

# Österreich als Bundesstaat

Friedrich KOJA

## I. Einleitung und Problemstellung

Der Föderalismus ist in den letzten Jahren auch in Österreich wieder verstärkt zum Gegenstand verfassungsrechtlicher Untersuchungen und verfassungspolitischer Diskussionen geworden. Zwar hat sich die österreichische Wissenschaft vom öffentlichen Recht seit 1920 mit diesem Problembereich befaßt, weil das bundesstaatliche Prinzip zu den Grundelementen der Bundesverfassung gehört; gleichwohl hat die Intensität der Beschäftigung in jüngerer Zeit deutlich zugenommen. Einen starken Anstoß gab die Bundes-Verfassungsnovelle 1974, durch welche der jahrzehntelange Prozeß der Aushöhlung der bundesstaatlichen Ordnung zum Stillstand kam. Diese „Trendumkehr“ wurde durch die Novellen von 1975, 1983, 1984, 1988 und 1992 fortgesetzt.

Ferner ist in der Zweiten Republik neben dem Österreichbewußtsein auch ein neues Landesbewußtsein gewachsen, welches eine weitere Antriebskraft in der verfassungspolitischen Debatte um die Ausgestaltung des österreichischen Bundesstaates ist. In dieser Debatte geht es den Ländern darum, einerseits Positionen wiederzuerlangen, die sie im Lauf der Zeit verloren haben, andererseits aber auch, den Bundesstaat in „reinerer Form“ zu verwirklichen.

Der größere Hintergrund der skizzierten Entwicklung, die sich in verschiedenen Gestalten (Föderalisierung, Regionalisierung, Dezentralisierung) in ganz Europa zeigt, ist bekannt: Der säkulare Trend zu den „großen Einheiten“, zum Wachstum der Zentralgewalten, scheint sich zum Ende des 20. Jahrhunderts nicht mehr fortzusetzen; vielmehr gibt es – jedenfalls in beachtlichen Teilbereichen – eine Tendenzumkehr. Deren Ursachen liegen einerseits in der Wiederbesinnung der Menschen auf den Wert kleinerer Räume und in der Suche nach überschaubaren und gegliederten Ordnungen, andererseits im wachsenden politischen Engagement der Bürger.

Im folgenden will ich die bundesstaatlichen Elemente der österreichischen Verfassungsordnung aufzeigen, wobei es weniger um Einzelheiten als vielmehr um das gehen soll, was das Grundsätzliche und Charakteristische des österreichischen Bundesstaates ausmacht. Anhand der einzelnen, rechtsdogmatisch herausgestellten Merkmale soll dann nach den föderalistischen Entwicklungstendenzen in Österreich gefragt werden; es gibt sie nicht nur, sondern sie haben sich in letzter Zeit in einigen rechtlich faßbaren Veränderungen des österreichischen Bundesstaates niedergeschlagen.

Als spezifische Merkmale (und Problembereiche) der föderativen Ordnung Österreichs können genannt werden:

- a) die Verfassungsautonomie der Bundesländer;
  - b) der Bundesrat;
  - c) die bundesstaatliche Kompetenzverteilung;
  - d) die Spiegelbildlichkeit der Kontrollmechanismen;
  - e) die „doppelfunktionellen“ Organe;
  - f) der „kooperative“ Föderalismus.
- Sie sollen im folgenden behandelt werden.

## II. Die Verfassungsautonomie der Bundesländer

Zu den Wesensmerkmalen eines Bundesstaates wird das Recht der Glieder gezählt, sich im Rahmen der Bundesverfassung „Gliedstaatsverfassungen“ zu geben. Dies trifft auch für Österreich zu. Die Bundesverfassung spricht von „Landesverfassungen“ und regelt das zur Erlassung zuständige Organ sowie – teilweise – das Erzeugungsverfahren. Schließlich wird bestimmt, daß durch die Landesverfassung „die Bundesverfassung nicht berührt“ werden darf, das heißt, daß ein Landesverfassungsgesetz im Falle seines Widerspruches zur Bundesverfassung mit seiner Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof rechnen muß.

Heute hat sich die Auffassung durchgesetzt, daß die Landesverfassungen nicht bloß als Ausführungsgesetze zur Bundesverfassung angesehen werden können. Die Landesverfassungsgesetzgeber dürfen unter Vermeidung eines Widerspruches zu Einzelbestimmungen oder zu Grundprinzipien der Bundesverfassung – alles regeln, was herkömmlicherweise Inhalt einer Verfassung ist, mit Ausnahme der von der Bundesverfassung selbst geregelten Materien und unter Beachtung des Gebots der Homogenität, das in der Bundesverfassung an verschiedenen Stellen für konkrete Fragen vorgeschrieben ist.

Das Bewußtsein dieser Landesverfassungsautonomie ist in den letzten Jahren gewachsen, worin eine deutliche Entwicklungstendenz des österreichischen Föderalismus zu sehen ist. Tiefgreifende Novellen bzw. neue Landesverfassungen haben nicht nur Widersprüche zur Bundesverfassung beseitigt, sondern auch Schritte in Neuland gewagt.

