



universität
wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

Die Abkehr von der Bundesstaatlichkeit im politischen System Österreichs

Ein Vergleich der Bundesstaatlichkeit in Österreich, Deutschland und der Schweiz, die kritische Analyse der Bundesstaatlichkeit in Österreich, der Entwurf des Modells eines dezentralisierten Einheitsstaates für Österreich und Strategien für seine Durchsetzung

Verfasser

Mag. rer. soc. oec. Egon Steiner

Angestrebter akademischer Grad

Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, im August 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 092 300

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.- Doz. Dr. Gernot Stimmer

Kurzzusammenfassung

Die in Österreich praktizierte Bundesstaatlichkeit entspricht kaum den Normen – Direkte Demokratie und Subsidiarität unter Einschluss der fiskalischen Äquivalenz – der Theorien des Föderalismus, aber auch Werte wie Tradition, Bewahrung von ethnischer, religiöser, sprachlicher Vielfalt oder Machtbalance zwischen politischem Zentrum und Peripherie sind schwach ausgeformt bzw. nicht relevant.

Wie auch ein Vergleich mit Deutschland und der Schweiz zeigt, gibt es kaum rationale Argumente *für* die in Österreich praktizierte Form der Bundesstaatlichkeit, hingegen viele, die *dagegen* sprechen (Landtage und Bundesrat haben nur geringe Kompetenzen, Subsidiarität mit fiskalischer Äquivalenz ist nicht gegeben, besonders die Wirtschaft wünscht eine einheitliche Gesetzgebung für das gesamte Bundesgebiet, Kommunikation der politischen Machthaber mit einer politischen Öffentlichkeit ist kaum gegeben, für eine optimale Leistungserbringung sind die österreichischen Bundesländer zu klein, die bundesstaatliche Ausgestaltung des politischen Systems führt zu beträchtlichen finanziellen Mehrbelastungen für die BürgerInnen).

Diese Argumente lassen die Forderung nach einer Abkehr von der Bundesstaatlichkeit, verbunden mit einer tiefgreifenden Verfassungs- und Verwaltungsreform als gerechtfertigt erscheinen.

In einem nur in groben, richtungsweisenden Zügen gezeichneten Modell einer neuen politischen Struktur für Österreich werden die Gesetzgebungs-Kompetenzen der Länder an den Bund gegeben und die Landtage somit aufgelöst.

Die Beseitigung der Bundesstaatlichkeit kann nur durch kritische Bürger, vernetzt in der Organisationsform einer diskursiven Zivilgesellschaft nachdrücklich gefordert und initiiert werden. Nur mit Unterstützung einer breiten politischen Öffentlichkeit könnte es gelingen, den Einfluss progressiver Politiker zu stärken und ihnen eine grundlegende Verfassungsreform abzurufen.

Abstract

The federalism practised in Austria hardly corresponds to the norms of theories of federalism – direct democracy and subsidiarity including fiscal equivalence. But also values like tradition, conservation of ethnical, religious and linguistic variety or balance of political power between the political centre and the periphery are weekly cultivated or not relevant, correspondingly.

The comparison between Germany, Switzerland and Austria indicates hardly a rational argument speaking *for* federalism as it is practised in Austria, but a lot of them speaking *against* it (i.e. the institutions Bundesrat and Landtage have no significant competences; because of lack of direct taxes levied by the Bundesländer competition between the Bundesländer is almost inexistent; particularly economic companies ask for standardized legislation; the Austrian Bundesländer do not reach the optimal size for efficient performance; due to the federal structure the financial burdens of Austrian tax payers are enormous).

These arguments justify the demand for an abolition of the federal system in Austria which should come along with a fundamental reform of constitution and administration.

In a rough model of a new political structure in Austria the legislative competencies of the Länder will be transferred to the federal parliament and thus the Landtage will be dissolved.

The abolition of the federal system in Austria can be emphatic demanded and initiated only by critical citizens integrated in a discursive civil society. Only with support of a widespread political public the strengthening of influence of progressive politicians willing to perform a profound reform of constitution could be successful.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	8
2	Einleitung.....	12
2.1	<i>Forschungsgegenstand</i>	<i>12</i>
2.2	<i>Definition.....</i>	<i>13</i>
2.3	<i>Forschungsfragen.....</i>	<i>14</i>
2.4	<i>Methode.....</i>	<i>14</i>
2.5	<i>Abgrenzung:.....</i>	<i>19</i>
3	Der Föderalismus.....	20
3.1	<i>Die Föderalismus-Theorie des Althusius.....</i>	<i>23</i>
3.2	<i>„Europa steht auf dem Spiel“ – Die Theorie der Regionen des Denis de Rougemont.....</i>	<i>30</i>
3.2.1	<i>Die Notwendigkeit der Überwindung des Nationalstaates ..</i>	<i>31</i>
3.2.2	<i>Die Vision einer europäischen Föderation</i>	<i>34</i>
3.3	<i>Staatswissenschaftliche Theorien des Bundesstaates</i>	<i>44</i>
3.3.1	<i>Dualistische (Staatenstaats-) Theorien.....</i>	<i>45</i>
3.3.2	<i>Die monistischen Bundesstaatstheorien.....</i>	<i>46</i>
3.3.3	<i>Die dreigliedrigen Bundesstaatstheorien</i>	<i>46</i>
3.4	<i>Resümee.....</i>	<i>47</i>
4	Die Geschichte des Föderalismus in Deutschland, der Schweiz und Österreich	49
4.1	<i>Die geschichtliche Entwicklung des Bundesstaates in Deutschland.</i>	<i>49</i>
4.1.1	<i>Die nachnapoleonische Zeit.....</i>	<i>50</i>
4.1.2	<i>Das Zweite Deutsche Reich.....</i>	<i>51</i>
4.1.3	<i>Die Weimarer Republik.....</i>	<i>54</i>
4.1.4	<i>Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland</i>	<i>58</i>
4.2	<i>Die geschichtliche Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates.....</i>	<i>62</i>
4.3	<i>Die geschichtliche Entwicklung des Föderalismus in Österreich</i>	<i>67</i>

4.3.1	Die Ausbildung der feudalen Landesherrschaften im Spätmittelalter in Deutschland (bzw. Österreich)	67
4.3.2	Die Bildung der österreichischen Länder	69
4.3.3	Die Entwicklung der Habsburgermonarchie nach dem Westfälischen Frieden	71
4.3.4	Die nachnapoleonische Zeit.....	72
4.3.5	Die Revolution 1848/49 und die Folgen.....	73
4.3.6	Das Februarpatent 1861.....	74
4.3.7	Die Dezemberverfassung 1867	76
4.3.8	Der Bundesstaat in der Ersten Republik.....	78
4.3.9	Der Bundesstaat in der Zweiten Republik.....	90
4.4	<i>Resümee</i>	93
4.4.1	Deutschland.....	93
4.4.2	Schweiz	94
4.4.3	Österreich	94
5	Vergleich der bundesstaatlichen Ausgestaltung in Deutschland, der Schweiz und Österreich.....	97
5.1	<i>Geographische und demographische Daten</i>	97
5.2	<i>Vielfalt als Basis der Bundesstaatlichkeit</i>	106
5.2.1	Ethnische Wurzeln.....	106
5.2.2	Sprachen und Dialekte.....	107
5.2.3	Religionen.....	111
5.3	<i>Institutionelle Strukturen des Bundesstaates in Deutschland, der Schweiz und Österreich</i>	113
5.3.1	Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern....	114
5.3.2	Die Zweite Kammer im Bundesstaat.....	119
5.3.3	Der Finanzausgleich	127
5.3.4	Der kooperative Föderalismus	135
5.4	<i>Direkte Demokratie</i>	143
5.5	<i>Resümee</i>	147

6	Auswirkungen der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer.....	156
6.1	<i>Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft</i>	156
6.2	<i>Die Auswirkungen auf den österreichischen Föderalismus.....</i>	159
6.2.1	Das Übergewicht der Regierungen gegenüber den Parlamenten	159
6.2.2	Die Rolle der österreichischen Länder	161
6.3	<i>Resümee.....</i>	171
7	Kritische Betrachtung der Bundesstaatlichkeit Österreichs.....	173
7.1	<i>Negative Aspekte der Bundesstaatlichkeit.....</i>	173
7.1.1	Rechtfertigungsbedarf.....	173
7.1.2	Labilität	175
7.1.3	Traditionsabhängigkeit.....	175
7.2	<i>Kritische Betrachtung der Rechtfertigungs-Argumente für die österreichische Bundesstaatlichkeit.....</i>	177
7.2.1	Argument 1: Regionale Gewaltenteilung und Selbstbestimmung	177
7.2.2	Argument 2: Arbeitsteilung (Ausdifferenzierung staatlicher Aktivitäten).....	179
7.2.3	Argument 3: Demokratie und Integration	180
7.2.4	Argument 4: Stabilität und Konfliktregelung.....	187
7.2.5	Argument 5: Föderalistische Machtbalance	188
7.2.6	Argument 6: Leistungsfähigkeit des föderativen Systems.....	189
7.3	<i>Österreich, ein Bundesstaat zentralistischer Ausgestaltung</i>	197
7.4	<i>Die Machtverhältnisse in den Ländern.....</i>	201
7.4.1	Die Ohnmacht der Landtage.....	201
7.4.2	Die Macht der Landeshauptleute	203
7.5	<i>Föderalismus und Identität (Heimat)</i>	207
7.5.1	Der Begriff Heimat	208
7.5.2	Bundesländer und Heimat (Identität)	215
7.6	<i>Resümee.....</i>	220

8	Kosten der Bundesstaatlichkeit in Österreich.....	226
8.1	<i>Ökonomische Theorien des Föderalismus.....</i>	226
8.1.1	Kernaussagen der traditionellen ökonomischen Theorie ..	227
8.1.2	Die Weiterentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus	229
8.2	<i>Die Kosten in föderativen und unitarischen Staaten</i>	232
8.3	<i>Einsparungspotential in Österreich durch Beseitigung der Bundesstaatlichkeit und Straffung der Verwaltung</i>	235
8.3.1	Kosten durch das Fehlen der fiskalischen Äquivalenz	235
8.3.2	Einsparungspotential durch Straffung von Verwaltungsabläufen, eine Studie der WKÖ	238
8.3.3	Einsparungspotenzial durch die Beseitigung der Bundesstaatlichkeit.....	250
8.3.4	Kosten durch fragwürdige Projekte der Bundesländer am Beispiel des Projektes Koralmbahn	254
8.3.5	Volkswirtschaftliche Verluste durch die Bindung von hochqualifizierten Arbeitnehmern in unproduktiver Verwaltung	262
8.4	<i>Resümee.....</i>	264
9	Das Modell eines dezentralisierten Einheitsstaates Österreich	266
9.1	<i>Die Gesetzgebung</i>	266
9.1.1	Der Nationalrat.....	267
9.1.2	Der Bundesrat.....	267
9.2	<i>Die Vollziehung</i>	269
9.2.1	Der Bundespräsident	269
9.2.2	Die Bundesregierung	269
9.2.3	Weisungsfreie Bundes-Verwaltungsbehörden	270
9.2.4	Verfassungsrechtlich vorgesehene sonstige Bundesbehörden	271
9.2.5	Sonstige Einrichtungen des Bundes	271
9.2.6	Die Vollziehung in den Ländern	272
9.3	<i>Zusätzliche Kontrolleinrichtungen bzw. Gesetze.....</i>	275

9.3.1	Direkte Demokratie	275
9.3.2	Personalvertretungswahlen im öffentlichen Körperschaften	276
9.4	Resümee.....	276
10	Strategie für die politische Durchsetzbarkeit eines dezentralisierten Einheitsstaates in Österreich	278
10.1	<i>Die Gesetzeslage hinsichtlich der Eliminierung der Bundesstaatlichkeit.....</i>	<i>280</i>
10.2	<i>Zivilgesellschaften.....</i>	<i>284</i>
10.3	<i>Die diskursive Zivilgesellschaft</i>	<i>285</i>
10.4	<i>Strategien zur Abkehr von der Bundesstaatlichkeit.....</i>	<i>293</i>
10.4.1	Der Aufbau der Zivilgesellschaft „Schlankes Österreich“ ..	294
10.4.2	Strategien und Aktivitäten	295
10.5	Resümee.....	297
11	Zusammenfassung	298
12	Anhang.....	313
12.1	<i>Literaturverzeichnis.....</i>	<i>313</i>
12.2	<i>Quellenverzeichnis Zeitungen, Zeitschriften</i>	<i>331</i>
12.3	<i>Online-Quellenverzeichnis</i>	<i>333</i>
12.4	<i>Beiträge aus Rundfunk und Fernsehen</i>	<i>340</i>
12.5	<i>Abbildungsverzeichnis</i>	<i>341</i>
12.6	<i>Tabellenverzeichnis</i>	<i>342</i>
12.7	<i>Abkürzungen.....</i>	<i>343</i>
12.8	<i>Curriculum Vitae Egon Steiner.....</i>	<i>344</i>

1 Vorwort

Der damalige steirische Landesrat Gerhard Hirschmann tat sich 1997 mit dem Vorschlag hervor, die neun Landtage und Landesregierungen abzuschaffen und statt dessen Österreich in drei Regionen aufzuteilen und in diesen Regionen jeweils Parlamente und Regierungen zu errichten. Dieser Vorschlag löste heftige Diskussionen aus, die allerdings nur kurz währten, denn das föderative System auch nur in Frage zu stellen schien gleichsam ein Sakrileg zu sein.

Mich persönlich hat der Vorschlag aufgerüttelt. Ich muss vorausschicken, ich hatte ein Studium der Handelswissenschaften absolviert, war im Beruf aufgegangen und hatte mich nie für Landespolitik interessiert. Die Bundesstaatlichkeit Österreichs war von mir als gegeben angenommen worden, ich war alle vier oder fünf Jahre zur Landtagswahl gegangen, denn Wählen ist eine demokratische Errungenschaft und daher Bürgerpflicht. Ich hatte „meine“ Partei, die durchaus nicht immer die selbe sein musste, angekreuzt, aber keinen Gedanken daran verschwendet, welchen Abgeordneten ich damit meine Stimme gab, noch welche Gesetze diese Abgeordneten eigentlich beschlossen. Von den politischen Akteuren kannte ich meist nur die Landeshauptleute und die Vorsitzenden mancher im Landtag vertretenen Parteien.

Hirschmanns Konzept setzte bei mir einen gedanklichen Prozess in Bewegung, der mich immer mehr zur Überzeugung kommen ließ, dass die Bundesstaatlichkeit Österreichs, insbesondere nach dem Beitritt zur Europäischen Union, nicht mehr zeitgemäß ist und wegen der Parallelstrukturen und Kompetenz-Wirrnisse die Staatsbürger extrem teuer zu stehen kommt. Die Pensionsreform von 2003, die eine beträchtliche Kürzung der zukünftigen Pensionen der heute Werktätigen und besonders der Jugend nach sich zieht, brachte mich zur Überzeugung, dass vor einer Kürzung der zukünftigen Pensionen der

heute Werktätigen die Beseitigung der aufwändigen und kostspieligen föderativen Parallel-strukturen Priorität haben sollte.

Unter Darlegung meiner Argumente forderte ich – zugegeben etwas naiv – den Sprecher der Grünen, Alexander Van der Bellen, auf, ein Volksbegehren zur Abschaffung der Landtage und Landesregierungen in die Wege zu leiten. Meine Wahl fiel auf die Grünen, weil ich annahm, dass diese von allen im Nationalrat vertretenen Parteien die wenigsten Machtpositionen in den Bundesländern innehatten. Die Antwort der Grünen lautete, dass Volksbegehren, wie schon der Name sagt, von den Staatsbürgern und nicht von politischen Parteien eingeleitet werden sollten; eine Argumentation, der kaum widersprochen werden kann. Zwischen den Zeilen konnte ich aber auch herauslesen, dass die Bundespartei der Grünen nichts, das den Interessen ihrer Parteifreunde in den Ländern entgegensteht, unternehmen werde.

Durch diesen Fehlschlag grundsätzlich nicht entmutigt, beschloss ich, mein Wissen um die österreichische Bundesstaatlichkeit zu erweitern, meine Kritikpunkte zu präzisieren, besonders aber die Möglichkeiten einer Abkehr vom Föderalismus im politischen System Österreichs zu erforschen. Am geeignetsten dafür erschien mir eine Dissertation.

Ich widme diese Dissertation meinen Kindern Manuel und Miriam und ihren Ehepartnern Trawat und Werner, sowie generell unserer Jugend mit der Aufforderung, dem politischen Alltag und seinen Entwicklungen gegenüber wachsam zu sein, überholte und verkrustete politische Institutionen nicht als gegeben hinzunehmen, sondern mit Hilfe aller vorhandenen legalen und demokratischen Mittel nach einer Veränderung zu streben, auch wenn dies am Anfang manchmal noch so aussichtslos erscheinen mag.

Denn: „Die öffentliche Freiheit verschwindet, wenn sie keine politisch aktiven und persönlich risikobereiten Fürsprecher mehr findet. An ihre

Stelle tritt dann die Herrschaft der gesetzgebenden Mehrheiten, die auf die Durchsetzung von Interessen gerichtet ist.“¹

An die folgenden Personen, die wesentlich zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen haben, möchte ich meinen herzlichen Dank richten:

Herrn **Univ.-Doz. Dr. Gernot Stimmer**, der mir als Erstbegutachter mit wissenschaftlichem Rat und Unterstützung beigestanden ist. Ich möchte mich auch dafür bedanken, dass ich bei ihm das beste Seminar (über die Europäische Identität), das ich je erlebte, besuchen durfte.

Herrn **Univ.-Doz. Dr. Johann Dvorak** für die Zweitbegutachtung. Er gab mir anlässlich der Präsentation meines Themas im Dissertantenseminar in einer lebhaft geführten wissenschaftlichen Diskussion wertvolle Hinweise und Ratschläge.

Frau **Mag. Anna Maria Hochhauser**, Präsidentin der Wirtschaftskammern Österreichs, für die Bereitstellung der Studie „Die Forderungen und Vorschläge der Wirtschaftskammer Österreich“, die anlässlich des Österreich-Konvent erstellt wurde und das Potenzial der möglichen Einsparungen im Zusammenhang mit einer umfassenden Verwaltungsreform aufzeigt.

Meiner Kommilitonin und lieben Freundin Frau **Dr. Susanna Cvitkovich** für die hervorragende Zusammenarbeit. Ohne ihre Initiative und ihr Vorbild hätte ich das Doktoratsstudium niemals begonnen.

¹ RÖDEL, Ulrich, Hannah Arendt und die Gefährdungen der Freiheit in einer säkularisierten politischen Ordnung. In: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.), Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1989, S 216

Meinem Freund Herrn **Kurt Brunovszky** für die fruchtbaren Diskussionen und Hinweise besonders für den geschichtlichen Teil, sowie für seine Geduld und Ausdauer beim Korrekturlesen.

2 Einleitung

2.1 Forschungsgegenstand

Ziel dieser Dissertation ist die Verifizierung der These, dass die in Österreich praktizierte Bundesstaatlichkeit föderalistischen Theorien in normativer Hinsicht nur begrenzt (z.B. wegen nur sehr begrenzter Beteiligung der Bürger an zwingenden politischen Fragenstellungen) entspricht, dass die Bürger (und damit die gesamte Volkswirtschaft) hingegen wegen parallellaufender gleichartiger Aufgabenstellung und Aufgabenerfüllung in Legislative und Exekutive in den Bundesländern, wegen des Fehlens der fiskalischen Äquivalenz², wegen des Bindens von hochqualifizierten Arbeitskräften (während für Industrie, Handel und Gewerbe Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutiert werden müssen) in unproduktiven Bereichen der Verwaltung, finanziell stärker belastet, als es in einem zentralistisch geführten Staat der Fall wäre, was eine Abkehr von der Bundesstaatlichkeit als gerechtfertigt erscheinen lässt.

Daraus folgernd soll das Modell eines dezentralisierten Einheitsstaates, das die Gesetzgebung ausschließlich beim Bund vorsieht, hinsichtlich der

² Nur nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, das auf der Forderung basiert, dass die Belastungen für den Bürger durch staatliche Steuerpolitik auf jener politischen Ebene erfolgen sollen, auf der auch die Verantwortlichkeit für die durch diese Steuern finanzierten Ausgaben angesiedelt sind, kann der Staatsbürger seine Ausgaben- und Einnahmenpräferenzen an einen eindeutigen Adressaten richten, und nur so kann er Fehlleistungen der Politik, also Präferenzabweichungen, durch Vertrauensentzug bei der Wahl sanktionieren. „Kompetenzverflechtung über politische Ebenen hinweg ist ebenso wie eine Steuerpolitik des >großen Topfes<, der die eigenständige Steuerhoheit unterer politischer Ebenen beschneidet und staatliche Leistungen auf allen politischen Ebenen weitgehend aus einer Hand finanziert, der sicherste Weg, um es dem Bürger unmöglich zu machen, seine Präferenzen im politischen Prozess geltend zu machen.“

Quelle: STURM, Roland, Bürgergesellschaft und Bundesstaat, Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur, Bertelsmann Stiftung Gütersloh, Konrad-Adenauer-Stiftung. Berlin, 2004, S 18

Verwaltung durch gewisse, den Ländern gewährte Autonomien aber weiter föderalistische Züge aufweist, als eine Alternative zum bestehenden politischen System vorgestellt werden.

Abschließend soll ein Prozedere erarbeitet werden, durch das ein Modell dieser Art in Österreich verwirklicht werden könnte.

Der ursprüngliche Leitgedanke dieser Arbeit war die reine Fokussierung auf die durch die österreichische Bundesstaatlichkeit verursachte höhere Steuerbelastung für die Staatsbürger, sowie Reflexionen über die - in einer vermachteten, massenmedial beherrschten Öffentlichkeit - Möglichkeit der Erzwingung einer grundlegenden Staatsreform, die in einer Eliminierung der Bundesstaatlichkeit mündet.

Kosten allein können aber nicht Antrieb für eine so grundlegende Staatsreform sein, es müssen auch die Werte der Bundesstaatlichkeit einer genauen Untersuchung unterzogen und auf ihre Relevanz für den Bürger überprüft werden, wodurch die Arbeit um die Analyse über das Gewicht dieser Werte in der österreichischen Bundesstaatlichkeit erweitert wird. Da bei der Unterstützung der österreichischen Bundesstaatlichkeit durch die Bürger die emotionelle Komponente eine wesentliche Rolle zu spielen scheint, wird auch das Thema Heimat und Identität beleuchtet.

2.2 Definition

Der Begriff Bundesstaatlichkeit wird in dieser Arbeit als *eine* verfassungsrechtliche Konkretisierung des Oberbegriffes Föderalismus verstanden, welcher das weite Feld, ausgehend von einem losen Verbund einzelner Staaten über den Staatenbund bis eben zum Bundesstaat, umspannt.

Entsprechend der staatswissenschaftlichen Dualistischen Staatstheorie existieren in einem Bundesstaat auf ein und demselben Territorium mehrere Staaten: sowohl das Ganze (der Bund), als auch die Glieder (die

Gliedstaaten) haben die Eigenschaft, eigene Staaten zu sein³. Die Staatsgewalt und ihre Organe sind zwischen Bund und Gliedstaaten grundsätzlich geteilt und voneinander unabhängig; es können aber auch „gemeinsame“ Organe vorgesehen sein, was die diffizile und komplexe Ausgestaltung dieser Staatsform, insbesondere auch hinsichtlich des „Sitzes der Souveränität“ unterstreicht⁴.

2.3 Forschungsfragen

Die Fragestellung gliedert sich in die folgenden Hauptpunkte:

- 1) Wodurch unterscheiden sich Entstehungsgeschichte und politische Ausformung der Bundesstaatlichkeit in Deutschland, der Schweiz und Österreich und inwiefern entspricht die jeweilige bundesstaatliche Ausformung föderalistischen Theorien?
- 2) Welche Kritikpunkte können gegen die Bundesstaatlichkeit Österreichs vorgebracht werden?
- 3) Welche Einsparungen könnten bei einer Abkehr von der Bundesstaatlichkeit in Österreich erzielt werden?
- 4) Wie könnte die Abkehr von der Bundesstaatlichkeit im politischen System Österreichs durchgesetzt werden?

2.4 Methode

Beantwortung der Forschungsfragen:

Ausgangspunkt für die Beantwortung der Forschungsfragen ist die Bildung eines theoretischen, normativen Rahmens oder Maßstabes (der Föderalismus-Theorien, gestützt auf Primär- und Sekundär-Literatur und

³ Siehe WEBER, Karl, Kriterien des Bundesstaates, Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschlands und Österreichs, Wilhelm Braumüller, Wien, 1980, S 66ff

⁴ Siehe PERNTHALER, Peter, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Zweite, völlig überarbeitete Auflage, Verlag Springer, Wien-New York, 1996, S 294

ergänzt durch von Föderalisten häufig verwendete Argumente für den Föderalismus).

In Beantwortung der Forschungsfrage 1) wird in den Kapiteln 4 und 5, mit Hilfe von Literatur die empirische Ausformung der Bundesstaatlichkeit in den Ländern Deutschland, Schweiz und Österreich verglichen und im Verhältnis zu dem in Kapitel 3 erstellten normativen Rahmen gemessen.

Forschungsfrage 2) wird in einer empirisch-kritischen Analyse der in Österreich praktizierten Bundesstaatlichkeit insbesondere in Bezug auf deren Entsprechung hinsichtlich der Argumente der Föderalisten, in Kapitel 7, gestützt auf Literatur und aktuelle Zeitungsartikel untersucht und beantwortet. Da der in Österreich praktizierte Föderalismus sachlich-inhaltlich schwer zu rechtfertigen ist, wird im Abschnitt 7.5 über Heimat und Identität die emotionelle Komponente der Bundesstaatlichkeit untersucht.

In Beantwortung der Forschungsfrage 3) wurden, mittels Literatur, aktuellen Zeitungsberichten und einer Studie der Österreichischen Wirtschaftskammer (erstellt anlässlich des Österreich-Konvents) empirisch-deduktiv vier Ansätze erarbeitet, durch die beträchtliche finanzielle Einsparungen zu erzielen wären (Kapitel 8).

Nach einer kurzen Darstellung der diskursiven Zivilgesellschaft Habermas', die als Paradigma für eine politische Öffentlichkeit in Österreich dienen könnte, durch die allein eine Abkehr von der Bundesstaatlichkeit zu erzwingen wäre, wird Frage 4) mit Hilfe von Literatur theoretisch-induktiv beantwortet (Kapitel 10).

