Ausschuss am 04.03.2004 einen ersten Bericht vor, in dem auf die Zuordnung der einzelnen Kompetenzen noch nicht eingegangen worden war.

Das Präsidium des Österreich-Konvents hat in seiner Sitzung am 28. Mai bzw. 9. Juni 2004 folgende Ergänzungen des Mandates für den Ausschuss 5 beschlossen:

1. Formulierung abgerundeter Kompetenztatbestände (Kompetenzfelder), wobei die Zahl der Kompetenztatbestände auf etwa ein Drittel (oder auch weniger) reduziert werden soll und eine nachvollziehbare Zuordnung der bisherigen Kompetenztatbestände zu den neuen Kompetenztatbeständen vorgenommen werden soll.
2. Vorschlag für die Aufteilung der neuen Kompetenztatbestände (Gesetzgebungskompetenzen) auf Bund und Länder, unter Zugrundelegung

- a) des Zwei-Säulen-Modells und
- b) des Drei-Säulen-Modells.¹³

Eine zentrale Forderung war somit einerseits, „abgerundete Kompetenzen“ zu schaffen. Dieses Ziel war bereits Kerninhalt der Bestrebungen um die Bundesstaatsreform 1993/4 und war insbesondere Bestandteil der Politischen Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates (Institut für Föderalismus 1998, 1–9) samt Protokollanmerkungen und „Konkretisierungen der Vorstellungen der Länder zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Neuordnung des Bundesstaates“.

Auf solcherart gewonnenen, „abgerundeten Kompetenzen“ aufbauend sollte dann nach den Intentionen des Präsidiums in einem weiteren Schritt die Zuordnung zu den beiden Ebenen der Gesetzgebungshoheit nach zwei verschiedenen Modellen vorgenommen werden, die als „Zwei-Säulen-Modell“ bzw. „Drei-Säulen-Modell“ bekannt wurden (siehe dazu näher unter 4.3.).

4.2. „Abgerundete Kompetenzen“ – ein Yeti-Begriff?

Ungeachtet der Tatsache, dass die Schaffung „abgerundeter Kompetenzen“ sohin zum tra-

dierten Bestand an Reformvorschlägen zählt, scheint die Überlegung angebracht, ob es sich dabei nicht in Wahrheit um einen Mythos in Form von „Kompetenz-Yetis“ handelt, von denen jeder schon gehört, aber niemand bisher solche identifiziert hat.

Hinter dem Gedanken, „abgerundete Kompetenzen“ zu schaffen, steht der Versuch, die Kleinteiligkeit der Kompetenzzuweisungen der geltenden Bundesverfassung zu überwinden und Kompetenzsplitter, die keine sinnvolle Aufgabenwahrnehmung ermöglichen, zu bereinigen.

Welche Probleme sich bei der Umsetzung dieses Ziels stellen, sei anhand des folgenden Beispiels verdeutlicht:

Für die Angelegenheiten des ArbeitnehmerInnenschutzes sind die Länder zur Regelung zuständig, soweit es sich um Bedienstete der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände handelt und soweit es sich dabei nicht um LandeslehrerInnen handelt (Art. 21 Abs. 1 und 2 B-VG) und soweit diese Bediensteten nicht in Betrieben beschäftigt sind.

Der Bund ist zuständig für den ArbeitnehmerInnenschutz aller anderen Bediensteten, hinsichtlich der ArbeitnehmerInnen in der Land- und Forstwirtschaft jedoch nur in der Grundsatzgesetzgebung (Art. 12 Abs. 1 Z. 6 B-VG). Letztere fallen in der Ausführungsgesetzgebung in die Zuständigkeit der Länder.

Für eine Kompetenzabrundung bieten sich realistischerweise nun folgende Varianten an:

1. Der ArbeitnehmerInnenschutz für die Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände könnte auch hinsichtlich der in Betrieben beschäftigten Bediensteten der Länder sowie der LandeslehrerInnen auf die Länder übertragen werden.
2. Die Zuständigkeit für den ArbeitnehmerInnenschutz der Bediensteten in der Land- und Forstwirtschaft könnte in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen werden.
3. Die Ausnahme der land- und forstwirtschaftlichen Bediensteten könnte beseitigt und mit der allgemeinen Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des ArbeitnehmerInnenschutzes vereinigt werden.

4. Sämtliche Zuständigkeiten auf dem Gebiet des ArbeitnehmerInnenschutzes könnten beim Bund konzentriert werden.

Ohne auf die Vor- und Nachteile der einzelnen vorgestellten Varianten näher einzugehen, hat doch unter dem Gesichtspunkt einer Kompetenzbereinigung die Monopolisierung des gesamten ArbeitnehmerInnenschutzes bei einer Ebene auf den ersten Blick den größten Charme. Sollte dagegen der Fokus auf die Bereinigung von Kompetenzsplittern gelegt werden, würde es nahe liegen, die Zuständigkeit der Länder zumindest auf die in ihren Betrieben tätigen ArbeitnehmerInnen auszuweiten.

Das Beispiel verdeutlicht nicht nur, dass Kompetenzabrundung ein äußerst schwieriges und mit vielen politischen Fragen verbundenes Unterfangen ist, sondern auch, dass ihr die Tendenz zur Zentralisierung innewohnt, indem möglichst breite Kompetenzfelder formuliert werden.