Daß bei den Landesverfassungen immer noch eine gewisse Einheitlichkeit festzustellen ist, geht wesentlich auch auf den Umstand zurück, daß die österreichische Bundesverfassung in einer für einen Bundesstaat ungewöhnlichen Weise detaillierte Normierungen über den potentiellen Inhalt der Landesverfassungen enthält. Das war wohl auch eine der Ursachen, daß das Autonomiebewußtsein der Länder auf landesverfassungsrechtlichem Gebiet in der Vergangenheit relativ gering war.

Der geschilderten Neubesinnung konnte sich auch der Bundesverfassungsgesetzgeber nicht entziehen; er hat – wenn auch erst ansatzweise – einige unnötige Regelungen von Fragen des Landesverfassungsrechts im materiellen Sinn aus der Bundesverfassung entfernt oder neue Ermächtigungen gegeben. Insgesamt bleibt aber noch eine Reihe bundesverfassungsrechtlicher Bestimmungen bestehen, die von den Ländern als „Bevormundung“ empfunden werden, weil sie zu sehr ins Detail gehen, ohne dem Grundgedanken einer rechtlich-politischen Homogenität von Bund und Ländern in wichtigen Fragen zu dienen.

## III. Der Bundesrat

Neben der Verteilung der Kompetenzen zur Gesetzgebung und Vollziehung zwischen dem Bund und den Gliedern gehört nach allgemeiner Auffassung auch die Befugnis der Glieder, an den Staatsfunktionen im Bund mitzuwirken, zu den zentralen Elementen eines Bundesstaates. Diese Teilnahme an der Erzeugung der Bundesrechtsordnung kann auf verschiedene Weise erfolgen; der österreichische Bundesverfassungsgesetzgeber von 1920 hat sich – der Tradition des klassischen Parlamentarismus folgend – dafür entschieden, die Vertretung der Länderinteressen im Bund einer Zweiten Kammer zu übertragen, die von den Ländern besetzt wird.

Die österreichischen Bundesländer sind im Bundesrat durch Abgeordnete vertreten, und zwar grundsätzlich nach ihrer Bürgerzahl. Die Proportionalität ist allerdings abgeschwächt, weil das Land mit der größten Bürgerzahl 12, das Land mit der geringsten Bürgerzahl drei Vertreter entsendet; es ist also ein Rahmen für die Verhältnismäßigkeit gegeben.

Auch für die Wahl der Mitglieder des Bundesrates durch die Landtage (die Parlamente der Länder) ist Proportionalität vorgeschrieben, und zwar die Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der Parteien im Landtag. Es sind diese Verfassungsbestimmungen, die zusammen mit sozio-politischen Entwicklungen dazu geführt haben, daß der Bundesrat völlig unter den Einfluß der Parteien geraten ist. Auch wenn es – aufgrund der politischen Konstellation – zeitweise zu einer „Aufwertung“, das heißt Bedeutungsvermehrung des Bundesrates kam, so war dies nicht auf föderalistische Gründe zurückzuführen, sondern darauf, daß jene Partei, die in der Ersten Kammer in der Opposition war, im Bundesrat über die Mehrheit verfügte und ihn als parteipolitisches Instrument benützte.

Nach dem Konzept der Bundesverfassung die wichtigste Aufgabe, von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung und insbesondere von der faktischen Wirksamkeit her aber der schwächste Punkt ist die Befugnis des Bundesrates, an der Gesetzgebung des Bundes mitzuwirken. Hier kann von einer Gleichwertigkeit gegenüber der Ersten Kammer (dem Nationalrat) keine Rede sein.

Der Bundesrat hat das Recht der Gesetzesinitiative: Er – das heißt entweder seine Mehrheit oder ein Drittel seiner Mitglieder – ist berechtigt, im Nationalrat Gesetzesanträge zu stellen; auf die weitere Behandlung dieser Anträge durch den Nationalrat steht ihm allerdings kein Einfluß zu.

Der Bundesrat hat ferner das Recht, zu Gesetzesbeschlüssen (auch betreffend Verfassungsgesetze) des Nationalrats in bestimmter Weise Stellung zu nehmen. Allerdings hat er, wenn er nicht einverstanden ist, in der Regel nur die Möglichkeit eines suspensiven Vetos; der Nationalrat kann einen Beharrungsbeschluß fassen und damit den Einspruch des Bundesrates überwinden. Diese Konstruktion gilt grundsätzlich auch für Beschlüsse über Bundesverfassungsgesetze.

Nur selten hat der Bundesrat ein absolutes Veto. Es ist vorgesehen, daß Verfassungsgesetze dann einer qualifizierten Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn durch sie die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird; der Beschluß betreffend die Zustimmung bedarf der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen im Bundesrat. Durch diese (neue) Verfassungsnorm wurde

der Bundesrat theoretisch eindeutig aufgewertet; praktisch wurde von dieser Möglichkeit aber noch nicht Gebrauch gemacht.