Inhaltliche Verfahrensweise

Um den theoretischen Rahmen oder Wertemaßstab zu errichten, werden in einem einführenden Kapitel die Föderalismustheorien des Johannes

Althusius sowie Denis de Rougemont dargestellt. Für beide Theorien sind zwei Werte grundlegend: (1) die Teilnahme der Bürger an der politischen Gestaltung in Form von lebendiger fortdauernder Kommunikation mit den die politische Macht Innehabenden, denen diese – die Macht – von den Bürgern nur für begrenzte Zeit übertragen wurde (Direkte Demokratie), sowie (2) Aufgaben sollen, soweit dies möglich erscheint, auf den unteren Ebenen der föderalen Hierarchie unter Einbeziehung der Bürger gelöst werden (Subsidiarität, unter Anwendung der fiskalischen Äquivalenz).

Die Entstehungszeiträume der beiden Theorien⁵. liegen zirka 350 Jahre auseinander, demgemäß gehen beide Autoren von unterschiedlichen Ansätzen aus, womit sie zu teils unterschiedlichen Ausgestaltungen. (auf der mittleren Ebene, Landesfürstentum bei Althusius, Regionalismus bei Rougemont), kommen. Sowohl Landesfürstentum (wegen nicht vom Bürger übergebener und auf die Lebenszeit ausgedehnte Macht) als auch Regionalismus (wegen Realitätsferne – Nationalstaaten können kaum veranlasst werden, ihre Macht abzugeben; überdies erhebt sich dabei die Frage, wer für die Sozialpolitik, die gegenwärtig in die Kompetenz der Nationalstaaten fällt, zuständig wäre) können als Schwachstellen der

⁵ Althusius am Anfang des 17. Jahrhunderts musste offenbar die „von oben“ eingesetzten feudalen Landesherren in seiner Theorie berücksichtigen und sah als Ausgangspunkt jeder Rechtsetzung das „göttliche Gesetz“ vor.

Quelle: NITSCHKE, Peter, Die föderale Theorie des Althusius. In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, S 252f

Rougemont mit seiner in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstandenen Theorie hingegen steht für die zwingende Auflösung des seiner Ansicht nach unheilbringenden Nationalstaates ein. Er sieht die Idealvorstellung einer funktionierenden Gemeinde als modernes Ebenbild der Agora im antiken Griechenland, mehrere Gemeinden auf freiwilliger Basis und für frei gewählte, nicht allein zu bewältigende Aufgabenbereiche zusammengefasst in Regionen, die sich für Aufgaben kontinentalen und globalen Ausmaßes zu einer föderativen europäischen Vereinigung zusammenschließen.

Quelle: ROUGEMONT, Denis de, Die Zukunft ist unsere Sache, Klett-Cotta im Deutschen Taschenbuch Verlag, Stuttgart, 1987, S 271ff

jeweiligen Theorie angesehen werden und werden daher in dem Wertemaßstab nicht berücksichtigt.

Zusätzlich zu den beiden Normen - Direkte Demokratie und Subsidiarität - fließen die von Föderalisten⁶ immer wieder genannten Wertvorstellungen wie Tradition, Bürgernähe, Bewahrung von Vielfalt, Identität, Machtbalance zwischen Zentrum und Peripherie etc., als Grundsätze des Föderalismus in den Wertemaßstab ein.

In einem Vergleich der Bundesstaaten Deutschland, Schweiz und Österreich wird analysiert, was die Triebkräfte zu deren Gründung waren, bzw. inwieweit die Prinzipien der Bundesstaatlichkeit (Direkte Demokratie, Subsidiarität bei fiskalischer Äquivalenz, Bewahrung von ethnischer, religiöser, sprachlicher, kultureller Vielfalt, Identität, politische Machtbalance zwischen Zentrum und Peripherie) verwirklicht sind.

In der Folge wird untersucht, welche Auswirkungen der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union für die Legislative in den Bundesländern nach sich zog, da viele Aufgaben, die bisher in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Länder fielen, nunmehr durch Verordnungen und Richtlinien in Brüssel zentral geregelt werden.

Anschließend werden die folgenden Themen einer kritischen Analyse unterzogen:

- Negative Argumente der Bundesstaatlichkeit im Allgemeinen (Rechtfertigungsbedarf, Labilität, Traditionsabhängigkeit)

⁶ Siehe ESTERBAUER, Fried, Föderalismus aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: ESTERBAUER, Fried und THÖNI, Erich (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Signum Verlag, Wien, 1981, S 22ff; PERNTHALER, Peter: Der österreichische Föderalismus im Spannungsfeld von ökonomischen Notwendigkeiten und politisch-historischer Identität. In: Pernthaler, P., Bußjäger, P., (Hrsg): Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Braumüller, Wien, 2001, S 15ff

- Die von Föderalisten⁷ vorgebrachten Argumente für den österreichischen Föderalismus
- Die Ausgestaltung des Bundesstaates Österreich, die manche zentralistische Elemente aufweist
- Die Machtverhältnisse zwischen Legislative und Exekutive in den Ländern
- Der Einfluss der Bundesstaatlichkeit auf die Ausbildung von Heimatgefühl (Identität)

Den Abschluss der kritischen Betrachtungen bildet ein eigenes Kapitel über das ökonomische Einsparungspotential durch Beseitigung der Bundesstaatlichkeit und Straffung der Verwaltung in Österreich.

In der Folge wird ein grobes, nur richtungsweisendes Modell eines dezentralisierten Einheitsstaates für Österreich vorgestellt.

Der letzte Abschnitt der Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, auf welche Weise das vorgestellte Modell der Staatsform, also eine grundlegende Änderung der Verfassung verwirklicht werden könnte. Schlussfolgerungen aus dem Österreich-Konvent, dessen Zielsetzung eine grundlegende Verfassungsreform war, zeigen, dass eine tiefgreifende Umgestaltung des politischen Systems wohl nur durch Druck vom Bürger, erfolgen kann. Nach einer kurzen Skizzierung der diskursiven Zivilgesellschaft, die als Paradigma einer zu schaffenden politischen Öffentlichkeit in Österreich angesehen werden kann, wird der mögliche Aufbau und eine zielführende Vorgehensweise einer Zivilgesellschaft dargestellt.

⁷ Siehe ESTERBAUER, Fried, a.a.O. 1981, S 22ff; PERNTHALER, Peter, a.a.O., 2001, S 15ff

Am Ende jedes Kapitels wird ein Resümee über den jeweiligen Abschnitt verfasst, den Abschluss der Arbeit bildet eine Zusammenfassung des gesamten Stoffes.

2.5 Abgrenzung:

Die in dieser Dissertation vorgetragene kritische Betrachtung bezieht sich nicht auf den Föderalismus mit seinen breit gefächerten Ausprägungen im Allgemeinen, auch nicht auf den in anderen Staaten praktizierten Föderalismus, sondern ausschließlich auf seine bundesstaatliche Ausgestaltung im politischen System Österreichs, festgelegt in der Verfassung 1920 und in nachfolgenden Novellen.

Bei den Untersuchungen sowie allen getroffenen Aussagen zum Bundesstaat oder Föderalismus ist ausschließlich die Ebene der Bundesländer, bzw. in der Schweiz der Kantone, nicht aber andere Gebietskörperschaften wie Gemeinden oder Bezirke, zu verstehen.

Von den drei Komponenten der staatlichen Gewaltenteilung, der Legislative, der Exekutive und der Judikative wurde letztere in dieser Arbeit bewusst ausgeklammert, da in der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern die Gerichtsbarkeit ohnehin fast ausschließlich Aufgabe des Bundes ist.

3 Der Föderalismus

Dieses Kapitel beleuchtet am Beispiel der Theorien von Althusius und Rougemont zwei grundlegende Normen des Föderalismus – die kommunikative Qualität zwischen Bürgern und den die politische Macht Innehabenden (Direkte Demokratie), sowie die Subsidiarität unter Einschluss der fiskalischen Äquivalenz (dass also die Institutionen des politischen Systems, die über die finanziellen Mittel verfügen auch für deren Aufbringung verantwortlich sein sollen).

An diesen beiden Normen werden in den folgenden Kapiteln (neben anderen Werten wie Tradition, Bewahrung von Vielfalt, Identität etc.) die Bundesstaatlichkeit in Deutschland, der Schweiz und insbesondere in Österreich gemessen.

Abhängig von der eingenommenen Fachperspektive werden unter Föderalismus ganz unterschiedliche Aspekte eines Phänomens verstanden, das verschiedenen Disziplinen angehört. So interessiert den Juristen ein anderer Aspekt als den Politologen und Soziologen, den Historiker wiederum ein anderer als den Philosophen, Ökonomen oder Theologen.

In einer gängigen Ausprägung und kurz gefasst wird unter Föderalismus eine auf Dauer angelegte Verbindung von eigenständigen Körperschaften zu einer größeren Gesamtheit zur Verfolgung bestimmter gemeinsamer Aufgaben verstanden, wobei eine gewisse gesetzgeberische Selbständigkeit der Glieder auch nach der Verbindung aufrecht bleibt⁸.

Für den Politologen ist dabei vorwiegend die Machtverteilung (bzw. die Zusammenarbeit der Institutionen) auf einer zentralen und mehreren

⁸ Siehe THÖNI, Erich, Politökonomische Theorie des Föderalismus, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1986, S 30

dezentralen Ebenen der politischen Einheit mit der Absicht, die Teilautonomie der regionalen Körperschaften zu bewahren, von Relevanz. Der Ökonom sieht im Wesen des Föderalismus in erster Linie die mehrstufige kollektive Aufgabenerfüllung und die damit verbundene Willensbildung und Entscheidung⁹.

Aus der Sicht des Juristen sind es vor allem die staatsorganisatorischen Aspekte des Föderalismus, die im Fokus der Betrachtung stehen. Als föderalistisch in diesem Sinne gelten Strukturen, die das Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden im Bundesstaat betreffen, aber auch die rechtlichen Beziehungen einer Anzahl von Staaten, die sich zur offeneren Form des Staatenbundes oder der Konföderation zusammengeschlossen haben. Als föderalistisch in einem weiteren Sinne gelten schließlich auch Verbindungen, die auf einen internationalen Zusammenschluss vieler Länder abzielen und damit eine überstaatliche politische Ordnungsvorstellung anstreben.

Der Begriff Föderalismus kommt vom lateinischen *foedus* (Bund, Bündnis, Vertrag). Die begriffliche Abgrenzung ist bis in unsere Zeit unscharf und fließend. Charles McCoy unterstreicht dies mit der Feststellung, dass eine föderale Gesellschaft auf einem Bund basiert, und Bundesdenken mit gutem Recht >föderal< genannt werden kann¹⁰. Der Bundesgedanke wird schon in der Sozialordnung der alten Hebräer erkennbar, in der Theologie des späten Mittelalters ist er auch in Mitteleuropa nachweisbar. Bund wurde verstanden als Bundeszusage Gottes, aber auch als die Bundesverpflichtung des Menschen, diesen von Gott gebotenen Bund zu halten und nach den von Gott durch Moses erlassenen Gesetzen zu

⁹ Siehe THÖNI, Erich, a.a.O., 1986, S 32

¹⁰ Siehe McCOY, Charles, Die Bundestradiation in Theologie und politischer Ethik, Anmerkungen zum Verständnis von Verfassung und Gesellschaft der USA, In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, S 10f

leben¹¹. „Moses bürgte für den Bund und entsagte damit eigener Machtpolitik; denn zum Volkstribun der Juden wäre er durchaus befähigt gewesen.“¹²

Von den Vertretern des radikalen Flügels der Reformation in Deutschland, den Wiedertäufern um Thomas Müntzer wurde der Bundesbegriff nicht nur in das theologische, sondern auch politische Verständnis aufgenommen. Dabei vollzog sich eine Entwicklung, die mit dem Schluss eines Bundes mit Gott begann, die Bundesverpflichtung der Menschen betonte und schließlich in ein soziologisch-politisches Bundesverständnis mündete. Der Bundesbegriff, soziologisch definiert, bot sich – als Versuchung oder biblische Aufgabe – als gesellschaftsumgestaltende Kraft an. Dieser Versuchung (oder Aufgabe) konnten und wollten sich die Wiedertäufer nicht entziehen, und führte schließlich zur Konfrontation mit der politischen Obrigkeit¹³.

Sowohl im deutschen als auch amerikanischen Verfassungsdenken hat der Föderalismus in seinen unterschiedlichen Ausprägungen nachhaltigen Niederschlag gefunden. In der deutschen Literatur wird immer wieder auf Wurzeln föderalen Denkens bei Johannes Althusius¹⁴ verwiesen¹⁵.

¹¹ Siehe HILLERBRAND, Hans J., Föderaltheologie im radikalen Flügel der frühen Reformation. In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, S 10f

¹² GÖRNER, Rüdiger, Einheit durch Vielfalt, Föderalismus als politische Lebensform, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996, S 5

¹³ Siehe HILLERBRAND, Hans J., a.a.O., 1997, S 16f

¹⁴ Johannes Althusius (um 1563 – 1638) war deutscher Rechtsgelehrter, Politiker und Calvinist. In seinem Hauptwerk »*Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*« legte er seine Lehre von der Souveränität und dem Widerstandsrecht des Volkes gegenüber dem Obrigkeitsstaat dar. Sein Werk beeinflusste die Entwicklung der Staatsrechtslehre und der Staatsverfassung in Westeuropa und USA wesentlich. Quelle: WIKIPEDIA, Johannes Althusius, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Johannes_Althusius, Zugriff am 22. Dezember 2006

¹⁵ Siehe WYDUCKEL, Dieter, Föderalismus als rechtliches und politisches Gestaltungsprinzip. In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter

3.1 Die Föderalismus-Theorie des Althusius

Aufbauend auf den anti-absolutistischen Vorstellungen der Reformierten Kirche, der aristotelischen Lehre von der politischen Teilhabe an der autarken Stadtgemeinde und der Tradition des genossenschaftlich organisierten Zunft- und Ständewesens, entwickelte Althusius am Beispiel des Kaiserreichs, der Schweiz und der Niederlande ein Gegenmodell zu Bodins¹⁶ Konzept der Herrschaftskonzentration, in welchem er das weite Feld der partikularen Gesellschaftskräfte konstitutionell zu stabilisieren versuchte.

Althusius baut das Gemeinwesen ausgehend von den kleineren Einheiten aufsteigend zu den größeren hinauf. Dabei führt der Weg schrittweise von den privaten, auf familiärer und beruflicher Grundlage beruhenden Zusammenschlüssen zu den öffentlichen Organisationsformen, die für einen föderal strukturierten Aufbau von besonderer Bedeutung sind. Althusius' kleinste öffentliche Einheit ist die Gemeinde oder Stadt. Sie ist Abbild des gesamten Gemeinwesens im Kleinen, in der die gemeinsamen Aufgaben in fast derselben Weise behandelt werden, wie in den größeren politischen Einheiten.

Als nächsthöhere Einheit folgt die Provinz, die Zusammenfassung der Gemeinden und anderer kleinerer Einheiten, deren spezifisch öffentliche Funktion darin besteht, die unterschiedlichen privaten Aktivitäten zum gemeinsamen Besten aller zu leiten und zu koordinieren.

Erst auf der dritten Stufe ist das umfassende öffentliche Gemeinwesen angesiedelt, in dem Städte, Gemeinden und Provinzen zusammengefasst sind. Dabei bleibt in diesem Gemeinwesen die Autonomie aller Bundesmitglieder (Städte, Provinzen) erhalten.

(Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, S 260ff

¹⁶ Jean Bodin (1530 - 1596), französischer Staatsphilosoph und Theoretiker des Absolutismus. Er gilt als Begründer des modernen Souveränitätsbegriffes.

Die Leitung der städtischen Belange wird einem von den Bürgern gewählten Kollegium anvertraut, das Althusius Senat nennt. Dieses Kollegium hat in seinem Bereich grundsätzlich die gleichen Rechte wie ein Herzog in seinem Herzogtum oder ein König in seinem Königreich¹⁷

An der Spitze der Provinz soll ein „von oben“ bestimmter Präses oder Präfekt (der Landesherr) stehen. Dies stellt offenbar einen Bruch in der Architektur des Althusiusschen Gemeinwesens dar und lässt sich nur mit der besonderen Stellung der landesherrlichen Territorien am Beginn der Neuzeit in Deutschland erklären¹⁸. Obwohl der Präses die ihn einsetzende Instanz als übergeordnete Autorität anerkennt, kann seine Amtsgewalt in seinem Territorium mit der des Kaisers (oder des obersten Magistrats, in der Terminologie des Althusius) gleichgestellt werden; andererseits stehen ihm als institutionelles Gegengewicht die Stände unter Einschluss der Städte und Gemeinden zur Seite. Obwohl der Herrscher das Haupt der Provinz ist, verkörpern beide das Ganze nur gemeinsam. In grundsätzlichen und schwerwiegenden Fragen soll der Landesherr deshalb ohne Zustimmung der Stände nichts unternehmen.

Auf der dritten und höchsten Ebene laufen die unterschiedlichen Kräfte und Stränge in einer Weise, die das universale und föderale Moment verbindet, zusammen. Neben der obersten Herrschaftsinstanz, dem „summus magistratus“¹⁹ (dem Kaiser, der von den Ephoren gewählt wurde) stehen die Ephoren (die Kurfürsten). Sie bilden die eigentliche Repräsentativinstanz des ganzen Gemeinwesens, der gemeinsam mit dem obersten Magistrat die Leitung des Ganzen zukommt.

Die Ephoren sind zum einen Vertreter der regionalen und territorialen Gemeinschaften, zum anderen Repräsentanten des ganzen Gemein-

¹⁷ Siehe WYDUCKEL, Dieter, Föderalismus als rechtliches und politisches Gestaltungsprinzip. In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, S 266ff

¹⁸ Siehe WYDUCKEL, Dieter, a.a.O., 1997, S 266f

¹⁹ Siehe WYDUCKEL, Dieter, a.a.O., 1997, S 270f

wesens. Ihre Bestellung erfolgt grundsätzlich durch Wahl, wobei auf Konsens im ganzen Volk Bedacht genommen werden soll, d.h. dass eine Abstimmung nach Gliederungen und Ordnungen des Volkes erfolgen sollte.

Die Eigenart des politisch-theoretischen Konzepts des Althusius liegt darin, eine grundsätzlich föderale Struktur zu entfalten, ohne dabei auf das einheitsstiftende universal-repräsentative Moment zu verzichten. Das Gemeinwesen scheint demnach über ein bloßes Bündnis von Städten, Landgemeinden und Regionen hinaus ein größeres zusammenhängendes Ganzes zu sein, das zusätzlicher organisatorischer Voraussetzungen und Vorkehrungen bedarf.

Der allgemeine, universal-europäische Charakter der Althusiusschen Politik zeigt sich auch in der flexiblen Bestimmung der Grenzen eines Gemeinwesens. Althusius definiert es als fest umrissene Gebietskörperschaft, in der einheitliches Recht gilt. Damit wird deutlich, dass er hier „universale Konsoziation“ durchaus nicht mehr im Sinne der alten Universalreichsidee versteht, sondern ganz modern als Entwicklung zu einer Vielzahl unabhängiger Staatsgebilde (Konföderation)²⁰.

Althusius anerkennt auch ein Recht auf Widerstand, das allerdings nur bei den Ephoren liegt, die sowohl im allgemeinen Interesse als auch als Interessenvertreter der einzelnen Teilverbände des Gemeinwesens tätig werden können. Das Widerstandsrecht kann materiell allerdings nur unter Voraussetzungen tyrannischer Herrschaft ausgeübt werden, d.h. wenn der Oberste Magistrat die in den Fundamentalgesetzen niedergelegten verfassungsrechtlichen Grundlagen des Gemeinwesens verletzt, sich unumschränkte Macht anmaßt und damit die Grenzen seines Amtes überschreitet. Das Widerstandsrecht geht über bloßes Vetorecht hinaus, es sieht Absetzung und Sezession, in äußersten Fall sogar den Tyrannenmord vor²¹.

²⁰ Siehe HÜGLIN, Thomas O., Sozialer Föderalismus, Die politische Theorie des Johannes Althusius, Verlag Walter de Gruyter, Berlin – New York, 1991, S 115f

²¹ Siehe WYDUCKEL, Dieter, a.a.O., 1997, S 274f

Althusius verwendet nicht das Wort Souveränität, sondern „Recht auf Souveränität“, welches – ganz im Gegensatz zu Bodins staats-theoretischem Werk "six livres de la République" – nicht dem Herrscher oder der Regierung, denen allein die Rechtsausübung zusteht, sondern der korporativ und regional gegliederten Gesamtheit zugesprochen wird.

Herrschaft wird bei Althusius als Auftrag und Ausübung fremden Rechts begriffen mit der Folge, dass die gesamte Gewalt prinzipiell bei der konsoziierten Gesellschaft als ihr zu eigen verbleibt. Der Mandatsvertrag der Herrschenden wird in ein das gesamte Gemeinwesen konstituierendes Fundamentalgesetz eingefügt, das die vertikale und horizontale Herrschafts- und Gemeinschaftsbildung verknüpft. Auch das Fundamentalgesetz trägt Vereinbarungscharakter.

Hüglin kommt zum Schluss, dass Althusius in seinem Hauptwerk „Politica“²² für eine politische Theorie des „radikalen“ oder „sozietaalen“ Föderalismus eintritt, denn:²³

- Er konstruiert seine politische Organisation „bottom-up“ indem er auch machtvollen Funktionen auf der niedrigsten Ebene der Gesellschaft ansiedelt (Prinzip der Subsidiarität)
- Gegenstand der föderalen Politik sind nicht nur das Territorium, sondern auch funktionelle/berufliche Gruppen (Prinzip des sozietaalen Föderalismus)
- Kooperation und Konsens haben Priorität gegenüber Entscheidungsfindung durch die Mehrheit (konsoziales Prinzip)
- Freiheit für Gruppen der Mehrheiten hat Vorrang vor individueller Freiheit (korporatives Prinzip).

²² Der volle Titel des Werkes lautet »*Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*«

²³ Siehe HÜGLIN, Thomas O., Have we studied the wrong authors? In: DUSO, Giuseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, S 233ff

Für Althusius sind die Fragen und Aufgaben der Politik ein besonderer Behandlungsgegenstand gleichermaßen für Theologie, Philosophie und Jurisprudenz. Politik ist für ihn das, was die Menschen zu einem gemeinschaftlichen Leben führt²⁴. Die Politik, die von der Jurisprudenz klar getrennt ist, ist für Althusius somit die Kunst des Zusammenfügens bzw. Menschen für das soziale Leben miteinander einzurichten. Der Begriff Politik hat somit drei Hauptbedeutungen: (1) die Gemeinschaft des Rechtes, auch „politeuma“ genannt, (2) die Einrichtungen und Grundsätze der Verwaltung einer Gemeinschaft, (3) die Ordnung, nach welcher die Glieder der Gemeinschaft gelenkt und geleitet werden.

Die Teilnahme der einzelnen Konsoziationen (das sind teilautonome Gebietskörperschaften) an der kollektiven Gesamtheit will Althusius vom kommunikativen Moment her verstanden wissen, wobei die Kommunikation²⁵ in erster Linie gesellschaftlich-horizontal und daraus abgeleitet auch herrschaftlich vertikal verläuft. Wird hierbei der Dialog an einer Stelle unterbrochen oder kein Konsens erzielt, ist jede Konsoziation berechtigt, sich in der Sachfrage zurückzuziehen. Das hiermit ausdrücklich anerkannte Recht auf Widerstand ist somit in der föderalen Ordnung des Althusius keine anarchische Verletzung von Staatsräson²⁶, sondern die legitime Konsequenz aus fehlgeschlagener Konsensvermittlung.

Als Grundpflichten für jeden Untertanen werden in der „Politica“ Ordnungsmuster der in der Normvorstellung der Prämoderne geltenden politischen Theorie, nämlich „Gemeinschaftsliebe und Zucht“, genannt.

²⁴ Siehe NITSCHKE, Peter, Die föderale Theorie des Althusius. In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, S 243

²⁵ Bei Althusius bedeutet Kommunikation nicht einfach Mitteilung, sondern ganz ausdrücklich gegenseitige Partnerschaft und Hilfe. Kommunikation bedeutet also Teilhabe an der kollektiven Gemeinschaftlichkeit. Siehe HÜGLIN, Thomas O., a.a.O., 1991, S 138

²⁶ Der Begriff Staatsräson zielt intentional auf ein Streben nach Sicherheit und der Selbstbehauptung des Staates um jeden Preis mit allen Mitteln.

Quelle: NITSCHKE, Peter, a.a.O., 1997, S 242

Diesen beiden Grundpflichten liegen dreierlei Rechtsintentionen zugrunde: (1) die Übereinstimmung der Gesinnung, (2) die Übernahme wechselseitiger Dienste, (3) die Erfüllung von Aufgaben zum gemeinen Nutzen²⁷.

Die Gemeinschaftlichkeit funktioniert aber nur, wenn die Bewahrung der rechten Proportion der Konsoziationen zueinander eingehalten wird. Die Verwaltung ist hierbei der Teil, der wie ein Band das Gemeinwesen hinsichtlich seiner richtigen Proportion zusammenhält. Sie ist aufgrund der föderalen Gemeinschaftsstruktur in erster Linie Selbstverwaltung. Mit einer Art Mischverfassungs-Modell, bei dem die aristokratisch-oligarchischen Züge überwiegen, skizziert Althusius eine Verfahrensweise von Herrschaft, die sich durch wechselseitige Kontrolle im Sinne von Checks and Balances zwischen den vom Volk gewählten Ephoren und der höchsten Machtspitze, dem *summus magistratus* auszeichnet.

Nach der Auffassung von Nitschke²⁸ offeriert Althusius mit dem Widerstandsrecht – das nur Inhabern öffentlicher Ämter, und dies nur wenn göttliches (sprich natürliches) Recht verletzt wurde – nur scheinbar eine Lösung dieses klassischen Problems, weil die theologische Komponente hier nach wie vor normativ, fast absolut, verpflichtend ist. „Denn obwohl die tradierte Herrschaftsordnung praktisch ausgerichtet wird auf eine *regula vivendi*, bleibt sie ideell gesehen keineswegs eine von Menschen geschaffene Norm, sondern wird vielmehr verstanden als eine symbolische Manifestation des göttlichen Willens. Dies impliziert keine Selbstbestimmung des Menschen. Er kann nur das machen, was (eigentlich göttlich) immer schon gegeben ist bzw. als solches gewollt war und wird. In diesem Punkt zeigt sich das ganze Ausmaß der politischen Theorie des Althusius: sie ist (viel stärker als andere Lehren seiner Zeit) im Grunde eine verkappte Theodizee. Naturrecht ist nicht eine der Natur der Dinge entsprechende Seinsordnung, sondern eine von Gott dem Menschen aufgegebenen Sollensordnung“.²⁹

²⁷ Siehe NITSCHKE, Peter, a.a.O., 1997, S 246

²⁸ Siehe NITSCHKE, Peter, a.a.O., 1997, S 252f

²⁹ NITSCHKE, Peter, a.a.O., 1997, S 252f.