In einem Bundesstaat europäischer Prägung abgerundete Kompetenzen schaffen zu wollen, bedeutet in letzter Konsequenz, in der Praxis einen Zentralisierungsschub auszulösen. Tatsächlich lösen großflächige Kompetenzfelder, wie etwa die Begriffe „Gesundheitswesen“ oder „Bildungswesen“ – vor allem in einem Kleinstaat – eine Sogwirkung nach oben aus, weil sie als gesamtstaatliche Aufgabe empfunden werden. Erst durch die Untergliederung solcher Kompetenzfelder lösen sich jene Kompetenzen heraus, die sinnvoller Weise zum Teil oder weitgehend auf regionaler Ebene wahrgenommen werden können, wie etwa „Spitalswesen“ oder „Pflichtschulen“.

Aus diesem Grund erweist sich das Bestreben nach einer Kompetenzabrundung unter dem Blickwinkel der Erhaltung eines autonomen Gestaltungsspielraums der Länder im Bereich der Gesetzgebung als nicht unproblematisch.

Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass (gerade) auch „abgerundete“ Kompetenzen Anlass zu Streitigkeiten über den Verlauf der Kompetenzgrenzen geben. Die Erfahrungen aus anderen Bundesstaaten oder dezentralisierten Systemen zeigen, dass Kompetenzstreitigkeiten auch in vergleichsweise weniger komplexen Systemen der Kompetenzverteilung an der Ta-

gesordnung sind (siehe am Beispiel des „Regionalstaates“ Italien Palermo/Woelk 2005, 391–392). Je offener und breiter Kompetenzfelder formuliert sind, umso unbestimmter werden ihre Inhalte.

Die angeführten Schwierigkeiten in der Schaffung neuer, größerer Kompetenzfelder wurden auch in der Arbeit des Ausschusses 5 sichtbar, der zwar zu sämtlichen der großen Zahl von Kompetenztatbeständen Vorschläge für eine Bereinigung gemacht hat, aber in vielen Fällen keinen Konsens darüber erzielt hat, in welchen neuen Kompetenzfeldern die bisherigen Kompetenztatbestände aufgehen sollen. Angesichts der zahlreichen neu auftretenden Interpretationsprobleme erweist sich das Ziel, abgerundete Kompetenzen zu schaffen, eher als Mythos, denn als reale Chance.¹⁴

4.3. Zwei- oder Drei-Säulen?

In den im Ausschuss 5 geführten Diskussionen ist ein Antagonismus zwischen zwei Reformansätzen aufgetreten: Soll es ein „Zwei- oder Drei-Säulen-Modell“ geben? Was sich hinter diesen Termini verbirgt, ist der Antagonismus zwischen einem entflochtenen und einem verflochtenen Bundesstaat. Wie dem Ergänzungsmandat des Präsidiums, das ja dem Ausschuss 5 auftrag, Vorschläge zur Kompetenzverteilung für beide Modelle zu liefern, entnommen werden kann, war sich offenbar auch das Leitungsorgan des Konvents uneinig, in welche Richtung der Bundesstaat gehen sollte.

Beide Konzepte ruhen auf der Vorstellung, dass es zwei jeweils exklusive Kompetenzbereiche von Bund und Ländern geben soll. Im „Drei-Säulen-Modell“ tritt jedoch ein Bereich so bezeichneter „gemeinschaftlicher“ oder „kooperativer“ Gesetzgebung hinzu.¹⁵

Die Verflechtung bestimmter Angelegenheiten im Rahmen einer „dritten Säule“ gründet sich in diesem Modell auf die Überlegung, dass es Bereiche gibt, in denen die Zuständigkeiten von Bund und Ländern nicht auf eine zweckmäßige Weise „entflochten“ werden können. Als Beispiel wurde etwa das Krankenanstaltenrecht oder das Schulwesen gesehen.¹⁶

Dies rührt an die Grundsatzfrage, ob Österreich das Modell eines verflochtenen oder entflochtenen Bundesstaates verfolgen soll. Der entflochtene Bundesstaat hat viel an Überzeugungskraft für sich: Die Transparenz der Aufgabenverteilung, klare und abgegrenzte Verantwortlichkeiten sind die Stichwörter, die für dieses Modell stehen. Besonders die Diskussion in Deutschland, die – angesichts des dort eingerichteten „starken“ Bundesrates mit rund 50–60 Prozent sogenannter zustimmungspflichtiger Gesetze – freilich vor ganz anderen Voraussetzungen steht¹⁷, hat zu einer geradezu inflationären „Entflechtungsliteratur“ geführt (siehe etwa Bertelsmann-Kommission ‚Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit‘ 2000; Fischer 2005, 40–69; Fischer 2005, 105–108; Schmidt-Jortzig 2005, 6–12), bei der sich die Frage stellt, ob der entflochtene Bundesstaat nicht ebenso einen Yeti darstellt.

Kann es überhaupt sinnvollerweise einen entflochtenen Bundesstaat geben? Wenn ja, ist ein solcher in Österreich möglich und erstrebenswert? Tatsächlich sprechen moderne Erkenntnisse aus den Sozialwissenschaften eher für ein Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Ebenen bei der Aufgabenerfüllung, zu welcher auch die Gesetzgebung zählt (Kramer 2004, 102, Beck/Grande 2004, 115; Burgstaller 2004, 269 – 270; am Beispiel des Bildungswesens: Schneider 2005, 100). Die Alternative wäre eine zisierte Aufgliederung der Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen der Gesetzgebungszuständigkeit, die mit den Arbeiten des Österreich-Konvents gerade überwunden werden sollte.

