

Carmen Katharina Breitwieser

Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG

Die Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen zwischen dem Bund und einem, mehreren oder allen Ländern besteht nach Einführung des Art. 15a in das Bundes-Verfassungsgesetz bereits seit 1975. Das Verfahren zum Abschluss ist nur in Grundsätzen determiniert. Die Zunahme des Abschlusses derartiger Vereinbarungen in den letzten Jahren wirft Fragen auf, die eine nähere Befassung mit diesem Thema erfordern. Im folgenden Beitrag sollen die Grundlagen dargestellt werden.

Category: Articles
Region: Austria

Citation: Carmen Katharina Breitwieser, Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG, in: Jusletter IT next: 11. September 2014 – Lachmayer

Inhaltsübersicht

- 1 Der Artikel 15a B-VG
 - 1.1 Geschichte
 - 1.2 Praxis
 - 1.3 Bezeichnung
 - 1.4 Rechtsqualität
- 2 Vertragspartner
 - 2.1 Vorgaben aus dem B-VG und den Landesverfassungen
 - 2.2 Gemeinden als Vertragspartner
- 3 Vertragsinhalt
 - 3.1 Vorgaben aus dem B-VG und den Landesverfassungen
 - 3.2 Erfahrungen, Themen, Motive
 - 3.3 Judikatur des Verfassungsgerichtshofes
- 4 Transformation
 - 4.1 Österreich Konvent
 - 4.2 Eigene Ansicht
- 5 Verfahren zum Abschluss einer Vereinbarung
 - 5.1 Allgemeines
 - 5.2 Besondere Fragen in Bezug auf das Verfahren
- 6 Fazit und Ausblick
- 7 Literatur

1 Der Artikel 15a B-VG

«Artikel 15a. (1) Bund und Länder können untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen. Der Abschluss solcher Vereinbarungen namens des Bundes obliegt je nach dem Gegenstand der Bundesregierung oder den Bundesministern. Vereinbarungen, die auch die Organe der Bundesgesetzgebung binden sollen, dürfen nur von der Bundesregierung mit Genehmigung des Nationalrates abgeschlossen werden, wobei Art. 50 Abs. 3 auf solche Beschlüsse des Nationalrates sinngemäß anzuwenden ist; sie sind im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

(2) Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen.

(3) Die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes sind auf Vereinbarungen im Sinne des Abs. 1 anzuwenden. Das Gleiche gilt auch für Vereinbarungen im Sinne des Abs. 2, soweit nicht durch übereinstimmende Verfassungsgesetze der betreffenden Länder anderes bestimmt ist.»

1.1 Geschichte

[Rz 1] Mit der B-VG-Novelle 1974, BGBl Nr. 444/1974, wurde mit der Einfügung des Art. 15a B-VG die Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen zwischen dem Bund und einem Land bzw. mehreren oder allen Ländern geschaffen. Die Länder konnten schon seit 1920 durch den ehemaligen Art. 107 der Urfassung des B-VG Vereinbarungen untereinander abschließen. Vorbild

für den ehemaligen Art. 107 B-VG war eine Bestimmung aus der Schweizer Verfassung. Dieser Art. 107 B-VG wurde nun adaptiert zu Art. 15a Abs. 2 B-VG. Der Novelle ging eine langjährige diesbezügliche Forderung der Länder voraus.

[Rz 2] Die Einführung des Art. 15a B-VG wurde im National- und Bundesrat einstimmig beschlossen. Die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG sollen eine rechtsverbindliche, aber freiwillige Koordination zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander ermöglichen.¹ Es handelt sich dabei um ein Instrument des sogenannten kooperativen Föderalismus².

1.2 Praxis

[Rz 3] Wurde schon vom ehemaligen Art. 107 B-VG nur äußerst selten Gebrauch gemacht, kam auch der Abschluss von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG nur schleppend in Gang. Bis 1980 trat nur eine einzige Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern in Kraft, nämlich die Vereinbarung über die Krankenanstaltenfinanzierung und die Dotierung des Wasserwirtschaftsfonds, die mit dem Bundesgesetzblatt Nr. 453/1978 für den Bund kundgemacht wurde. Weitere zehn Vereinbarungen nach Art. 15a Abs. 2 B-VG wurden in den ersten fünf Jahren zwischen den Ländern untereinander getroffen und drei zwischen dem Bund und den Ländern Kärnten bzw. Wien.

[Rz 4] Insgesamt wurden von 1975 bis 2012 rund 170 Vereinbarungen abgeschlossen. Ein Teil davon hat mehr oder weniger den gleichen Inhalt, weil eine Vereinbarung entweder zwischen dem Bund und jedem Land einzeln abgeschlossen wurde³ oder auch weil Vereinbarungen nach einer gewissen Laufzeit um neue Grenzwerte, Geldbeträge etc. adaptiert wurden⁴.

[Rz 5] In den letzten Jahren ist die Anzahl der Abschlüsse von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG angestiegen. Zwischen Anfang 2010 bis Ende 2012 wurden zwischen dem Bund und den Ländern 12 Vereinbarungen abgeschlossen. Weitere stehen unmittelbar vor dem Abschluss.

1.3 Bezeichnung

[Rz 6] Schon die Verwendung unterschiedlicher Begriffe für Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG spricht dafür, sich der Frage der Bezeichnung näher zu widmen. Während sich in der Praxis letztendlich der Begriff «Art. 15a Vereinbarungen» durchgesetzt hat, werden vor allem in Lehre, Literatur und Praxis weiterhin nach wie vor folgende Begriffe für Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG verwendet: Gliedstaatsverträge⁵, koordinationsrechtliche Verträge⁶, vertikale⁷ oder hori-

¹ Vgl. ErlRV 182 BlgNR, XIII.GP, 19.

² Vgl. BUSSJÄGER / BÄR / WILLI, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, 2006, 10; LIENBACHER / PÜRGY, Kooperativer Bundesstaat, in: *Pürgy* (Hrsg.), Das Recht der Länder, 2012, 561; BUSSJÄGER / LARCH, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, <http://www.foederalismus.at/contentit25/uploads/129.pdf>.

³ Vgl. z.B. Vereinbarungen über einen gemeinsamen Hubschrauber-Rettungsdienst.

⁴ Vgl. z.B. Vereinbarungen über den höchstzulässigen Schwefelgehalt im Heizöl.

⁵ RILL, Gliedstaatsverträge, 1972.

⁶ BERKA, Verfassungsrecht, 4. Auflage, 2012, Rz. 460.

⁷ Dieser Begriff wird neben anderen auch in den ErlRV 182 BlgNR, XIII.GP, 19. verwendet.

zontale Konkordate – um die meistverwendeten Bezeichnungen zu erwähnen⁸. *Thienel*⁹ hat festgestellt, dass «alle diese Ausdrücke nicht ganz treffend sind» und bezeichnet Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG als «staatsrechtliche Vereinbarungen».

[Rz 7] *Rill*¹⁰ unterscheidet zwischen Verträgen über Gegenstände der Gesetzgebung und Verträgen über Gegenstände der Verwaltung.

[Rz 8] Aber auch die Bezeichnung «hoheitliche Verträge» ist gebräuchlich¹¹. Obgleich nicht unumstritten¹², sind Vereinbarungen auch über Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung zulässig, sofern damit öffentliche Zwecke verfolgt werden.¹³ Daher kann dieser Begriff nicht für alle Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG verwendet werden.

[Rz 9] Es hat sich im österreichischen Rechtsraum allerdings wie eingangs erwähnt keiner dieser Begriffe derart durchgesetzt, dass er als allgemein anerkannt gelten könnte. Vermutlich aus diesem Grund spricht man jedenfalls in der Praxis hauptsächlich kurzerhand von «15a Vereinbarungen».

1.4 Rechtsqualität

[Rz 10] In Bezug auf die rechtliche Qualität von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG sprechen *Walter-Mayer*¹⁴ und *Öhlinger*¹⁵ von einem öffentlich-rechtlichen Typus eines Vertrages bzw. öffentlich-rechtlichem Vertrag.

[Rz 11] Zweifelsohne handelt es sich bei Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG um Verträge, die von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und eben nicht von Privatrechtssubjekten abgeschlossen werden. Der Ansicht des Bundeskanzleramts¹⁶ folgend können auch nur öffentlich-rechtliche Gegenstände in einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG geregelt werden. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG öffentlich-rechtliche Verträge sind.