Althusius beeinflusste viele spätere politische Denker³⁰, wie Robert Kingdon ausführt. „[His] arguments for a federal form of government were of a significance which clearly had an important impact on many later political thinkers, and may well have had its most enduring impact on the government of [...] the United States of America.“³¹

„Zusammengenommen steht die Althusiussche Theorie der Politik näher bei Aristoteles als bei Rousseau, nämlich in der Tradition des zusammengesetzten, gesellschaftspluralen Verfassungsstaates, wobei ihre Genialität eben nicht in der Vertrags- oder Souveränitätslehre liegt, sondern in den konsozial hergeleiteten Elementen föderativer Politik.“³²

Großes Bedauern über den allmählichen Aufstieg einer auf Absolutismus und Zentralismus setzenden Staatlichkeit nach dem Westfälischen Frieden, verbunden mit dem Zurücktreten des calvinistischen Elements, der das Werk des Althusius beinahe in Vergessenheit geraten ließ, drückt Rougemont aus. „Althusius ist schon zu Lebzeiten und, natürlich, in den folgenden drei Jahrhunderten gescheitert. Was gegen ihn gewonnen hat, ist aber genau das, was uns tötet, der Nationalstaat, der Staat mit einem einzigen kollektiven Mythos – Klasse, Rasse, Partei und Diktator – gegen die voneinander verschiedenen Menschen, die wahren Menschen. Dieser

³⁰ So sollen Montesquieu und Rousseau vom Gedankengut des Althusius beeinflusst worden sein. Auch wird nicht ausgeschlossen, dass die „pilgrim fathers“, die sich vor der Atlantik-Überquerung mit der Mayflower in den Niederlanden aufgehalten hatten, wo Althusius' Lehre weithin bekannt war, Teile des Werkes des Althusius aufgenommen hatten. Siehe HÜGLIN, Thomas O., *Sozietales Föderalismus, Die politische Theorie des Johannes Althusius*, Verlag Walter de Gruyter, Berlin – New York, 1991, S 41f, S 89ff

³¹ KINGDON, Robert M., *Althusius' use of Calvinist sources in his Politica*. In: DUSO, Giuseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), *Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, S 19

³² HÜGLIN, Thomas O., *Sozietales Föderalismus, Die politische Theorie des Johannes Althusius*, Verlag Walter de Gruyter, Berlin – New York, 1991, S 245

Staat beansprucht alles im Namen aller – und richtet sich gegen jeden einzelnen.“³³

3.2 „Europa steht auf dem Spiel“ – Die Theorie der Regionen des Denis de Rougemont

Seit den sechziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts entwickelte Rougemont³⁴ seine Theorie der Regionen und unterstrich immer wieder ihre Wichtigkeit für die Optik der Erneuerung des europäischen Föderalismus.

In seinem Verständnis des Phänomens Region scheint er auf dreierlei Arten beeinflusst worden zu sein³⁵: (1) durch eine Gruppe, die sich >L'Ordre Nouveau< nannte, deren Mitglieder direkte Epigonen von Proudhon³⁶ waren, die einen Föderalismus vertraten, der auf kleinen Gemeinden aufbaute; (2) durch seine Analysen der Entwicklung der europäischen Kultur, die er in der Form von Netzen rund um urbane Zentren gebildet sah; (3) durch das Aufkommen der Idee des Regionalismus in den Jahren nach 1960, verbunden mit dem Erscheinen von wissenschaftlichen Arbeiten, die den nationalen Einheitsstaat kritisierten.

³³ ROUGEMONT, Denis de, Die Zukunft ist unsere Sache, Klett-Cotta im Deutschen Taschenbuch Verlag, Stuttgart, 1987, S 238

³⁴ Denis de Rougemont (1906-1985). schweizerischer politischer Philosoph

³⁵ Siehe LA FONDATION DENIS DE ROUGEMONT L'Europe des Régions, Online Dokument unter <http://www.fondationderougemont.org/txt/toutext.html>, Zugriff am 24. Jänner 2007

³⁶ Für Rougemont ist Pierre Joseph Proudhon (1809 - 1865) einer der ersten Theoretiker des Föderalismus, der noch vor Rousseau einzureihen sei, da er das Thema auf eine so umfassende und wirklichkeitsnahe Weise und mit solchem intellektuellen Eifer behandelt habe, wie dies Rousseau gar nicht lag. Der föderalistische und freiheitliche Sozialismus eines Proudhon war jedoch nicht von Erfolg gekrönt, während der kollektive, autoritäre und zentralisierte Sozialismus eines Marx Russland umformte und noch vor zwanzig Jahren die halbe Welt beherrschte. Quelle: ROUGEMONT de, Denis, Europa – Von Mythos zur Wirklichkeit, Prestel Verlag, München, 1962, S 248

3.2.1 Die Notwendigkeit der Überwindung des Nationalstaates

Das theoretische Fundament für den Nationalstaat, der sich in Europa herausbildete und nach Rougemont so verhängnisvoll sein sollte, legte Jean Bodin 1576 mit seinem sechsbändigen Werk >La République<, wobei *république* in der allgemeinen Bedeutung *Staat* und nicht von *Republik* im modernen Sinne verstanden werden soll. Bodin legt darin fest, dass die volle Souveränität dem Monarchen gehört, dem sie vom Volk ein für alle Mal und bedingungslos abgetreten wurde. Die Souveränität ist gekennzeichnet durch die Macht, das Gesetz zu geben und es aufzuheben, Steuern zu erheben oder die Untertanen davon zu befreien, in letzter Instanz das Urteil aller Obrigkeiten anzuerkennen, den Goldgehalt der Münzen zu erhöhen oder zu senken, vor allem aber den Krieg zu erklären oder Frieden zu schließen. Diese Macht wird durch nichts in der Welt eingeschränkt, außer durch den „Willen Gottes“, dessen allein autorisierter Interpret der Souverän ist³⁷.

Bodins Theorie wurde im anbrechenden Zeitalter des Absolutismus begeistert aufgenommen (der angebliche Ausspruch Ludwigs XIV. >L'état c'est moi!< ist dafür der beste Beweis), während die Lehre des Althusius, in der die Souveränität immer vom Volke aus geht und dem Fürsten auf Widerruf und nur für bestimmte, festumrissene Aufgaben verliehen wird, in Vergessenheit geriet.

Rougemont weist darauf hin, dass selbst die Französische Revolution nicht in der Herbeiführung von neuen gesellschaftlichen Strukturen bestanden hat, denn diese hätten die Bourgeoisie, den Hauptbeteiligten, zweifellos in Verwirrung gestürzt, sondern in der Beförderung der Nation zur absoluten Souveränität. Diese Souveränität war vorher die Sache des Königs gewesen, und da dieser sich den Staat einverleibt hatte, musste

³⁷ Siehe ROUGEMONT, Denis de, Die Zukunft ist unsere Sache, Klett-Cotta im Deutschen Taschenbuch Verlag, Stuttgart, 1987, S 238

an die Stelle des von Ludwig XIV. verkündeten und praktizierten König-Staats im Zuge der gleichen Entwicklung der Nationalstaat treten³⁸.

Der nationale Staat mit der von ihm propagierten Staatsräson begünstigte die industrielle Gesellschaft, die unter ihm ihren Aufschwung erlebte, außerordentlich. Ihre auf ein Zentrum ausgerichteten Strukturen waren und blieben monarchistisch und dienten ihren spezifischen Zielen – private Profite und nationales Prestige – in herausragender Weise.

Nach Rougemont zeichnet sich der >gute Staat< dadurch aus, dass seine Funktionen gegliedert und begrenzt sind. Dieser >gute Staat< existiert überall (aber nur da), wo der Souverän ihm Grenzen gezogen hat, die ständig überwacht, präzisiert und angepasst werden, sowie überall dort, wo seine Funktionen auf verschiedene Ebenen des politischen Lebens verteilt sind.

Der >schlechte Staat< ist der, der versucht, sich an die Stelle der lokalen, regionalen oder kontinentalen Gewalten, deren Diener er bleiben sollte, zu setzen. „Der schlimmste Staat ist der, der in seinen Händen alle Macht konzentrieren will auf einem eroberten Territorium, das er für national erklärt: Man erkennt den Nationalstaat wieder, diese Macht, die sich gewaltsam die Attribute eines Ganzen aneignet.“³⁹

Eine neue Gesellschaft müsse sich herausbilden, die nur um den Preis eines symbolischen Opfers, des Nationalstaates, errichtet werden könne. Der Sündenbock Nationalstaat müsse beseitigt werden, damit Menschen mit dem Willen zur Verantwortung frei leben könnten. Denn vom Nationalstaat gehe die Gewalt aller gegen alle aus, er sei die uniformisierende Schwerfälligkeit, Ursache und Mittel der Zentralisierung, der Gleichschaltung, der Polizeiherrschaft und Ursache vieler Kriege.

Nach Rougemont stimmen in den USA und Europa durchgeführte Studien darin überein, dass es sich bei „Lebensqualität“ um einen Begriff ohne „nationalen“ Inhalt handelt: Die Lebensqualität hänge davon ab, wie der Einzelne die Lage des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Systems,

³⁸ Siehe ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 244f

³⁹ ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 247

in dem er lebt, wahrnimmt. Seine Wahrnehmungen beziehe er überwiegend aus der geografisch begrenzten Umgebung, in der sich seine Existenz abspielt: Wohnung, Arbeitsplatz, Transportmittel und öffentliche Dienste, lokale und regionale Institutionen. „Eine Politik der >Lebensqualität< ist demnach eine Politik, die die reale Macht maximal dezentralisiert und die direkte Teilnahme der Bürger auf den unmittelbaren Entscheidungsebenen ermutigt, also auf den Ebenen, die dem Leben der Gemeinden am nächsten stehen.“⁴⁰

Von der industriellen Ära müssten wir den Übergang in die Epoche der humanen Ressourcen finden. Diese erfordere, da sie sich zuallererst um das Wohlergehen der Menschen kümmert: Dezentralisierung, lokale Initiativen, Selbstverwaltung, andere Methoden und Bereiche der Massenproduktion und eine regionale Planung. Wir lebten in einer Zeit der komplexen, in einem System wandelbarer, in netzartigen Verbindungen organisierter Einheiten, die nicht mehr von einem begrenzten Territorium abhängig sind; der sowohl offenen als auch geschlossenen Regionen und der politischen Zusammenschlüsse, die der Wahrung der Autonomie jedes Einzelnen bei sich zuhause und seines Rechtes auf Unterschied dienen sollten⁴¹.

Sicher könne nicht die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dezentralisiert werden. Abstimmungen und Schiedssprüche auf überregionaler, nationaler, kontinentaler oder Weltebene wären wünschenswert und erforderlich.

Es gäbe die Notwendigkeit staatlichen Funktionierens auf der Ebene der Gemeinde und des Unternehmens, der Region und der übergeordneten regionalen Verbände, eine nationale vielleicht noch für einige Zeit, eine kontinentale ganz sicher für die Zukunft und eine weltweite schon heute in

⁴⁰ ROUGEMONT, Denis de, Das andere Europa, Bericht der Cadmos-Gruppe an die Europäer, Kösel-Verlag, München, 1980, S 47

⁴¹ Siehe ROUGEMONT, Denis de, Die Zukunft ist unsere Sache, Klett-Cotta im Deutschen Taschenbuch Verlag, Stuttgart, 1987, S 271f

Hinblick auf den Schutz der Ozeane und die Verteilung der Nahrungsmittel und bald auch der Rohstoffe.

„Wenn es aber darum geht abzuwägen, Übereinstimmung zu erzielen, zu wählen, zu entscheiden, ob dieses oder jenes Mittel den gemeinsamen Zielen entspricht, ist nicht mehr der Staat zuständig, sondern die politische Gewalt und zwar gemäß dem Umfang der Aufgaben und der Ebene des politischen Lebens: Die Versammlung der kleinen lokalen Gemeinschaft, der Rat der gewählten Vertreter der Region, das Parlament der Föderation oder ihre Exekutive, sofern sie ausdrücklich dazu ermächtigt wird, sind lauter Verkörperungen des wahren Souveräns, der identisch ist mit dem Volk der Gemeinden, die sich nach dem Vorbild der sowohl autonomen als auch solidarischen Person selbst verwalten und zusammengeschlossen haben.“⁴²

3.2.2 Die Vision einer europäischen Föderation

Nach Rougemont gibt es in der Welt des 20. Jahrhunderts nur zwei mögliche Lager, zwei mögliche Politiken, zwei mögliche Einstellungen. Es sind dies nicht Linke und Rechte, nicht Sozialismus und Kapitalismus, nicht Tradition und Fortschritt, die beide die Freiheit zu verteidigen behaupten, es gibt nur noch den Totalitarismus auf der einen und den Föderalismus auf der anderen Seite – eine Bedrohung und eine Hoffnung. „Der Totalitarismus ist einfach und starr wie der Krieg, wie der Tod. Der Föderalismus ist komplex und anpassungsfähig wie der Frieden, das Leben.“⁴³

Rougemont's Modell eines zukünftigen Europa ist dreistufig, wobei Nationalstaaten keinen Platz mehr haben: Gemeinden, Regionen und die europäische Föderation.

⁴² ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 247

⁴³ ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 358

3.2.2.1 Die Gemeinde

Ob Dorf oder Kleinstadt, die selbstverwaltete Gemeinde bleibt der bevorzugte Ort der Gemeinschaft. Sie stellt den Bürgern und ihren Vereinigungen den Rahmen und das Gelände für ihre gewöhnlichen Begegnungen, ihre gelegentlichen Konflikte, ihre Zusammenarbeit und Solidarität bei Gefahr zur Verfügung. Sie ist der eigentliche Ort jeder staatsbürgerlichen Beteiligung, der Ort, an dem das Wort Beteiligung überhaupt erst seinen Sinn erhält. In vielen der großen Städte der westlichen Länder haben sich Bürgeraktionsgruppen gebildet mit dem Ziel, auch dort Möglichkeiten des Gemeinschaftslebens zu schaffen. Stadtkomitees entstanden zum Schutz der Mieter oder der Hausbesitzer, zur kulturellen Bewegung oder zum Schutz der Umwelt, dazu viele religiöse, künstlerische, politische, gewerkschaftliche und sportliche Gruppen, die sich in großen Neubaukomplexen bildeten: dies sind Beweise einer Wiedergeburt der Gemeinschaft, die dort stattfindet, wo Menschen erkannt haben, dass sie ihrer in höchstem Maße bedürfen.

In diesen Einheiten werden die großen Entscheidungen fallen, beispielsweise über den Zusammenschluss Europas und in Bezug auf das Überleben der Demokratie oder das Verlassen des Forums, das nach Rougemont ein Signal für die tausendjährige Sklavenherrschaft eines Leviathan wäre⁴⁴.

Rougemont's Idealvorstellung einer funktionierenden Gemeinde wäre ein modernes Ebenbild der Agora im antiken Griechenland, wo die Beteiligung der freien Bürger an der Politik im höchsten Maße stattfand. Rund um den zentralen Markt, dem Ort wirtschaftlichen Geschehens, wo Meinungen und Neuigkeiten ausgetauscht wurden, diskutierten die Bürger die politischen Gegebenheiten und stimmten darüber ab. Diesen Ort des Dialoges, an dem sich jede Stimme Gehör verschaffen konnte, gibt es in der modernen Demokratie nicht mehr, aber Rougemont sieht das lokale Kabelfernsehen als eine Plattform, auf der Bürger die aktuellen Probleme

⁴⁴ Siehe ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 283

der Gemeinde diskutieren können und für Live-Übertragungen der Sitzungen des Gemeinderates. Nach der Beendigung der Sitzung beginnt die Gemeinschaftsphase: Das Publikum stellt Fragen, und die Telefondrähte laufen heiß. Der Bürgermeister und die anwesenden Gemeinderäte antworten von ihrem Platz aus gewissenhaft jedem Einzelnen.

Auf diese Weise werden Projekte der Gemeinschaft, seien es Straßenbau, Kanalbau, die Errichtung von Industrieanlagen, die neue Beschäftigungsmöglichkeiten nach sich ziehen – oder Arbeitslosigkeit, falls nicht alles gelingt – und ganz sicher neue Verschmutzung des Bodens, der Luft, des Wassers, der Wälder, der Ernten und der Nahrungsmittel mit sich bringen, mit den Bürgern der Gemeinde diskutiert und entschieden. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass die Gemeinde auch finanziell autonom ist, also eigene Steuern erhebt und die Verwendung dieser Geldmittel auch gegenüber den Bürgern zu verantworten hat. Der Bürgermeister ist nicht mehr ein Mann, der Subventionen vom zentralen Staat zu erhalten weiß, sondern ein verantwortungsbewusster Bürger, der ein Bedürfnis danach hat, sich über alle politischen und sozialen Probleme zu informieren. Selbstverwaltung bedeutet permanente Ausübung politischer Entscheidungsbefugnisse und Kontrolle derjenigen, die diese Entscheidungen ausführen.

Aber die für die Autonomie erforderlichen Mittel – Wissen, Technik und Finanzkraft – übersteigen in vielen Fällen die lokalen Ressourcen der Gemeinde. Da die Nachbargemeinde dasselbe Problem hat, drängt sich die Lösung des interkommunalen Verbandes auf, der seinen Ausdruck in der Region findet.

3.2.2.2 Die Region

In einer ersten Annäherung an den Begriff der Region sieht Rougemont eine Traube von Gemeinden, bei näherer Betrachtung aber einen Komplex von mehreren Gemeindeverbänden, von denen jeder den Erfordernissen eines bestimmten Aufgabenbereiches entspricht –

Schulen, Umwelt, Verkehr, Raumordnung usw. – immer nur die Gemeinden zusammenfassend, die das wünschen, die das nötig haben, ohne Verpflichtung für die anderen⁴⁵.

Die Region in ihrer Funktion der Zusammenarbeit, dank derer die Gemeinden die ihnen fehlenden Mittel erhalten werden, wird somit zum Schlüsselbegriff einer Zukunft, die demokratisch sein soll.

Aufgabenbereiche, die in der Region gelöst werden sollten⁴⁶:

- Die Raumordnung, die die lokalen und regionalen Unterschiede anerkennen und sich bemühen soll, die Errichtung von Stadtbauten und Industrien diesem Unterschied bei gleichzeitigem Schutz der Umwelt und der Pflanzenkulturen anzupassen.
- Der Kampf gegen Verschmutzung wird nur im regionalen Raum wirksam, in dem das tägliche Leben als Qualität (oder Mangel an Qualität) empfunden wird und in dem einige hundert Wählerstimmen bereits entscheidend sein können, während auf staatlicher Ebene nur im BIP gemessen wird.
- Die Energiekrise liefert den Nationalstaaten den besten Vorwand für eine Verstärkung der Propaganda zugunsten von Kernkraftwerken, die als Unterpfand einer wiedergewonnenen nationalen Unabhängigkeit präsentiert werden. Das Programm der Nationalstaaten besteht darin, eine immer größere Anzahl von Atomkraftwerken zu bauen, die zum nationalen Interesse erklärt werden und die eine unendliche Zunahme des Atomwaffenpotenzials von Ländern gestatten, die feierlich versprechen, niemals Gebrauch davon zu machen. Die „Umweltbesessenen“ der Regionen jedoch wollen die großen Kraftwerke des Nationalstaates durch Tausende kleiner, durch Wasser, Wind oder Sonne betriebene Anlagen ersetzen, die nur dem lokalen Interesse dienen.
- Die europäische Vereinigung erfordert die Regionen. Ein Europa der Staaten ist eine Quadratur des Kreises, ein Widerspruch in sich

⁴⁵ Siehe ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 294

⁴⁶ Siehe ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 295ff

selbst, ein Verein von Misanthropen. Die Chance für Europa liegt in der Vereinigung seiner Völker, nicht seiner Nationalstaaten.

- Der Frieden verlangt die Regionen, wie der Krieg die Nationalstaaten. Autonome und verbündete Regionen würden sogenannte nationale Kriege, die die Nationalstaaten mit der Stimme ihrer Regierung erklären, ohne jemals ihre Staatsbürger zu konsultieren, undurchführbar machen.

Die Region ist nichts Gegebenes, sie muss geschaffen werden. Sie ist niemals vollendet, sie verändert sich immer und ist immer zu erfinden, von einem Tag zum nächsten. „Die Region lebt und will das Leben, und deshalb haßt der Nationalstaat sie, denn er ist nur für und durch den Krieg gemacht.“⁴⁷

Als treibende Kraft für die Bildung von Regionen werden ethnische, sprachliche und wirtschaftliche Motive genannt, wobei die letzteren aber nirgendwo von längerer Dauer waren. Als das wichtigste, grundlegendste und allgemeinste Motiv hat sich jedoch das Bedürfnis nach einer neuen, durch Bürgerbeteiligung und im Namen der Bürger strukturierten Gemeinschaft erwiesen.

Regionen sind letztendlich Ausdruck des Selbstverwaltungswillens der Menschen; einer Selbstverwaltung, die nicht von politischen Parteien abhängt und ebenso wenig eine Erfindung der Rechten, Linken oder des politischen Zentrums ist, sondern eine fundamentale Option zugunsten der Freiheit, nicht der Macht, der Verantwortlichkeit, nicht der Parteidisziplin und zugunsten einer gut kontrollierten Verwaltung und keinesfalls einer „starken Regierung“⁴⁸. „Das Hauptziel einer Region besteht, im Gegensatz zu dem des Nationalstaates, nicht darin, seine Macht geltend zu machen, sondern den Freiheiten zu dienen; nicht darin, durch Waffen oder Reichtum seine Überlegenheit gegenüber irgendeinem Nachbarn zu

⁴⁷ ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 306

⁴⁸ Siehe ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 323

beweisen, sondern Herr im Hause zu sein und sich zu verwalten, wie man es selbst will, nicht wie die Ämter der Hauptstadt es wollen“.⁴⁹

Die Region bestimmt sich also als eine Gesamtheit von Gemeindeverbänden, deren jeder einer fest umrissenen Funktion entspricht: Schulen, Umwelt und Städtebau, Verkehrswesen, Handel und Industrien, Energieerzeugung und deren Verteilung, öffentliches Gesundheitswesen, usw. Manche Gemeinden halten es nun für vorteilhaft, sich allen, andere, sich nur einigen Verbänden anzuschließen, wieder andere ziehen es vor, in Hinblick auf eine bestimmte Funktion an einem anderen, benachbarten Komplex teilzunehmen, wobei das Ziel das gleiche bleibt, nämlich nicht die Einheit und Macht des Verbundes, sondern der Dienst an den Gruppen, die diesen Komplex aus freien Stücken gegründet haben.

Wer wird aber entscheiden, falls sich der denkbare Umstand ereignet, dass eine Gemeinde oder irgendein Gemeindeverband der Meinung ist, dass ihr oder ihm ein größerer Anteil der finanziellen Ressourcen der Region bewilligt werden müsste? Hier scheint sich die Notwendigkeit eines Regionalrates zu ergeben, in dem alle Funktionen und alle Verbände ihre Vertreter haben müssen, eines Regionalrates, der eingebettet ist in eine Organisation, die auf kontinentaler Ebene für Koordination sorgt, zwischen den Regionen vermittelt und sie unverzüglich und vorbehaltlos informiert⁵⁰.

3.2.2.3 Die europäische Föderation

„Wenn [...] die wahren Regionen >Trauben< von Gemeinden sind, wird eine wahre Föderation Europas eine >Traube< von Regionen und nicht von Staaten sein müssen: Das vergisst man im Allgemeinen in der nationalstaatlichen Welt und ihrem Wertesystem. Eine wahre Föderation besteht nicht im Bündnis existierender Staaten, sondern sie vereinigt

⁴⁹ ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 333

⁵⁰ Siehe ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 343

ältere Gruppen, die auf der Suche nach einer Garantie für ihre Freiheiten sind.“⁵¹

In seiner Vision >Europa von morgen<⁵² aus dem Jahre 1965 sind für Rougemont drei Möglichkeiten denkbar: (1) Ein Europa der Staaten, (2) Ein vereinigtes Europa, (3) Das föderalistisch geeinte Europa.

Das *Europa der Staaten* würde aus einem System von politischen, militärischen und wirtschaftlichen Verträgen zwischen sogenannten souveränen Staaten bestehen. Es wäre die Formel einer heiligen Allianz von Monarchien, die jetzt auf das Niveau von weltlichen Staaten übertragen würde. Dieses Konzept entspräche in keiner Weise den allgemein anerkannten Erfordernissen des 20. Jahrhunderts. Dieses „Mindesteuropa“ wäre höchstens eine taktische Übergangsform zu einer ernsteren Vereinigung. Anhänger dieses „Europa der Staaten“ erklärten zwar, dass nur mit dieser Form der Vereinigung die Eigenart der Völker bewahrt werden könne, in Wahrheit wäre dies jedoch nur in einer Föderation nach Schweizer Vorbild zu garantieren.

Ein *vereinigtes Europa* nach französischem Vorbild wäre kulturell gleichgeschaltet und streng zentralisiert. An Stelle der alten Parteien und Berufspolitiker würden wichtige Wirtschaftskörper und Teams von Technikern treten. Diese totalitäre Formel, in der Zeit des Kalten Krieges für den zwischen den zwei konkurrierenden Blöcken gelegenen Kontinent Europa nicht ganz unrealistisch, würde alle traditionellen Unterschiede zermalmen und sehr bald zu Kraftverlust und Unordnung führen. Sie würde Gegenbewegungen auslösen, die von totaler politischer Passivität bis zu anarchistischen Aufständen reichen könnte.