Dies führt zur Überlegung, Kompetenzbereiche entweder großflächig dem Bund oder in die „Dritte Säule“ zu übertragen. Die erste dieser beiden Alternativen erweist sich dann nicht gangbar, wenn die föderalen Strukturen entsprechend dem Konventauftrag aufrechterhalten werden sollen. Somit verbleibt die „Dritte Säule“ als realistische Alternative.

Wenn es in der „dritten Säule“ einen Zugriff zweier Gesetzgeber auf eine bestimmte Materie geben soll, muss es im Interesse der Rechtssicherheit Kriterien und Verfahren geben, die eingehalten werden müssen, wenn Bund oder

Land rechtsetzend tätig werden sollen. Die sich dabei anbietenden Alternativen werden unter e) dargestellt.

Vorweg ist festzuhalten, dass überlegt wurde, den Ländern über den Bundesrat und/oder direkte Mitwirkungsmöglichkeiten stärkeren Einfluss auf die Bundesgesetzgebung einzuräumen. Dies stellt eine im Vergleich zur gegenwärtig geführten Föderalismusdiskussion in Deutschland (Brandt 2005, 70–80; Fischer, 2005, 51–53; siehe auch die Beiträge in Deutscher Bundestag Bundesrat (Hg.), 2005, 53–88) bemerkenswert gegenläufige Tendenz dar, die angesichts der notorisch schwachen Beteiligungsmöglichkeiten der österreichischen Länder an der Bundesgesetzgebung freilich nicht überrascht. Allerdings wurde in den Diskussionen auch Widerstand gegen die Einführung „deutscher Verhältnisse“ artikuliert.¹⁸

4.4. Flexibilität als Paradigma einer neuen Kompetenzrechtsordnung

In der Diskussion über Ver- und Entflechtung spielte letztlich auch eine Rolle, dass im Wesentlichen Einhelligkeit über die Notwendigkeit der Überwindung der Starrheit der bestehenden Trennungsordnung bestand (Wiederin 2004, 60).¹⁹ Das spricht freilich im Ergebnis für ein verflochtenes Bundesstaatsmodell.

Für die Realisierung der gewünschten Flexibilität in der Kompetenzausübung boten sich, jeweils bezogen auf ein „Zwei- oder Drei-Säulen-Modell“, folgende Alternativen an:

- Ein flexibles „Zwei-Säulen-Modell“ (exklusive Kompetenzbereiche von Bund und Ländern mit Flexibilitätsmechanismen);
- das Modell einer konkurrierenden Gesetzgebung neben exklusiven Kompetenzbereichen von Bund und Ländern („Drei-Säulen-Modell“).

Eine Flexibilität in der Kompetenzausübung kann nur dadurch hergestellt werden, dass die bundesstaatliche Trennungsordnung zumindest partiell gelockert wird. In welche Richtung die Flexibilisierung ausgeübt werden soll, wird dadurch noch nicht präjudiziert. Denkbar sind sowohl die Alternativen, dass der Bund unter

bestimmten Voraussetzungen in Materien gesetzgeberisch tätig wird, die an sich den Ländern vorbehalten sind, wie umgekehrt, ja auch eine Kombination dieser beiden Alternativen ist denkbar.

In einem flexiblen Zwei-Säulen-Modell (siehe dazu auch Funk 2005, 141–142) erstreckt sich diese Dynamik mehr oder weniger über sämtliche Materien, die gesetzgeberisch geregelt werden. Es leidet freilich daran, dass es ein besonderes Ausmaß an Rechtsunsicherheit erzeugt, ganz abgesehen davon, dass es der Sogwirkung der Zentralisierung in einem Bundesstaat, in dem wenig Bedarf an inhaltlicher Differenzierung und Diversifizierung besteht, deutlich Vorschub leistet. In der Tendenz verlockt ein solches Zwei-Säulen-Modell eher zu einer vertikalen Gliederung des Bundesstaates, die dem Bund praktisch alle Kompetenzen mit einer Möglichkeit der Delegation an die Länder zuweist. Damit hätte die Konventsarbeit wiederum in das nach dem Auftrag den Konvent zu vermeidende Modell des dezentralisierten Einheitsstaates gemündet.

In einem Drei-Säulen-Modell soll die mittlere Säule mit einer konkurrierenden Gesetzgebung die erforderliche Flexibilität gewährleisten: In der dritten Säule sollen jene Gesetzgebungsmaterien verankert sein, in welchen eine solche Flexibilität, also der Zugriff durch mehrere Gesetzgeber, geboten ist. Es verwundert nicht, dass die dazu vorgeschlagenen Modelle hinsichtlich der Befüllung dieser mittleren Säule enorme Unterschiede aufwiesen.

Insgesamt hat das flexible Drei-Säulen-Modell die größere theoretische Überzeugungskraft für sich: Es ermöglicht sowohl eine Aufgabentrennung, wo dies tatsächlich sinnvoll ist, als auch eine Zusammenführung von Aufgaben. Es vermag somit sowohl die Anhänger eines „Trennsystems“ wie eines „verflochtenen Systems“ anzuziehen.