[Rz 12] Zu beachten ist jedoch, dass dieser Begriff im deutschen Rechtsraum auch anderweitig verwendet wird, nämlich für Vereinbarungen einer Behörde mit einer Privatperson. Verträge von Behörden untereinander sind nur dann öffentlich-rechtliche Verträge, wenn sie auch tatsächlich einen öffentlich-rechtlichen Vertragsinhalt haben. Alle anderen Vereinbarungen sind sogenannte «Verwaltungsverträge», wobei hier wiederum zwischen koordinationsrechtlichen und subordinationsrechtlichen unterschieden wird.

[Rz 13] Schwieriger ist die rechtliche Beurteilung und Einordnung des Inhalts einer Art. 15a –Ver-

⁸ Vgl. PÜRKY, Bundesverfassungsrecht und Landesrecht, in: *Pürky* (Hrsg.), Das Recht der Länder, Band I, 2012, 38.

⁹ THIENEL, in: *Korinek / Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, zu Art. 15a, Rz. 2.

¹⁰ RILL, Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art. 15a B-VG, in: *Mayer / Rill / Funk / Walter*, Neuerungen im Verfassungsrecht, 1976, 27.

¹¹ ÖHLINGER, Verträge im Bundesstaat, 1978, 13.

¹² Vgl. Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974; Durchführungsrundschreiben des Bundeskanzleramts, GZ 55.727-2a/74 vom 29. Oktober 1974. Das Bundeskanzleramt hat die Möglichkeit des Abschlusses einer Vereinbarung über Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung stets ausgeschlossen.

¹³ VfSlg 14.945/1997, sowie THIENEL, in: *Korinek / Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, zu Art. 15a, Rz. 26; siehe 3.1.

¹⁴ WALTER-MAYER, Bundesverfassungsrecht, 9. Rz. 589 und 854.

¹⁵ ÖHLINGER, Verfassungsrecht, 9. Auflage, 2012, Rz. 318.

¹⁶ Siehe 3.1.

einbarung. Der Terminus «Zwischenländerrecht»¹⁷ meint das Recht, das durch den Abschluss von Ländervereinbarungen geschaffen wird. Er wird immer wieder auch für die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG an sich verwendet. *Öhlinger* spricht in diesem Zusammenhang auch von «Zwischenrechtsordnungen»¹⁸. Dabei sind diese Begriffe irreführend, handelt es sich dabei doch um Recht zwischen den Vertragspartnern – also Vertragsrecht – und sobald es transformiert ist eben um Landesrecht und/oder Bundesrecht¹⁹.

2 Vertragspartner

2.1 Vorgaben aus dem B-VG und den Landesverfassungen

[Rz 14] Dem Art. 15a B-VG zufolge können der Bund und die Länder Vereinbarungen nach dieser Bestimmung abschließen.

[Rz 15] Seitens des **Bundes** obliegt der Abschluss solcher Vereinbarungen je nach dem Gegenstand der Bundesregierung oder den Bundesministerinnen und Bundesministern.

[Rz 16] Die Differenzierung nach dem Gegenstand ergibt folgendes Ergebnis: Grundsätzlich ist die Bundesregierung eine kollegiale Verwaltungsbehörde. Ihre Mitglieder führen die Gegenstände jedoch in der Regel monokratisch, soweit nicht einzelne Gegenstände qua Verfassung oder einfachem Gesetz auf die Bundesregierung zur kollegialen Erledigung übertragen werden. Somit ist grundsätzlich jede Bundesministerin, jeder Bundesminister allein zum Abschluss von Vereinbarungen befugt. Betrifft der Gegenstand einer Vereinbarung mehrere Ressorts, sind grundsätzlich alle betroffenen Bundesministerinnen und Bundesminister gemeinsam zum Abschluss einer Art. 15a Vereinbarung berechtigt.

[Rz 17] Vereinbarungen, die auch die Organe der Bundesgesetzgebung binden, sind von der Bundesregierung abzuschließen²⁰ und zwar nur mit Genehmigung des Nationalrates. Materien, die auch die Organe der Bundesgesetzgebung binden, sind insbesondere alle Angelegenheiten der Gesetzgebung, der parlamentarischen Kontrolle und des Budgetrechts. Nachdem diese Vereinbarungen im Wege einer Regierungsvorlage dem Nationalrat zugeleitet werden, ist die Bundesregierung als Kollegialorgan damit befasst und hat im Ministerrat die Zuweisung einstimmig zu beschließen. Der Ministerrat kann dabei auch beschließen, dass die Vereinbarung von der ressortmäßig zuständigen Bundesministerin bzw. dem zuständigen Bundesminister unterschrieben wird; dies jedoch ausdrücklich für den Bund, vertreten durch die Bundesregierung.

[Rz 18] Im Nationalrat und Bundesrat gelten die gleichen Beschlusserfordernisse wie für einfache Gesetze oder Verfassungsgesetze auch für Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG.

[Rz 19] Wer auf Seiten eines **Landes** zum Abschluss einer Vereinbarung berechtigt ist, geht aus dem B-VG nicht hervor. Die Entscheidung dieser Frage liegt in der Kompetenz der Länder. Von manchen wie *Rill*, *Koja* und *Weber* wird behauptet, dass sich bereits unmittelbar aus Art. 105 Abs. 1 Satz 1 B-VG («Der Landeshauptmann vertritt das Land») eine Abschlusskompetenz für den Landeshauptmann ergibt. Es wird aber auch eine andere Ansicht in der Literatur vertreten,

¹⁷ ROSNER, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, 2000, 41.

¹⁸ ÖHLINGER, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, 1982, 8.

¹⁹ Siehe 4.

²⁰ Vgl. Wortlaut des Art. 15a Abs. 1 B-VG.

wonach die Landesregierung zuständig sein könnte²¹. De facto unterzeichnet tatsächlich in jedem Land der Landeshauptmann. Auch in den Materialien zur Regierungsvorlage der B-VG-Novelle 1974 wird angeführt, dass die Kompetenz zum Abschluss solcher Vereinbarungen nicht nach dem völkerrechtlichen Vertragsrecht zu beurteilen ist, da ohnehin bereits gemäß Art. 105 Abs. 1 B-VG der Landeshauptmann das Land nach außen vertritt und daher für den Abschluss von Vereinbarungen mit anderen Ländern ebenso wie mit dem Bund zuständig ist.²²

[Rz 20] Die vorangehende interne Willensbildung ist allerdings von Land zu Land unterschiedlich. Eine Durchsicht der landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen²³ der einzelnen Länder ergibt folgende Situation:

²¹ WALTER/MAYER/KUCSKO-STADLMAYER, Bundesverfassungsrecht, 10. Auflage, 2007, Rz. 850.

²² ErlRV 182 BlgNR, XIII.GP, 21.

²³ Vgl. dazu auch STEINER, Landesregierung, in: *Pürgy*(Hrsg.) Das Recht der Länder, Band I, 2012, 299.

	Wer	Landesregierung	Landtag
Burgenland Art. 81 L-VG	--	---	Zustimmung: Gesetzesergänzende, gesetzesändernde und Vereinbarungen, deren Inhalt die Erlassung oder Änderung von Landesgesetzen erfordern Zur Kenntnis bringen: alle anderen Vereinbarungen
Kärnten Art. 66 K-LVG	--	---	Zustimmung: Vereinbarungen, deren Inhalt auf die Erlassung oder Änderung von Landesgesetzen <i>hinzielt</i> Zur Kenntnis bringen: alle anderen Vereinbarungen
Niederösterreich Art. 44 NÖ LV 1979	--	Beschluss	Genehmigung: Vereinbarungen, die auch <i>Landesgesetzgebung</i> binden sollen. Dabei kann Landtag beschließen, dass Vereinbarungen durch <i>Erlassung von Gesetzen</i> zu erfüllen sind. Dieser Beschluss <i>verpflichtet</i> Landesregierung zur Vorlage eines Gesetzesvorschlages an den Landtag.
Oberösterreich Art. 56 OÖ L-VG	LH	---	Genehmigung: Vereinbarungen, die auch Landtag binden sollen
Salzburg Art. 50 L-VG	LH	Beschluss	Genehmigung: Vereinbarungen, die auch Landtag binden sollen Zur Kenntnis bringen: alle <i>Entwürfe</i> von Vereinbarungen, die der Genehmigung des Landtages bedürfen, <i>vor</i> der Beschlussfassung der Landesregierung
Steiermark Art. 8 L-VG	LH	Beschluss über alle Vereinbarungen, die nicht vom Landtag zu genehmigen sind	Unverzüglicher Bericht der LReg über alle <i>Vorhaben</i> hins. Abschluss von Vereinbarungen, die Landtag binden sollen. Landtag kann Stellungnahme abgeben. Genehmigung: Vereinbarungen, die Landtag binden sollen Zur Kenntnis bringen: alle anderen
Tirol Art. 71 Tiroler Landesordnung 1989	LH	Beschluss	Genehmigung: Vereinbarungen, die Bindung des Landtag bewirken sollen
Vorarlberg Art. 53 Landesverfassung	LH	Beschluss	Genehmigung: Vereinbarungen, die Bindung des Landtag bewirken sollen
Wien Art. 139 WStV	LH	Beschluss	Genehmigung: Vereinbarungen, die Bindung des Landtag bewirken sollen