Ein *föderalistisch geeinigtes Europa* bleibt also die einzige mögliche Lösung. Die (damals) 19 westlichen Staaten (zu denen später die Ostblockstaaten außerhalb der Sowjetunion kommen sollten), die stark

⁵¹ ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 344

⁵² Siehe ROUGEMONT, Denis de, Die Schweiz – Modell Europas, Der schweizerische Bund als Vorbild für eine europäische Föderation, Fritz Molden, Wien – München, 1965, S 233ff

genug wären, die Selbständigkeit jedes einzelnen ihrer Mitglieder zu garantieren, bildeten ein Problem, das genau dem entspräche, das die Schweiz mit ihren 25 Kantonen längst gelöst hat. Die Schweiz mit ihrer ethnischen, kulturellen, religiösen, sprachlichen Vielfalt, die seit Jahrhunderten demonstriert, wie gut eine Föderation funktionieren kann, wäre also ein reales Vorbild für Europa.

Da eine Föderation von einem Kollegium regiert wird, schlägt Rougemont vor, nicht eine Hauptstadt, sondern einen Bundesdistrikt mit mehreren Regierungssitzen an unterschiedlichen Orten im Herzen Europas zu wählen, und seiner Ansicht nach würde sich die föderalistische Schweiz mit den Städten Zürich, Basel und Genf aufdrängen⁵³.

Wenn man möchte, dass Europa von den Europäern (nicht von den USA oder der damaligen Sowjetunion) verwaltet wird, also föderiert ist, darf die Schule nicht mehr lehren, dass die einzigen Realitäten die Nationalstaaten sind. Der Unterrichtshorizont dürfte nicht mehr die Nation und ihre dunkelhaften Mythen, sondern müssen die Region und ihre greifbaren Realitäten sein, dann Europa und seine kulturellen Fakten und endlich die Menschheit als biologische und geistige Einheit. Die Bemühungen um einen europäischen Bürgersinn müssten in der Schule und mit Hilfe der Lehrer beginnen, indem in den Geschichts-, Geografie-, Wirtschafts-, Sprachen-, Kunst- und Staatsbürgerkundeunterricht eine europäische Dimension eingefügt wird⁵⁴.

Das einzige wahrhaft ernste politische Problem der modernen Gesellschaft besteht nach Rougemont nicht darin, zwischen einer Linken und einer Rechten zu wählen, die beide dieselbe Religion praktizieren, sondern darin, den Nationalstaat (den Kriegshetzer und einziges Hindernis für die Einigung Europas) aufzulösen und ihn zu überschreiten. Rechte

⁵³ Siehe ROUGEMONT, Denis de, Die Schweiz – Modell Europas, Der schweizerische Bund als Vorbild für eine europäische Föderation, Fritz Molden, Wien – München, 1965, S 252ff

⁵⁴ Siehe ROUGEMONT, Denis de, Die Zukunft ist unsere Sache, Klett-Cotta im Deutschen Taschenbuch Verlag, Stuttgart, 1987, S 352f

und Linke, Kapitalismus und Sozialismus, sind in ihren Äußerungen heute beinahe ununterscheidbar geworden, beide ziehen den quantitativen Lebensstandard der Lebensqualität vor; es gibt also nur noch einen Totalitarismus auf der einen und Föderalismus auf der anderen Seite – Bedrohung und Hoffnung.

Viele junge Leute träumten davon, „diese materialistische Gesellschaft, deren einziges absolutes Kriterium der in Geld ausgedrückte Profit ist, zu stürzen, und sie geben sich damit einer rührenden Täuschung hin, denn man kann nicht umstürzen, was keine Grundlage, keine Prinzipien, keinen inneren Zusammenhalt hat.“⁵⁵ Und weiter: „Die Macht übernehmen ist ein Köder; entweder ist sie nicht mehr in ausreichendem Maße vorhanden, dann übernehmt ihr nichts; oder sie ist noch in zu starkem Maße vorhanden, dann werdet ihr von ihr übernommen.“⁵⁶

Gewaltsame Revolutionen hätten in Europa noch nie zu etwas anderem als verstärkter Gewaltherrschaft geführt – der Terror der Jakobiner zu Napoleon, die Oktoberrevolution zu Stalin. Die Gewaltlosigkeit hingegen ist der Prozess der organischen Schöpfung sowohl in der sozialen als auch in der psychischen menschlichen Ordnung; sie ist die Öffnung zur Welt, zum Anderen.

Wie soll die Überwindung des Nationalstaates also erfolgen? Dazu Rougemont:

„Nehmen Sie die Rhein-Rhone-Achse und den Alpenbogen von Nizza bis Gorizia: Wenn es gelänge, einige grenzüberschreitende Regionen, also einige lebendige und nützliche Organismen zu schaffen, würde nichts diese Regionen daran hindern, zwischen sich und ihren inländischen Nachbarn, dann den sogenannten Randregionen oder >-nationen< von Schottland bis Kaledonien, vom Polarkreis bis zur Balkanhalbinsel, alle möglichen sozioökonomischen oder kulturellen praktischen Kooperations-

⁵⁵ ROUGEMONT, Denis de, Die Zukunft ist unsere Sache, Klett-Cotta im Deutschen Taschenbuch Verlag, Stuttgart, 1987, S 366

⁵⁶ ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1987, S 247

beziehungen anzuknüpfen. Diese Verbindungen über die Grenzen hinweg können die Form von Assoziationen annehmen und sich über den ganzen Kontinent ausbreiten.

Nichts wird diese Regionen und Assoziationen daran hindern, in Übereinstimmung mit den in unseren demokratischen Staaten gültigen Gesetzen Abgeordnete zu wählen, die in periodischen Abständen in *Generalversammlungen* auf europäischer Ebene zusammentreten, ihre gemeinsamen Probleme diskutieren und im Rahmen einer kontinentalen Konzertierung oder Planung die ihren eigenen Verhältnissen entsprechenden Maßnahmen einstimmig beschließen werden.

Nichts wird diese Versammlungen daran hindern, in den verschiedensten Bereichen Sachverständige zu berufen und sie damit zu beauftragen, Gesamtpläne auszuarbeiten und die interregionalen Wechselbeziehungen zu fördern und zu koordinieren. Und nichts wird diese Personen hindern, in ihren eigenen Bereichen *europäische Behörden* zu errichten, die sich mit Verkehr, Energie, Wirtschaft, Ökologie, Erziehung und Kultur, wissenschaftlicher Forschung, Beziehungen zu den anderen Kontinenten [...] befassen.

Nichts wird diese Behörden, die in unseren verschiedenen Ländern verstreut sein werden [...], daran hindern, wöchentliche Sitzungen abzuhalten, um die politischen Optionen zu konzertieren, die zum Schutz der sich verändernden Gleichgewichte zwischen dem Menschen, der Stadt und der Natur in der Gesamtheit unserer Länder geeignet sind.

Im Rahmen dieser allgemeinen Politik hindert die Regionen nichts, – ganz im Gegenteil –, die Entscheidungen, Empfehlungen, Gutachten und Direktiven jeder dieser Behörden in der gleichen Weise zu akzeptieren wie der Patient die Verschreibungen eines Arztes [...].

Schließlich hindert nichts diese *Generalversammlungen*, tatsächlich als Kammern zu fungieren – und zuallererst als Senat der Regionen; nichts hindert diese *Behörden*, die Rolle von zwar nicht offiziellen, aber umso wirksameren Bundesministern zu spielen; und nichts ihre verantwortlichen Chefs, gemeinsam, unter der Bezeichnung *europäischer Rat*, eine im Dienste der Regionen stehende und ihren Bedürfnissen entsprechende kollegiale Exekutive zu bilden.

Eines schönen Tages wird man bemerken, dass Europa praktisch schon existiert.“⁵⁷

3.3 Staatswissenschaftliche Theorien des Bundesstaates

Der Bundesstaat wird vielfach als verfassungsrechtliche Konkretisierung des Föderalismus begriffen, der ein weit über das Staatliche hinausreichendes Ordnungsprinzip darstellt.⁵⁸

Die normative Konstruktion des Bundesstaates ist naturgemäß von der des Einheitsstaates grundlegend verschieden. Im Einheitsstaat wird alle rechtliche Gewalt von einem Hoheitsträger, der Staatsgewalt schlechthin, abgeleitet. Im Bundesstaat stehen sich die Hoheitsträger des Bundes und der Glieder (Bundesländer) gegenüber und das Verhältnis ihrer Rechtsordnungen bildet eine Kernfrage der Bundesstaatsdiskussion. Insbesondere die Frage, ob den Gliedern Staatsqualität zukommt oder nicht wurde dabei immer wieder aufgeworfen und unterschiedlich interpretiert⁵⁹.

⁵⁷ ROUGEMONT, Denis de, Die Zukunft ist unsere Sache, Klett-Cotta im Deutschen Taschenbuch Verlag, Stuttgart, 1987, S 373ff

⁵⁸ Siehe WEBER, Karl, Kriterien des Bundesstaates, Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschlands und Österreichs, Wilhelm Braumüller, Wien, 1980., S 26

⁵⁹ Siehe WEBER, Karl, 1980, a.a.O., S 65

3.3.1 Dualistische (Staatenstaats-) Theorien

Nach dieser Theorie haben sowohl das Ganze (der Bund), als auch die Glieder (die Gliedstaaten) die Eigenschaft, eigene Staaten zu sein, womit auf einem bestimmten geografischen Gebiet mehrere Staaten nebeneinander bestehen können⁶⁰. Bürger und Territorium sind somit gemeinsam, sie haben eine Doppelfunktion, während die Staatsgewalt und ihre Organe grundsätzlich geteilt und voneinander unabhängig sind; es können aber auch „gemeinsame“ Organe vorgesehen sein. Nach dem Kriterium des „Sitzes der Souveränität“ kann man drei Untergruppen bilden⁶¹.

3.3.1.1 Die Souveränitätsteilungstheorie

Diese Auffassung geht davon aus, dass im Bundesstaat sowohl der Zentralstaat als auch die Gliedstaaten souverän seien und keiner der beiden Ebenen eine Souveränität in Angelegenheiten der anderen zukomme. Diese Theorie setzt voraus, dass Staatssouveränität als ein Bündel höchster und ursprünglicher Herrschaftsbefugnisse verstanden und danach Bundes- und Landesgewalt gleich unmittelbar auf das Volk (den Souverän) zurückgeführt werden.

3.3.1.2 Die Oberstaatstheorie

Bei dieser Theorie wird der Bundesstaat aus einzelnen, nicht souveränen Staaten zusammengesetzt, der Oberstaat (Bund) ist jedoch souverän. Diese Theorie wird heute theoretisch von allen Seiten abgelehnt, obwohl ihre Terminologie und Denkweise noch weit verbreitet sind, weil sie dem „zentralistischen Bundesstaat“ sprachliche Schützenhilfe leistet⁶².

⁶⁰ Vgl. WEBER, Karl, 1980, a.a.O., S 66ff

⁶¹ Siehe PERNTHALER, Peter, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Zweite, völlig überarbeitete Auflage, Verlag Springer, Wien-New York, 1996, S 294

⁶² Siehe PERNTHALER, Peter, a.a.O., 1996, S 295

3.3.1.3 Die Verfassungsvertragstheorie

Im scharfen Gegensatz zur Oberstaatstheorie behauptet diese Theorie, dass die Länder die eigentlichen Träger der Souveränität im Bundesstaat seien, während der Bund nur eine davon abgeleitete begrenzte Staatlichkeit habe, die ihm durch den Bundesstaats-Gründungsvertrag übertragen worden sei. Diese Theorie steht im krassen Gegensatz zur bundesstaatlichen Wirklichkeit.

3.3.2 Die monistischen Bundesstaatstheorien

Diese Gruppe von Theorien geht entweder von der Unteilbarkeit der Souveränität oder von der Einheit des Verfassungsrechts als geschlossenes normatives System aus und gelangt zu dem Ergebnis, dass nur der Gesamtstaat als Staat anzusprechen sei, während die Glieder von diesem abgeleitete autonome Ordnungen innerhalb des Staates ohne eigene Staatlichkeit seien. Der Bundesstaat ist demnach ein dezentralisierter Einheitsstaat. Da sich mit dieser „Dezentralisierungstheorie“ die eigentlichen Wesensmerkmale des Bundesstaates nicht erklären lassen, ist sie für die Allgemeine Staatslehre von vorneherein unbrauchbar⁶³

3.3.3 Die dreigliedrigen Bundesstaatstheorien

Diese Theorie als reine Rechtslehre ist als Analyse rechtlicher und staatlicher Phänomene unter Ausschluss von Aspekten, die nicht positiv-rechtlicher Immanenz sind, zu verstehen.

In seinem Aufsatz „Die Bundesexekution“⁶⁴ gliedert Kelsen den Bundesstaat in drei Rechtskreise. Von einer, die Kompetenzen aufteilenden Gesamtverfassung sind zwei Teilrechtsordnungen abgeleitet, die des Bundes und der Gliedstaaten. Nach Kelsen sind die Landesrechtsordnungen absolut inferior gegenüber der Bundesrechtsordnung.

⁶³ Siehe PERNTHALER, Peter, a.a.O., 1996, S 296

⁶⁴ KELSEN, Hans, Die Bundesexekution, FS Fleiner, 1927, S 127ff, zitiert in WEBER, Karl, a.a.O. 1980, S 74f

3.4 Resümee

Am Beispiel der Theorien von Althusius und Rougemont wurden zwei grundlegende Normen des Föderalismus – die kommunikative Qualität zwischen Bürgern und den die politische Macht Innehabenden (Direkte Demokratie), sowie die Subsidiarität unter Einschluss der fiskalischen Äquivalenz (dass also die Institutionen des politischen Systems, die über die finanziellen Mittel verfügen auch für deren Aufbringung verantwortlich sein sollen) beleuchtet, die in dieser Dissertation als Maßstab für Föderationen dienen sollen.

Zusätzlich zu den beiden Normen - Direkte Demokratie und Subsidiarität - fließen die von Föderalisten⁶⁵ immer wieder genannten Wertvorstellungen wie Tradition, Bewahrung von Vielfalt, Identität, Machtbalance zwischen Zentrum und Peripherie, Leistungsfähigkeit des föderativen Systems, als Grundsätze des Föderalismus in den Wertemaßstab mit ein, an dem in den folgenden Kapiteln die Bundesstaatlichkeit in Deutschland, der Schweiz und insbesondere in Österreich gemessen werden.

Beide dargelegten Theorien des Föderalismus lassen Schwachstellen bei der Ausgestaltung der mittleren Ebene des hierarchisch aufgebauten Systems erkennen. Das in Althusius' Theorie inkludierte Landesfürstentum widerspricht dem von ihm aufgestellten Postulat der freiwilligen und auf begrenzte Zeit einem „Präses“ übergebenen Machtbefugnisse über eine Provinz. Rougemont's Modell der Regionen macht zwar einen bestechenden Eindruck, wirkt bei näherer Analyse allerdings realitätsfern, denn es ist schwer vorstellbar, dass die Nationalstaaten den Regionen freiwillig ihre Macht übertragen. Ferner ist schwer nachvollziehbar, wie die

⁶⁵ Siehe ESTERBAUER, Fried, Föderalismus aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: ESTERBAUER, Fried und THÖNI, Erich (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Signum Verlag, Wien, 1981, S 22ff; PERNTHALER, Peter: Der österreichische Föderalismus im Spannungsfeld von ökonomischen Notwendigkeiten und politisch-historischer Identität. In: Pernthaler, P., Bußjäger, P., (Hrsg): Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Braumüller, Wien, 2001, S 15ff

Aufbringung der finanziellen Mittel bei Teilnahme einer Gemeinde an mehreren nach Funktionen aufgeteilten Regionen bzw. bei Wechsel von einer Region zur anderen erfolgen soll. Unklar erscheint auch, auf welcher Ebene der Hierarchie die sozialen Standards und Rechte der Bürger sichergestellt werden sollen.

Aus diesen Gründen wird Regionalismus nicht in den Wertemaßstab aufgenommen.

Schließlich sollten Staatswissenschaftliche Theorien aufzeigen, wie kompliziert das Machtgefüge zwischen der zentralen Staatsführung und den Gliedstaaten strukturiert ist.

4 Die Geschichte des Föderalismus in Deutschland, der Schweiz und Österreich

Bundesstaatlichkeit unterscheidet sich von den anderen Strukturprinzipien demokratischer Verfassungen dadurch, dass es zu ihr die legitime Alternative des Einheitsstaates gibt. Bundesstaatlichkeit ist daher auf Rechtfertigung⁶⁶ angewiesen, welche sie vorwiegend in der geschichtlichen Entwicklung und der daraus abgeleiteten Vielfalt sucht, die es zu bewahren gilt.

In diesen Abschnitt soll ausführlich untersucht werden, inwieweit der Föderalismus in Österreich, in Deutschland und der Schweiz, aus der Geschichte begründbar bzw. herzuleiten ist und welche unterschiedlichen Entwicklungen er in diesen Ländern genommen hat, im darauf folgenden Kapitel wird analysiert, in welchem Grad Vielfalt in Österreich gegeben ist.

4.1 Die geschichtliche Entwicklung des Bundesstaates in Deutschland.

Im Westfälischen Frieden wurde den deutschen Fürsten die unbeschränkte Landeshoheit positivrechtlich zugesichert. In der Folge wurden die Fürstentümer allmählich zu modernen Staaten (mit moderner Bürokratie, mit auf der Staatsbürokratie basierendem Gerichtswesen, Steuerwesen und modernem Heereswesen) ausgebaut. Das Reich wurde zu einem lockeren Verband von zeitweise über 300 Territorien, die infolge ihrer landesfürstlichen Souveränität Bündnisse miteinander schließen durften. Der Kaiser war das die Fürstentümer verbindende Glied, doch wurden seine Befugnisse rechtlich wie faktisch immer mehr eingeschränkt.

⁶⁶ Siehe WIEDERIN, Ewald, Bundesstaat neu. In: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, Wien – Graz, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2004, S 52

Auch der Reichstag trat in seiner Bedeutung zurück, da die Reichsgesetzgebung zugunsten der territorialen Gesetzgebung an Bedeutung verlor. Von einer realen Kräftegleichheit von Bund (Reich) und Gliedern (Fürstentümern) konnte nicht mehr gesprochen werden, das zentrifugale Element dominierte.

Die Wirren der napoleonischen Kriege führten 1806 zur Errichtung des Rheinbundes, dem nach und nach alle deutschen Fürstentümer mit Ausnahme Österreichs, Preußens, Holsteins und Pommerns angehörten. Die Rheinbundakte enthielten zugleich die Verfassung dieses Staatenbundes, die einen Bundeskongress und ein Exekutivorgan vorsah – Organe, die aber nie von Bedeutung waren. Die Führung der Außenpolitik und die Entscheidung über Krieg und Frieden oblag dem Bundesprotektor: Napoleon. Der deutsche Kaiser Franz erklärte daraufhin das Heilige Römische Reich Deutscher Nation für beendet.

4.1.1 Die nachnapoleonische Zeit

Beim Wiener Kongress 1815 wurde der Deutsche Bund, ein Staatenbund gegründet, der die Souveränität seiner Mitglieder nicht antastete. Die Artikel 4 bis 10 sahen die „Bundesversammlung“ als Gesandtenkongress vor, für den sich bald die Bezeichnung „Bundestag“ einbürgerte.

Der Deutsche Bund hatte weitgehend restaurativen Charakter und wurde von Metternich in Richtung eines Bollwerks des absolutistischen Staates gegen die aufkommenden nationalen und demokratischen Tendenzen gesteuert. Innenpolitisch wurden Zensurmaßnahmen verschärft, die Pressefreiheit stark eingeschränkt. Die Werke des literarischen Jungen Deutschland, einer Gruppe junger revolutionär und nicht immer unbedingt auch nationalistisch eingestellter Schriftsteller und Dichter wie Heinrich Heine, Georg Büchner (der mit der Flugschrift „Der Hessische Landbote“ die Parole *„Friede den Hütten, Krieg den Palästen!“* verbreitete) wurden zensiert oder verboten, und vermehrt auftretende Forderungen nach liberalen Reformen oder nach nationaler Einigung unterdrückt.

Die studentischen Burschenschaften waren zu dieser Zeit vor allem Träger der Forderung nach nationaler Einigung und nach demokratischen Rechten. Bereits 1817 beim sogenannten „Wartburgfest“⁶⁷ war es zu Exzessen gekommen, bei denen auch Bücherverbrennungen (Werke von u.a. August von Kotzebue und Saul Aschers) stattfanden. Daraufhin waren Burschenschaften besonderen Unterdrückungen ausgesetzt.

Als Folge der März-Revolution 1848 wurde die Frankfurter Nationalversammlung (mit Vertretern vornehmlich der Schichten des Großbürgertums, von hohen Beamten, Professoren, Offizieren, Richtern, Staatsanwälten), das erste gesamtdeutsche demokratisch gewählte Parlament einberufen; das die deutsche Einheit vorbereiten und eine Verfassung für den neuen Einheitsstaat ausarbeiten sollte.

Eine Verfassung wurde verabschiedet, die eine kleindeutsche Lösung (ohne Österreich) unter preußischer Führung vorsah. Der König von Preußen sollte deutscher Kaiser werden. Die Verfassung vereinte das monarchische, parlamentarisch-repräsentative, das rechtsstaatliche und das föderative Prinzip. Von den deutschen Staaten stimmten aber nur 29 der Verfassung zu. Österreich, Bayern, Preußen, Sachsen und Hannover lehnten sie ab. Die Niederschlagung der Revolution 1849 besiegelte auch das Scheitern der Umbauversuche des Deutschen Bundes.

4.1.2 Das Zweite Deutsche Reich

In Preußen hatte sich seit 1806 eine Bewegung herausgebildet, die neben der Befreiung des Landes von der französischen Besatzung auch weitergehende Forderungen nach einer deutschen Einigung stellte. Einige Vertreter der preußischen Nationalbewegung wie der „Turnvater“ Friedrich Ludwig Jahn oder die Dichter Ernst Moritz Arndt und Heinrich von Kleist

⁶⁷ Siehe WIKIPEDIA, Märzrevolution. Online-Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/M%C3%A4rzrevolution>, Zugriff am 14. August 2006

oder der Philosoph Johann Gottlieb Fichte griffen zu deutschtümelnden und aggressiv-nationalistischen Formulierungen⁶⁸.

Dem preußischen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck gelang es in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die deutsche Frage und die deutsche Nationalbewegung zu instrumentalisieren. Dabei wählte er diesen nationalen Kurs nicht in erster Linie, um endlich einen geeinten deutschen Nationalstaat zu schaffen, sondern vor allem für eine Machtsicherung Preußens gegenüber der österreichischen Konkurrenz. Die Rivalität zwischen der Donaumonarchie und Preußen hatte sich durch den territorialen Zugewinn Preußens nach 1815, vor allem aber dank der wirtschaftlichen Modernisierung des Landes, in der es Österreich längst überholt hatte, sowie der Gründung des Zollvereins unter preußischer Dominanz noch verschärft. Nach dem Sieg gegen Österreich 1866 vergrößerte Preußen sein Territorium auch durchaus gewaltvoll⁶⁹ durch einige wichtige Zugewinne (Frankfurt, Hannover, Teile Sachsens u.a.) und steigerte seine Dominanz im deutschen Ländersystem durch Gründung des Norddeutschen Bundes noch weiter. Die süddeutschen Länder, die 1866 noch auf der Seite Österreichs gegen die von ihnen wenig geliebten Preußen gekämpft hatten, fanden sich vier Jahre später dank der inzwischen übermächtigen nationalen Bewegung an der Seite Preußens bzw. des Norddeutschen Bundes wieder, als es darum ging, den Versuch Frankreichs, die endgültige preußisch-deutsche Vereinigung zu verhindern, zu vereiteln.

Durch die Bereitschaft zur Teilnahme auch der deutschen Königreiche⁷⁰ und Fürstentümer südlich der Main-Linie an dem Deutsch-Französischen

⁶⁸ Siehe Preußen – Chronik eines deutschen Staates, Online-Dokument unter http://www.preussen-chronik.de/_/person_jsp/key=person_friedrich+ludwig_jahn.html, Zugriff am 12. August 2006

⁶⁹ Siehe KIMMINICH, Otto, Deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, S 406ff

⁷⁰ Der Beitritt Bayerns zum Norddeutschen Bund, seine Teilnahme am Deutsch-Französischen Krieg und letztlich die Integration Bayerns in das Deutsche Reich erfolgte jedoch keinesfalls aus etwa neu gewonnener Sympathie zu Preußen. Nach dem Krieg

Krieg 1870/71 kam es zur Ausbildung des Zweiten Deutschen Reiches, der preußische König wurde deutscher Kaiser. Deutschland war eine konstitutionelle Monarchie und ein Bundesstaat. Die wichtigsten Kompetenzen der zentralen Gesetzgebung waren⁷¹:

- Zoll- und Handelsgesetzgebung sowie die für Bundeszwecke zu verwendenden Steuern
- Freizügigkeit, Staatsangehörigkeit, Passwesen
- Maß-, Münz- und Gewichtswesen
- Bankwesen
- Schutz des deutschen Handels und der deutschen Schifffahrt im Ausland sowie gemeinsame konsularische Vertretung
- Eisenbahnwesen, Land und Wasserstraßen „im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs“
- Post- und Telegraphenwesen
- Gemeinsame Gesetzgebung im Schuldrecht, Strafrecht, Handels- und Wechselrecht sowie Prozessrecht
- Heer- und Kriegsmarine
- Gesundheitswesen

Die politische Praxis im Deutschen Reich war gekennzeichnet durch zunehmende Zentralisation. Die schnell voranschreitende Industrialisierung förderte weiterhin die Tendenz nach Vereinheitlichung der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung. Die Kriegsereignisse ab 1914 brachten dann den völligen kriegswirtschaftlichen Zentralismus und

1866 hatte Bayern in Europa keine Freunde, in der Teilnahme am Deutsch-Französischen Krieg sah König Ludwig II. den einzigen Weg, die Unabhängigkeit Bayerns wenigstens teilweise zu bewahren. Tatsächlich erkämpfte sich Bayern dadurch ein Recht auf bevorzugte Mitsprache in den Verhandlungen um die Gründung des Deutschen Reiches. Der letztlich unabwendbare Beitritt zum Deutschen Reich machte den sensiblen König Bayerns – im Gegensatz zu seinen Ministern – so betroffen, dass er an Rücktritt und Selbstmord dachte.

Quelle: HEYDENREUTER, REINHARD, Recht, Verfassung und Verwaltung in Bayern 1505 bis 1946, Generaldirektion der staatlichen Archive Bayerns, München, 1981, S 30

⁷¹ Siehe KIMMINICH, Otto, Deutsche Verfassungsgeschichte, a.a.O., 1987, S 411

bildeten auch den Abschluss der monarchischen Bundesstaatlichkeit in Deutschland.