Der Bundesrat hat schließlich in beschränktem Umfang das Recht, an das Bundesvolk zu appellieren: Ein Drittel seiner Mitglieder ist berechtigt, über einen Gesetzesbeschluß des Nationalrats, der eine Teilrevision der Bundesverfassung beinhaltet, die Durchführung einer Volksabstimmung zu verlangen. Auch davon wurde noch nicht Gebrauch gemacht.

Auch die Kompetenzen des Bundesrates, an der Vollziehung des Bundes mitzuwirken und die Bundesregierung zu kontrollieren, sind bescheiden gehalten.

Der Bundesrat nimmt – in gleicher Weise wie bei Bundesgesetzen an der Genehmigung von Staatsverträgen teil, sofern eine solche durch den Nationalrat zu erfolgen hat. Dies ist bei allen gesetzändernden und gesetzeseergänzenden Staatsverträgen der Fall. Sollen durch einen verfassungsändernden Staatsvertrag Länderkompetenzen beschnitten werden, muß der Bundesrat in qualifizierter Weise zustimmen.

Der Bundesrat hat das Recht, dem Bundespräsidenten Dreivorschläge für die Ernennung von drei Mitgliedern und einem Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes zu erstatten.

Zur Handhabung der politischen Kontrolle der Bundesregierung hat der Bundesrat das Interpellations- und das Resolutionsrecht. Er kann also die Mitglieder der Bundesregierung über alle Gegenstände der Vollziehung befragen und alle einschlägigen Auskünfte verlangen; das Recht der schriftlichen Anfrage kommt drei Mitgliedern des Bundesrates zu; ferner kann jedes Mitglied kurze mündliche Anfragen an die Mitglieder der Bundesregierung richten.

Schließlich hat der Bundesrat das Recht, mit Mehrheitsbeschluß seinen Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in Entschlüssen Ausdruck zu geben. Beiden Rechten fehlt die Sanktion, weil der Bundesrat – anders als die Erste Kammer – der Bundesregierung nicht das Mißtrauen aussprechen kann.

Insgesamt spielt der Bundesrat in der österreichischen Innenpolitik keine bedeutende Rolle. Seine Schwäche geht dabei nicht nur auf die stiefmütterliche Behandlung durch die Bundesverfassung, sondern teilweise auch auf das Verhalten der Länder zurück. Häufig wählen die Länder andere Wege, um auf den Bund Einfluß auszuüben: Interventionen beim zuständigen Bundesminister; Kontaktnahmen mit der Zentralbürokratie; innerparteiliche Vorstöße; Koordinierung und Vertretung ihrer Standpunkte durch Konferenzen der Landeshauptmänner, der Landesfinanzreferenten etc. Alle diese Einrichtungen sind aus Bedürfnissen der Praxis entstanden; in ihnen wird wertvolle Arbeit geleistet. Diese Einrichtungen, die außerhalb der Bundesverfassung stehen, zeigen, daß es echte Länderinteressen gibt, die aber nicht im Wege des Bundesrates vertreten werden.

Noch andere Anzeichen deuten darauf hin, daß der mangelnde Wille der Länder, sich dieses Organs zu bedienen, seine Wurzeln auch in der Konstruktion und den wenig bedeutenden Kompetenzen hat. Anders wäre es nicht zu erklären, daß die Länder auch gegenüber Bundesgesetzen, deren Verfassungswidrigkeit mit Grund angenommen werden kann, nicht von der Möglichkeit a priori des Einspruches im Bundesrat, sondern der Möglichkeit a posteriori einer Gesetzesanfechtung vor dem Verfassungsgerichtshof Gebrauch machen. Die unzureichende Kompetenz der Länderkammer (bloß suspensives Veto) ist es also in diesem Falle, was zur Resignation führt.

#### IV. Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung

Jeden Bundesstaat kennzeichnet auch und vor allem die Aufteilung der Staatsfunktionen zwischen dem Bund und den Gliedern. Die „Staatsgewalt“, das ist die staatliche Rechtsordnung in ihrer Erzeugung und Vollziehung, wird – nach Materien verteilt sowohl vom Bund als auch von den Gliedern ausgeübt. Dies ist auch in Österreich festzustellen; allerdings haben die Bundesländer keinen Anteil an der Gerichtsbarkeit, was einen ungewöhnlichen Grad an Zentralisation darstellt.

Der Kompetenzverteilung im engeren Sinne unterliegen also nur die Gesetzgebung und die hoheitliche Verwaltung. Auf die einzelnen Typen der Kompetenzverteilung (und auf die verschiedenen Sonderformen) muß hier nicht eingegangen werden; alles, was dem Bund nicht ganz oder teilweise zugewiesen ist, fällt nach Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder. Diese Generalklausel zugunsten der ausschließlichen Landeszuständigkeit darf allerdings über die wahre Gewichtsverteilung nicht hinwegtäuschen. Tatsächlich sind sehr viele und wichtige Materien hinsichtlich der Gesetzgebungszuständigkeit – und meist auch hinsichtlich der Kompetenz zur hoheitlichen Vollziehung – in der Hand des Bundes. Die Bundesverfassung differenziert nämlich die beiden Kreise der Bundesgesetzgebung und der Bundesverwaltung unter dem föderalistischen Einfluß; die Länder haben mehr Kompetenzen zur Vollziehung, als in ihrer Gesetzgebungskompetenz steht.