Andererseits ist der Unterschied zwischen diesen beiden Denkmodellen letztlich doch nur ein gradueller: In beiden Modellen muss die Frage nach den objektiven und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der „Flexibilität“ geklärt werden. Gibt es in einem Zwei-Säulen-Modell für bestimmte

Bereiche Flexibilitätsmechanismen der Art, dass eine Materie grundsätzlich dem Zugriff zweier Gesetzgeber unterliegen kann, handelt es sich in Wahrheit um ein verkapptes Drei-Säulen-Modell. Ist in einem Drei-Säulen-Modell die dritte Säule nur mit sehr wenigen Kompetenzen befüllt, handelt es sich in Wahrheit um ein verkapptes Zwei-Säulen-Modell. Dies legt es nahe, sich primär mit den inhaltlichen und prozeduralen Kriterien für eine Kompetenzwahrnehmung in den flexiblen Bereichen auseinander zu setzen.

4.5. Modelle für die Ausgestaltung der dritten Säule

Das Verhältnis der Kompetenzausübung von Bund und Ländern in einer dritten Säule kann in Form folgender alternativer Modelle gelöst werden:

- Eine konkurrierende Gesetzgebung zugunsten des Bundes,
- eine konkurrierende Gesetzgebung zugunsten der Länder (sogenannte „Opting-out-Klausel“ oder „Öffnungsklausel“),
- eine vertikale Gesetzgebung in Form einer Rahmengesetzgebung/Grundsatzgesetzgebung/Zielgesetzgebung des Bundes und einer Ausführungsgesetzgebung der Länder.

Die zuletzt angeführte Alternative, die es erlauben würde, bundesweite Homogenität im erforderlichen Ausmaß bei gleichzeitigem regionalen Gestaltungsspielraum zu verwirklichen, scheint in Österreich durch die wenig bewährte Praxis der Grundsatzgesetzgebung diskreditiert zu sein. Die Grundsatzgesetzgebung des Bundes lässt den Ländern in der Praxis nämlich so gut wie keinen Ausführungsspielraum. Bezeichnend für die mentale Verfasstheit des österreichischen Bundesstaates ist, dass ein solcher von den Ländern bzw. ihren im Vorfeld der Gesetzgebung auf der bürokratischen Ebene tätigen Fachbruderschaften (Bußjäger 2002, 159–160) häufig auch gar nicht gewünscht wird. Bemerkenswerterweise wurde in Deutschland das Modell einer Grundsatzgesetzgebung gegenüber dem einer Rahmengesetzgebung propagiert (siehe Bertelsmann-

Kommission ‚Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit‘, 2000, 20). Auch dies ist eine der interessanten gegenläufigen Tendenzen in den Föderalismusreformdiskussionen in Deutschland und Österreich.

Diese Diskreditierung war auch ausschlaggebend dafür, dass entschiedene Einwände gegenüber der Umgestaltung des Systems in eine Ziel- oder Rahmengesetzgebung geäußert wurden, da der Eintritt eines Zustands befürchtet wurde, der sich von der bisherigen Grundsatzgesetzgebung nicht wesentlich unterscheiden würde.

Eine opting-out-Klausel zugunsten der Länder, wie sie in der Föderalismuskommission in Deutschland offenbar einen positiven Widerhall fand, fand im Österreich-Konvent wenig positive Resonanz²⁰ (Wiederin 2004, 63) und scheint auch in keinem der eingebrachten Vorschläge auf.²¹ Zu beachten ist freilich, dass eine solche „abweichende Gesetzgebung“ einen innovativen Ansatz darstellt, der das Spannungsverhältnis von Homogenität und Differenz zu überbrücken versucht. Es wird jenen Ländern, die eigene Wege beschreiten wollen, dies erlaubt, während andere Länder eine vom Bund vorgegebene Lösung akzeptieren können.

Berücksichtigt man jedoch das Stimmungsbild im Konvent, so verbleibt als einzige realistische Alternative das prinzipiell wenig kreative, aber immerhin auch im Europäischen Verfassungsvertrag vorgesehene und im deutschen GG verankerte Modell einer Konkurrenz zugunsten des Bundes.²²

Dies wirft nun die Frage auf, ob es objektive Kriterien für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Kompetenz geben soll²³ oder die Kompetenzausübung in das subjektive Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt sein soll.²⁴ Die Auffassungen im Konvent zu dieser Frage waren nicht einheitlich. Überwiegend war eine deutliche Skepsis gegenüber dem Vorhaben festzustellen, die Ausübung der Kompetenz durch den Bund justiziabel zu gestalten und damit dem VfGH zu überlassen. Nach überwiegender Meinung sollte der Schwerpunkt auf die Einhaltung eines politischen bargaining-Verfahrens zwischen Bund und Ländern gelegt werden, wodurch die Weiche in die Richtung des verflochtenen und nicht des entflochtenen Bundesstaates gestellt würde.

tenen und nicht des entflochtenen Bundesstaates gestellt würde.

Dies leitet zur Frage über, welche Verfahrensregeln in der dritten Säule gelten sollen. Im Hintergrund des Konzepts einer dritten Säule steht die Überlegung, den Bund durch eine starke Mitwirkung der Länder auf die Vorgabe lediglich der unbedingt erforderlichen einheitlichen Vorgaben zurückzubinden und als Resultat dieses Verfahrens den Ländern größere Spielräume zu überlassen. Ob diese Vorstellung angesichts der Erfahrungen in Deutschland²⁵ aussichtsreich ist, sei dahingestellt. Für Österreich kommt hinzu, dass auf Grund der parteipolitischen Verschränkung des Bundesrates mit den Mehrheiten im Nationalrat die Hoffnung der Länder, der Bundesrat werde die Länderinteressen in der Praxis effektiv wahrnehmen, zumindest zweifelhaft erscheint. So ist es nicht verwunderlich, dass verschiedentlich – insbesondere von Seiten der Länder – auch eine unmittelbare Mitwirkung der Länder am Gesetzgebungsprozess des Bundes, via Zustimmung durch die beteiligten Länder selbst, gefordert wurde.²⁶ Dieses Modell wurde in unmissverständlicher Anlehnung an das im Europäischen Verfassungsvertrag für die europäische Ebene vorgesehene Modell der Entscheidungsfindung im Rat als Verfahren der „doppelten Mehrheit“ formuliert.