4.1.3 Die Weimarer Republik

Im Jänner 1919 fanden die Wahlen zur verfassunggebenden Nationalversammlung statt. Es waren die ersten demokratischen Wahlen in Deutschland, Frauen besaßen sowohl das aktive als auch passive Wahlrecht. Die Sitze wurden nach dem Verhältniswahlrecht verteilt.

Im Februar 1919 trat die Nationalversammlung das erste Mal in Weimar zusammen. Berlin war nicht der Tagungsort, weil dort Unruhen die Unabhängigkeit und Sicherheit der Abgeordneten gefährdeten. Die Wahl Weimars war wohl auch als Zeichen für die Anknüpfung an die Humanitätsideale der Weimarer Klassik gemeint, hatte aber vor allem militärische Gründe - das zuerst angedachte Erfurt wäre im Angriffsfall schlechter zu verteidigen gewesen⁷².

Zentralismus oder Föderalismus lautete eine der Hauptfragen, die sich der Nationalversammlung stellte. Den Zentralisten gelang es, das föderative Element in der zu entwerfenden Verfassung zurückzudrängen; sie setzten damit eine Tendenz fort, die sich bereits während des Ersten Weltkrieges herausgebildet und in der noch in den letzten Wochen des Kaiserreiches verabschiedeten Verfassungsreform deutlich Ausdruck gefunden hatte: die Kompetenzen des Bundesrates und damit der Bundesländer wurden drastisch beschnitten⁷³. Obwohl formell Bundesstaat, bezeichnet Späth die Weimarer Republik der Stärkung der zentralen Macht entsprechend auch einen dezentralisierten Einheitsstaat⁷⁴.

⁷² Siehe WIKIPEDIA, Weimarer Verfassung, Online-Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Weimarer_Verfassung, Zugriff am 1. August 2006

⁷³ Siehe GÖRNER, Rüdiger, Einheit durch Vielfalt, Föderalismus als politische Lebensform, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996, S 66

⁷⁴ Siehe SPÄTH, Lothar, Die Chancen der Vielfalt, Der Föderalismus als moderne Staatsform, Verlag BONN AKTUELL, Stuttgart, 1979, S 7

Die Weimarer Verfassung enthielt parlamentarische, präsidentiale und plebiszitäre Elemente. Deutschland hatte zum ersten Mal in seiner Geschichte einen für sein ganzes Gebiet geltenden und praktizierten Katalog von Grundrechten.

Das wichtigste Organ war der vom Volk gewählte Reichstag, welcher die legislative Gewalt ausübte und die Reichsregierung überprüfte.

Die Reichsregierung bestand aus dem Reichskanzler und den Reichsministern. Der Reichskanzler besaß die Richtlinienkompetenz für die Außen-, Verteidigungs- und Finanzpolitik.

Als weiteres Verfassungsorgan wurde der Reichsrat gebildet. Er vertrat die Länder bei der Gesetzgebung und hatte das Recht, Veto gegen die Beschlüsse des Reichstags einzulegen.

Um die Macht des Parlaments einzuschränken, wurde das Amt des Reichspräsidenten geschaffen. Er wurde vom Volk auf sieben Jahre gewählt und war in seiner Position mit dem starken Staatsoberhaupt der konstitutionellen Monarchie vergleichbar.

Zusätzlich konnte das Volk durch Volksbegehren Ansprüche an den Reichstag stellen und durch einen Volksentscheid Beschlüsse des Reichstags oder Reichsrates außer Kraft setzen.

Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern sah vor, dass das Reich ausschließliches Gesetzgebungsrecht für die folgenden Angelegenheiten innehatte: Beziehungen zum Ausland; Staatsangehörigkeit und Freizügigkeit; Wehrverfassung; Münzwesen; Zollwesen sowie die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets und die Freizügigkeit des Warenverkehrs; das Post- und Telegraphenwesen einschließlich des Fernsprechwesens.

Das Reich hatte ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen inne, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen wurden.

Die Verfassung enthielt eine Reihe von Angelegenheiten mit konkurrierender Gesetzgebung, die von den Ländern wahrgenommen werden konnte, solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch machte. Darunter fielen u.a.:

Bürgerliches Recht; Strafrecht; gerichtliche Verfahren einschließlich des Strafvollzugs; Passwesen und Fremdenpolizei; Presse-, Vereins- und Versammlungswesen; Bevölkerungspolitik; Gesundheitswesen; Arbeitsrecht; Handel; die Ausgabe von Papiergeld; Bauwesen; Börsenwesen; Gewerbe und Bergbau; das Versicherungswesen; die Seeschifffahrt; die Hochsee- und Küstenfischerei.

Die Reichsgesetze wurden durch die Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmten.

Die politische Entwicklung Deutschlands während der Weimarer Republik war außerordentlich labil und durch zunehmende Radikalisierung gekennzeichnet. In den knapp 14 Jahren seiner Dauer gab es nicht weniger als 20 Regierungen⁷⁵. Gründe dafür waren die katastrophale Wirtschaftslage nach dem Ersten Weltkrieg, die erdrückenden Bedingungen des Friedensvertrages von Versailles, die generell pessimistische Stimmung im Lande, das Erstarken der radikalen Linken und Rechten, die die ihnen verhassten Regierungen gemeinsam relativ leicht stürzen konnten. Wesentlich schwieriger war dann die Bildung einer neuen Regierung, die von der politischen Mitte zu erfolgen hatte. Das demokratische System wurde überdies durch die starke Position des Reichspräsidenten ausgehöhlt, der in zunehmendem Maße von seinem Recht Gebrauch machte, im Falle der Gefährdung oder erheblichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aus eigener Machtvollkommenheit Maßnahmen zu treffen („Notverordnungsrecht“ nach Art 14 der Weimarer Verfassung)⁷⁶.

Martens⁷⁷ sieht noch eine – bis zur Französischen Revolution zurückreichende - Ursache für das Versagen der Weimarer Republik. Die

⁷⁵ Siehe KIMMINICH, Otto, Deutsche Verfassungsgeschichte, a.a.O., 1987, S 495

⁷⁶ Siehe KIMMINICH, Otto, Deutsche Verfassungsgeschichte, a.a.O., 1987, S 500f

⁷⁷ Siehe MARTENS, Wolfgang, Deutsche Schriftsteller und die Französische Revolution. In: SCHUBERT, Venanz (Hrsg.), Wissenschaft und Philosophie, Band 7: Die Französische Revolution, EOS Verlag Erzabtei St. Ottilien, St. Ottilien, 1989, S 254ff

deutschen Schriftsteller und Dichter, die anfangs die Französische Revolution und insbesondere die erste französische Verfassung von 1791 mit der erstmaligen Proklamation der Menschenrechte in Europa⁷⁸ begeistert begrüßt hatten, wendeten sich, allen voran Goethe (der allerdings nie ein Anhänger der Revolution und damit eine Ausnahme war) und Schiller, als die Auswüchse des Terreurs bekannt wurden, von ihr ab. Damit kam es zu einer Abkehr von den Forderungen des Tages, vom realen Politischen und eine Wendung der deutschen Klassik und Frühromantik hin zum Ästhetischen und Philosophischen, was das deutsche Bürgertum in seiner Orientierung im 19. Jahrhundert maßgeblich beeinflusst hat. Der Umgang mit den schönen Künsten, mit Dichtung, der Ausbildung der Gemütswerte, ästhetischer Bildung, habe den deutschen Bürger, trotz mancher gegenläufiger Tendenzen, im Biedermeier, nach 1848 und im bismarckisch-wilhelminischen System auf Kosten von Heranbildung von politischem Bewusstsein, politischem Selbstgefühl, staatsbürgerlicher Verantwortungsbereitschaft, geprägt. Als „Volk der Dichter und Denker“, mit den Träumen der Philosophie wohl vertraut, seien weite Kreise des gebildeten Bürgertums bis ins 20. Jahrhundert hinein politisch sozusagen ahnungslos gewesen, ohne Begriff von Erfordernis und der Bedeutung einer rechtsstaatlichen freiheitlichen Ordnung, uninteressiert an der Durchsetzung und Wahrung demokratischer Prinzipien – politisiert nur durch einen reaktionären Nationalismus. „Die sogenannte Weimarer Republik war eine Demokratie ohne wirklich politisch erzogenes, demokratisch gefestigtes Bürgertum. Sie wurde das Opfer eines mit einer nationalen Idee operierenden Verführers, der, ohne großen Widerstand zu erleben, den Rechtsstaat, die die staatsbürgerliche Freiheit garantierende Verfassung Zug um Zug beseitigte. Ästhetische Erziehung hätte eines freiheitlich-politischen Komplements bei uns bedurft.“⁷⁹

⁷⁸ Siehe HARTMANN, Peter Claus, Französische Verfassungsgeschichte der Neuzeit (1450-1980), Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt, 1985, S 45ff

⁷⁹ MARTENS, Wolfgang, a.a.O., 1989, S 256

Die Weimarer Verfassung blieb nach der „Machtergreifung“ durch Adolf Hitler am 30. Januar 1933 weiterhin gültig. Sie wurde jedoch mit Gesetzen und Verordnungen blockiert. Die beiden wichtigsten sind die Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933 und das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933⁸⁰.

4.1.4 Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Als im Jahre 1949 der Parlamentarische Rat das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verabschiedete, wurde mit dem Namen "Grundgesetz" vor allem der vorübergehende Charakter des Verfassungstextes deutlich gemacht. Das Grundgesetz sollte als Provisorium bis zum Ende der Teilung Deutschlands gelten⁸¹. Anschließend sollte es durch eine Verfassung ersetzt werden. In den 40 Jahren Verfassungspraxis der Bundesrepublik erwies sich das Grundgesetz allerdings als ein Erfolgsmodell, so dass das Bedürfnis einer Neukonstituierung des wiedervereinigten Deutschland nicht vorhanden war. Das Grundgesetz blieb, abgesehen von einigen geringfügigen Änderungen, in der bewährten Form erhalten.

Wesentliche Unterschiede zur Weimarer Verfassung:⁸²

Das Grundgesetz wurde vor allem durch die Erfahrungen der labilen Demokratie der Weimarer Republik und den Erfahrungen im „Dritten Reich“ geprägt.

Die Stellung des Bundespräsidenten wurde gegenüber der Funktion des Reichspräsidenten erheblich geschwächt. War der Reichspräsident noch

⁸⁰ Siehe DER GROSSE PLOETZ, Die Daten-Enzyklopädie der Weltgeschichte, 32. Auflage, Verlag Herder, Freiburg im Breisgau, 1998, 893f

⁸¹ Siehe BRODOČZ, André / VORLÄNDER, Hans, Verfassung, Online-Dokument unter <http://www.bpb.de/themen/LMPVM6,0,0,Verfassung.html>, Zugriff am 1. August 2006

⁸² WIKIPEDIA, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Online-Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Grundgesetz>, Zugriff am 12. August 2006

mit weitreichenden exekutiven Befugnissen ausgestattet, so wurde seine Rolle zugunsten von Bundesregierung und Bundestag auf formal-repräsentative Aufgaben begrenzt.

Die Stellung der Regierung wurde gestärkt. Die Bundesregierung kann nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum, also die Wahl eines neuen Kanzlers, gestürzt werden. Dies sorgt für mehr Stabilität als in der Weimarer Republik, wo sich Rechts- und Linksradike zur Abwahl eines Kanzlers zusammenschließen konnten, ohne sich auf einen gemeinsamen Kandidaten zu einigen.

Über die Einhaltung des Grundgesetzes wacht das Bundesverfassungsgericht, dessen Urteile Gesetzeskraft haben. Ein Gericht mit solcher Machtfülle sah die Weimarer Verfassung nicht vor. Die Änderung des Grundgesetzes ist nur unter engeren Voraussetzungen, als es die Weimarer Verfassung vorsah, möglich. Nach Artikel 79 Absatz 3 dürfen die Grundsätze aus Art 1 (Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalt), und Art 20 sowie Elemente der Bundesstaatlichkeit nicht abgeschafft werden (zwar können Bundesländer zusammengelegt werden, deren generelle Abschaffung ist aber nicht möglich). Nach der in Artikel 20 festgeschriebenen Gewaltenteilung ist z.B. ein "Ermächtigungsgesetz" wie das von 1933, das die Weimarer Verfassung de facto abschaffte, nicht möglich.

Die Verfassung von Weimar trug dazu bei, dass die Reichswehr ein "Staat im Staate" wurde, auch, weil sie dem Reichspräsidenten, nicht aber parlamentarischer Kontrolle unterstellt war. Das Grundgesetz unterstellt die Bundeswehr im Friedensfall dem Verteidigungsminister, im Verteidigungsfall dem dem Bundestag verantwortlichen Kanzler.

Ein plebiszitäres Element, das das Volk in der Weimarer Republik berechnete, Gesetze zu verabschieden, ist im Grundgesetz auf Bundesebene nicht vorhanden, da dies von verfassungsfeindlichen Parteien immer wieder zu Zwecken der Propaganda missbraucht worden war.

Die Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

Das föderative System der Bundesrepublik, wie es in die erste Fassung des Grundgesetzes von 1949 eingegangen ist, war durch eine strikte Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet. Parallel zu dieser klaren Trennung der Befugnisse erfolgte eine ebenso eindeutige Zuordnung der Finanzquellen auf Bundes- und Länderebene. Das auffälligste Merkmal dieser Gründungsphase war jedoch die ausgeprägte Form der vertikalen Gewaltenteilung, die der zentralen Ebene ein relativ geringes Maß an Macht überließ⁸³.

Die Anstrengungen zum Ausbau des Sozialstaates in den 1950er und 1960er Jahren, sowie die Erwartungshaltung seitens der Bevölkerung, die auf eine Herstellung „einheitlicher Lebensverhältnisse“ vor dem Hintergrund eines verstärkten Zusammenwachsens des gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraums drängte, führte zu beträchtlichen Kompetenzzuwächsen des Bundes im Bereich der Gesetzgebung. Der damit steigende Finanzbedarf des Bundes zog einschneidende Veränderungen im System der Finanzverfassung nach sich. Immer größere Teile der Einkommens- und Körperschaftssteuer der Länder mussten zur Finanzierung des Bundeshaushalt an die Zentralebene abgetreten werden.

Nach der Finanzreform 1969 erfolgte der Übergang zum sogenannten „kooperativen Föderalismus“. Um einer weiteren Zentralisierung entgegen zu treten, sollte die Handlungsfähigkeit auf Länderebene durch verschiedene Kooperationsformen gestärkt werden. In unterschiedlichen Politikfeldern wie Hochschulbau, Bildungsplanung und Forschung, kommunalem Straßenbau, Städtebauförderung etc. wurde als Lösung der anstehenden Probleme auf abgestimmtes Handeln von Bund, Ländern

⁸³ Siehe POSTLEP, Rolf-Dieter und DÖRING, Thomas, Entwicklungen in der ökonomischen Föderalismusdiskussion und im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland. In: POSTLEP, Rolf-Dieter (Hrsg.), Aktuelle Fragen zum Föderalismus, Metropolis-Verlag, Marburg, 1996, S 22f

und Gemeinden votiert. Die Einführung kooperativer Entscheidungsverfahren zwischen Bund und Ländern mündete jedoch in der sogenannten „Politikverflechtungsfalle“, die systematisch zu suboptimalen Politikergebnissen führen müsste⁸⁴. Hinzu kam, dass durch die konstitutionell verankerten Mischfinanzierungen in Gestalt von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen kaum Anreize zur sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel bestand. Die Ausweitung des Steuerverbundes durch die zusätzliche Einbeziehung der Umsatzsteuer führte zu einer weiteren Aushöhlung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz auf der Ebene der Länder. „Anstelle eines Anreizes, selbst für die Budgetdeckung zu sorgen, lenkte die Reform das Interesse der Länder darauf, sich stets für höhere Umsatzsteueranteile einzusetzen und damit eine Finanzierungsalternative ihres Budgets, die sie vor dem Wähler politisch nicht unmittelbar zu verantworten hatten.“⁸⁵

Die Föderalismusreform 2006

Aufgrund der langwierigen Entscheidungsprozesse in der deutschen Gesetzgebung und der Tendenz der jeweiligen Opposition, den Bundesrat zur parteipolitisch motivierten Blockade gegen Regierungsvorlagen zu nutzen, wurde im Bundestag und Bundesrat im Juli 2006 eine Föderalismusreform beschlossen.

Das Gesetzgebungsverfahren sollte beschleunigt und transparenter werden. Der Bundestag wird in Zukunft weniger oft auf die Zustimmung des Bundesrates (nur mehr bei zirka 35% statt vorher 60% der Gesetzesvorlagen) angewiesen sein. Damit sollen Blockaden von Gesetzesinitiativen der Regierung durch die Opposition erschwert werden. Der Bundesrat muss aber weiterhin Gesetzen zustimmen, die erhebliche Kosten in den Ländern verursachen.

Für diesen Verzicht der Länder auf Mitwirkung im nationalen Gesetzgebungsverfahren werden sie künftig die ausschließliche

⁸⁴ Siehe POSTLEP, Rolf-Dieter und DÖRING, Thomas, a.a.O., 1996, S 25

⁸⁵ POSTLEP, Rolf-Dieter und DÖRING, Thomas, a.a.O., 1996, S 25f

Gesetzgebungskompetenz für so wichtige Bereiche wie den Strafvollzug, das Heimrecht, das Versammlungsrecht und das Presserecht erhalten, die Bildungspolitik wird weitgehend ausschließlich Ländersache. Zusätzlich bekommen die Länder im Bereich des Umwelt- und Bildungsrechts ein so genanntes „Abweichungsrecht“ (Art. 72, Abs. 3 GG), durch das sie von Bundesregelungen abweichende, eigene Gesetze beschließen können. Kritiker sehen die Länder als Gewinner der Reform. Da die wichtigsten Gesetzesvorhaben auch weiterhin der Zustimmung des Bundesrats bedürfen, ist umstritten, ob der Vorteil für den Bund, nämlich die Verhinderung von Blockaden von Regierungsvorlagen durch die Opposition im Bundesrat, tatsächlich so groß ist wie behauptet⁸⁶. Heribert Prantl formuliert seine Kritik in der Süddeutschen Zeitung: „Unter dem Strich stärkt die Föderalismusreform die Macht der Länder. Landesrecht bricht künftig Bundesrecht, in Umkehrung der bisherigen Grundregel. Es entsteht nun, so ist zu befürchten, ein Flickenteppich von Recht und Gesetz. Auf europäischer Ebene führt das zu einer kapitalen deutschen Schwäche.“⁸⁷

4.2 Die geschichtliche Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates

Vor der Gründung des modernen Bundesstaates (1848) gab es "die Schweiz" eigentlich gar nicht, obwohl die Anfänge der Eidgenossenschaft als Bündnissystem bis ins Jahr 1291 zurückreichen, und dieser Staatenbund im Westfälischen Frieden von 1648 von den Staaten Europas völkerrechtlich als eigenständig anerkannt wurde. Die dreizehn alten Orte der Eidgenossenschaft (die Bezeichnung „Kantone“ kam erst zur Zeit der napoleonischen Besatzung auf), waren sehr unterschiedlich

⁸⁶ Siehe WIKIPEDIA, Föderalismusreform, Online-Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%B6deralismusreform>, Zugriff am 24. August 2006

⁸⁷ PRANTL, Heribert, Die Sandwich-Republik, sueddeutsche.de, Online-Dokument unter <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/577/79498/>, Zugriff am 24. August, 2006

organisiert, hielten den größeren Teil der heutigen Schweiz als Untertanengebiete und führten sogar rund ein Dutzend Kriege - in wechselnder Besetzung und teilweise in Bündnissen mit ausländischen Mächten - gegeneinander.

Dennoch waren nach Rougemont bereits 1291 mit dem Bund der drei Orte die wichtigsten Bedingungen einer Föderation vorhanden: „die Verschiedenheit im Übrigen zusammenhängender Gemeinden, der Wille jeder örtlichen Regierung zur Beibehaltung der Autonomie, die Notwendigkeit, alle Kräfte zu vereinen, um diese Autonomie zu retten, und endlich der geschworene Pakt, foedus, wovon das Wort Föderation herkommt.“⁸⁸ Dieser Struktur fehlte allerdings bis 1848 die den Gliedstaaten übergeordnete zentrale Macht; die Bünde bildeten also nur einen Staatenbund. Es war aber nicht die Absicht der einzelnen Territorien, eine Nation oder einen größeren Markt zu bilden, es ging nur um die Garantie ihrer eigenen Freiheiten. Sie verbündeten sich miteinander, um voneinander verschieden bleiben zu können. „Der Grund ihrer Solidarität war nicht kollektive Macht, sondern die Autonomie jedes einzelnen.“⁸⁹ Anders als die Einigung Deutschlands zu einer Föderation, die unter dem Einfluss der überragenden Hegemonie Preußens entstand, wurden die schweizerischen Bünde aus gemeinsamen Interessen einer Anzahl von Gemeinwesen gegründet. Die gegenseitige Hilfeleistung und die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit sahen sie als die beste Garantie für die Aufrechterhaltung ihrer Souveränität und ihrer Eigenart. Dabei kann allerdings nicht übersehen werden, dass die föderalistischen Verbindungen auch eine Vereinheitlichung der inneren Regierungen und der Rechte gebracht haben.

Napoleonische Truppen besetzten 1798 die Schweiz und schufen die einheitsstaatlich organisierte helvetische Republik nach französischem

⁸⁸ ROUGEMONT, Denis de, Die Schweiz – Modell Europas, Der schweizerische Bund als Vorbild für eine europäische Föderation, Fritz Molden, Wien – München, 1965, S 31

⁸⁹ ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1965, S 37

Vorbild. Die Kantone hatten dabei lediglich die Stellung von Verwaltungsbezirken eines zentralistischen Einheitsstaates. Napoleon führte das revolutionäre Gedankengut der Aufklärung (Aufhebung der Untertanenverhältnisse, das Prinzip der Rechtsgleichheit, Abschaffung der Folter) ein. Diese Ideen überdauerten den Einheitsstaat.

Der Pariser Friede (1814) gab der Schweiz die frühere Selbständigkeit zurück und verpflichtete die Eidgenossenschaft, sich eine Verfassung zu geben. Dies erfolgte 1815 im sogenannten „Bundesvertrag“ in einer staatenbündischen Form. Die Kantone erhielten im Wesentlichen ihre früheren Kompetenzen zurück, der Zentralgewalt, der „Tagsatzung“, die ein Gesandtenkongress der Kantone war, oblag nur die auswärtige Politik und die Erhaltung von Ruhe und Ordnung im Inneren, wozu die Kantone Mittel bereitstellen mussten.

Libérale Forderungen wie Volksherrschaft, Trennung der Gewalten, Öffentlichkeit der Verwaltung, Rechtsgleichheit, Durchsetzung der Freiheitsrechte machten auch vor den Grenzen der Schweiz nicht halt, eine Revision des Bundesvertrages scheiterte aber vorerst an den konservativen katholischen Kantonen. Sieben katholische Kantone schlossen sich zum Sonderbund zusammen, 1847 kam es zum Sonderbundkrieg. Nach dem Sieg der eidgenössischen Truppen wurde der Sonderbund aufgelöst und damit war der Weg für Reformen bzw. die Schaffung eines Bundesstaates frei, denn die Nachteile des Staatenbundes waren vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet sichtbar geworden.

Die Kantone hatten sich nicht auf eine gemeinsame Zollpolitik gegenüber Frankreich einigen können, statt dessen führten sie einen Wirtschaftskrieg gegeneinander. Man zählte in der Schweiz damals mehr als 400 Binnenzölle, die von den Kantonen und Gemeinden eingehoben wurden. Der Kanton Tessin erhob mehr als dreizehn verschiedenen Mauten auf

der St. Gotthardstraße, dabei musste die Ware jedes Mal abgeladen werden, damit sie gewogen werden konnte⁹⁰

Die neue Verfassung von 1848 wurde in Anlehnung an die amerikanische Verfassung in nur neun Monaten konzipiert, von den Kantonen beschlossen und schließlich in einem Plebiszit angenommen. Es wurde ein Zweikammersystem gewählt, um das nationale und kantonale Ideal in Einklang zu bringen. Der Ständerat, das bündische Element vertretend, und der Nationalrat als Ausdruck des nationalen Elements bestanden nun nebeneinander.

In den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts lösten die politischen Ereignisse im Ausland und die demokratische Bewegung in den Kantonen eine Diskussion aus, die in einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung von 1874 endete. Diese bewirkte einen Ausbau der direkten Demokratie, einen moderaten Ausbau der Bundeskompetenzen, eine Erweiterung der Freiheitsrechte sowie eine Verschärfung des Antiklerikalismus. Gerade diese Säkularisierungsvorschriften zur Sicherung des Religionsfriedens spiegeln das politische Umfeld zur Zeit der Verfassungsrevision wider (zu Beginn der 70er Jahre des 19. Jahrhunderts war der Kulturkampf in der Schweiz auf seinem Höhepunkt) und stellen, teilweise bis heute, Besonderheiten des schweizerischen Verfassungsrechts dar. Diese Bestimmungen, die sich gegen die katholische Kirche richteten, übertrugen bisher weitgehend von den Kirchen wahrgenommene Aufgaben an den Staat (Zivilstandswesen, Ehewesen, Begräbniswesen), ergänzend wurde die konfessionelle Neutralität der öffentlichen Schulen verfassungsrechtlich verankert. Ferner wurde der Jesuitenorden verboten, Neugründungen von Klöstern und Orden untersagt und die Errichtung von Bistümern in der Schweiz an die Genehmigung des Bundes gebunden.

Der Bistum-Artikel ist bis heute in Geltung, daran hat auch die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1999 nichts

⁹⁰ Siehe ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1965, S 71

geändert. In dieser letzten Totalrevision wurde der verfassungsrechtliche Normenbestand bereinigt, und das gesamte geltende Verfassungsrecht in einer Verfassungsurkunde kodifiziert. Notwendige institutionelle Reformen konnten in dieser Revision aber nicht verwirklicht werden⁹¹.

Der Bundesstaat der Schweiz existiert nun seit mehr als 150 Jahren und ist damit einer der ältesten und stabilsten Staaten des europäischen Kontinents, obwohl er keinen der klassischen Faktoren einer natürlichen Einheit oder eines nationalen Zusammenhalts, sei es eine Monarchie, eine einzige Sprache, einen einzigen Volksstamm, eine vorherrschende Religion oder eine gewisse geografische Isolierung aufweist. Im Gegenteil, die Schweiz pflegt all das, was andere Nationen des Kontinents zu eliminieren versucht haben, weil sie darin einen Grund zur Spaltung sahen: die Autonomie der Mitgliedstaaten, die absolute Religionsfreiheit, die Privilegien der Minderheiten und alle kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen, politischen, verwaltungstechnischen und sogar gesetzgeberischen Verschiedenheiten, die man sich vorstellen kann⁹². Kurz, die Schweiz ist das in verschiedener Hinsicht paradoxe Beispiel einer erfolgreichen Föderation im mehrheitlich von Einheitsstaaten geprägten Europa.