Schon aufgrund der allgemeinen Kompetenzverteilung – von der Aufteilung der finanziellen Befugnisse noch ganz abgesehen – ist der Anteil der Länder an der „großen Politik“ gering. Wenn gesagt wurde, daß die Länder in diesem Sinne „weitgehend entpolitisiert“ und eher „Selbstverwaltungseinheiten“ als „Staaten“ seien, so ist dies zwar übertrieben, gleichwohl bleibt der Umstand bestehen, daß den Ländern richtungweisende politische Entscheidungen wesentlich erschwert sind.

Die einzelnen Sachgebiete wurden 1925 erstmals in die verschiedenen Typen der Kompetenzverteilung eingeordnet. Seither hat es Veränderungen gegeben, die bis vor einigen Jahren fast durchwegs zulasten der Länder gingen. Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung ist ja insgesamt nicht so sehr Ausdruck theoretischer Überlegungen als vielmehr Ergebnis eines politischen Ringens zwischen föderalistischen und zentralistischen Kräften. Die verfassungsrechtliche Aufteilung der Kompetenzen zur Gesetzgebung und zur Vollziehung zwischen dem Bund und den Ländern ist sozusagen die erstarrte Front dieses politischen Kampfes. An ihr wird in kleinen Gefechten weitergekämpft, wenn es um die Auslegung geltender Kompetenzvorschriften in einem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof geht, in großen Gefechten, wenn Revision der Kompetenzverteilung von welcher Seite und nach welcher Richtung auch immer gefordert wird.

Fragt man auch hinsichtlich der Kompetenzverteilung nach erkennbaren Entwicklungstendenzen, so fällt der Blick auf die bereits erwähnten Bundes-Verfassungsnovellen; diese sind in föderalistischer Hinsicht von großer Bedeutung. Wenn auch bei weitem nicht allen Wünschen Rechnung getragen wurde, die im „Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer“ enthalten waren, so zeigt sich doch eine Tendenz zum Wandel: Nach Jahrzehnten wurden den Bundesländern wieder wichtige Befugnisse in einer etwas umfangreichender Weise gegeben oder zurückgegeben.

Besonders zu erwähnen ist noch die Novelle 1988, weil sie das Monopol des Bundes in den außenpolitischen Beziehungen etwas gelockert hat. Nunmehr können

die Länder in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge abschließen, sei es mit Staaten, die an Österreich angrenzen, sei es mit deren Teilstaaten. Derartige Staatsverträge sind hoheitlicher Natur; sie beziehen sich also auf den Staat in seiner Rolle als Obrigkeit, das heißt auf die Anordnung und Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt. – Daneben dürfen die österreichischen Bundesländer natürlich auch in ihrer Eigenschaft als Privatrechtssubjekte Kontrakte schließen, und zwar über alle Materien sowie auch über die Grenzen hinweg. Auf diese (nichthoheitliche) Weise können ebenfalls grenzüberschreitende Zwecke erreicht werden.

Mit den Bundes-Verfassungsnovellen der letzten 20 Jahre ist natürlich die schwierige Aufgabe einer grundsätzlichen Überlegung, was heute sinnvoll in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. der Länder stehen kann, nicht abgeschlossen. Diese Frage wird auch außerhalb Österreichs gestellt; hinter ihr verbirgt sich weder eine bundes- noch eine länderfeindliche Einstellung. Bei allen derartigen Überlegungen muß man sich bewußt bleiben, daß es eine alle Teile befriedigende und vor allem für alle Zeiten gültige Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Gliedern nicht geben kann. Es ringen ja nicht nur zentralistische und föderalistische Kräfte ständig um Einfluß, es ändern sich auch die sozialen Verhältnisse und Anschauungen. Vor allem aber ist es angesichts der so diametral entgegengesetzten Postulate der Zentralisation und der Dezentralisation mit allen ihren Vor- und Nachteilen gar nicht so einfach zu entscheiden, in wessen Kompetenz ein Lebensbereich hinsichtlich seiner Regelung zweckmäßigerweise verwiesen werden soll.

Dem lange Zeit anhaltenden säkularen Trend der Stärkung der größeren Gemeinschaften und der übergreifenden Regelung steht in letzter Zeit das immer stärker werdende Bedürfnis nach Demokratisierung und Mitbestimmung in überschaubaren Lebensbereichen gegenüber.

Auch der Widerstreit zwischen dem Leistungsstaat und der Demokratie spielt eine Rolle. Tendenziell ist der Leistungsstaat auf hohe Effizienz, auf Funktion und Aktion angelegt, die Demokratie hingegen auf Breite, auf gegliederte Strukturen und auf Partizipation der Bürger. Der Leistungsstaat will die technisch heste Lösung, die Demokratie den von unten her legitimierten Kompromiß.