Eine Übereinstimmung über die nähere Ausgestaltung der Modelle konnte freilich nicht erzielt werden. Das Konzept der doppelten Mehrheit stieß vor allem bei der Bundesseite auf Skepsis. Vor dem Hintergrund der deutschen Diskussion wurde vor allem die Gefahr einer „Reformblockade“ beschworen.²⁷

4.6. Welche Kompetenzen?

Das Präsidium des Österreich-Konvents hatte in seinen Ergänzungsmandaten vom 28. Mai und 9. Juni 2004 dem Ausschuss 5 aufgetragen, neue Kompetenzfelder zu formulieren und die Vielzahl der bestehenden Kompetenzen diesen nachvollziehbar zuzuordnen. Diese Aufgabe hat der Ausschuss 5 formal erfüllt. Freilich konnten in vielen wichtigen Fragen mangels eines

übergreifenden Konsenses nur Varianten angeboten werden.

In einer groben Übersicht kann festgehalten werden, dass weitgehendes Einvernehmen bestand, Fragen der Organisation und des Dienstrechtes den beiden Trägern von Gesetzgebungszuständigkeit zuzuweisen.²⁸ Weiters sollten Fragen der inneren und äußeren Sicherheit sowie viele wirtschaftsnahe Tätigkeiten beim Bund konzentriert sein.²⁹ Demgegenüber sollten Fragen der Raumordnung und des Naturschutzes bei den Ländern angesiedelt sein.³⁰ Auch Dienstleistungen wie das Pflegewesen sollten die Länder wahrnehmen.³¹ Als Kandidaten für die dritte Säule wurden Bereiche wie das Schul- und das Gesundheitswesen identifiziert.³²

Besonders umstritten war die Konzentrierung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Energierecht oder auch im Anlagenrecht³³ beim Bund³⁴. Daneben darf nicht übersehen werden, dass auch bei oberflächlicher Einigung auf einen Kompetenzbegriff dessen konkrete Inhalte immer wieder umstritten waren.³⁵

Gewisse Erfolge konnten auch in der Inkorporierung der zahllosen verstreuten Kompetenzdeckungsklauseln in die neuen Kompetenzfelder erzielt werden. Auch hier konnten jedoch lediglich in etwa der Hälfte der Fälle konsensuale Ergebnisse vorgelegt werden. In ähnlicher Weise konnten hinsichtlich der Zuordnung der bisherigen Kompetenzen zu den neuen Kompetenzfeldern allenfalls Teilerfolge erzielt werden.

5. Ausblick

In welcher Form die Ergebnisse des Österreich-Konvents umgesetzt werden, ist derzeit, vor allem auch, was die Kompetenzverteilung betrifft, völlig offen. Es scheint, dass sich die Geschichte wiederholt. Wie schon im Rahmen der Ausarbeitung der neuen Verfassung 1919/1920 ist der Föderalismus einer der umstrittensten Punkte (Bußjäger 2004b, 132–133).

Was den Föderalismus in Österreich betrifft, so kann jedoch bereits jetzt festgestellt werden, dass sich die Einigung auf den Weiterbestand des bundesstaatlichen Prinzips als Formel-

kompromiss erwies. Es besteht wohl ein vager All-Parteien-Konsens über die Beibehaltung bundesstaatlicher Strukturen, aber nicht darüber, was der Föderalismus zu leisten oder nicht zu leisten vermag.

So bleibt es daher letztlich offen, welche Resultate die Diskussionen in den nächsten Monaten für den Föderalismus mit sich bringen. Anlässlich einer Zwischenbilanz des Österreich-Konvents im Frühjahr 2004 hatte der Autor festgehalten:

Aus Sicht der österreichischen Länder ist das Umfeld nach wie vor nicht günstig: Es sind verschiedene Szenarien denkbar, die von einer weitgehenden Aushöhlung der Autonomie der Länder und einer weiteren Einengung ihres finanziellen Spielraums bis zur Aussicht reichen, den Österreich-Konvent einigermaßen unbeschadet an politischem und verfassungsrechtlichem Gewicht zu überstehen (Bußjäger 2004a, 263).

Etwas drastischer hatte es ein anderes Mitglied des Österreich-Konvents im Mai 2004 formuliert:

Die Länder stehen mit dem Rücken zur Wand. Ihnen bleibt gar nichts anderes übrig, als für jene Kompetenzverluste, die im Bereich der Gesetzgebung unvermeidlich scheinen, einen angemessenen Ausgleich zu verlangen (Wiederin 2004, 77).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich lediglich feststellen, dass die Länder den Österreich-Konvent tatsächlich einigermaßen unbeschadet überstanden haben, freilich ohne aus ihrer Defensive herausgefunden zu haben.

Ob und in welcher Form daher in Zukunft weitere Kompetenzverluste eintreten und ob und in welcher Form es den Ländern gelingt, einen Ausgleich durchzusetzen, bleibt indessen nach wie vor offen.