Für Rougemont war bereits im Jahre 1965 die Schweiz *das* Vorbild für das Experiment eines geeinten Europa: „Denn Europa wird entweder versuchen, sich föderalistisch zu vereinigen, oder es wird nicht vereint werden.“⁹³

⁹¹ Siehe RANACHER, Christian, Die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1999, Ein Überblick über den Reformprozess und die wesentlichen Neuerungen, Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck, 2000, S 32

⁹² Siehe ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1965, S 88

⁹³ ROUGEMONT, Denis de, a.a.O., 1965, S 88

4.3 Die geschichtliche Entwicklung des Föderalismus in Österreich

4.3.1 Die Ausbildung der feudalen Landesherrschaften im Spätmittelalter in Deutschland (bzw. Österreich)

Das politische Schicksal Deutschlands (bzw. Österreichs) ist seit seinen Anfängen das Ergebnis des Kräftespiels zwischen Königtum und Adel bzw. Klerus. Ihren Höhepunkt erfährt die adelige Herrschaft im Spätmittelalter in der Landesherrschaft.

Die Landesherrschaft umfasst die Rechte des Herrn über sein Land und seine Leute, und damit die höchste Gewalt im Reich nach derjenigen des Königs. Auch der König ist in seinen Hausmachtländern Landesherr und findet hier die Machtbasis für sein Amt.

Die Landesherrschaft besteht aus einem Bündel von Einzelrechten, das in jedem konkreten Fall anders zusammengesetzt sein kann, aber stets mehrere der folgenden Bestandteile enthalten kann:⁹⁴

- Eigengüter als ererbter Adelsbesitz an Grund und Boden, samt Herrschaft über die das Land bebauenden Menschen.
- Landesausbau, also die Umwandlung unbesiedelten Landes in besiedeltes Land.
- Eine vertragsmäßige Verbindung mit dem Königtum, meist über die mit dem Grafenamt verbundenen Gerichtsrechte, die jetzt als eigene Rechte aufgefasst werden.
- Die sogenannte Niedergerichtsbarkeit, d.h. vor allem die Sühne der mit Geldstrafen bedrohten Vergehen.
- Regalien, also alte wirkliche oder nur theoretische Königsrechte (Markt, Zoll, Bergbau, Münze, Geleit).
- Vogteien, d.h. Schutzherrschaften über alte Klöster und Stifte mit reichem Besitz an Land und Leuten.

⁹⁴ Vgl. DER GROSSE PLOETZ, Die Daten-Enzyklopädie der Weltgeschichte, 32. Auflage, Verlag Herder, Freiburg im Breisgau, 1998, S 483

Die Landesherrschaften übernehmen Funktionen, die die Reichsgewalt mangels einer Reichsverwaltung nicht übernehmen kann und die sie infolge der Ausdehnung des Reiches – unter den Bedingungen des Mittelalters – überfordern. Im Mittelalter, wie auch in den ersten Jahrhunderten der Neuzeit ist das intensive und dauernde Handeln aus der Nähe gefordert, das Handeln des Königs aus der Ferne kann kaum sehr intensiv und nachhaltig sein. So entsteht die Landesherrschaft gleichsam in Freiräumen der Reichsgewalt.

Die Landesherrschaft konnte jedoch nicht vom Fürsten allein, sondern auf Grund der (teilweise schon schriftlich niedergelegten) landständischen Verfassungen nur gemeinsam mit den Landständen ausgeübt werden.

Die Landstände waren jene bevorrechteten Personen oder Personenverbände, die Landstandschaft und somit Sitz und Stimme im Landtag hatten. Die Landstände waren keine Repräsentanten ihrer Untertanen, sondern übten ihr Amt zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen aus⁹⁵. Voraussetzung für die Landstandschaft waren Landesunmittelbarkeit und ein bestimmtes Maß an selbständiger, auf Grundbesitz basierender Herrschaft.

Potentiell landstandsfähig waren der hohe Adel, reichsunmittelbare Bischöfe, der niedrige Adel, kirchliche Amtsträger, die unter dem Schutz der Landesfürsten standen, landesfürstliche Städte und Märkte, sowie als Sonderfall in Tirol und Vorarlberg die Bauern.

Seit dem ausgehenden 14. Jahrhundert wurden die Versammlungen der Landstände als Landtage bezeichnet. Ein Landtag wurde vom Landesfürsten zusammengerufen, ohne an einen fixen Termin gebunden zu sein. Die Landstände besaßen weder ein Selbstversammlungsrecht, noch einen Anspruch auf Einberufung, mussten ihr jedoch Folge leisten.

⁹⁵ Siehe. LEHNER, Oskar, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz, 2002, S 75

4.3.2 Die Bildung der österreichischen Länder

4.3.2.1 *Niederösterreich und Wien*

Im Jahre 976 erhielten die Babenberger die Ostmark, das spätere Österreich, das damals Teile des heutigen Niederösterreich und Wien umfasste, als Lehen vom Reich. Die Babenberger blieben zunächst in Lehensabhängigkeit von Bayern, wovon sie sich allmählich befreien konnten und ihrerseits Ansprüche an Bayern stellen konnten; und tatsächlich, im Zuge des Konfliktes zwischen den Staufern und den Welfen wurde das Herzogtum Bayern von 1139 bis 1156 den Babenbergern unterstellt. Für den Verzicht auf Bayern 1156 erhielten die Babenberger den Titel eines Herzogs von Österreich (Privilegium minus). Zwischenzeitlich war Österreich schrittweise erweitert worden; es erstreckte sich nun vom Hausruck bis zur Linie Leitha-March im Osten, im Norden waren nach Kriegen das Wald- und Weinviertel einverleibt worden.

4.3.2.2 *Das Land ob der Enns (Oberösterreich)*

Das Land ob der Enns entstand als eigenes Land durch Abtrennung von (Nieder-)Österreich erst im Laufe eines vom 13. bis ins 15. Jahrhundert dauernden Prozesses⁹⁶. Es umfasste ursprünglich das Gebiet des Traungaus (das später kurzfristig an die Steiermark fiel), und Teile des Mühlviertels. In Auseinandersetzungen mit Bayern bzw. dem Bistum Passau wurden nach und nach Gebiete an der Westgrenze in das Land einbezogen. Das Innviertel gelangte erst 1779 an das Land ob der Enns.

4.3.2.3 *Kärnten*

Bereits im 7. Jahrhundert wurde auf den Gebieten des heutigen Kärnten, der Steiermark, Krain und Teilen Niederösterreichs ein slawisches Stammesherzogtum unter dem Namen Carantanum (auch Charentarichi) errichtet. Unter bayerischem Einfluss wurde das Land christianisiert und

⁹⁶ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 81f

allmählich auch germanisiert. Ab dem 13. Jahrhundert sprach auch die bäuerliche Bevölkerung mehrheitlich deutsch.

Mehrfacher Dynastienwechsel führte zur Abtrennung der Steiermark (mit den Teilen Niederösterreichs) und der Krain. Den Habsburgern, die 1335 mit Kärnten belehnt wurden, gelang erst in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts durch die Übernahme der Besitzungen der Landesherren die Ausdehnung der landesfürstlichen Herrschaft auf das gesamte Herzogtum⁹⁷.

4.3.2.4 Steiermark

Im 10. Jahrhundert wurde die Mark an der Mur (spätere Steiermark) vom Herzogtum Kärnten abgespalten, und im 11. Jahrhundert wurden die Grafen von Steyr (Otakare), die Stammländer im Traungau hatten, mit der Mark an der Mur belehnt. Aufgrund eines Erbvertrages (die Georgenberger Handfeste, 1186) mit den Babenbergern fiel das Land 1192 an Österreich.

4.3.2.5 Salzburg

Salzburg nimmt in der geschichtlichen Entwicklung der heutigen österreichischen Bundesländer eine Sonderstellung ein. Es war ein geistliches Fürstentum und fiel erst 1803/1815 an die Habsburger. Aufgrund der Dominanz des geistlichen Landesfürsten besaßen die Salzburger Landstände (im Gegensatz zu den anderen Ländern) nur geringen Einfluss. Ein Herrenstand konnte sich überhaupt nicht ausbilden.

4.3.2.6 Tirol

Im 12./13. Jahrhundert gelang es den Grafen von Tirol, die in Meran ihren Stammsitz hatten, teils auf dem Erbwege, teils gewaltsam die anderen Herrengeschlechter auszuschalten und deren Herrschaften zu vereinigen. 1363/64 fiel Tirol durch Erbvertrag an die Habsburger.

⁹⁷ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 82f

Der politische Einfluss der Landstände, dem auch Bauern angehörten, war in Tirol größer als in anderen Ländern⁹⁸.

4.3.2.7 Vorarlberg (Land am Walgau)

Die im Vorarlberger Raum im Hochmittelalter dominierenden Grafen von Montfort zersplitterten ihre Herrschaft durch mehrere Erbteilungen. Die Habsburger erwarben zwischen 1375 und 1523 vier Vorarlberger Herrschaften, die die Basis für die Bildung des Landes Vorarlberg, die erst im 18./19. Jahrhundert als abgeschlossen galt, werden sollte.

Wegen des Fehlens weiterer adeliger Geschlechter bestanden die Vorarlberger Landstände nur aus zwei Kurien: den Städten und den bürgerlichen Gerichtsbezirken⁹⁹.

4.3.3 Die Entwicklung der Habsburgermonarchie nach dem Westfälischen Frieden

Das deutsche Kaiserreich war aus dem 30jährigen Krieg geschwächt hervorgegangen, was die Bildung von modernen Staaten auf deutschem Territorium begünstigte. Die Macht der Kirche wurde zurückgedrängt, Kirchengüter den Landesherren zugeschlagen, wodurch durchgängige Staatsterritorien ermöglicht wurden. Schulen und Universitäten gingen von der Kirche auf die weltliche Herrschaft über. Um diesen neuen Aufgaben gerecht zu werden, wurden bürokratische Verwaltungssysteme notwendig. Das Gerichtswesen wurde im Rahmen des Verwaltungssystems institutionalisiert. Söldnerheere hatten nach dem 30jährigen Krieg ausgedient, die Staaten installierten stehende Heere. Alle diese Aufgaben erforderten hohe finanzielle Mittel, das moderne Steuerwesen verschaffte dem nunmehrigen Staat laufende Einkünfte.

Der entstehende absolutistische Staat unterband alle dezentralisierenden Tendenzen, so auch in den habsburgischen Erbländern.

⁹⁸ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 86f

⁹⁹ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 87

Maria Theresia leitete grundlegende Reformen in der Staatsverwaltung ein. Sie begründete die Zentralisierung der Verwaltung und reformierte das Rechtswesen. Sie beschränkte ihre Reformen allerdings auf die österreichischen und böhmischen Lande und schuf damit eine der Ursachen für den späteren österreichisch-ungarischen Dualismus.

Joseph II. schaffte die Leibeigenschaft ab, reformierte die Prozessordnung, garantierte religiöse Toleranz und lockerte die Zensur. Er entzog der Kirche die Kontrolle über säkulare Angelegenheiten und führte die Zentralisierung der Verwaltung weiter. Davon war auch die Ständische Landesverwaltung betroffen. Seine Ablehnung nationaler Sonderrechte provozierte jedoch in einigen Teilen seines Reiches – in Böhmen, Ungarn und den Österreichischen Niederlanden – Erhebungen, und noch kurz vor seinem Tod musste Joseph einen Teil seiner Reformen zurücknehmen.

In Reaktion auf die Erhebung Napoleons zum Kaiser nahm Franz 1804 den Titel eines „Kaisers von Österreich“ an. Staatsrechtlich änderte sich damit für die habsburgischen Lande jedoch nichts. Nach der Gründung des Rheinbundes durch Napoleon legte Kaiser Franz die römisch-deutsche Kaiserkrone nieder und erklärte das Heilige Römische Reich für erloschen.

4.3.4 Die nachnapoleonische Zeit

Nach dem Wiener Kongress übernahm die wiedererstandene Großmacht Österreich eine führende Rolle. Unter der Leitung Metternichs dominierte es – im Einvernehmen mit der zweiten deutschen Großmacht Preußen – den Deutschen Bund. Österreich wurde zum Vorkämpfer der Restauration und Verteidigung der alten, vorrevolutionären territorialen und politischen Zustände in Europa und war maßgeblich an der Schaffung der Heiligen Allianz zur Aufrechterhaltung der alten Ordnung beteiligt. In den nichtdeutschen Gebieten der Donaumonarchie – in Ungarn, Böhmen, Galizien und Italien – entstanden nationale Bewegungen und Spannungen, die sich im Verein mit den liberalen Strömungen in der Märzrevolution von 1848 entluden.

4.3.5 Die Revolution 1848/49 und die Folgen

Zentren der Erhebungen waren Wien, Prag, Ungarn und Venetien. Metternich wurde gestürzt. Der Kaiser sah sich gezwungen, Österreich eine Verfassung zu garantieren, die im April erlassen wurde (Pillersdorf'sche Verfassung), aber bereits im Mai wieder zugunsten eines frei gewählten Reichstages als verfassunggebender Versammlung zurückgenommen werden musste. Im Juli trat der Reichstag zusammen, wurde bald wieder vertagt und im November nach Kremsier einberufen, wo der wesentlich modernere Entwurf einer Verfassung ausgearbeitet wurde¹⁰⁰. Diese „Kremsierer Verfassung“ trat allerdings nie in kraft. Die Regierung konnte sich mit dem Reichstag nicht verständigen, löste ihn auf und erließ im März 1849 eine Verfassung für einen großösterreichischen Einheitsstaat.

In Böhmen und in Italien wurden die nationalen, liberalen Erhebungen 1848 (wie auch in Wien die Revolution) blutig niedergeschlagen.

Bereits im April 1848 hatte die österreichische Regierung eine ungarische Verfassung anerkennen müssen, die ein parlamentarisches System für Ungarn vorsah und Ungarn lediglich durch die habsburgische Personalunion mit Österreich verbunden sehen wollte. Im September 1848 kam es zum Bruch mit Wien, und im April 1849 erklärte sich Ungarn für unabhängig. Mit Hilfe russischer Truppen unterwarf Österreich im August 1849 Ungarn.

Die oktroyierte Märzverfassung wurde 1851 auf Druck des Hochadels und konservativer Kreise wieder annulliert. Der Ministerrat wurde zu einem nur ausführenden Organ degradiert, die Krongewalt war wieder hergestellt, Ungarn in die streng zentralistische Verwaltungsstruktur einbezogen und der Kirche wieder Einfluss auf säkulare Angelegenheiten eingeräumt.

¹⁰⁰ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 187ff

4.3.6 Das Februarpatent 1861

Das politische System des Neoabsolutismus führte bereits nach wenigen Jahren in die Sackgasse. Die militärische Niederlage gegen Sardinien-Piemont und Frankreich 1859, der Verlust der wirtschaftlich ertragreichen Lombardei, die explodierenden Staatsschulden¹⁰¹ sowie der Widerstand der ungarischen Bevölkerung zwangen den Kaiser zur Modifikation seines Regimes. Er erließ das Oktoberdiplom 1860, das jedoch wegen zu geringer Konzessionen in allen Bevölkerungsschichten außer dem Feudaladel auf Widerstand stieß. Das diesem Protest folgende Februarpatent 1861 bestand aus dem Grundgesetz über die Reichsvertretung, fünfzehn Landesordnungen und den Landes-Wahlordnungen sowie den Bestimmungen über die Anzahl der Reichstagsabgeordneten, die jede Kurie eines Landtages entsenden durfte.

Die den Landtagen zugestandene Gesetzgebung (wobei der Kaiser allerdings ein Veto-Recht hatte) bezog sich auf die folgenden Angelegenheiten: Landwirtschaft, die aus Landesmitteln bestrittenen öffentlichen Bauten und Wohltätigkeitsanstalten, Landesbudget und Rechnungsabschluss. Hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung waren die Länder für Gemeinde-, Kirchen- und Schulangelegenheiten, Heereseinquartierung und Verwaltung des Landesvermögens zuständig. Alle übrigen Aufgaben kamen im Wesentlichen dem Gesamtstaat zu.

Der Landtag bestand aus drei Kurien (1. Kurie: Großgrundbesitzer; 2. Kurie: Einwohner der Städte und Märkte sowie Mitglieder der Handels- und Gewerbekammern; 3. Kurie: Einwohner der Landgemeinden) sowie Bischöfen und Rektoren, die dem Landtag kraft ihres Amtes angehörten. Für das aktive Wahlrecht in der zweiten und dritten Kurie bestand ein Steuerzensus¹⁰².

¹⁰¹ Siehe LEHNER, Oskar, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz, 2002, S 209f

¹⁰² Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 213

Für die Gesetzgebung des Gesamtstaates war der Reichsrat, der sich in ein Herrenhaus (Oberhaus) und ein Abgeordnetenhaus (Unterhaus) gliederte, zuständig. Mitglieder des Herrenhauses waren Prinzen des kaiserlichen Hauses, Häupter bestimmter Adelsgeschlechter, Erzbischöfe und Bischöfe im fürstlichen Rang, sowie vom Kaiser ernannte Persönlichkeiten. Das Abgeordnetenhaus umfasste 343 Mitglieder, die von den Kurien der Landtage entsandt wurden.

Der Reichsrat besaß ein keineswegs umfassendes Gesetzgebungsrecht, das im Wesentlichen folgende Angelegenheiten umfasste: Militärpflicht, Geld-, Kredit- und Münzwesen, Zoll- und Handelssachen, Eisenbahn-, Post- und Telegrafwesen, Voranschläge des Staatshaushaltes, Prüfung (nicht aber Genehmigung) des Staatsrechnungsabschlusses, Erhöhung bestehender bzw. Einführung neuer Steuern. Das Zustandekommen eines Gesetzes bedurfte der Übereinstimmung beider Häuser sowie der Sanktion (absolutes Veto!) des Kaisers.

Die Zugeständnisse des Februarpatentes erschienen aus bürgerlich liberaler bzw. konstitutioneller Sicht dürftig. Der hohe Adel war im Gesetzgebungsorgan gleich zweifach (dem Herrenhaus und in der ersten Kurie des Abgeordnetenhauses) vertreten und konnte jedes Gesetzesvorhaben verhindern. Überhaupt besaß das Parlament nur ein sehr beschränktes Gesetzgebungsrecht. Im Bereich der Verwaltung war die Macht der Zentralbürokratie ungebrochen¹⁰³.

Da der Ausgangspunkt der Erneuerung des Verfassungslebens nicht, wie 1848, eine Basisbewegung war, sondern die außen- und finanzpolitisch bedingte Legitimationskrise des neoabsolutistischen Staates, blieben die breiten Volksschichten weitgehend ausgeschlossen. Die politische Beteiligungsmöglichkeit war neben dem Adel stark auf das besitzende Bürgertum und den Grundbesitz konzentriert. Nach Ucakar schlug sich

„die fehlende Basisbewegung am Anfang der konstitutionellen Entwicklung in den beginnenden sechziger Jahren, der fehlende

¹⁰³ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 209f

Partizipationsdruck, [...] nicht nur in den eingeschränkten und sozial selektierten Partizipationsmöglichkeiten nieder, sondern auch in der Stellung der Volksvertretung gegenüber der Krone und Regierung. Es gab keine Abgeordnetenimmunität, keine Verantwortlichkeit des Ministeriums gegenüber dem Parlament, keine Grundrechte, keine Pressefreiheit und kein freies Vereins- und Versammlungsrecht.¹⁰⁴

Dennoch wuchs die Bedeutung der Kronländer durch den Gewinn der autonomen Gesetzgebungskompetenzen.

4.3.7 Die Dezemberverfassung 1867

Nach Österreichs Niederlage 1866 gegen Preußen im Krieg um die Hegemonie in Deutschland wurde der Deutsche Bund aufgelöst und durch den Norddeutschen Bund unter der Führung Preußens, aber ohne Österreich, ersetzt.

Der Ausgleich 1867 entließ Ungarn aus dem Völkerverbund der Donaumonarchie. Für die gemeinsamen Angelegenheiten der beiden Reichsteile – Außenpolitik, Finanzen und Heerwesen sowie ab 1878 die gemeinsame Verwaltung von Bosnien-Herzegowina – war ein gemeinsamer Ministerrat zuständig. Die Innenpolitik der beiden Länder wurde von jeweils selbständigen Regierungen gestaltet; Kaiser Franz Joseph wurde zum König von Ungarn gekrönt; es entstand die Doppelmonarchie Österreich-Ungarn.

Auch durch den neuen Dualismus bedingt wurde eine neue Verfassungsordnung (die Dezemberverfassung 1867), die nicht in einer einzigen Verfassungsurkunde, sondern in mehreren Staatsgrundgesetzen festgelegt wurde, geschaffen. Die einzelnen Staatsgrundgesetze (für die cisleithanische Reichshälfte) betrafen die Ministerverantwortlichkeit (Regierungsakte des Kaisers bedurften zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des verantwortlichen Ministers, der vom Reichsrat zur Rechenschaft gezogen werden konnte), die allgemeinen Rechte der

¹⁰⁴ UCAKAR, Karl, Demokratie und Wahlrecht in Österreich, Verlag für Gesellschaftskritik, Wien 1985, S 552

Staatsbürger, die Einsetzung eines Reichsgerichts (ein Vorläufer des heutigen Verfassungsgerichtes), die richterliche Gewalt (Unabhängigkeit der Richter und Trennung der Justiz und Verwaltung), die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt (Normierung der Verwaltung, Bindung der Verwaltung an Gesetze).

Anders als noch im Februarpatent 1861 besaß der cisleithanische Gesamtstaat die Gesetzgebungskompetenz nur noch in jenen Angelegenheiten, die ihm ausdrücklich zugewiesen wurden. Diese waren im Wesentlichen:¹⁰⁵ Genehmigung von Staats- und Handelsverträgen, Militärpflicht, Staatshaushalt, Genehmigung von Steuern, Geld-, Münz-, Zoll-, Handels-, Post-, Telegraf-, Eisenbahn-, Schifffahrts-, Reichs-Kommunikationswesen, Bank-, Gewerbewesen, Staatsbürgerschafts-, Passwesen, Strafrecht, Polizeistraf- und Zivilrechtsgesetzgebung, sowie Grundsatzgesetzgebung hinsichtlich des Unterrichtswesens an Volksschulen und Gymnasien.

In allen anderen Angelegenheiten stand die Gesetzgebung den Ländern zu. Im Bereich der Landesverwaltung, an deren Spitze Landesauschuss und Landeshauptmann standen, umfassten die Kompetenzen der Länder im Wesentlichen nur die Verwaltung des Vermögens der Länder und die Wohlfahrtspflege, während die „staatliche“ Verwaltung durch den Statthalter und Bezirkshauptmann besorgt wurde.¹⁰⁶

Der Reichsrat bestand weiterhin aus dem Herrenhaus und dem Abgeordnetenhaus. Für das Zustandekommen eines Gesetzes war die Übereinstimmung beider Häuser sowie die Sanktion (Möglichkeit des absoluten Veto) des Kaisers erforderlich. Das Abgeordnetenhaus wurde bis 1873 von den Landtagen bestellt, erst die Reichswahlordnung von 1873 brachte neben einer größeren Anzahl von Abgeordneten auch die Direktwahl (weiterhin Zensuswahlrecht) des Abgeordnetenhauses. Das

¹⁰⁵ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 231

¹⁰⁶ Vgl. WIEDERIN, Ewald, Bundesstaat neu. In: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, 2004, S 53

allgemeine Wahlrecht für männliche Staatsbürger über 24 Jahren wurde erst 1896 eingeführt, die Kurien, in die abgestimmt nach der Steuerleistung gewählt wurde, blieben aber bestehen; das Wahlsystem blieb also weit davon entfernt, dass alle Stimmen gleichwertig gewesen wären. Erst 1907 wurde das (fast) allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahlrecht für Männer eingeführt.

Der Kaiser konnte, gestützt auf § 14, unter Verantwortung des Gesamtministeriums Anordnungen erlassen, für die laut Verfassung die Zustimmung des Reichsrates erforderlich gewesen wäre. Voraussetzung war die dringende Notwendigkeit der Anordnung, die sich zu einer Zeit herausstellen musste, da der Reichsrat nicht versammelt war (Notverordnungsrecht). Das Notverordnungsrecht fand besonders von 1897-1904 (wegen des Nationalitätenkonfliktes) und von 1914-1918 (Erster Weltkrieg) eine exzessive und vielfach verfassungswidrige Anwendung durch die kaiserliche Regierung.

Am Ende der Monarchie stand, so die herrschende Staatsrechtslehre, der „dezentralisierte Einheitsstaat, der >im Reichsrath vertretenen Königreiche und Länder< dem manche sogar (wenngleich schwache) bundesstaatliche Züge zuerkennen.“¹⁰⁷

4.3.8 Der Bundesstaat in der Ersten Republik

4.3.8.1 Die Staatsgründung

Der Prozess der Staatsgründung Deutschösterreichs ging überwiegend auf die Initiative der politischen Parteien und der Mitglieder des Abgeordnetenhauses zurück. In Wien formierte sich aus dem Kreis der 1911 gewählten Reichsratsabgeordneten der deutschsprachigen Gebiete

¹⁰⁷ ÖHLINGER, Theo, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich, in: Bußjäger, Peter / Larch, Daniela (Hrsg.), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2004, S 26f

der Monarchie die Provisorische Nationalversammlung, die die Gründung des neuen Staates durchführte. Diese am 21. Oktober 1918 erstmals zusammengetretene Provisorische Nationalversammlung fasste am 30. Oktober den „Beschluss über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“. Darin wurde, vorbehaltlich der (noch zu wählenden) konstituierenden Nationalversammlung, in § 1 bestimmt, dass einstweilen die oberste Gewalt des Staates Deutschösterreich durch die auf Grund des gleichen Wahlrechtes aller Bürger gewählte Provisorische Nationalversammlung ausgeübt wird. Da die Provisorische Nationalversammlung gemäß der Dezemberverfassung 1867 zur Ausrufung eines selbständigen Staates nicht befugt war, entstand der Staat revolutionär, also unter Bruch der Verfassungskontinuität¹⁰⁸.