Das ist das Problem: Den komplexen Materien des modernen Wirtschafts- und Sozialverwaltungsstaates, dem Bedürfnis des Wohlfahrtsstaates nach großräumiger Planung und technisch optimaler Vollziehung steht das Bedürfnis gegenüber, die „anonymen Einflüsse zentraler Planungsinstanzen und entfernter Verwaltungszentren“ zugunsten einer demokratisch-transparenten Entscheidung zurückzudrängen. Gegliederte Demokratie vermag der Bundesstaat zu bieten; er muß sich aber auch an der Notwendigkeit, großräumige Aufgaben gesetzgeberisch zu lösen und eine zentralisierte Verwaltung an Leistungsfähigkeit zu übertreffen, bewähren.

Die Kompetenzkompetenz, das heißt die Verfügung über die Kompetenzverteilung, liegt in Österreich ausschließlich beim Bundesverfassungsgesetzgeber. Nur dieser kann Kompetenzverschiebungen vornehmen; allerdings muß der Bundesrat (die Länderkammer) – wie erwähnt – bei Kompetenzänderungen, die zulasten der Länder gehen, dem diesbezüglichen Verfassungsbeschluß des Nationalrats zustimmen.

Theoretisch handelt zwar der Nationalrat, wenn er bundesstaatliche Kompetenzen verteilt, als Organ der Gesamtverfassung, welche Bund und Ländern in gleicher

Weise übergeordnet ist; in der Realität schwebt er allerdings nicht interesselos über Bund und Ländern. Die Verfassungsgesetzgebung wie auch die einfache Gesetzgebung des Bundes in die – politisch gesehen – selbe Hand zu legen, hat sich nicht bewährt; besonders in der Zweiten Republik wurde von der Möglichkeit des Bundes, seine Kompetenzen zu erweitern, stark Gebrauch gemacht.

## V. Die Spiegelbildlichkeit der Kontrollmechanismen zur Garantierung der Kompetenzverteilung

Nicht nur die Verteilung der Kompetenzen zur Ausübung der Staatsfunktionen zwischen dem Bund und den Ländern, sondern auch die Garantien für ihre Einhaltung gehören zu den zentralen politischen und juristischen Elementen des Bundesstaates. Die österreichische Bundesverfassung enthält auf diesem Gebiet eine Reihe von Instrumenten, die nicht nur in rechtstechnischer Hinsicht vorbildlich, sondern auch so geartet sind, daß man in der Spiegelbildlichkeit der gegenseitigen Kontrollmöglichkeiten von Bund und Ländern sowie in der Parität ihrer Rechtsordnungen ein Charakteristikum des österreichischen Bundesstaates sehen kann.

Im wesentlichen ist die Garantierung der Kompetenzverteilung dem Verfassungsgerichtshof anvertraut. Seine Bedeutung auf diesem Gebiet kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Er konkretisiert die Kompetenzverteilung durch autoritative Auslegung. Er hat sowohl die Möglichkeit, noch vor Inanspruchnahme von Kompetenzen durch Auslegung der einschlägigen Vorschriften für Klarstellung zu sorgen, als auch die Befugnis, bereits erfolgte Verstöße zu ahnden. Als Beispiel ist einerseits auf das Kompetenzfeststellungsverfahren, andererseits auf die Entscheidung von Kompetenzkonflikten, ferner auf die Prüfung von Verordnungen, von Gesetzen sowie von Staatsverträgen hinzuweisen; in der Regel ist die jeweils „gegenbeteiligte“ Regierung zur Inangsetzung des Verfahrens berechtigt. Auf Einzelheiten dieser überaus wichtigen Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs kann hier nicht eingegangen werden; festzuhalten ist aber, daß sich in ihnen die Parität von Bund und Ländern in rechtlicher Hinsicht auf allen normativen Ebenen – eine Ausnahme bildet nur das Verhältnis Bundesverfassung zu Landesverfassung – als ein Prinzip der österreichischen Bundesverfassung zeigt; damit stimmt überein, daß der Satz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ in Österreich fehlt.

## VI. Die „doppelfunktionellen“, das heißt Bund und Ländern gemeinsamen Organe

Eine Eigenart der österreichischen Bundesverfassung besteht auch darin, daß sie relativ viele „gemeinsame“ Einrichtungen von Bund und Ländern kennt. Organe der einen Gebietskörperschaft, vor allem des Bundes, werden auch im Dienste der Rechtserzeugung und –vollziehung (bzw. der Kontrolle) des Partners tätig.

Zu diesen Organen gehört etwa der Verwaltungsgerichtshof, wenn er Bescheide (das heißt individuelle Akte) von Landesbehörden auf ihre Übereinstimmung mit der Landesrechtsordnung prüft oder wenn er wegen Verletzung der Entscheidungspflicht durch Landesbehörden aufgrund von Säumnisbeschwerden selbst entscheidet. Gleiches gilt für den Verfassungsgerichtshof, wenn er Bescheide von Landesbehörden unter dem Gesichtswinkel der Verletzung landesverfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte prüft.