ANMERKUNGEN

- 1 Heft 2 der Zeitschrift „Forum Parlament“ des Jahres 2003 war praktisch zur Gänze dem Österreich-Konvent gewidmet und gibt einen guten Einblick in die Umriss der Verfassungsdiskussion.
- 2 Die unterschiedlichen Aspekte bezogen sich darauf, dass seitens der VertreterInnen der Wirtschaft vor

- allem Kostenaspekte differenzierender Regelungen (etwa in der Bautechnik) betont wurden, während die VertreterInnen von NGO's etwa unterschiedliche Regelungen im Bereich des Jugendschutzes, der Sozialhilfe oder des Naturschutzes vor dem Hintergrund einer möglichen Vereinheitlichung auf dem jeweils höchsten Niveau kritisierten.
- 3 Siehe dazu näher die Materialien unter www.konvent.gv.at.
 - 4 Zum bundesstaatlichen Prinzip zählt seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union auch die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung in der Europäischen Union. Man wird hier von einer nachträglichen Modifikation des bundesstaatlichen Prinzips sprechen müssen (vgl. Pernthaler 2004, 351).
 - 5 Art. 79 Abs. 3 GG.
 - 6 So schon VfSlg 2.422/1952.
 - 7 Als Beispiel mag etwa die umstrittene Frage der Zuständigkeit zur Regelung freiheitsbeschränkender Maßnahmen in Pflegeheimen dienen, die vom VfGH (28.06.2003, G 208/02) letztlich nach verschiedenen Gesichtspunkten unterschiedlich beurteilt wurde, was in der Praxis neue Abgrenzungsprobleme erzeugt.
 - 8 Ein geradezu klassisches Beispiel bildet die Umsetzung der Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) der EU in die österreichische Rechtsordnung: Da dem Bund lediglich die Kompetenz zur Regelung des automationsunterstützten Datenverkehrs zukommt, mussten die Regelungsinhalte der Datenschutzrichtlinie in Betreff der händisch geführten Dateien nach dem Annexprinzip zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden, was eine nicht sinnvolle Zersplitterung des Datenschutzrechtes zur Folge hatte.
 - 9 Dies gilt ungeachtet des Umstandes, dass die Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B-VG in bundesstaatstheoretischer Sicht als eine primäre und umfassende, dynamisch auszulegende Allgemeinzuständigkeit der Länder zu verstehen ist (vgl. Pernthaler 2004, 315). Das Problem besteht darin, dass diese Allgemeinzuständigkeit nicht nur durch zahlreiche Kompetenzvorbehalte zugunsten des Bundes (Art. 10, 11, 12) ausgehöhlt worden ist, sondern auch, dass das herrschende Begriffsverständnis der Allgemeinzuständigkeit dieses als negative Restgröße sieht (Pernthaler 2004, 316).
 - 10 Dies zeigte sich auch in der Zusammensetzung des Österreich-Konvents: Abgesehen von einem deutlichen Übergewicht von JuristInnen unter den Mitgliedern des Konvents waren jene neun „Virilisten“, die als „ExpertInnen“ in den Konvent entsandt wurden allesamt JuristInnen.
 - 11 Institut für Föderalismus 1998, 1–4.
 - 12 Siehe die Hearings vom 22.11.2003, 15.12.2003 und 26.01.2004 unter www.konvent.gv.at/materialien/tonbandabschriften.
 - 13 Siehe www.konvent.gv.at/materialien/mandate.
 - 14 Der Verfassungsentwurf des Konventsvorsitzenden Fiedler formuliert zwar großflächige Kompetenzfelder und schafft dadurch auf den ersten Blick „abgerundete Kompetenzen“. Sie würden in ihrer Abgrenzung enorme Probleme, was die Zuordnung der bisherigen Kompetenzen zu den neuen Kompetenzfeldern betrifft, verursachen. Auf Grund dieser Schwierigkeiten in der praktischen Handhabung wären Zweifel angebracht, ob diese Kompetenzverteilung tatsächlich transparent und effizient sein kann.
 - 15 Siehe dazu etwa die Bezeichnungen für diese dritte Säule in den Papieren von *Bußjäger* und *Schnizer*, die dem Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004 angeschlossen sind. Im Modell der ÖVP wird die dritte Säule als Bereich der „kooperativen Gesetzgebung“ bezeichnet (siehe den Bericht des Österreich-Konvents vom 31.01.2005, Teil 4A, 167).
 - 16 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 23–24 und 26–27 (www.konvent.gv.at/materialien/ausschussberichte).
 - 17 Dem österreichischen Bundesrat stehen mit dem Zustimmungsrecht zu Verfassungsänderungen, mit denen die Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt werden (Art. 44 Abs. 2 B-VG) bzw. zu Staatsverträgen, die solche Einschränkungen vorsehen oder die Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln (Art. 50 Abs. 1 und 3 B-VG), demgegenüber nur marginale Zustimmungsrechte zu.
 - 18 Dies wird in den Äußerungen deutlich, wonach der Bundesrat die Gesetzgebung des Bundes nicht „blockieren“ können sollte: Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 15 sowie den Bericht des Ausschusses 5 vom 04.03.2004, 30.
 - 19 Siehe auch den Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 13.
 - 20 Bericht des Ausschusses 5 vom 04.03.2004, 14.
 - 21 Eine gewisse Ausnahme bildet lediglich die bereits bisher in der österreichischen Bundesverfassung verankerte Möglichkeit der Länder (Art. 15 Abs. 9 B-VG) in ihrem Bereich der Gesetzgebung die zur Regelung des Gegenstands erforderlichen abweichenden Regelungen auf dem Gebiet des Zivil- und Strafrechts zu erlassen (siehe auch den Bericht des Ausschusses 5 vom 04.03.2004, 15). Auch die Möglichkeit einer Erweiterung der delegierten Gesetzgebung, über die im Ausschuss 5 Konsens bestand, wurde nur im Sinne einer Übertragung von Zuständigkeiten zur Ausführungs- und nicht aber zur abweichenden Gesetzgebung diskutiert.
 - 22 Ein derartiges Modell einer konkurrierenden Gesetzgebung zugunsten des Bundes verwirklichten, bei allen strukturellen Verschiedenheiten, letztlich sowohl der Entwurf des Konventsvorsitzenden *Fiedler* (siehe den Bericht des Österreich-Konvents vom 31.01.2005 (www.konvent.gv.at), Teil 4B, Art. 93) als auch die Vorschläge des Ausschussvorsitzenden *Bußjäger* (Teil 4A, 130–145, der ÖVP (Teil 4A, 165–170) wie letztlich auch die Position der Landeshauptleute (Teil 4C, 7–9).
 - 23 Siehe dazu den Vorschlag des Präsidenten der Wirtschaftskammer Österreichs, der ein an Art 72 Abs 2 GG angelehntes Zugriffsrecht des Bundes