§ 2 des Beschlusses über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt besagte, dass die gesetzgebende Gewalt von der Provisorischen Nationalversammlung selbst ausgeübt wird. Dazu Kelsen: „Für eine konkurrierende Gesetzgebung der Landtage oder der an ihre Stelle tretenden Vertretungskörper ist – nach dem Wortlaut des § 2 – kein Platz.“¹⁰⁹ Das neugegründete Deutschösterreich war somit nach seiner ersten Verfassung zunächst als zentralistischer Einheitsstaat organisiert. Unter Aufsicht und auf Weisung der Provisorischen Nationalversammlung nahmen ab dem 26. Oktober 1918 in den deutschsprachigen Ländern „provisorische Landesversammlungen“ (in Tirol der „Tiroler Nationalrat“) ihre Tätigkeit auf¹¹⁰.

Durch den Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung vom 12. November 1918 betreffend die feierliche Beitrittserklärung der Länder¹¹¹, Kreise und Gaue des Staatsgebietes, wurde der Bildung provisorischer

¹⁰⁸ Siehe KELSEN, Hans, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, Franz Deuticke, Wien – Leipzig, 1919, S 5ff

¹⁰⁹ KELSEN, Hans, a.a.O., 1919, S 18.

¹¹⁰ Siehe LEHNER, Oskar, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz, 2002, S 259

¹¹¹ Vorarlberg beschloss den Beitritt nur provisorisch, Tirol unter Vorbehalt

Landesversammlungen Rechnung getragen und eine Dezentralisierung des Gesamtstaates durchgeführt. Für Kelsen ist dies der erste Schritt zur Bundesstaatlichkeit: „Von symptomatischer Bedeutung ist die dem Beschluss offenbar irgendwie zu Grunde liegende Vorstellung einer vertragsmäßigen Konstituierung des Staates. Insbesondere die Eigenexistenz der Länder und die Tendenz einer bundesstaatlichen Struktur macht sich hier geltend.“¹¹²

Für Merkl¹¹³ sind vom Standpunkt der deutschösterreichischen Rechtsordnung aus gesehen, an deren Anfang der Einheitsstaat gestanden war, um schrittweise zum Bundesstaat umgewandelt zu werden, die Beitrittserklärungen der Länder trotz ihres bedeutenden politischen Gewichts rechtlich ohne Belang. Die Rechtsstellung der Länder leite sich nicht von eigenem Recht ab, sondern seien Ausfluss der deutschösterreichischen Verfassung, an der aber die Volksvertreter aus eben diesen Ländern mitgewirkt hätten, deren ureigenstes Werk sie sei. „Vorweg hatten die Länder selbstverständlich ebenso ein >natürliches Recht< zur Staatsgründung auf dem Boden des zertrümmerten Österreich wie der heutige Gesamtstaat Deutschösterreich; dieser ist ihnen mit seiner Staatswerdung aber zuvor gekommen, und nunmehr wäre eine Lossagung von Ländern ebenso eine Revolution gegen Deutschösterreich wie dessen Gründung Revolution gegen Großösterreich gewesen ist.“¹¹⁴

Föderalisten sehen die Beitrittserklärung der Länder naturgemäß aus einem anderen Blickwinkel. Pernthaler sieht es als erwiesen, „dass die Erhebung der Republik in den Ländern in gleicher Weise wie in der Zentrale vor sich ging und Österreich geradezu als typisches Beispiel für die revolutionäre Entstehung eines Bundesstaates aus einem Einheits-

¹¹² KELSEN, Hans, a.a.O., 1919, S 72

¹¹³ Siehe MERKL, Adolf, Die Verfassung der Republik Deutschösterreich, Franz Deuticke, Wien – Leipzig, 1919, S 158f

¹¹⁴ MERKL, Adolf, a.a.O., 1919, S 160

staat gelten kann.“¹¹⁵ Dabei hält es Pernthaler für wesentlich, dass alle Landesversammlungen sich auf revolutionärem Weg und vor dem Gesetz vom 14. November 1918 betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, StGBI Nr. 24 konstituierten, ohne von diesem Gesetz in ihrer staatsrechtlichen oder politischen Existenz als oberste Landesgewalt berührt zu werden¹¹⁶.

Diese Auffassung ist aber weder juristisch haltbar, noch entspricht das damit beanspruchte Maß an Unabhängigkeit den Tatsachen, wodurch sich diese Deutung auch nicht durchsetzen konnte¹¹⁷. Nach Öhlinger konnten neuere Forschungen zeigen, dass gerade in der unmittelbaren Gründungsphase der Republik eine enge Kooperation und Koordination zwischen Zentralregierung und Ländern stattfand, wobei über die Stellung der Länder keine so weitreichenden Differenzen bestanden, wie sie die gegensätzlichen staatsrechtlichen Theorien zum Ausdruck bringen¹¹⁸.

Die Konstituierende Nationalversammlung wurde am 16. Februar 1919 gewählt, kam aber mit ihrer eigentlichen Aufgabe, der Schaffung einer endgültigen Verfassung nicht richtig voran. Grund dafür war die wachsende Polarisierung zwischen den christlichsozialen Politikern, mit wesentlicher Unterstützung der Länder, und den Sozialdemokraten, die ihren Rückhalt in Wien hatten. Im bürgerlichen Lager herrschte große Besorgnis, dass die der Volkswehr eingegliederte „Rote Garde“, die der zwar kleinen, aber sehr aktiven KPÖ zugerechnet wurde, durch einen Putsch eine Räterepublik errichten könnte, wie dies 1919 in Ungarn und

¹¹⁵ PERNTHALER, Peter, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates, Verlag Braumüller, Wien, 1979, S 20f

¹¹⁶ PERNTHALER, Peter, a.a.O., 1979, S 20f

¹¹⁷ Siehe ÖHLINGER, Theo, Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, in: Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Salzburg (Hrsg.), Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart, Dumcker & Humblot, Berlin, 1981, S 323

¹¹⁸ Siehe ÖHLINGER, Theo, a.a.O., 1981, S 323

Bayern erfolgt war, was die Sozialdemokraten jedoch verhinderten¹¹⁹. Eine nicht unwesentliche Rolle bei der Bildung von Misstrauen des bürgerlichen Lagers spielte die Kulturpolitik der Sozialdemokraten. „Durch aggressive, kirchenfeindliche Propaganda, Ehegesetzreformversuch und heute, nach den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus eher selbstverständlich wirkende, aber nicht mit der Kirche abgesprochene Schulerlässe, wie jenen vom April 1919, über die Nichtberücksichtigung der Teilnahme an religiösen Übungen bei der Notengebung im Religionsunterricht, wurden die Katholiken [...] in eine Abwehrhaltung gedrängt, die zunächst nur den Sozialdemokraten, später auch der Demokratie als solcher galt.“¹²⁰ Zu tiefem Misstrauen zwischen den bürgerlichen Parteien und den Sozialdemokraten trug auch der Interessenskonflikt bei, der zwischen der Millionenstadt Wien und den Ländern in der Ernährungs- und Versorgungsfrage ausbrach¹²¹.

Nach Abschluss des Friedensvertrages von St. Germain am 10. September 1919 wurde die Arbeit an der neuen Verfassung aber zügig vorangetrieben. Die eigentliche „Verfassungsfrage“ dieser Zeit bildete das Verhältnis von Gesamtstaat und Ländern¹²². Die Vorstellungen reichten von einem lockeren Staatenbund bis zu einem zentralistischen Einheitsstaat. Divergenzen bestanden nicht nur zwischen der Staatsregierung, die von einer rot-schwarzen Koalition mit deutlichem sozialdemokratischem Übergewicht gebildet war, und den Ländern, die Unterstützung im bürgerlichen Lager fanden, sondern auch teilweise innerhalb der Parteien. Auf den Länderkonferenzen von Salzburg im Februar 1920 und Linz im April 1920 versuchten die Länder, die Initiative

¹¹⁹ Siehe ZÖLLNER, Erich, Geschichte Österreichs, 4. Auflage, Verlag für Geschichte und Politik, Wien, 1970, S 492f

¹²⁰ WEINZIERL, Erika, Geschichte der Ersten Republik bis 1927, Selbstverlag der österreichischen Kontrollbank, Wien, 1992, S 6

¹²¹ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 260

¹²² Siehe ÖHLINGER, Theo, Verfassungsrecht, 5. Auflage, WUV Universitätsverlag, Wien 2003, S 40

an sich zu ziehen und einen Verfassungsentwurf nach ihren Vorstellungen zu erarbeiten.

Die Länderkonferenzen hatten die zentralen Kräfte im Staat wieder gestärkt, die befürchteten, dass die Länder ohne Mitwirkung der Zentralregierung und des Zentralparlaments eine Verfassung schaffen würden, die ihren zentrifugalen Tendenzen Rechnung tragen würde¹²³. Ab Juli 1920 begannen Beratungen in einem siebenköpfigen Unterausschuss des Verfassungsausschusses der Konstituierenden Nationalversammlung, dem Kelsen als Experte zugezogen wurde. Zu diesem Zeitpunkt hatte die von den Sozialdemokraten geführte Regierung bereits demissioniert und eine Proporzregierung war eingesetzt worden. Obwohl die Christlich-sozialen nun, da die Koalition zerbrochen war, keinerlei Rücksicht mehr auf den Koalitionspartner, die Sozialdemokraten, nehmen mussten, gingen sie größtenteils auf einen Kompromissentwurf der Sozialdemokraten ein. Skottsberg¹²⁴ interpretiert dies auf folgende Weise: „Eine Verschiebung muss sich innerhalb der christlichsozialen Partei vollzogen haben. Der ehemalige stark ausgeprägte Föderalismus ist zurückgedrängt. Die Anhänger einer möglichst starken Parlamentsherrschaft haben zusehends an Boden gewonnen. Die Verstärkung der Zentralgewalt kommt vor allem der volksgewählten Kammer zugute. Ständehaus, Bundespräsident und Volk haben an Bedeutung verloren.“

Der gefundene Kompromiss wurde schließlich als Gesetz vom 1. Oktober 1920 (Bundes-Verfassungsgesetz) womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird, beschlossen. Damit erwiesen sich die politischen Parteien als die eigentlichen Schöpfer der Bundesverfassung. Den Parteien war es jedoch nicht gelungen, in allen Fragen Einigung herzustellen. Dies betraf vor allem die Grundrechte, bei denen eine Einigung aus ideologischen Gründen scheiterte; der Kompromiss bestand aus der Übernahme der Regelungen der Verfassung 1867. Ferner konnte

¹²³ Siehe SKOTTSBERG, Brita, Der österreichische Parlamentarismus, Elanders Boktryckeri Aktiebolag, Göteborg, 1940, S 204

¹²⁴ SKOTTSBERG, Brita, a.a.O., 1940, S 204

in der Schulfrage keine Einigung über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern erreicht werden; also wurde auch in diesem Punkt der Rechtszustand der Monarchie beibehalten.

Der Kompetenzkatalog, der sich sichtbar an der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern nach der Dezemberverfassung 1867 orientierte, begünstigte von Anfang an den Bund. Ermacora beschreibt dies wie folgt:

„Wenn man sich die Frage stellt, wo das innere System dieser Aufgabenverteilung, der Schlüssel dazu, zu finden ist, so gibt es nur eine beweisbare Antwort: in den politischen Verhältnissen, in denen die Kräfte der Länder und die Kräfte der politischen Parteien und der hohen Bürokratie sich befunden haben, und in den historischen Entwicklungen, die die Pläne der Kompetenzverteilungsbestimmungen oder ihrer Realisierung vor 1918 durchgemacht haben. Geht man nämlich den einzelnen Kompetenztatbeständen der Art 10 – 15 B-VG auf den Grund, so wird man bei allen klassischen Verwaltungszweigen auf 1867, 1860 oder gar auf 1848/49 verwiesen. Was dann noch übrig geblieben ist, wird nach den politischen Anschauungen der Zeit, aber nicht nach dem Subsidiaritätsprinzip verteilt.“¹²⁵

Das Bundes-Verfassungsgesetz wurde als Provisorium angesehen. Dies ist der Grund, warum die Bundesverfassung keinem Referendum unterzogen wurde, wie es der demokratischen Theorie des pouvoir constituant entsprochen hätte.

4.3.8.2 Anschlussbestrebungen bzw. Abspaltungstendenzen

Nach der Kriegsniederlage und dem Zerfall des Vielvölkerstaates gab es in fast allen politischen Lagern und allen sozialen Schichten Kräfte, die für den Anschluss Deutschösterreichs an das Deutsche Reich eintraten. Bereits am 12. November 1918 beschloss die Provisorische

¹²⁵ ERMACORA, Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Verlag Braumüller, Wien 1976, S 60

Nationalversammlung in Art 2 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich: „Deutschösterreich ist ein Bestandteil der deutschen Republik...“ In Deutschland wurde zwar keine korrespondierende Norm erlassen, in deutschen Kapital- und Regierungskreisen herrschte jedoch von Anbeginn an großes wirtschaftliches und politisches Interesse an einer Eingliederung Österreichs¹²⁶. Die Anschlusspläne der Zentralregierung fanden erst mit dem Friedensvertrag von St. Germain 1919, der besagte, dass die Unabhängigkeit Österreichs unabänderlich sei, es sei denn, dass der Rat des Völkerbundes einer Abänderung zustimmte, ein Ende. In Folge des Vertrages von St. Germain kam es auch zur Umbenennung Deutschösterreichs in Österreich.

Österreich drohte aber auch der innere Zerfall durch separatistische Bewegungen, was sich in den mannigfaltigen Auffassungen auch innerhalb des christlichsozialen Lagers widerspiegelte. „In Wien war die Partei gemäßigt zentralistisch, in Niederösterreich gemäßigt autonomistisch, in Oberösterreich entschieden autonomistisch, in Kärnten und Salzburg föderalistisch, in Tirol separatistisch und in Vorarlberg direkt abfallbereit.“¹²⁷

In Vorarlberg entschieden sich im Mai 1919 81% der Bevölkerung für die Aufnahme von Verhandlungen für die Angliederung ihres Landes an die Schweiz. Dort fand der Beitrittswunsch allerdings geteilte Aufnahme, da das nationale, religiöse und politische Gleichgewicht der Schweiz deutlich verschoben worden wäre. Die Vorarlberger Bestrebungen scheiterten schließlich am Widerstand der österreichischen und schweizerischen Regierung und der Entente.¹²⁸

In Tirol gab es ebenfalls Loslösungstendenzen. Bis zur Unterzeichnung des Vertrages von St. Germain strebte die Mehrheit der Tiroler Politiker

¹²⁶ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 265f

¹²⁷ Wiener Zeitung, 8/7 1920, zitiert in SKOTTSBERG, Brita, Der österreichische Parlamentarismus, Elanders Boktryckeri Aktiebolag, Göteborg, 1940, S 192

¹²⁸ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 264f

die Errichtung eines selbständigen, demokratischen und neutralen Staates Tirol an. Der Grund dafür lag in der wahrscheinlich unbegründeten Hoffnung, durch einen selbständigen Staat Tirol die Abtrennung Südtirols zu verhindern. Eine Rolle dürfte dabei auch die politische Frontstellung gegen das „Rote Wien“ gespielt haben¹²⁹.

Der Friedensvertrag von St. Germain hat die Verwirklichung des Anschlusses zwar verhindert, den Anschlussgedanken aber nicht auslöschen können¹³⁰. Ausgehend von der irrigen Rechtsmeinung, dass der Vertrag nur den Gesamtstaat, nicht aber die Länder binde, fanden in Tirol und Salzburg – mit der Einschränkung, dass es sich nur um Erkundung der Volksmeinung handle – Volksabstimmungen zu dieser Frage statt. Bei diesen Volksvoten sprachen sich mehr als 95% der abgegebenen Stimmen für den Anschluss an Deutschland aus. Eine innenpolitische Krise und der Sturz der christlichsozialen Regierung Mayr folgten. Das Paradoxe an der Situation war, dass das Ende der Regierung Mayr nicht von den oppositionellen Sozialdemokraten, sondern vom bürgerlichen Lager, den Großdeutschen, die große Verfechter des Anschlusses an Deutschland waren und den christlichsozial dominierten Ländern herbeigeführt wurden. Dazu bemerkt Skottsberg: „Die christlichsoziale Partei hatte das föderalistische System geschaffen, und Mayr war selbst ein Fürsprecher der relativen Selbständigkeit der Länder gewesen. Jetzt war er nicht imstande, die Unbotmäßigkeit dieser Länder zu bezwingen. Die Christlichsozialen hatten die Länder gegen Wien ausspielen wollen. Sie sollten das Gegengewicht gegen das rote Wien sein. Und jetzt erhoben sich die Vertreter der christlichsozialen Partei in den Ländern gegen die christlichsoziale Regierung in Wien.“¹³¹

Weitere Abstimmungen in anderen Bundesländern wurden auf französischen Druck unterlassen, womit der Anschlussgedanke an Zugkraft verlor.

¹²⁹ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 265

¹³⁰ Siehe ZÖLLNER, Erich, a.a.O., 1970, S 499

¹³¹ SKOTTSBERG, Brita, a.a.O., 1940, S 266

4.3.8.3 Die weitere bundesstaatliche Entwicklung

Die zentralistisch organisierten und orientierten Parteien gestalteten die Staats- und Verfassungsentwicklung entscheidend in ihrem Sinne. Auch die Landesinteressen wurden stark parteipolitisch ideologisiert und für den Kampf gegen das „Rote Wien“ instrumentalisiert.¹³² Die Verfassungsnovellen von 1925 und 1929, die die Zentralisierung verstärkten, wurden in den Parteizentralen entwickelt und akkordiert. Die Länder konnten sich nicht weiter als selbständige politische Kräfte etablieren, Landespolitik stand zunehmend im Schatten gesamtstaatlicher Parteipolitik. Überdies kam es zur parteipolitischen Umorientierung der Christlichsozialen. Diese Partei hatte den föderativen Gedanken gegen den Widerstand der Sozialdemokratie in die Bundesverfassung hineingetragen. Mit der Hinwendung zum ständisch-autoritären Gedankengut verlor der Föderalismus den wohl wichtigsten Bündnispartner in der Bundespolitik und damit ein wichtiges Element seiner Gestaltungskraft¹³³.

Öhlinger sieht den Interessensschwund am österreichischen Föderalismus etwas differenzierter. Der kontinuierliche Abbau der Länderrechte seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung 1920 sei ja wohl nicht eine Kette unverständlicher oder zufälliger „Betriebsunfälle“ des föderalistischen Systems, sondern indizierte gerade wegen seiner Kontinuität den Verfall der bundesstaatlichen Idee selbst. „Es waren schließlich Abgeordnete, die aus den Ländern kamen, welche die entsprechenden Verfassungsnovellen mit der notwendigen qualifizierten Mehrheit im Nationalrat beschlossen und in der >Länderkammer< widerspruchslos hinnahmen.“¹³⁴

¹³² Siehe WEBER, Karl, Die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates. In: Schambeck, H. (Hrsg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich. Verlag Österreich, Wien, 1997, S 46

¹³³ Siehe WEBER, Karl, a.a.O., 1997, S46f

¹³⁴ Siehe ÖHLINGER, Theo, a.a.O., 1981, S 329

4.3.8.4 Die Mai-Verfassung 1934

Die für die Errichtung des autoritären Regimes in Österreich entscheidende Zeit 1932/1933 war geprägt vom Zusammenprall mehrerer Krisen. Zum Zusammenbruch der Wirtschaft trat 1932 der Zerfall der traditionellen Bürgerblock-Koalition durch das Ausscheiden der Großdeutschen. Die neue von den Christlichsozialen, dem Landbund und den faschistischen Heimwehren unter Bundeskanzler Dollfuß gebildete Koalition verfügte im Nationalrat nur über eine Stimme Mehrheit und durfte bei den Wahlen 1933 mit kaum mehr als 40% der Stimmen rechnen¹³⁵. Überdies löste sich das traditionelle (deutsch)nationale Lager auf, weil seine Mitglieder und Wähler in Scharen den wesentlich militanter auftretenden Nationalsozialisten zuliefen.

Der Geschäftsordnungs-Zwischenfall im Nationalrat vom 4. März 1933 bot dem Regierungslager die Gelegenheit, den Boden der Verfassung und der Demokratie zu verlassen und ein autoritäres Regime zu errichten. Bei dem nachfolgenden „Staatsstreich in Raten“¹³⁶, den die Bürokratie, das Heer, die Katholische Kirche, die Industrie und nicht zuletzt Bundespräsident Miklas, der es unterließ, von seinem Recht, die Regierung zu entlassen, Gebrauch zu machen, unterstützten, wurden nach und nach die Freiheit der Presse eingeschränkt, die gegnerischen politischen Parteien verboten, die bürgerlichen Rechte eingeengt¹³⁷. Höhepunkt dieser Entwicklung war die gewaltvolle Niederschlagung des Aufstandes der Sozialdemokraten im Februar 1934.

Eine neue Verfassung, die am 1. Mai 1934 proklamiert wurde, kam auf seltsame Weise zustande: Das Rumpfparlament (die Mandate der sozialdemokratischen Abgeordneten waren vorher für erloschen erklärt worden) erklärte eine Verordnung der Bundesregierung (Inhalt der Verordnung war die neue Bundesverfassung) zu einem

¹³⁵ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 311

¹³⁶ Siehe HUEMER, Peter, Sektionschef Robert Hecht und die Zerstörung der Demokratie in Österreich, Verlag für Geschichte und Politik, Wien 1975, S 157ff

¹³⁷ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S 312

Verfassungsgesetz. „Das war offener Verfassungsbruch.“¹³⁸ Die programmatischen Grundlinien der Verfassung waren christlich, deutsch, bundesstaatlich und ständisch. Der autoritäre Staat kannte keine allgemeinen Wahlen, die Konzentration der politischen Macht lag bei der zentralen Staatsführung, insbesondere beim Bundeskanzler, der durch Mitsprache anderer Organe kaum eingeschränkt war. Kirchen und Religionsgesellschaften wurden in den Staatsapparat einbezogen. Als gesetzgebendes Organ wurde der Bundestag eingerichtet, der jedoch nur ein Scheinparlament darstellte. Überdies griff die Regierung in zunehmendem Maße zum Mittel der außerordentlichen Gesetzgebung durch Notrecht nach Art 147 oder Regierungsverordnung aufgrund des Ermächtigungsgesetzes 1934.

Entgegen den programmatischen Ankündigungen erfuhr das bundesstaatliche Element erhebliche Einschränkungen. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern war zwar nur unwesentlich verändert worden, eine entscheidende Änderung ergab sich jedoch indirekt dadurch, dass jeder Gesetzesbeschluss eines Landtages der Zustimmung des Bundeskanzlers bedurfte.

Die noch nach dem B-VG 1920/29 errichteten Landtage wurden aufgelöst, neue Landtage, bestehend aus Vertretern der Kirchen und Religionsgesellschaften, des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, der Wissenschaft und der Kunst, sowie der Berufsstände des Landes wurden eingerichtet. Die Landesverwaltung (die Landesregierung) dominierte über die Gesetzgebung (den Landtag)¹³⁹.

¹³⁸ ERMACORA, Felix, Österreichische Verfassungslehre, Verlag Österreich, Wien, 1998, S. 59. Ermacora bezeichnet erst das Zustandekommen der neuen Verfassung als Verfassungsbruch, nicht aber das vorher stattgefunden gewaltsame Hindern der gewählten Mandatäre am Betreten des Parlamentes, das Gleichschalten der Presse, die Einführung der Zensur, das Verbot der demokratischen Parteien, das für erloschen Erklären der Mandate der sozialdemokratischen Abgeordneten.

¹³⁹ Siehe LEHNER, Oskar, a.a.O., 2002, S. 330f

4.3.9 Der Bundesstaat in der Zweiten Republik

Die Unabhängigkeitserklärung vom 27. April 1945 legte fest, dass die demokratische Republik Österreich auf Basis der Verfassung von 1920 wiederhergestellt und der dem österreichischen Volk 1938 aufgezwungene Anschluss null und nichtig sei.

Die Väter der Zweiten Republik verzichteten angesichts der damaligen weltpolitischen Lage bewusst darauf, eine neue Verfassung zu schaffen, um nicht die Gräben, die die beiden großen politischen Lager vor dem Krieg getrennt hatten, neu aufzubrechen¹⁴⁰

Ein Verfassungs-Überleitungsgesetz setzte das Bundesverfassungsgesetz 1920 in der Fassung von 1929 und alle übrigen Bundesverfassungsgesetze und einfache Bundesgesetze nach dem Stand der Gesetzgebung vom 5. März 1933 wieder in Kraft.

Renner, der an der Wiedererrichtung der Republik Österreich wesentlich beteiligt war, war, wie es sich bereits bei der Gründung der Ersten Republik erwiesen hatte, kein Freund der Bundesstaatlichkeit, musste aber dem Druck der westlichen Länder, vor allem aber der Alliierten, die einem zentralistischen Staat mit Sitz in der sowjetischen Besatzungszone misstrauten und in den Ländern ein Gegengewicht sahen, nachgeben; somit entstand Österreich wiederum als Bundesstaat. Der Föderalismus verlor aber weiter an Bedeutung. Die Einführung einer einheitlichen Staatsbürgerschaft beseitigte die vorher bestehende Einrichtung der Landesbürgerschaft. Das Finanzverfassungsgesetz von 1948 verschärfte die schon in der Ersten Republik die Finanzverfassung kennzeichnende unitarische Ordnung. Die Ausschaltung der Landeshauptleute aus dem öffentlichen Sicherheitswesen wurde prolongiert. Am gravierendsten aber wurde der Bundesstaat durch zahllose, oft nur tagespolitisch motivierte Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder in seiner Substanz getroffen. Der Bundesrat erwies sich in dieser Phase der Zentralisierungs-

¹⁴⁰ Siehe OLECHOWSKI, Thomas, Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung, Manz, Wien, 2005, S 8

schübe als zu schwach und zu ineffektiv, um die Interessen der Länder wirksam zu vertreten.

Die Bundesverfassungsgesetz-Novelle 1974 wertete den Föderalismus wiederum geringfügig auf. Die Organisationshoheit der Länder wurde durch Streichung des Art. 12 Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes freigegeben, es erfolgte die Gleichstellung von Bund und Ländern in der Privatwirtschaftsverwaltung, die mittelbare Bundesverwaltung wurde partiell föderalisiert, schließlich wurde der kooperative Föderalismus in der Verfassung verankert. Die Bundesverfassungsgesetz-Novelle 1974 hat die Länderrechte gestärkt, es darf aber nicht übersehen werden, dass die grundlegenden Strukturschwächen des österreichischen Bundesstaates weiterbestanden.