Der Verfassungsgerichtshof kann ferner gegen ein Land wegen vermögensrechtlicher Ansprüche angerufen werden, die weder im ordentlichen Rechtsweg auszutragen noch durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen sind. Schließlich prüft der Verfassungsgerichtshof Landesgesetze auch auf ihre Übereinstimmung mit der Landesverfassung sowie Verordnungen von Landesbehörden auch auf ihre Übereinstimmung mit Landesgesetzen. Bei Ausübung aller dieser Kompetenzen wird er funktionell als Landesorgan tätig.

Auch der Rechnungshof ist nicht nur zur Kontrolle der finanziellen Gebarung des Bundes, sondern auch jener der Länder berufen. In diesem Sinne hat er die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallende Gebarung sowie die Gebarung von Stiftungen, Fonds und Anstalten zu überprüfen, die von Organen des Landes oder von Personen verwaltet werden, die hierzu von Organen des Landes bestellt sind. Er überprüft weiters Unternehmungen, an denen das Land allein oder gemeinsam mit anderen Rechtsträgern, die der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegen, mit mindestens 50 Prozent des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die das Land allein oder gemeinsam mit anderen solchen Rechtsträgern betreibt. Bei Ausübung aller dieser Funktionen wird der Rechnungshof, der in organisatorischer Hinsicht ein Bundesorgan und in Angelegenheiten der Kontrolle der Bundesgebarung ein Organ des Nationalrats ist, nach ausdrücklicher Anordnung der Bundesverfassung als Organ des betreffenden Landtages tätig.

Die Bedeutung, die der Verfassungsgerichtshof für die Präzisierung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im besonderen hat, kommt in der Zusammensetzung und Bestellungsweise dieses Organs nicht adäquat zum Ausdruck. Derzeit gibt es ein Übergewicht des Bundes, weil die Bundesregierung für den Präsidenten, den Vizepräsidenten und 6 Mitglieder sowie der Nationalrat für 3 Mitglieder das Vorschlagsrecht gegenüber dem Bundespräsidenten haben, während der Bundesrat nur 3 Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes namhaft machen darf.

## VII. Der „kooperative“ Föderalismus

Schließlich ist noch auf einen Begriff einzugehen, der in den letzten Jahren – ein wenig auch als Modewort – die Runde gemacht hat, obwohl (oder weil) seine Umrise bisweilen unscharf geblieben sind, nämlich auf den „kooperativen“ Föderalismus. In einem engsten Sinne kann von Kooperation dort gesprochen werden, wo Bund und Länder zur Regelung einer bestimmten Materie einen öffentlichrechtlichen Vertrag schließen. Das Bedürfnis danach kann sich auf mancherlei Weise stellen. Es erwächst vor allem daraus, daß wichtige Materien des modernen Wirtschafts- und Sozialverwaltungsstaates häufig so komplex sind, daß sie sowohl den Bund als auch die Länder berühren. Das gilt für die Raumordnung in ähnlicher Weise wie für den Umweltschutz oder die Landesverteidigung.

Die Ermöglichung der Zusammenarbeit im hoheitlichen Bereich zwischen dem Bund und einem Land, aber auch zwischen Ländern untereinander, durch neue (vertragliche) Kooperationsformen wird aber auch durch die Beobachtung nahegelegt, daß ein Kooperationsbedürfnis nicht immer bundesweit, sondern unter Umständen nur zwischen bestimmten Gebietskörperschaften auftreten kann, so daß es nicht gerechtfertigt erscheint, die Materie ein für allemal in die Bundeskompetenz zu überführen. Zwei oder mehrere Gemeinwesen sollen also von ihren Kompetenzen im

Bedarfs fälle zwar einen koordinierten Gebrauch machen; die Kompetenzen sollen aber getrennt bestehen bleiben.

Die österreichische Bundesverfassung ermöglicht nun sowohl eine horizontale als auch eine vertikale Kooperation. Die Bundesländer untereinander können Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches schließen; aber auch Bund und Länder können über Angelegenheiten ihrer jeweiligen Kompetenzen Vereinbarungen eingehen. Durch Koutrolle des Verfassungsgerichtshofes ist für die Effektivität dieser Bestimmung gesorgt.

Auch in diesen Kooperationsmöglichkeiten liegt eine deutliche Entwicklungstendenz des österreichischen Föderalismus der letzten Zeit: Durch verstärkte Zusammenarbeit soll das Bedürfnis nach Ordnung immer weiterer Materien durch den Bund; also nach Zentralisierung, nicht aufkommen. Agenden sollen Landessache bleiben; gleichwohl sollen aber ihre überregionalen Aspekte berücksichtigt, die daraus erwachsenden Probleme durch Vereinbarung bewältigt werden können. Dies trägt dem Trend zu großräumigen Regelungen Rechnung, ohne daß damit notwendig auch der Tendenz der Ausweitung der Bundeskompetenz nachgegeben würde.