* Anzumerken ist, dass in all jenen Fällen, in denen die Genehmigung und die Kenntnisnahme des Landtages angeordnet wird, die Landesregierung die Zuweisung an den Landtag zu beschließen

hat und somit jedenfalls auch mit den Vereinbarungen befasst ist.

* Sämtliche landesverfassungsrechtliche Grundlagen sehen erhöhte Quoren (Zweidrittelmehrheit) für die Beschlussfassung in den Landtagen vor, wenn die Umsetzung der Vereinbarung durch Verfassungsrecht zu erfolgen hat.

* Ausdrückliche Kundmachungsvorschriften enthalten die Landesverfassungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg.

[Rz 21] Es zeigt sich somit, dass die interne Willensbildung zwar keine offensichtlichen, aber im Detail betrachtet doch teils erhebliche Unterschiede aufweist, wobei die Unterscheidungskriterien zum einen der verpflichtende Beschluss über den Abschluss in der Landesregierung und zum anderen der Zeitpunkt der Information des Landtages sind.

2.2 Gemeinden als Vertragspartner

[Rz 22] Keine Vertragspartner auf Grund des Art. 15a B-VG sind die **Gemeinden und Städte**, vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund. Es muss daher eine eigene verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden, wenn auch Städte und Gemeinden eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG abschließen können sollen. Das ist bis dato einmal geschehen mit dem Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl I Nr. 61/1998. Darin werden der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund konkret ermächtigt, mit dem Bund und den Ländern eine Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abzuschließen. Darüber hinausgehende Rechte des Gemeinde- und des Städtebundes können daraus nicht abgeleitet werden.

[Rz 23] Die Schaffung der Möglichkeit dafür, dass auch Gemeinden generell Vertragspartner für Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG sein können, wird insbesondere von kommunalen Interessensvertretungen immer wieder gefordert und war auch Thema des Österreich-Konvents²⁴. Auch *Rill/Schäffer*²⁵ können in diese Richtung interpretiert werden, wenn sie schreiben, dass die Privatrechtssubjektivität von Bund, Ländern und Gemeinden bundesverfassungsrechtlich garantiert ist und keine bundesverfassungsrechtlichen Schranken hinsichtlich des Einsatzes des privatrechtlichen Vertrages durch die Gebietskörperschaften bestehen. Daher komme der Vertrag jedenfalls nach Privatrecht als Koordinationsrecht aller Arten von Gebietskörperschaften in Betracht.

[Rz 24] Gegen die Aufnahme der Städte und Gemeinden als generelle Vertragspartner für den Abschluss von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG spricht, dass es außer finanziellen Belangen wenige Gegenstände geben wird, die zwischen dem Bund und den Ländern einerseits und allen Gemeinden und allen Städten andererseits einheitlich geregelt werden können.

[Rz 25] Offen bleibt auch, ob und wie die Interessensvertretungen²⁶ die Einhaltung der von ihnen für die Gemeinden und Städte eingegangenen Verpflichtungen gewährleisten können.

²⁴ Österreich Konvent, Teil 3, Beratungsergebnisse, 2005, 77: Die generelle Einbeziehung der Gemeinden wird abgelehnt.

²⁵ RILL/SCHÄFFER, Die Rechtsnormen für die Planungscoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Raumordnung – Stand und Entwicklungsmöglichkeiten, Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr. 6, 1975, 67.

²⁶ Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund.

3 Vertragsinhalt

3.1 Vorgaben aus dem B-VG und den Landesverfassungen

[Rz 26] **Bund-Länder-Vereinbarungen:** Dem Wortlaut des Bundesverfassungsgesetzes zufolge können der Bund und die Länder jeweils über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches Vereinbarungen abschließen (Art. 15a Abs. 1 B-VG).

[Rz 27] **Ländervereinbarungen:** Die Länder können nur²⁷ Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches treffen (Art. 15a Abs. 2 B-VG) und rezipieren diese Bestimmung aus dem B-VG zum Großteil in ihren Landesverfassungen.

[Rz 28] Ergo könnte das gesamte nationale Recht Gegenstand einer Art. 15a B-VG Vereinbarung sein, weil es grundsätzlich neben den Kompetenzen des Bundes und jenen der Länder keine anderen gibt.

[Rz 29] *Öhlinger*²⁸ vertritt die Ansicht, dass verfassungsändernde oder verfassungsergänzende Regelungen in Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG seit der B-VG-Novelle 2008²⁹ ausgenommen sind. *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*³⁰ sehen unter Bezugnahme auf *Thienel*³¹ auch Angelegenheiten der Gerichtsbarkeit als keinen möglichen Gegenstand von 15a-Vereinbarungen.

[Rz 30] Strittig ist die Frage, ob Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG nur über öffentlich-rechtliche Inhalte oder auch privatrechtliche Gegenstände zum Thema haben können. Der Bund hat diese Frage grundsätzlich verneint³², die Länder haben die Möglichkeit stets gesehen. Grundsätzlich steht für privatrechtliche Gegenstände das Instrument des privatrechtlichen Vertrages wie für alle anderen Rechtssubjekte zur Verfügung.³³

[Rz 31] Der Verfassungsgesetzgeber habe sie jedenfalls nicht von vornherein aus dem Anwendungsbereich des Art. 15a B-VG ausklammern wollen, stellt der Verfassungsgerichtshof fest³⁴ und führt aus, dass die Gebietskörperschaften Vorhaben, mit denen öffentliche Zwecke verfolgt werden, die aber (auch) den Bereich ihrer Privatwirtschaftsverwaltung betreffen, sowohl in der Form eines privatrechtlichen Vertrages als auch in der Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages nach Art. 15a B-VG, koordinieren können.

3.2 Erfahrungen, Themen, Motive

[Rz 32] «Typische» Bestandteile einer Art. 15a B-VG Vereinbarung sind der Gegenstand einer Vereinbarung bzw. die Zielsetzung, Begriffsbestimmungen, Regelungen über die Kostentragung

²⁷ Siehe wörtlich Art. 15a Abs. 2 B-VG.

²⁸ ÖHLINGER, Verfassungsrecht, 9., 2012, Rz. 320.

²⁹ 2. Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsgesetzrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, BGBl I 2/2008.

³⁰ WALTER/MAYER/KUCSKO-STADLMAYER, Bundesverfassungsrecht, 10. Auflage, 2007 Rz. 851.

³¹ THIENEL in: *Korinek / Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, zu Art. 15a, Rz. 30.

³² Vgl. Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974; Durchführungsrundschreiben des Bundeskanzleramts, GZ 55.727-2a/74 vom 29. Oktober 1974. Das Bundeskanzleramt hat die Möglichkeit des Abschlusses einer Vereinbarung über Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung stets ausgeschlossen. Siehe auch 1.4.

³³ Vgl. Art. 17 B-VG.

³⁴ VerfSlg. 14.495/1997, behandelnd auch JABLONER, Gliedstaatsverträge in der österreichischen Rechtsordnung, ZÖR, Bd. 40, 1989, 236 und ÖHLINGER, Verträge im Bundesstaat, Wien 1978, 30. Siehe auch 1.4.

und Finanzierung, Bestimmungen über Umsetzung und Durchführung, allenfalls eine vorzunehmende Anpassung bzw. Änderung von geltendem Recht, die Geltungsdauer, die Möglichkeit des Beitritts anderer Länder, Festlegungen über die Beendigung und die Kündigung, das In-Kraft-Treten und die Hinterlegung der Urschrift durch den Depositär.