- formulierte (Siehe Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 107). Diesem Modell folgte auch der Konventsvorsitzende *Fiedler* in seinem Entwurf (Teil 4B, Art. 93). Andere Modelle einer objektiven Bedarfskompetenz verwirklichten die Vorschläge des Ausschussvorsitzenden *Bußjäger* (Teil 4A, 141–144) sowie die Position der Landeshauptleute (Teil 4C, 9).
- 24 Ein solche Variante bildet im österreichischen Bundesverfassungsrecht das Modell des Art. 11 Abs. 2 B-VG (Bedarfsgesetzgebung des Bundes zur Regelung u.a. des Verwaltungsverfahrens). Das Modell der ÖVP (Teil 4A, 167) sowie Überlegungen des Konventsmitglieds *Schnizer* (siehe den Bericht des Österreich-Konvents vom 31.01.2005, Teil 4A, 149–151) verwirklichten weitgehend ein derartiges Modell.
- 25 Diese Erfahrungen bestehen darin, dass die Landesregierungen zu Lasten der Landtage von den Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene profitiert haben. Dies hat jedoch nicht zu einer Stärkung der Gestaltungsmöglichkeiten in den Ländern selbst geführt (Schneider 2001, 33). In diesem Zusammenhang ist auch der Vorschlag in Deutschland zu sehen, die Rahmengesetzgebung in eine „Grundsatzgesetzgebung“ umzugestalten, die den Ländern größere Gestaltungsspielräume einräumen sollte (siehe auch Bertelsmann-Kommission ‚Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit‘, 2000, 20).
- 26 Entsprechende Vorbildregelungen bestehen derzeit in Art. 14b B-VG. Vorschläge einer „doppelten Mehrheit“ verwirklichten der Vorschlag von *Bußjäger* (Teil 4A, 144–145), der ÖVP-Vorschlag (Teil 4A, 169–170) sowie die Position der Landeshauptleute (Teil 4C, 5).
- 27 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 15.
- 28 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 24 und 35. Diesen Vorschlägen folgten im Wesentlichen auch der *Fiedler*-Entwurf (Bericht des Österreich-Konvents vom 31.01.2005, Teil 4B, 36–37), die Position der Landeshauptleute (Teil 4C, 7–8), sowie der ÖVP-Vorschlag (Teil 4A, 165–166).
- 29 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 27. Dies war auch eine – gewisse – Gemeinsamkeit der Entwürfe von *Fiedler*, *Bußjäger*, *Schnizer* sowie der ÖVP und der Landeshauptleute.
- 30 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 39. In diesem Sinne auch die Entwürfe von *Fiedler*, *Bußjäger*, *Schnizer* sowie der ÖVP und der Landeshauptleute.
- 31 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 37. So auch die Entwürfe *Bußjägers* (Teil 4A, 136), der ÖVP (Teil 4A, 166), der Landeshauptleute (Teil 4C, 9), möglicherweise auch *Fiedler* (Teil 4B, 37: „Sozialhilfe“). Bei *Schnizer* sind diese Angelegenheiten der dritten Säule zugeordnet (Teil 4A, 150–151).
- 32 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 43. Diesem folgen auch die Entwürfe *Bußjäger* (Teil 4A, 139), *Schnizer* (Teil 4A, 150–151), ÖVP (Teil 4A, 167) und der Landeshauptleute (Teil 4C, 9). *Fiedler* weist das Gesundheitswesen dagegen ausschließlich dem Bund zu (Teil 4B, 36).
- 33 Siehe dazu insbesondere den Vorschlag des Präsidenten der Wirtschaftskammer Österreichs, Leitl, im Anhang des Berichts des Ausschusses 5 vom 05.11.2004. Demgegenüber der Vorschlag des Ausschussvorsitzenden *Bußjäger* ebdt. Der Entwurf *Fiedlers* weist das Energiewesen dem Bund zu (Teil 4B, 36), ebenso *Schnizer* (Teil 4A, 149), während *Bußjäger* (Teil 4A, 141), das ÖVP-Modell (Teil 4A, 167) sowie die Position der Landeshauptleute (Teil 4C, 9) dieses zumindest teilweise der „Dritten Säule“ zuweisen.
- 34 Wie vorangegangene FN. Erhebliche Divergenzen weisen diesbezüglich auch die Entwürfe *Fiedlers*, *Bußjägers*, *Schnizers* sowie der ÖVP und der Landeshauptleute auf.
- 35 Siehe den Bericht des Ausschusses 5 vom 05.11.2004, 12.