## VIII. Zusammenfassung und Schluß

Faßt man die Analyse der bundesstaatlichen Ordnung und die Beobachtung der Entwicklungstendenzen des Föderalismus in Österreich zusammen, so ergibt sich ein heterogenes, aber nicht unverständliches Bild. Der Trend zur großräumigen Regelung und die vor allem im Gefolge des letzten Weltkrieges verstärkte Tendenz einer bundeseinheitlichen Vollziehung führten lange Zeit zu einer Aushöhlung der Kompetenzen der Länder. Eine Trendumkehr zeigt die jüngere Vergangenheit. Überlegungen und erste Schritte zu einer ausgewogeneren Kompetenzverteilung und zu einem verbesserten Instrumentarium der Zusammenarbeit sollen dem Bundesstaat auch im technischen Zeitalter seine Existenzberechtigung sichern, ja teilweise seine Überlegenheit erweisen.

Zur Kenntnis nehmen muß man, daß jede bundesstaatliche Konstruktion durch die vereinheitlichende Wirkung des Parteiensystems abgeschwächt wird, obwohl die bundesstaatliche Struktur mit den je eigenen Repräsentationen zumindest eine Chance auch für die Aufgliederung der inneren Ordnung der Parteien ist. Zur Kenntnis nehmen muß man auch, daß den Bundesländern seit 1945 in den Kammern und den sonstigen Interessenvertretungen bedeutende Konkurrenten in der Einflußnahme auf die staatliche Willensbildung im Bund erwachsen sind.

Hinsichtlich des Bundesrates, der Länderkammer also, war die Entwicklung nicht günstig, der Bedeutungsverlust trotz verbesserter Befugnisse nicht aufzuhalten, ein gewisser Funktionsübergang unverkennbar. In den letzten Jahren ist es – wie erwähnt – immer stärker zur Koordination der Politik der Länder durch andere Organe („Konferenzen“) gekommen. Vor allem das Verhalten der Zentralbürokratie hat zu einer wachsenden Solidarität der Länder und zum Ausbau von Koordinationsinstrumenten geführt.

Das Bild, das die Institutionen des österreichischen Bundesstaates vermitteln, wenn man sie an klassischen Vorbildern mißt, wirkt also in vielfacher Hinsicht bescheiden, ja mitunter in bundesstaatstheoretischer Hinsicht problematisch, darf aber

den lebendigen Föderalismus nicht verdunkeln, der sich allenthalben, wenn auch teilweise außerhalb der Bundesverfassung, zeigt.

Heute wird stärker als früher die bundesstaatliche Organisationsform als ein Mittel erkannt, die Demokratie zu stärken, weil durch Dezentralisation die Ausübung der Staatsfunktionen für die Bürger besser überschaubar und leichter entscheidbar gemacht werden kann. Die damit verbundene – zumindest teilweise – Erhöhung des Sicherheitsgefühles und Vermehrung des Freiheitsraumes steht in einer Periode der Forderung nach Partizipation begrifflicherweise im Vordergrund. Daneben bleibt das zeitlose staatspolitische Anliegen des Föderalismus bestehen, nämlich die Vielfalt in der Einheit zu erhalten, indem mit den Instrumenten des Verfassungsrechts neben dem Bund auch in den Ländern ein eigenständiges politisches Leben ermöglicht werden soll.

\* \* \*

## S U M M A R Y

### Rakousko jako spolkový stát

Problematika federalismu se stala v posledních letech v Rakousku opět předmětem zvýšeného zájmu jak ústavně právního výzkumu, tak ústavně politických diskusí. Samotný fenomen federalismu v Rakousku prošel, v návaznosti na svoje ústavní zakotvení v r. 1920, postupným vývojem, přičemž jeho pozitivně právní vyjádření je v současné době postiženo zejména novelou spolkové ústavy z r. 1974, včetně dalších novel spolkové ústavy z r. 1975, 1983, 1984, 1988 a 1992.

Současná pozornost věnovaná otázkám federalismu souvisí s ústavně politickými zájmy a potřebami ve vztahu k postavení spolkových zemí i spolku ve spolkovém uspořádání, a to nejen s ohledem na vlastní vývoj v Rakousku, ale i s ohledem na určité tendence rozvoje v celé v Evropě.

Specifika současného rakouského federativního uspořádání lze spatřovat v:

- ústavní autonomii spolkových zemí,
- postavení a funkcích spolkové rady,
- spolkově státní dělbě působnosti,
- zrcadlení kontrolního mechanismu,
- „zdvojeně fungujících“ orgánech,
- „kooperativním“ federalismu.

ad a) K podstatě spolkového uspořádání Rakouska patří právo členů spolku (spolkových zemí) přijímat vlastní ústavy. Případný rozpor těchto ústav s ústavou spolkovou přísluší řešit ústavnímu soudnímu dvoru (ústavnímu soudu).

V zemských ústavách přitom může být upraveno vše, u čehož spolková ústava předpokládá od vlastní úpravy odchylné řešení. Pro poslední období je přitom příznačné, že vědomí ústavní autonomie spolkových zemí má vzrůstající tendenci.

ad b) Pro spolkové uspořádání Rakouska je charakteristické, že vedle ústavně provedené dělby kompetencí mezi spolkem a spolkovými zeměmi v oblasti zákonodárství a provádění zákonů hraje významnou roli i podíl spolkových zemí na uskutečňování státních funkcí prostřednictvím centrálních složek spolkového státu.