[Rz 33] Bei Durchsicht aller bisher abgeschlossenen Vereinbarungen fällt auf, dass jede Vereinbarung

- entweder einen europarechtlichen (Beispiel: Vereinbarung über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013) oder
- einen Bund-Länder kompetenzübergreifenden (Beispiel: Vereinbarung über Sozialbetreuungsberufe) oder
- einen harmonisierenden koordinierenden (Beispiel: Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots) oder
- einen finanziellen Hintergrund (Beispiel: Vereinbarung über die Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung über die Jahre 1997 bis 2000) hat.

[Rz 34] Diese Motive liegen auch kumuliert vor.

[Rz 35] Themen der **Vereinbarungen der Länder** untereinander sind grenzüberschreitende Angelegenheiten der Raumordnung, die jagdliche Eignung, die Behindertenhilfe, der Weinbau, die Feststellung des Verlaufes der gemeinsamen Landesgrenzen und die Instandhaltung der Grenzzeichen, die Zusammenarbeit in Nationalparks, bei Angelegenheiten der Europäischen Union und der große Bereich der Bauprodukte und des Bauwesens.

3.3 Judikatur des Verfassungsgerichtshofes

[Rz 36] Der Auffassung, dass dem Wortlaut des Art. 15a B-VG zufolge das gesamte nationale Recht Gegenstand von Vereinbarungen sein könnte³⁵, hat der Verfassungsgerichtshof in mehreren Erkenntnissen jedenfalls zwei Schranken gesetzt:

[Rz 37] 1. Erstmals im Erkenntnis VfSlg 10.292/1984 hat der Gerichtshof judiziert, dass unmittelbar durch Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG **keine Kompetenzänderungen** vorgenommen werden können.

[Rz 38] 2. Ebenfalls richtungsweisend zu Recht erkannt hat der Verfassungsgerichtshof in der Entscheidung VfSlg 9581/1982, dass Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG **keine die Normunterworfenen bindende generelle Rechtsnorm** darstellen. Daraus ergibt sich, dass Art. 15a B-VG Vereinbarungen transformiert werden müssen, wenn sie auch für die einzelnen Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender anwendbar sein sollen.

4 Transformation

[Rz 39] Transformation ist die Einführung bzw. der Einbau (auch: Inkooperation) oder die Umwandlung von (Völker-) Recht in eine nationale Rechtsordnung, sodass es im staatlichen Recht

³⁵ Siehe 3.1.

Geltung³⁶ erlangt. Es wird zwischen zwei Methoden der Transformation unterschieden: der generellen und der speziellen.

[Rz 40] Der Verfassungsgerichtshof hat – wie oben erwähnt – ausgeführt³⁷, dass Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG nicht unmittelbar anwendbar sind und sie nur Rechtswirkungen für die Vertragsparteien, nicht aber für die Rechtsunterworfenen haben, sodass die Vereinbarungsinhalte auf Bundes- und auf Länderseite speziell zu transformieren sind; selbst wenn die umsetzenden Rechtsakte nur den Wortlaut der Vereinbarung enthalten.

[Rz 41] Der Verfassungsgerichtshof hat seine Erkenntnisse im Wesentlichen auf zwei Punkte gestützt:

- Zum einen hat er die Geschlossenheit des Rechtsquellensystems gegen die unmittelbare Anwendbarkeit ins Treffen geführt.
- Zum anderen würden fehlende Rechtsschutzmöglichkeiten (durch den Verfassungsgerichtshof) gegen eine unmittelbare Anwendung sprechen.

[Rz 42] In Bezug auf einen Vergleich von Art. 15a Vereinbarungen mit **Staatsverträgen** hat der Gerichtshof festgestellt, dass das B-VG ausdrücklich Regelungen (vgl. insbesondere Art. 49, 50 und 65) über die Geltung von Staatsverträgen enthält. Diese entfalten mit ihrer Kundmachung auch «innerstaatliche» Rechtswirkungen, also Wirkungen für die Rechtsunterworfenen. Sie sind daher – neben Gesetzen und Verordnungen – eine generelle Rechtsquelle eigener Art. Im Gegensatz dazu enthält die Bundesverfassung derartige Regeln für Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG nicht.

[Rz 43] Der Gerichtshof hat in seiner Argumentation für die Notwendigkeit der Transformation³⁸ auch auf die Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend die B-VG-Novelle Nr. 444/1974³⁹ verwiesen, in der steht, dass «der Inhalt solcher Vereinbarungen in Gesetzgebungsakte oder – soweit dafür gesetzliche Grundlagen bestehen, da diese durch eine Vereinbarung nicht ersetzt werden können – in Verwaltungsakte umgesetzt werden müssen».

[Rz 44] Demgegenüber trennte der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts zwischen sogenannten «Selbstbindungsvereinbarungen», also Vereinbarungen, die ausschließlich Verpflichtungen der Vertragsparteien und ihrer Organe treffen und solchen, die an einzelne Normadressaten gerichtet sind». Mit «Selbstbindungsvereinbarungen» gemeint sind solche Vereinbarungen, deren Umsetzung nicht durch Gesetze im materiellen Sinn, sondern ausschließlich durch eine «Selbstbindungsnorm» erfolgen kann. «So eine Selbstbindungsnorm kann beispielsweise eine finanzgesetzliche Durchführung oder eine Verwaltungsmaßnahme sein, die sich eben nicht an den einzelnen Normadressaten richtet.»⁴⁰

[Rz 45] Wenn nun alle Art. 15a Vereinbarungen über Gegenstände der Gesetzgebung speziell transformiert werden müssen, sind sie quasi Vereinbarungen über paktierte Gesetzgebung⁴¹, die auch ohne die Ermächtigung im Art. 15a B-VG möglich gewesen wären. In beiden Fällen ist Frei-

³⁶ Vgl. aber die Begriffe Anwendbarkeit und Geltung im Zusammenhang mit der Transformation und dem Völkerrecht, vgl. Verträge im Bundesstaat, 1978, 43.

³⁷ VfSlg 9581/1980, VfSlg 9886/1982, VfSlg 13.780/1994, VfSlg 14.146/1995, VfSlg 15.972/2000, VfSlg 17.957/2006 u.a.

³⁸ VfSlg 9886/1983.

³⁹ Vgl. ErlRV 182 BlgNR, XIII.GP, 19.

⁴⁰ Vgl. VST-215/27-1984 vom 29. März 1984, Beilage 1.

⁴¹ ÖHLINGER, Verträge im Bundesstaat, 1978, 36 unter Hinweis auf FRÖHLER-OBERNDORFER, Raumordnungsrecht, 52.

willigkeit auf beiden Seiten Voraussetzung und der Aufwand durch die Notwendigkeit der Transformation gleich groß. In beiden Fällen kann man die Einhaltung der Vereinbarung nicht oder nur begrenzt rechtlich durchsetzen⁴².

[Rz 46] Immer wieder wird für die unmittelbare Anwendbarkeit ins Treffen geführt, dass für den Vorgänger des Art. 15a Abs. 2 B-VG, dem Art. 107 B-VG, Art. 7 der Schweizerischen Verfassung Vorbild war und dieser Art. 7 unmittelbar anwendbar sei. Dagegen ist festzuhalten, dass einzelne Bestimmungen grundsätzlich nur im Zusammenhang mit der gesamten Rechtsordnung zu sehen sind und dieser Vergleich daher nicht aussagekräftig ist.

[Rz 47] Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass der Verfassungsgerichtshof in einem dieser Erkenntnisse⁴³ außerdem auch klarstellt, dass die Länder trotz ihrer Verfassungsautonomie gemäß Art. 99 B-VG keine generelle Transformation anordnen können, weil sie dadurch gegen Grundsätze des Bundesverfassungsrechts verstoßen würden.

4.1 Österreich Konvent

[Rz 48] Die Diskussion um die unmittelbare Anwendung von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG ist eine sehr lange und unterschiedlich intensiv geführte. Zuletzt hat sich der Österreich Konvent mit der Transformation von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG eingehender beschäftigt.