LITERATURVERZEICHNIS

- Berchtold*, Klaus (1988). Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956, Wien.
- Beck*, Ulrich/Edgar *Grande* (2004). Das kosmopolitische Europa, Frankfurt a.M..
- Bertelsmann-Kommission*, ‚Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit‘ (Hg.) (2000). Entflechtung 2005, Gütersloh.
- Bundeskanzleramt* (Hg.) (1991). Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Wien.
- Brandt*, Martin (2005). Die Föderalismuskommission in Deutschland – Bundesrat, in: Peter *Bußjäger*/Rudolf *Hrbek* (Hg.): Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Wien, 70–79.
- Burgstaller*, Markus (2004). Die vertikale Kompetenzverteilung der Europäischen Union – Ökonomische, rechtliche und politische Aspekte, in: Journal für Rechtspolitik, 12/4, 255–271.
- Bußjäger*, Peter (2004a). Der Österreich-Konvent, Chance oder Inszenierung?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, 248–263.
- Bußjäger*, Peter (2004b). Der ‚zentralistischste aller Bundesstaaten‘ als (Lehr)Beispiel für Europa? Der Fall Österreich, in: Michael *Piazolo*/Jürgen *Weber* (Hg.): Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union?, München, 128–147.
- Bußjäger*, Peter (2002). Der sklerotische Bundesstaat, in: Zeitschrift für Politik, 49/2, 149–170.
- Bußjäger*, Peter (1996). Ist der Bundesstaat noch reformierbar?, in: Journal für Rechtspolitik, 4/1, 8–17.
- Bußjäger*, Peter (2003). Verfassungsreform – ja, aber welche?, in: Forum Parlament, 1/2, 56–59.

- Dachs, Herbert/Franz Fallend/Elisabeth Wolfgruber* (1997). Länderpolitik. Politische Strukturen und Entscheidungsprozesse in den österreichischen Bundesländern, Wien.
- Dachs, Herbert/Ernst Hanisch/Robert Kriechbaumer* (2003). Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat, Wien/Köln/Weimar.
- Deutscher Bundestag Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.)*, 2005. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin.
- Dimmel, Nikolaus* (2003). Zur „Effizienz“ und anderen Paradigmen der Verfassungsreform, in: *juridikum*, 2003/4, 202–208.
- Fischer, Thomas* (2005). Die Kompetenzdebatte in der deutschen Föderalismuskommission, in: Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek (Hg.): Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Innsbruck, 40–69.
- Fischer, Thomas* (2005). Reformziel Aufgabenentflechtung – Die Beratungen der Föderalismuskommission zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden, 100–117.
- Funk, Bernd-Christian* (2005). Reform der Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat. Zur Funktionslogik beweglich gekoppelter Systeme, in: Karl Weber/Norbert Wimmer (Hg.): Vom Verfassungsstaat am Scheideweg, Festschrift für Peter Pernthaler, Wien – New York.
- Institut für Föderalismus* (Hg.) (1998). Materialien zur Bundesstaatsreform, Innsbruck.
- Kramer, Helmut* (2004). Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, Wien.
- Öhlinger, Theo* (2002). Die Transformation der Verfassung, in: *Juristische Blätter* 2002, 2–11.
- Palermo Francesco/Jens Woelk* (2005). Italien auf dem Weg zum Föderalismus: zwei Schritte vor und einer zurück?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden, 388–402.
- Pernthaler, Peter* (1989). Föderalismus und Verantwortung nach der österreichischen Bundesverfassung, in: Walter Haller/Alfred Közl/Georg Müller/Daniel Thürer (Hg.): Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, 351–369.
- Pernthaler, Peter* (2004). Bundesstaatsrecht, Wien.
- Schilcher, Bernd* (2003). Verfassungsreform – ein Programm?, in: *Forum Parlament*, 1/2, 49–52.
- Schmidt-Jortzig, Edzard* (2005). Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 13–14, 6–12.
- Schneider, Hans-Peter* (2001). Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten aus deutscher Sicht, in: *Bertelsmann-Kommission 'Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit'* (Hg.): Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten, Gütersloh, 33–37.
- Schneider, Hans-Peter* (2005). Struktur und Organisation des Bildungswesens in Bundesstaaten, Gütersloh.
- Weber, Karl* (2003). Möglichkeiten der Verfassungsreform, in: *Forum Parlament*, 1/2, 44–48.
- Wiederin, Ewald* (2004). Bundesstaat neu, in: Österreichische Juristenkommission (Hg.): Der Österreich-Konvent – Zwischenbilanz und Perspektiven, Wien, 49–77.

AUTOR

PETER BUßJÄGER, Studium der Rechtswissenschaften Innsbruck. Universitätsdozent am Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Finanzrecht in Innsbruck. Direktor des Instituts für Föderalismus in Innsbruck. Forschungsschwerpunkte: Föderale Systeme, Europäisches Mehrebenensystem.

Kontakt: Institut für Föderalismus, Maria-Theresienstr. 38b, 6020 Innsbruck.

E-Mail: peter.bussjaeger@foederalismus.at