Konkrétně, ve smyslu tradic klasického parlamentarismu, k zastoupení zájmů spolkových zemí u spolku slouží druhá komora parlamentu, tzv. spolková rada.

Zástupci spolkových zemí jsou do spolkové rady voleni zemskými sněmy (zemskými parlamenty), a to proporcionálně podle politického spektra zemských sněmů. S tím souvisí podíl spolkových zemí na zákonodárné činnosti spolku. Spolková rada disponuje právem zákonodárné iniciativy. Navíc má spolková rada zpravidla vůči rozhodnutí první komory (národní rada) právo použít při projednávání zákonů suspenzivního veta. Jen zřídka však může jít o veto absolutní.

Do kompetence spolkové rady patří i určitá oprávnění spolupůsobit při provádění zákonů spolku a kontrolovat spolkovou vládu. Spolková radě tak např. přísluší navrhnout spolkovému prezidentovi kandidáty na tři řádné a jednoho náhradního člena ústavního soudu. Ke kontrolním oprávněním spolkové rady vůči spolkové vládě potom patří zejména právo spolkové rady interpelovat členy spolkové vlády.

Mimo možnosti vlivu prostřednictvím ustálených organizačních forem využívají spolkové země i další způsoby, jimiž se snaží prosadit své zájmy u spolku, jako jsou např. intervence u spolkových ministrů, kontakty s centrální byrokracií, vnitrostranická jednání ap.

ad c) Postavení spolkového státu je charakterizováno rozdělením státních funkcí mezi spolek a spolkové země. To platí i pro Rakousko, přičemž zvláštností tohoto rozdělení je, že rakouské spolkové země nemají žádný podíl na soudní moci. Rozdělení státních kompetencí tak tedy podléhá jen zákonodárství a tzv. vrchnostenská správa. Přitom platí, že vše, co není vyhrazeno úplně či částečně spolku, přísluší do kompetence spolkových zemí. Spolkové země přitom v některých případech mohou provádět i zákony spolku, proto je jejich kompetence při provádění zákonů svým rozsahem širší, než představuje rozsah jejich zákonodárné působnosti.

Konkrétní rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země, zejména pak v oblasti zákonodárné působnosti, je obtížnou záležitostí. Přesto, že této problematice věnovaly novely spolkové ústavy v posledních dvaceti letech zvýšenou pozornost, není tato otázka dosud považována za uzavřenou. Příslušnost k rozhodování sporů o rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země přitom náleží výlučně spolkovému ústavodárci.

ad d) K centrálním politickým a právním prvkům spolkového státu přísluší, vedle práva rozhodovat o rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země, rovněž v úvahu přicházející záruky, garance respektování a dodržování provedeným rozdělením vytvořeného stavu.

Rakouská spolková ústava obsahuje v tomto směru řadu instrumentů, které nemají jen právně technickou povahu, nýbrž které postihují a vyjadřují i možnosti vzájemné kontroly mezi spolkem a spolkovými zeměmi.



Dodržování rozdělení kompetencí garantuje především ústavní soud, jemuž přísluší rozdělení kompetencí posuzovat a konkretizovat autoritativním výkladem.

ad e) Jednou ze zvláštností rakouské spolkové ústavy je, že obsahuje relativně hodně „společných“ zařízení pro spolek a spolkové země. Jde sice především o orgány spolku, nicméně jejich činnost slouží i potřebám zemí. K těmto orgánům patří i správní soudní dvůr (správní soud), jemuž přísluší přezkoumávat rozhodnutí zemských úřadů. Obdobné postavení v tomto směru má i ústavní soud, který mj. posuzuje i soulad zemských zákonů se vždy příslušnou zemskou ústavou. Stejně tak účetnímu dvoru přísluší, vedle finančních záležitostí spolku, kontrolovat rovněž finanční záležitosti spolkových zemí.

ad f) Specifickým rysem rakouského federalismu jsou dále možnosti kooperace mezi subjekty spolkového uspořádání, a to zejména na základě uzavřených veřejnoprávních smluv (např. při územním plánování, ochraně přírody ap.). Rakouská spolková ústava umožňuje jak horizontální, tak vertikální kooperaci, tj. kooperaci jednak mezi spolkovými zeměmi navzájem, a jednak mezi spolkem a spolkovými zeměmi.

Současné možnosti kooperace jsou také svým způsobem charakteristickým výrazem rozvojových tendencí rakouského federalismu poslední doby.

Analýza spolkového státního řádu a odpozorování tendencí rozvoje rakouského federalismu poskytuje vnitřně různorodý, ale ne nepochopitelný obraz. Trend k velkoprostorové regulaci a především v důsledku poslední světové války posílené tendence spolkově jednotného provádění zákonů vedly dlouhou dobu k odčerpávání kompetencí zemí.

V posledních letech sílí koordinace politiky spolkových zemí, posilují se spolkově státní organizační formy jako nástroje působení, posiluje se demokracie.

Petr Průcha