[Rz 49] Laut dem Bericht des Ausschusses 5 haben sich die Ausschussmitglieder – teilweise auf Grund von Bedenken wegen Entmachtung der Parlamente – überwiegend kritisch zur generellen Transformation geäußert⁴⁴. Andere Ausschussmitglieder dagegen haben vorgeschlagen, die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG nach Änderung der verfassungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeiten und frühzeitiger Einbindung der parlamentarischen Organe unmittelbar anwendbar zu machen, da damit der schwerfällige Aufwand der Transformation wegfiel.

[Rz 50] Auch der Ausschuss 3 des Österreich Konvents hat sich mit den Art. 15a Vereinbarungen beschäftigt⁴⁵. Eine Reihe der Mitglieder dieses Ausschusses vertrat die Auffassung, dass die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG kompliziert und umständlich zu handhaben seien und «bundesweite» Vereinbarungen (zwischen allen Ländern bzw. zwischen dem Bund und allen Ländern) jedenfalls entbehrlich wären; ein Bedarf nach derartigen Vereinbarungen wäre vielmehr ein Indiz für die Zweckmäßigkeit einer Regelung auf der nächst höheren Ebene, also der des Bundes. Dem gegenüber vertraten andere Ausschussmitglieder – tendenziell eher die Vertreter der Länder – die Auffassung, dass Art. 15a B-VG in der Weise geändert werden sollte, dass self-executing Vereinbarungen ermöglicht werden.

[Rz 51] Das Land Oberösterreich hat seine Forderung nach der unmittelbaren Anwendbarkeit der Art. 15a Vereinbarungen im Österreich Konvent⁴⁶ folgendermaßen gestellt: «Das Instrument der

⁴² Vgl. Art. 137 und 138a B-VG.

⁴³ VfSlg 9886/1983.

⁴⁴ Österreich Konvent, Plenarvorlage Bericht Ausschuss 5, 24; Ausschuss 5: Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden; Vorsitz: Dr. Peter Bußjäger; http://www.konvent.gv.at/K/DE/AUB-K/AUB-K_00005/imfname_016978.pdf.

⁴⁵ Österreich Konvent, Plenarvorlage Bericht Ausschuss 3, 24; Ausschuss 3: Staatliche Institutionen, Vorsitz: Dr. Gerhart Holzinger; http://www.konvent.gv.at/K/DE/AUB-K/AUB-K_00002/fname_016145.pdf.

⁴⁶ Position des Landes Oberösterreich zum Österreich Konvent, Beilage zu Verf 901483/30-ST, Punkt 12.

Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG ist dahingehend auszubauen, dass diese Vereinbarungen (...) unmittelbar anwendbar sind, sofern ihr Inhalt den Anforderungen des Art. 18 B-VG entspricht.».

[Rz 52] Noch im Jahr 1983 begegnete das Land Oberösterreich sogenannten «Selbstbindungsvereinbarungen», also Vereinbarungen, die lediglich durch das jeweilige Bundesfinanzgesetz oder durch eine Verwaltungsmaßnahme umgesetzt werden müssen in einem Schreiben an das Bundeskanzleramt «mit Skepsis», weil man sich dadurch «möglicherweise in eine Art. 18 B-VG-Problematik verstricken würde, sodaß abzuwägen wäre der Gewinn durch weniger legislativen Aufwand durch den Verlust an Rechtssicherheit.»⁴⁷

4.2 Eigene Ansicht

[Rz 53] Persönlich schließe ich mich aus folgenden Gründen der Meinung des Verfassungsgerichtshofes an:

[Rz 54] Würde man staatsrechtliche Vereinbarungen als eigene Rechtsquelle im Sinne von Staatsverträgen nach Art. 50 B-VG betrachten, würde das meines Erachtens drei Bauprinzipien unserer Verfassung *jedenfalls* tangieren:

[Rz 55] Dem **demokratischen Prinzip** zufolge geht das Recht vom Volk aus. Das Volk wird repräsentiert durch das Parlament bzw. den Landtag. Das Parlament bzw. der Landtag hat jedoch schon bei der derzeitigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes wenig Möglichkeit auf den Inhalt der Vereinbarung Einfluss zu nehmen. Diesen abzuändern ist mehr oder weniger nicht möglich. Ohne die spezielle Transformation würde die Rechtssetzung wie bei Gesetzen beinahe völlig an den Parlamenten vorbei «passieren» – im wahrsten Sinne des Wortes. Natürlich ist es möglich, die Parlamente vorweg einzubinden, aber Ob und Wie sind unterschiedlich oder teilweise gar nicht geregelt und beruhen daher mehr oder weniger auf «good will». Diesem Demokratiedefizit und einer weiteren eklatanten Schwächung der Parlamente – durch die «Hintertür» – stehe ich entschieden dagegen.

[Rz 56] Das zweite Grundprinzip, das betroffen wäre, ist das **gewaltenteilende**. Bei Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG wird der Inhalt ganz überwiegend bereits bei Vertragsabschluss – sozusagen der ersten Stufe – von der Verwaltung ausgearbeitet und die Gesetzgebung hat rechtlich und faktisch, mit Ausnahme des Beschließens eines Vorbehalts, wobei aber wiederum nicht gesichert ist⁴⁸, ob das jeweilige Parlament dabei auch den Text abändern könnte, nicht einmal die Möglichkeit, sich inhaltlich einzubringen.

[Rz 57] Bei einem Round Table zum Thema «Intergovernmentale Beziehungen in Österreich» im März 2009 haben Vertreterinnen und Vertreter von Lehre und Praxis darauf hingewiesen, «dass Verantwortlichkeiten «verschwimmen» und dieser Umstand letztlich zum Unterlaufen des Prinzips der Gewaltenteilung führt. Die Verlagerung parlamentarischer Aufgaben auf die Verwaltung könnte eine schleichende Verwässerung des gewaltenteilenden Prinzips mit sich bringen. «Unbehandelt» könnte das die Gefahr einer Flut an Vereinbarungen bergen und langfristig Probleme der Rechtssicherheit nach sich ziehen.»⁴⁹

⁴⁷ VST-215/25-1983 vom 14. September 1983, 7.

⁴⁸ Vgl. STÖGER, Der Vorbehalt zum völkerrechtlichen Vertrag und die Gewaltenteilung, ZfV 2012, 1.

⁴⁹ Round Table zu Intergovernmentale Beziehungen in Österreich, 16. März 2009.

[Rz 58] Durch den Verfassungsgerichtshof eindeutig klargestellt und dennoch umstritten ist die mögliche Berührung des **bundesstaatlichen Prinzips**⁵⁰. In Wissenschaft und Lehre wird grundsätzlich sehr wohl die Möglichkeit gesehen, eine Änderung der Bundesverfassung auch im Hinblick auf die Kompetenzen zum Gegenstand einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zu machen⁵¹. Der Gesetzeswortlaut des Art. 15a B-VG würde das auch zulassen. Das nationale Parlament hätte die Änderung sodann durch Bundesverfassungsgesetz zu beschließen. Eine Gesamtänderung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG wäre freilich nicht durch Art. 15a B-VG⁵² gedeckt.

[Rz 59] Allerdings können Art. 15a Vereinbarungen kein Dauerinstrument zur Umgehung der Kompetenzregelungen sein. So lautete auch die diesbezügliche Aussage eines Teils der Mitglieder des Ausschusses 5: «...vielmehr sollte die Notwendigkeit zum Abschluss von Verträgen zur Lösung von Problemen durch Neuordnung der Kompetenzatbestände und neue Instrumente für das Zusammenwirken der Gesetzgebungsorgane von Bund und Ländern gemildert werden.⁵³» Mit anderen (eigenen) Worten: Dass man die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG überhaupt (immer öfter) benötigt, ist schon ein Indiz für die Notwendigkeit einer Neuordnung der Kompetenzen.

[Rz 60] Im Sinne der im Rahmen des Österreich Konvents geborenen Idee einer «Drei-Säulen-Theorie» könnten in der Säule der verflochtenen Bund-Länder-Kompetenzen (neben zwei exklusiven Säulen der Bundes- und Länderkompetenzen) Materien genannt werden, über die unmittelbar anwendbare Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander abgeschlossen werden könnten⁵⁴. Ein Modell dafür könnte sich im weitesten Sinne im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland finden. Unter dem Titel «Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit» werden im Art. 91b und Art. 91c konkrete Materien⁵⁵ aufgezählt, für die Bund und Länder gemeinsame Vereinbarungen abschließen können.

[Rz 61] Unter gleichzeitiger verfassungsrechtlicher Erweiterung bzw. Adaptierung des Rechtsschutzes würde eine derartige Schaffung einer eigenen Rechtsquelle in konkret überschaubaren einzelnen Kompetenzbereichen Rechtssicherheit schaffen. Kommt man zu keiner Einigung in den Bereichen, so können die Länder eigene Gesetze erlassen. Diese könnten selbstverständlich auch die Normunterworfenen binden, weil von einem Abschluss von Vereinbarungen in den dann aufgezählten Bereichen geradezu ausgegangen werden würde. Zu diesen Bereichen gehören jedenfalls von den so genannten Querschnittsmaterien die Raumordnung, die Katastrophenhilfe und der Umweltschutz, aber auch die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht unter den Ländern untereinander.

[Rz 62] Alternativ könnten die Parlamente auch öfter von ihrem Recht Gebrauch machen, eine Vereinbarung abzulehnen oder einen Vorbehalt⁵⁶ bei der Genehmigung auszusprechen. Der

⁵⁰ THIENEL, in: *Korinek / Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, zu Art. 15a, Rz. 24, gestützt auf VfSlg 10.292/1984.

⁵¹ THIENEL, in: *Korinek / Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, zu Art. 15a, Rz. 23.

⁵² Art. 15a Abs. 1 B-VG verweist expressis verbis auf Art. 50 Abs. 3 B-VG; Art. 50 Abs. 3 verweist auf Art. 42 Abs. 1 bis 4 B-VG und nicht auf Art. 44 B-VG.

⁵³ Siehe Österreich Konvent, Plenarvorlage Bericht Ausschuss 5, 110. Siehe FN 44

⁵⁴ Vgl. ÖHLINGER, *Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich*, in: *Bußjäger / Larch* (Hrsg.), *Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich Konvents*, 2004, 57.

⁵⁵ Vgl. z.B. Wissenschaftliche Forschung, Hochschulwesen.

⁵⁶ Vgl. Art. 2 lit d des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK). Für Ländervereinbarungen gelten die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes nur dann, wenn nicht durch übereinstimmende Verfassungsge-

Aufwand wäre freilich ein größer, weil die Vereinbarung, wenn nicht nur gegen einen Teil ein Vorbehalt eingebracht werden kann und der andere Teil der Vereinbarung trotz Vorbehalts oder Verweigerung der Genehmigung in Kraft tritt, «zurück an den Verhandlungsstart» müsste. Die Realität ist aber ohnedies eine andere. Wenn nämlich die Regierung und die Landeshauptleute eine Vereinbarung einmal unterzeichnet haben, ist es äußerst unwahrscheinlich, dass die Parlamente genau das ablehnen, was die von ihnen legitimierten Organe bereits durch ihre Unterschrift gutgeheißen haben.

[Rz 63] Darüber hinaus sollten die Landtage ohnehin vor Unterzeichnung jedenfalls über alle Vereinbarungen informiert sein, durch die auch sie gebunden werden. In manchen Ländern ist dieses Recht des Landtages sogar ausdrücklich in der Landesverfassung⁵⁷ verbrieft, in anderen basiert die Information durch vorausschauende Planung der Gesetzesvorhaben. Aber selbst wenn eine Informationspflicht vorliegt, sieht die Praxis oftmals anders aus und erfolgt die Information der Landtage erst dann, wenn die Vereinbarung nicht mehr (grundlegend) geändert werden kann.

5 Verfahren zum Abschluss einer Vereinbarung

5.1 Allgemeines



[Rz 64] Die Bundesverfassung regelt, wer eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG abschließen darf, dass allenfalls das Parlament einzubinden und sie kundzumachen ist. Ländervereinbarungen sind nach Abschluss unverzüglich der Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen. Darüber hinaus ist das Verfahren bundes(verfassungs)gesetzlich nicht determiniert. Die Landesverfassungen enthalten zum Teil unterschiedliche Verfahrensregeln in Bezug auf die länderinterne Willensbildung⁵⁸.

[Rz 65] Mangels näherer rechtlicher Vorgaben sowie auf Grund potenziell zahlreicher unterschiedlicher Vertragspartner (alle Bundesministerien, alle Länder) divergiert die Vorgehensweise besonders bei der Erarbeitung einer Vereinbarung beinahe bei jedem Verfahren mehr oder weniger, ohne dass dies der Inhalt erfordern würde.

[Rz 66] Dieses Verfahren zu harmonisieren und optimieren ist die Aufgabe einer Arbeitsgruppe⁵⁹ der Länder und der Verbindungsstelle der Bundesländer, die unter Beteiligung des Bundeskanzleramtes im Frühling 2013 ihre Arbeit aufgenommen hat. Ergebnis soll eine Checkliste und «Tool-Box» sein, aus der man im besten Fall modularweise je nach Art der Vereinbarung, Vertragspartner und Sachverhalt so weit wie möglich vorgefertigte Bausteine zueinander fügt.

setze der Länder anderes bestimmt ist. Vgl. Art. 15a Abs. 3 B-VG.

⁵⁷ Vgl. z.B. in der Steiermark Art. 8 L-VG oder auch Art. 50 des Salzburger L-VG.

⁵⁸ Siehe 2.1.

⁵⁹ Eingerichtet gemäß dem Beschluss der Leiter der Verfassungsdienste der Länder bei deren Tagung am 29. Jänner 2013 in Wien.

Damit soll zum einen die Entstehung einer Vereinbarung vereinfacht und vereinheitlicht werden, um möglichst effizient und effektiv arbeiten zu können. Zum anderen soll damit aber auch ein gewisses rechtliches Qualitätsniveau jeder Vereinbarung garantiert werden.

[Rz 67] *Rosner* hat sich dem Thema der Erzeugung von Ländervereinbarungen bereits 2003 bei den Ersten Klagenfurter Legistik-Gesprächen gewidmet⁶⁰ und dabei festgestellt, dass das Verfahren grundsätzlich aus zwei unterschiedlichen Abschnitten besteht: dem informellen Teil der Erstellung des Textes und dem tatsächlichen formalen Abschlussverfahren. *Rosner* hat seine Untersuchung auf Vereinbarungen zwischen den Ländern untereinander (Art. 15a Abs. 2 B-VG) beschränkt. Die Feststellung der Zweiteilung trifft aber meiner Erfahrung nach auf alle Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zu. Es existiert ein Schreiben des Bundeskanzleramtes⁶¹, das sich mit «Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG; praktische Vorgangsweise» beschäftigt. In diesem Schreiben ist auch von dem ein- und zweiaktigen Abschlussverfahren die Rede und werden beide in Folge dargestellt. Auch *Öhlinger*⁶² spricht von einem einfachen und einem zusammengesetzten Verfahren, je nach erforderlicher Beteiligung der Parlamente.

- Der «erste Teil» beginnt mit einer Initiative des Bundes, eines Landes bzw. mehrerer Länder (beispielsweise einer Länderexpertenkonferenz).

[Rz 68] Bei **Vereinbarungen zwischen dem Bund und einem Land** geht die Initiative oft von diesem Land aus, wenn das Land ein größeres Interesse an der Zusammenarbeit mit dem Bund hat als umgekehrt. Das ist z.B. der Fall bei Vereinbarungen über die Tragung von Kosten. Man denke an die Vereinbarungen über Nationalparks, Rettungshubschrauber, Vorhaben von Bedeutung u.a.

[Rz 69] **Vereinbarungen zwischen dem Bund und allen Ländern** können ebenso sowohl vom Bund als auch von den Ländern initiiert werden. Ein Beispiel für überwiegendes Bundesinteresse ist die Vereinbarung über die Abgeltung stationärer medizinischer Versorgungsleistungen von öffentlichen Krankenanstalten für Insassen von Justizanstalten. Ein Beispiel für eine Vereinbarung mit überwiegendem Länderinteressen oder auch beiderseitigem Interesse ist zum Beispiel die Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus.

[Rz 70] **Vereinbarungen zwischen den Ländern** untereinander liegen oft rechtsharmonisierende, ökonomische Ziele zu Grunde, an denen jedes Land in der Regel gleichermaßen interessiert ist.

[Rz 71] Bemerkenswert ist, dass sich der Ursprung der Initiative in den letzten 28 Jahren Erfahrung mit Art. 15a – Vereinbarungen von der Verwaltungs- auf die politische Ebene verschoben hat⁶³. In einem Aktenvermerk des Landes Oberösterreich aus dem Jahr 1978 heißt es wörtlich: «Wie die Erfahrung zeigt, geht der Anstoß zur Ausarbeitung von Vereinbarungsentwürfen in der Regel nicht von der politischen Ebene aus, sondern von der Verwaltung (Ämter der Landesregierung).» Und weiter: «Die politische Ebene wird vom jeweiligen Geschäftsapparat befasst, sobald ein Vereinbarungsentwurf fertig gestellt erscheint. Freilich schließt dies nicht aus, dass auf politischer Ebene anschließend noch Gespräche (Verhandlungen) geführt werden.»

[Rz 72] In den letzten Jahren ging die Initiative für Vereinbarungen gemäß Art. 15a Abs. 1 B-VG in der Regel vom Bund aus. Das trifft insbesondere auf Vereinbarungen zwischen allen Ländern und

⁶⁰ ROSNER, Das Verfahren zur Erzeugung von Ländervereinbarungen gem. Art. 15a Abs. 2 B-VG, Beitrag bei den Ersten Klagenfurter Legistik-Gespräche im November 2003.

⁶¹ GZ 600 472/3-VI/2/78.

⁶² ÖHLINGER, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, 1982, 23.

⁶³ Die tatsächliche Ausarbeitung bleibt der Verwaltung vorbehalten. Siehe 4.2.

dem Bund zu⁶⁴. Das betreffende Bundesministerium arbeitet einen Text aus und versendet ihn an die Vertragspartner⁶⁵. Zum Teil geschieht dies in völliger Verkennung des Rechtsinstruments der Vereinbarung, etwa wenn der Entwurf zur «Begutachtung» an die potenziellen Vertragspartner übermittelt wird⁶⁶. Diese bei Gesetzen vorgesehene Vorgangsweise sieht vor, dass die Begutachtenden eine Stellungnahme abgeben können, die berücksichtigt werden kann, aber nicht muss⁶⁷. Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG liegt jedoch ein völlig anderer Gedanke zugrunde, nämlich jener der freiwilligen partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, «die einseitigen Maßnahmen [...] bei weitem vorzuziehen ist⁶⁸.

[Rz 73] Dieser Textentwurf wird diskutiert und besprochen. Wird darüber Übereinstimmung in allen Punkten mit allen Vertragspartnern erzielt, so wird die Vereinbarung von allen Vertragspartnern unterzeichnet⁶⁹ und die unterschriebene Vereinbarung dem in der Vereinbarung jeweils festgelegten Depositar oder Verwahrer⁷⁰ übermittelt⁷¹. Dieser «sammelt» alle Unterschriften, übermittelt eine beglaubigte Abschrift der Vereinbarung und informiert die Vertragspartner, wenn die in der Vereinbarung festgelegte Anzahl an für die Gültigkeit einer Vereinbarung notwendigen Unterschriften eingelangt ist.

- Sodann werden die für die Genehmigung einer Vereinbarung durch den National- und Bundesrat und die jeweiligen Landtage notwendigen Schritte eingeleitet.

[Rz 74] Die einzelnen Regierungen fassen die Beschlüsse, die Vereinbarung den Parlamenten zur Genehmigung vorzulegen und legen sie mit dem Ersuchen vor, den Abschluss der Vereinbarung zu genehmigen.

[Rz 75] Sind die bundes- und landesinternen Voraussetzungen erfüllt, somit die Vereinbarung im parlamentarischen Verfahren beschlossen worden, dann teilt das der jeweilige Vertragspartner den anderen mit (=Ratifikation). Ist das bei allen für das In-Kraft-Treten notwendigen Vertragspartnern geschehen, wird die Vereinbarung – so vorgesehen – im jeweiligen Landes- bzw. Bundesgesetzblatt kundgemacht und tritt in Kraft.

[Rz 76] Für diejenigen Vertragspartner, deren Genehmigungsverfahren aus welchen Gründen auch immer länger dauert und deren Teilnahme an der Vereinbarung nicht zwingend für das In-Kraft-Treten erforderlich ist, tritt die Vereinbarung erst später in Kraft.

[Rz 77] Sieht eine Vereinbarung die Möglichkeit eines **Beitritts** eines Vertragspartners vor, so kann der Beitritt jederzeit erfolgen. Die Vereinbarung tritt für den beigetretenen Vertragspartner jedoch erst dann in Kraft, wenn der oben beschriebene landesinterne Prozess abgeschlossen ist.

⁶⁴ Auch wenn Grundsätze allenfalls mit der Landeshauptleuterkonferenz geklärt wurden.

⁶⁵ Dem versendeten Entwurf geht zwar oft ein (politisches) Übereinkommen (siehe auch FN 59) über die Grundzüge voraus, die Ausformulierung und das weitere Prozedere ist Aufgabe der Verwaltung.

⁶⁶ Vgl. Beschlüsse der Landesamtsdirektorenkonferenz am 30. März und 28. September 2012, VST-215/48 und 49; siehe 5.2.

⁶⁷ Vgl. jedoch die möglichen Konsequenzen in Bezug auf die Kostentragung durch die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl I 35/2009.

⁶⁸ ErlRV 182 BlgNR, XIII.GP, 19.

⁶⁹ Siehe 2. Gegebenenfalls wird zuvor die Genehmigung der Landesregierung eingeholt oder diese in Kenntnis gesetzt – je nach Vorgabe in der jeweiligen Landesverfassung.

⁷⁰ «Depositar» ist bei Vereinbarungen gemäß Art. 15a Abs. 1 oftmals das Bundeskanzleramt, bei Vereinbarungen gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG regelmäßig die Verbindungsstelle der Bundesländer.

⁷¹ Wenn die Genehmigung der Parlamente erforderlich ist, dann wird die Vereinbarung in der Regel «vorbehaltlich der Erfüllung der (landes-) verfassungsgesetzlichen Voraussetzungen» unterschrieben.

Somit kann eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG für verschiedene Länder unterschiedliche In-Kraft-Tretens-Daten haben.

5.2 Besondere Fragen in Bezug auf das Verfahren

[Rz 78] Die Durchführung eines **Begutachtungsverfahrens** ist rechtlich nicht geboten, jedoch schon oftmals beispielsweise von der Wirtschaftskammer gefordert worden. Auch die Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl I Nr. 35/1999 ist auf Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG nicht anzuwenden, weil ihr zufolge ausdrücklich nur Gesetzesentwürfe, Gesetzesvorschläge und beschlussreife Verordnungsentwürfe übermittelt werden müssen.

[Rz 79] Die Maßnahme der **Notifikation** auf Grund europarechtlicher Vorschriften kann allerdings auch bei Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG erforderlich sein.

6 Fazit und Ausblick

[Rz 80] Im Rahmen der Beschlussfassung der B-VG-Novelle 1974, mit der der Art. 15a B-VG eingeführt wurde, wurde der Zusatzantrag⁷² gestellt, verpflichtend einen Erlass zur Durchführung des Art. 15a B-VG auszuarbeiten. Dieser Antrag fand keine Mehrheit. Er zeigt aber ebenso wie die parlamentarische Diskussion, dass von Anfang an Unklarheiten in Bezug auf die Handhabung des Art. 15a B-VG vorhanden waren. Die Notwendigkeit, sich dieser anzunehmen, war in den vergangenen Jahrzehnten nur latent vorhanden, weil sich die Anzahl der Abschlüsse von Art. 15a-Vereinbarungen in Grenzen gehalten hat.

[Rz 81] Seit etwa einem Jahrzehnt kommt das Instrument der Art. 15a-Vereinbarungen auf unterschiedlichsten Gebieten (vermehrt) zum Einsatz. Damit sind einige Fragen virulent geworden, die einer Lösung zugeführt werden sollten. Zu diskutieren werden beispielsweise neben den inhaltlichen Bausteinen insbesondere die Art und Weise der Kommunikation und der Ablauf der Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern sein⁷³. Konkrete Fragen liegen in Bezug auf die Anwendung der Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes vor⁷⁴. Die in den Ländern unterschiedlichen Kundmachungsvorschriften bzw. unterschiedliche Kundmachungspraxis⁷⁵ kann zu Rechtsunsicherheit führen, selbst wenn die Vereinbarung keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechtsunterworfenen haben kann⁷⁶. Auch die Beendigung einer Vereinbarung⁷⁷ lässt nach wie vor Fragen offen. Diese kleine Auswahl an Problemfeldern könnte um einige rechtspolitische Bonmots⁷⁸ ergänzt werden, die für die Zukunft der Art. 15a Vereinbarung bedeutend sein

⁷² Vgl. Sten Prot NR XIII. GP, 111. Sitzung 11036.

⁷³ Vgl. insbesondere den Auftrag der Arbeitsgruppe, die von den Leitern der Verfassungsdienste der Länder im Jänner 2003 eingesetzt worden ist, FN 59.

⁷⁴ Vgl. Art. 15a Abs. 3 B-VG; Beispielsweise die Frage, ob bei der parlamentarischen Genehmigung ein Vorbehalt ausgesprochen werden kann und falls ja, welche Wirkungen bzw. Folgen dieser hat.

⁷⁵ Siehe 2.1 sowie als Beispiel: In manchen Ländern wird der Beitritt eines weiteren Vertragspartners kundgemacht, in anderen nicht.

⁷⁶ Siehe 4.

⁷⁷ ÖHLINGER/GRABENWARTER, Der Rücktritt Kärntens von der Grundversorgungsvereinbarung, migraLex 2005.

⁷⁸ BRICKNER, Jugendschutz: Einheitliche Gesetze fürs Partymachen, Der Standard 30. Dezember 2012.

könnten.

[Rz 82] Ziel ist, für die Prozesse vor, bei und nach Abschluss einer Vereinbarung sowie die Vereinbarungen selbst eine möglichst einheitliche, allgemein geltende Struktur unter Beibehaltung des flexiblen Charakters des Instruments zu finden. Im besten Fall sollten die Überlegungen in eine Art von bundes- und landesweit einheitlichen «Legistischen Richtlinien für Art. 15a Vereinbarungen» münden, damit das an sich sehr nützliche Rechtsinstrument – um mit Schäffer zu sprechen⁷⁹ – in Hinkunft mehr nützlich als schwerfällig sein wird.

7 Literatur

Adamovovich u.a., Österreichisches Staatsrecht, Band 1; Grundlagen, 2. Auflage 2011

Becker, Lachmayer, Oberleitner (Hrsg.), Gesetzgebung zwischen Politik und Bürokratie, Österreichischer Bundesverlag: 1994

Berka, Verfassungsrecht, 4. Auflage, 2012

Brickner, Jugendschutz: Einheitliche Gesetze fürs Partymachen, Der Standard 30. Dezember 2012

Bußjäger, Intergouvernementale Beziehungen in Österreich und politische Entscheidungsprozesse, in: *Bußjäger* (Hrsg.), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Wien 2010, 121

Bußjäger / Bär / Willi, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, 2006, 31

Bußjäger / Kössler, Die Föderalismusreform in Deutschland und ihre Erkenntnisse für die Verfassungsreform in Österreich, 2008

Bußjäger, Die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung vor dem Hintergrund des Österreich Konvents, in: *Bußjäger / Larch* (Hrsg.), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich Konvents, 2004, 11

Bußjäger / Larch, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, 2004, <http://www.foederalismus.at/contentit25/uploads/129.pdf>

Bußjäger, Die Instrumente der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung in Theorie und Praxis, in: *Bußjäger / Weiss* (Hrsg.), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, 2004

Funk, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung, 1980

Hammer, Länderstaatsverträge, 1992

Jablonek, Gliedstaatsverträge in der österreichischen Rechtsordnung, ZÖR: 1989, 246

Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Auflage 1988, 422

Koja, Die Auswirkungen der Bundesstaatsreform auf den Nationalrat und die Erfüllung seiner Aufgaben, in: *Griller / Korinek / Potacs* (Hrsg.), Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts, Festschrift Rill, 1995, 131

Korinek / Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kom-

⁷⁹ SCHÄFFER, Reformperspektiven für den Bundesrat, JRP 2007, 11.

mentar, Loseblatt, 8. Lieferung 2007

Lachmayer, Grundzüge einer Normentheorie, Zur Struktur der Normen dargestellt am Beispiel des Rechtes, Heft 62 der Reihe: Schriften zur Rechtstheorie, Duncker & Humblot: Berlin 1977

Lienbacher / Pürgy, Kooperativer Bundesstaat, in *Pürgy* (Hrsg.), *Das Recht der Länder, Band I*, 2012, 561

Mayer, B-VG, 4. Auflage 2007

Mayer / Rill / Funk / Walter, Neuerungen im Verfassungsrecht, 1976, 27

Morscher, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer, 1978

Morscher, Zur Transformation von Gliedstaatsverträgen, JBL: 1985, 19

Neuhold / Hummer / Schreuer, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 1997, Rz. 312

Öhlinger, Verfassungsrecht, 9. Auflage 2012

Öhlinger, Verträge im Bundesstaat, 1978

Öhlinger, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, 1982

Öhlinger, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich, in: *Bußjäger / Larch* (Hrsg.), *Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich Konvents*, 2004, 25

Öhlinger / Grabenwarter, Der Rücktritt Kärntens von der Grundversorgungsvereinbarung, *migr-Lex*: 2005, 38

Österreich Konvent, sämtliche Dokumente unter: www.konvent.gv.at (zuletzt geprüft am 12. März 2013)

Pernthaler, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesbericht Österreich, in: *Starck* (Hrsg.), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, 1988, 77

Pernthaler, Raumordnung und Verfassung, Bd. 3, 1990

Pernthaler, Neue Wege der Föderalismusreform, 1992

Pesendorfer, Der Landeshauptmann, 1986, 112

Rack, Die Wiener Vertragsrechtskonvention – Rückblick und Vorschau, *ÖJZ*: 1979, 533

Reinberg, Drei Jahre Praxis mit Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG, *ZfV*: 1978, 109

Rill, Gliedstaatsverträge, 1972

Rill / Schäffer, Die Rechtsnormen für die Planungskoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Raumordnung – Stand und Entwicklungsmöglichkeiten, Österreichische Raumordnungskonferenz, Schriftenreihe Nr. 6, 1975, 67

Rosner, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, 2000

Rosner, Das Verfahren zur Erzeugung von Ländervereinbarungen gem. Art. 15a Abs. 2 B-VG, Beitrag anlässlich der Ersten Klagenfurter Legistik-Gespräche, 20./21. November 2003

Schäffer, Kompetenzverteilung und Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat, *ZfV*: 1985, 357

Schäffer, Reformperspektiven für den Bundesrat, *JRP*: 2007, 11

Schambeck, Zur Gegenwartsfrage des österreichischen Föderalismus, *ÖJZ*: 1979, 477

Steiner, Landesregierung, in: *Pürgy* (Hrsg.), *Das Recht der Länder, Band I*, (2012) 299

Stöger, Der Vorbehalt zum völkerrechtlichen Vertrag und die Gewaltenteilung, *ZfV*: 2012, 1

Thaler, Die Vertragsschlußkompetenz der österreichischen Bundesländer, 1990

Walter / Mayer / Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht, 10. Auflage 2007

Weber, Kriterien des Bundesstaates, 1980;

Weber, Die mittelbare Bundesverwaltung, 1987, 137

Weber, Umweltschutz im Spannungsfeld von Bundes- und Landesrecht, in: *Morscher / Pernthaler / Wimmer* (Hrsg.), Recht und Politik im Bereich der Grundrechte, Festschrift Klecatsky, 1990, 282

Weber, Österreichs kooperativer Föderalismus am Weg in die europäische Integration, in: *Hengstschläger u.a.* (Hrsg.), Festschrift Schambeck, 1994

Weber, Die Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollziehungsaufgaben im Bundesstaat, in: *Bußjäger / Larch* (Hrsg.), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich Konvents, 2004, 1

Werndl, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, 1984

Zabukovec, Finanzausgleich durch Verträge, RFG: 2010, 180

Zehetner, Völkerrechtliche Modelle der Kooperation im Bundesstaat, 1989

Carmen Katharina Breitwieser, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Direktion Verfassungsdienst, Linz.