Die Bundesverfassungsgesetz-Novelle 1984 brachte eine weitere Stärkung der Länder durch einige Kompetenzkorrekturen, durch das Zustimmungsrecht des Bundesrates bei Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder, das Rederecht der Landeshauptleute im Bundesrat und die Notstandskompetenzen der Landesregierung und der Landeshauptleute.

Durch eine weitere Bundesverfassungsgesetz-Novelle 1988 verloren die Länder weitreichende Kompetenzen im Umweltschutz. Andererseits führte die Einräumung der Kompetenz der Länder zum Abschluss von Staatsverträgen mit angrenzenden Staaten¹⁴¹ zu einer Aufwertung der Länder.

Da die Zuständigkeiten der Bundesländer vom Beitritt zur Europäischen Union besonders betroffen waren, forderten die Länder, dass ihre Rechte gestärkt würden. Die Landeshauptmännerkonferenz forderte vom Bund die Aufnahme von Verhandlungen zur Vereinbarung eines politischen Pakts, welches die Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern festlegen sollte. Tatsächlich gelang es, die Bundesregierung eine Verpflichtung eingehen zu lassen, eine

¹⁴¹ Siehe WALTER, Robert, Die Vertragsabschlußkompetenz der österreichischen Bundesländer. In: derselbe (Hrsg.), Verfassungsänderungen 1988, Verlag Manz, Wien 1989, S 9ff

beschlussreife Vorlage einer Verfassungsänderung vor der bevorstehenden EU-Volksabstimmung dem Nationalrat vorzulegen. Diese Verpflichtung ist Gegenstand des sogenannten „Perchtoldsdorfer Paktums“, das 1992 zwischen Bundeskanzler Vranitzky und dem damaligen Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz, Siegfried Ludwig abgeschlossen wurde. Die wesentlichen Punkte des Paktums waren die verstärkte Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, die Schaffung von klar abgegrenzten Kompetenzbereichen, im Rahmen der Grundsatz-Gesetzgebung des Bundes die Einräumung von mehr Gestaltungsfreiheit bei der Ausführungsgesetzgebung durch die Länder, das sogenannte „Inkorporierungsgebot“ sollte festlegen, dass Verfassungsbestimmungen ausschließlich im Verfassungsgesetz geregelt werden müssen, sowie die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung¹⁴². Im weiteren Verlauf der Verhandlungen wurde der politische Gehalt des Paktums immer mehr ausgedünnt, letztendlich wurde das Paktum von Perchtoldsdorf infolge der unüberbrückbaren Differenzen zwischen Bund und Ländern nicht verwirklicht¹⁴³.

Öhlinger erklärt dieses Nicht-Zustandekommen der Bundesstaatsreform: Die Landeshauptleute legten ein Veto gegen die Reform mit der Begründung ein, die Kostenfrage wäre aus Sicht der Länder nicht ausreichend geklärt. „Es hat dies aber auch etwas mit dem Machtverlust der Landeshauptleute zu tun, den diese von der gleichzeitig vorgesehenen Einführung erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte befürchteten.“¹⁴⁴

¹⁴² Siehe TSCHIRF, Matthias, Der Bundesstaat und die Europäische Integration, in: Schambeck, Herbert (Hrsg.), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Verlag Österreich, Wien, 1997, S 224f

¹⁴³ Vgl. BUSSJÄGER, Peter / LARCH, Daniela, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2005, S 27f

¹⁴⁴ ÖHLINGER, Theo, Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und der Europäischen Union. In: OLECHOWSKI, Thomas, Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung, Manz, Wien, 2005, S 43

4.4 Resümee

4.4.1 Deutschland

Die Entstehung bzw. Entwicklung eines föderalen deutschen Staates hängt eng mit der Ausbildung der Nationalstaaten in Europa zusammen. Während England, Frankreich und auch Spanien im Westen, aber auch das Russische Reich im Osten Europas bereits seit dem späten Mittelalter ihre Nationalstaaten ausgebildet hatten, war dies zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Mitteleuropa noch nicht erfolgt. Nicht zuletzt wegen der internationalen Mächteinteressen erreichten es weder Italien im Süden noch Deutschland im Norden Mitteleuropas, eine nationalstaatliche Einigung durchzusetzen.

Die von der Frankfurter Nationalversammlung als Folge der Revolution 1848 ausgearbeitete Verfassung, die ein bundesstaatlich aufgebautes Deutschland unter Führung Preußens, aber ohne Österreich, vorsah, belegt, dass die Idee der Vereinigung Deutschlands im Bürgertum breite Zustimmung fand. Die Verfassung trat allerdings nicht in Kraft, die Revolution wurde niedergeschlagen.

Otto von Bismarck gelang es in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die deutsche Frage und die deutsche Nationalbewegung zu instrumentalisieren und mit dem Deutschen Kaiserreich, das von Preußen dominiert wurde, einen föderalen Nationalstaat zu gründen.

Der föderale Charakter der Reichsverfassung, der zwar von den süddeutschen Staaten gewünscht war und deren Selbständigkeit auch stärkte, festigte gleichzeitig aber auch Preußens Dominanz. Das preußische Staatsgebiet umfasste zwei Drittel des gesamten Territoriums des Deutschen Reiches, drei Fünftel seiner Einwohner lebten in der Hohenzollernmonarchie.

Die Verfassung der Weimarer Republik stärkte den Zentralismus durch Verringerung der Kompetenzen der Landtage und des Bundesrates.

Mit dem Grundgesetz von 1949 wurde der föderale Aufbau der Bundesrepublik Deutschland für immer festgelegt. Art. 79, Abs. 3 GG

besagt, dass „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung [...] berührt werden, [...] unzulässig [ist].“

4.4.2 Schweiz

Vor 1848, dem Gründungsjahr des modernen Bundesstaates, bestand die Schweiz aus einem lockeren Bündnis von unabhängigen Territorien, die manchmal sogar gegeneinander Krieg führten.

Die neue Verfassung von 1848 wurde in Anlehnung an die amerikanische Verfassung konzipiert. Es wurde ein Zweikammersystem gewählt, um das nationale und kantonale Ideal in Einklang zu bringen. Diese Verfassung zeichnet sich durch große Beständigkeit aus; modifiziert durch die Reformen 1874 und 1999 hat sie noch heute Gültigkeit. Eine Entwicklung, die durch die Neutralität der Schweiz und die Nichtteilnahme an den zwei Weltkriegen wesentlich begünstigt wurde.

Der Föderalismus wurde von Anfang an von den Bürgern getragen und hat auch heute noch einen hohen Stellenwert in der Schweizer Bevölkerung. Sehr viele staatliche Aufgaben werden von den Kantonen in eigener Kompetenz geregelt.

Dennoch gibt es Stimmen, die den Föderalismus der Schweiz in der gegenwärtigen Form kritisieren. So wird der Schweizer Föderalismus mit seinen 26 Kantonen als teurer Unsinn bezeichnet und vorgeschlagen, die Zahl der Kantone mit fünf oder sieben zu begrenzen¹⁴⁵.

4.4.3 Österreich

Die Existenz der österreichischen Länder als eigenständige politische Einheiten reicht, wenn man von den Neuschöpfungen Wien und Burgenland im Jahre 1921 absieht, bis weit in das Mittelalter zurück. Ihre Verbindung unter einer übergeordneten Einheit erfolgte (wenn man von

¹⁴⁵ Siehe PFUI.CH – Das Forum der freien Meinungsäußerung, Online-Dokument unter <http://www.pfui.ch/01a9c2929a1126301/01a9c2929a119643a/01a9c2929a119713d/50190695fd1179603.html>, Zugriff am 14. August 2006

Salzburg absieht, das erst 1815 zu Österreich kam) im späten Mittelalter durch das Herrscherhaus der Habsburger. Allmählich entwickelten sich unter dem gemeinsamen Landesherrn zentralistische Verwaltungsstrukturen, während mit der Ausbildung des Absolutismus seit der frühen Neuzeit die Bedeutung der Landstände als Repräsentanten des Landes sank.

Einen markanten Schritt in dieser Entwicklung stellte die Pragmatische Sanktion (1713) dar. Mit ihr wurden die Unteilbarkeit der habsburgischen Erbländer und die einheitliche Thronfolgeordnung festgelegt, die bis zum Ende der Monarchie deren Grundgesetz bildete. Durch die Verwaltungsreformen Maria Theresias und Josephs II sanken die Länder zu Verwaltungssprengel des Gesamtstaates herab. Mit dem endgültigen Sieg des Konstitutionalismus 1867 wuchs ihre Bedeutung wieder, sie gewannen wieder autonome, wenn auch relativ unbedeutende Gesetzgebungskompetenzen, die wichtigsten Verwaltungsfunktionen blieben nach wie vor streng zentralistisch organisiert.

Die „klassischen“ Bundesstaaten USA, Deutschland und Schweiz sind durch den Zusammenschluss souveräner und nur locker nach Art eines Staatenbundes verknüpfter Staaten entstanden. Für den Bundesstaatsbegriff war dabei entscheidend, dass in diesem Zusammenschluss die Glieder des Bundesstaates ihre Staatsqualität bewahrten. Diese Staatsqualität der Länder, ihre Eigenschaft als Teil- oder Gliedstaaten macht den eigentlichen Unterschied gegenüber einem bloß dezentralisierten Einheitsstaat aus, in dem die Teilregionen auch gewisse Hoheitsbefugnisse einschließlich Gesetzgebungskompetenzen haben können, wie das historische Beispiel der Habsburgermonarchie ab 1867, oder in der Gegenwart Italien, zeigen¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Siehe ÖHLINGER, Theo, Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, in:

Mit der Gründung der Bundesstaatlichkeit Österreichs wurde nicht die Zusammenführung vorher lose miteinander verknüpfter Staaten verwirklicht, sondern, wenn auch nur in geringem Ausmaß, die weitere Dezentralisierung eines dezentralisierten Einheitsstaates durchgeführt, wobei es mehr um das Etikett als die Sache ging. Denn die zentralistischen Strukturen der Gesetzgebung, Verwaltung und Jurisprudenz der Monarchie blieben weitgehend erhalten. Ausschlaggebend für die Begründung der Bundesstaatlichkeit waren nicht die Argumente des Föderalismus wie Subsidiarität, Direkte Demokratie, Tradition oder Vielfalt, sondern in hohem Maße die Uneinigkeit der zentralen politischen Parteien.

Die von Beginn an schwach ausgeprägte Bundesstaatlichkeit wurde im Verlaufe der Ersten Republik, besonders in der Verfassung des Ständestaates, aber auch während der Zweiten Republik, weiter ausgehöhlt.

5 Vergleich der bundesstaatlichen Ausgestaltung in Deutschland, der Schweiz und Österreich

Vergleiche zwischen Staaten können in vielerlei Weise und unter verschiedenen Aspekten durchgeführt werden.

Der Vergleich der drei Staaten in dieser Dissertation betrifft die als wichtiges Fundament des Föderalismus angesehenen Argumente der Tradition (die im vorigen Abschnitt beleuchtet wurde) und Vielfalt, sowie Subsidiarität und Direkte Demokratie.

Als Basis der Analyse werden demographische Daten, ethnische, sprachliche und religiöse Vielfalt, die Verfassungen und institutionelle Strukturen der drei Länder verwendet.

5.1 Geographische und demographische Daten

Die Fläche Deutschlands ist mit rund 357.000 km² rund viereinhalb Mal so groß wie die Österreichs und rund neun Mal so groß wie die der Schweiz. Deutschland zählte 2006 82,3 Mill. Einwohner Österreich im April 2007 8,3 Mill., die Schweiz 2006 7,5 Mill. Einwohner.

Ein Vergleich der Einwohnerzahlen der Bundesländer bzw. Kantone der drei Staaten mag oberflächlich betrachtet vielleicht wegen der im Vergleich zu den beiden Alpenländern unverhältnismäßigen Größe Deutschlands als nicht besonders aussagefähig erscheinen, wirft aber doch die Frage auf (der im nachfolgenden Abschnitt mit der kritischen Betrachtung der Bundesstaatlichkeit in Österreich nachzugehen sein wird), warum sich Österreich und besonders die Schweiz eigenständige Gesetzgebungs- und Verwaltungskörperschaften für ihre Gliedstaaten leisten, die hinsichtlich Einwohnerzahlen im Vergleich zum größten deutschen Bundesland Nordrhein-Westfalen im einstelligen Prozent- bzw. Promillebereich liegen, bzw. warum die kleine Schweiz aus 26 Kantonen,

also Gliedstaaten, zusammengesetzt wird, während das große Deutschland nur 16 Bundesländer umfasst.

Eine Antwort auf diese Fragen liegt sicherlich in den durch den alpenländischen Gebirgscharakter bedingten kleinräumigen Zellen, in denen sich eigene Formen von Sprache bzw. Dialekt, Brauchtum und Kultur ausbilden konnte. Andererseits bestand auch Deutschland vor den napoleonischen Kriegen aus bis zu 300 eigenständigen kleinräumigen Fürstentümern und vielen selbständigen reichsunmittelbaren Städten mit teilweise sprachlichen und kulturellen Eigenheiten, die zu großflächigen Einheiten zusammengeführt werden konnten.



Abbildung 1: **Die deutschen Bundesländer**

Quelle: DEUTSCHE STÄDTE, Online Dokument unter http://www.deutsche-staedte.com/bundeslaender_fr.html, Zugriff am 10. August 2007

Bundesland	Hauptstadt	Fläche km²	Einwohner in Tausend (2006)	Dichte (Ew./km²)
Baden-Württemberg	Stuttgart	35.752	10.736	300
Bayern	München	70.552	12.469	177
Berlin		892	3.395	3.806
Brandenburg	Potsdam	29.479	2.559	87
Bremen		404	663	1.641
Hamburg		755	1.744	2.309
Hessen	Wiesbaden	21.115	6.092	289
Mecklenburg- Vorpommern	Schwerin	23.180	1.707	74
Niedersachsen	Hannover	47.624	7.994	168
Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf	34.085	18.058	530
Rheinland-Pfalz	Mainz	19.853	4.059	204
Saarland	Saarbrücken	2.569	1.050	409
Sachsen	Dresden	18.416	4.274	232
Sachsen-Anhalt	Magdeburg	20.446	2.470	121
Schleswig-Holstein	Kiel	15.799	2.833	179
Thüringen	Erfurt	16.172	2.335	144
		357.093	82.438	231

Tabelle 1: Die deutschen Bundesländer

Quelle: WIKIPEDIA, Deutschland, Online Dokument unter

<http://de.wikipedia.org/wiki/Deutschland>, Zugriff am 10. August 2007

Kanton	Hauptort	Fläche km ²	Einwohner in Tausend (2005)	Dichte (Ew./km ²)	Sprache
Zürich	Zürich	1.729	1.273	729	D
Bern	Bern	5.959	957	160	D, F
Luzern	Luzern	1.493	356	238	D
Uri	Altdorf	1.077	35	33	D
Schwyz	Schwyz	908	138	150	D
Obwalden	Sarnen	491	33	68	D
Nidwalden	Stans	276	40	143	D
Glarus	Glarus	685	38	56	D
Zug	Zug	239	107	440	D
Freiburg	Freiburg	1.671	254	149	F, D
Solothurn	Solothurn	791	248	313	D
Basel-Stadt	Basel	37	186	5.046	D
Basel-Land	Liestal	518	266	513	D
Schaffhausen	Schaffhausen	298	74	248	D
Appenzell Ausserrhoden	Herisau	243	53	217	D
Appenzell Innerrhoden	Appenzell	173	15	87	D
St. Gallen	St. Gallen	2.026	460	227	D
Graubünden	Chur	7.105	188	26	D, Rr, I
Aargau	Aarau	1.404	569	403	D
Thurgau	Frauenfeld	991	234	235	D
Tessin	Bellinzona	2.812	322	114	I
Waadt	Lausanne	3.212	654	205	F
Wallis	Sitten	5.224	292	55	F, D
Neuenburg	Neuenburg	803	168	209	F
Genf	Genf	282	431	1.520	F
Jura	Delémont	838	69	82	F
		41.285	7.459	174	

Tabelle 2: **Die Schweizer Kantone**

Quelle: WIKIPEDIA, Kanton (Schweiz), Online Dokument unter
[http://de.wikipedia.org/wiki/Kanton_\(Schweiz\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Kanton_(Schweiz)), Zugriff am 10. August 2007



Abbildung 3: **Die österreichischen Bundesländer**

Quelle WIKIPEDIA, Bundesland (Österreich),

[http://de.wikipedia.org/wiki/Bundesland_\(%C3%96sterreich\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Bundesland_(%C3%96sterreich)), Zugriff am 10. August 2007

Bundesland	Hauptstadt	Fläche km²	Einwohner in Tausend (2005)	Dichte (Ew./km²)
Burgenland	Eisenstadt	3.965	279	70
Kärnten	Klagenfurt	9.536	560	59
Niederösterreich	St. Pölten	19.178	1.575	82
Oberösterreich	Linz	11.982	1.399	117
Salzburg	Salzburg	7.154	527	74
Steiermark	Graz	16.392	1.199	73
Tirol	Innsbruck	12.648	694	55
Vorarlberg	Bregenz	2.601	362	139
Wien		415	1.638	3.946
		83.871	8.316	99

Tabelle 3: **Die österreichischen Bundesländer**

Quelle: WIKIPEDIA, Österreich, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96sterreich>, Zugriff am 13. August 2007

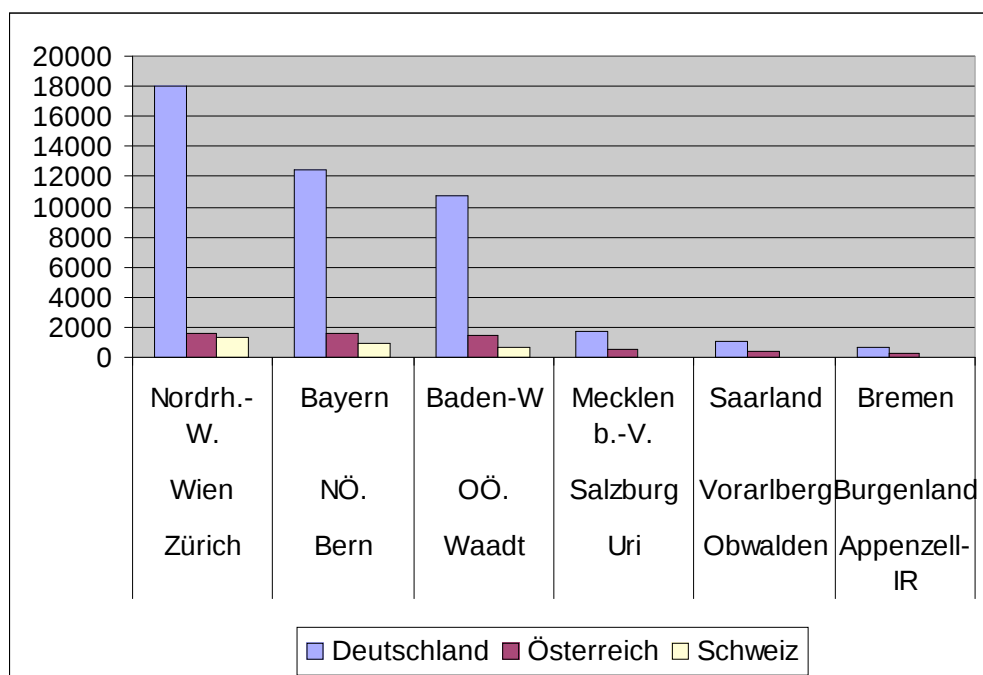


Abbildung 4: Vergleich der jeweils drei größten und der drei kleinsten Bundesländer bzw. Kantone nach Einwohnerzahlen in Tausend

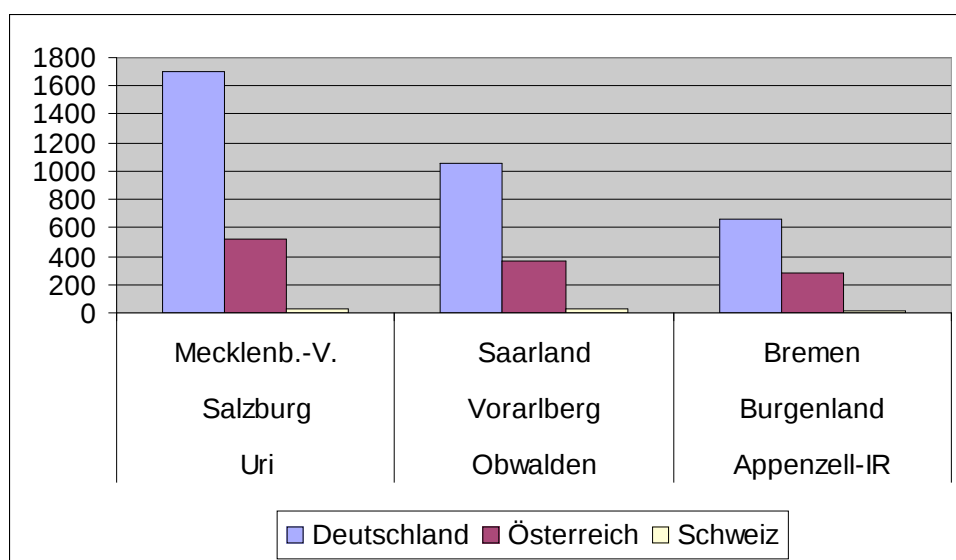


Abbildung 5: Vergleich der jeweils drei kleinsten Bundesländer bzw. Kantone nach Einwohnerzahlen in Tausend

Die drei kleinsten Kantone der Schweiz haben so wenige Einwohner, dass sie in einer Graphik, deren Skalierung auf die großen deutschen

Bundesländer abgestimmt ist, nicht mehr wahrnehmbar sind. Der Vergleich nur der jeweils drei kleinsten Bundesländer zeigt, dass selbst bei dieser Skalierung die kleinsten Kantone der Schweiz kaum sichtbar werden.

Zirka 75 Millionen Menschen der BRD (91 %) sind deutsche Staatsbürger, von denen ungefähr sieben Millionen Bürger einen Migrationshintergrund aufweisen, einerseits als Aussiedler deutscher Nationalität (die meisten aus der ehemaligen Sowjetunion und Polen), andererseits als im Land geborene oder seit langer Zeit in Deutschland lebende ehemalige Ausländer, die auf eigenen Antrag eingebürgert wurden.

Von den Einwohnern mit anderer Staatsangehörigkeit (2005: zirka 6,7 Mill.) stellen die türkischen Staatsangehörigen mit zirka 1,76 Millionen die größte Gruppe. Die übrigen Ausländer sind überwiegend Bürger der Europäischen Union (2,1 Mill.).

Die Zahl der Staatsbürger, die als angestammte ethnische Minderheiten gelten, beträgt insgesamt zirka 600.000, sie bestehen aus Dänen, Friesen, Jenischen, Sorben und Sinti¹⁴⁷.

In der Schweiz ist der Ausländeranteil an der Bevölkerung mit zirka 20% von den drei im Vergleich stehenden Ländern am höchsten. Dieser Anteil schwankt zwischen 8% in ländlichen Kantonen wie Uri und 39% im Kanton Gené¹⁴⁸. Eine halbe Million oder 9% der in der Schweiz wohnhaften Bevölkerung schweizerischer Nationalität sind Einwanderer, die im Laufe ihres Lebens eingebürgert wurden.

In der Schweiz gibt es neben dem ausgeprägten Föderalismus erst in Ansätzen eine offizielle Minderheitenpolitik. Roma, Sinti und Jenische besitzen noch keinen Status als Minderheit

¹⁴⁷ Siehe WIKIPEDIA, Deutschland, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Deutschland>, Zugriff am 14. August 2007

¹⁴⁸ Siehe SWISSWORLD.ORG, Die Bevölkerung in der Schweiz, Online Dokument unter <http://www.swissworld.org/de/bevoelkerung/>, Zugriff am 14. August 2007

Der Ausländeranteil an der österreichischen Wohnbevölkerung beträgt zirka 9,8 %, davon stammt rund ein Viertel aus Staaten der EU. Dauerhaft aufenthaltsberechtigte Bürger aus Staaten, die nicht der EU angehören, stammen vornehmlich aus dem ehemaligen Jugoslawien (rund 65 %), und der Türkei (ca. 21 %). Rund die Hälfte aller Zuwanderer bzw. deren Nachkommen lebt im Großraum Wien. Der Rest verteilt sich vorwiegend auf die übrigen Ballungszentren, in denen ihr Anteil zwischen 10 % und 20 % beträgt. In einigen ländlichen Regionen liegt der Anteil der Zuwanderer zwischen 0% und 5 %¹⁴⁹.

Die Zahl der Einbürgerungen lag in den 1980er Jahren bei rund 7.700 Personen pro Jahr. Ab Mitte der 1990er Jahre erhöhten sich als Folge der deutlich gestiegenen Zahl nicht-österreichischer Staatsangehöriger die Einbürgerungsquoten stark und betrug 2003 insgesamt fast 45.000¹⁵⁰. Seit dem Jahr 2004 ist die Zahl der Einbürgerungen rückläufig.

Burgenlandkroaten, Ungarn, Kärntner Slowenen, Slowaken, Tschechen, sowie Sinti und Roma (seit 1993) sind als ethnische Minderheiten staatlich anerkannt (wobei die kroatische und slowenische Minderheit des Burgenlandes, der Steiermark und Kärntens den direkten Schutz des Staatsvertrages genießen).

Alle drei Staaten hätten mit einer Geburtenrate von im Schnitt nur noch rund 1,4 Kindern pro Frau eine schrumpfende Bevölkerungszahl, dies wurde bisher aber durch Zuwanderungen ausgeglichen. Damit sind die drei Staaten faktisch und entgegen vieler politischer Debatten zu Einwanderungsländern geworden.

¹⁴⁹ Siehe WIKIPEDIA, Österreich, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96sterreich#Bev.C3.B6lkerung_und_Gesellschaft, Zugriff am 14. August 2007

¹⁵⁰ Siehe STATISTIK AUSTRIA, Statistiken, Einbürgerungen, Online Dokument unter http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/einbuergerungen/index.html, Zugriff am 14. August 2007

5.2 Vielfalt als Basis der Bundesstaatlichkeit

5.2.1 Ethnische Wurzeln

Die Deutschen sind nach Herkunft und Sprache ein Teil der Germanen, die sich von ihrer Urheimat in Südschweden, Dänemark und Schleswig Holstein nach Mitteleuropa ausbreiteten. Sie gliederten sich seit jeher in Stämme, von denen einige bis in die Zeit nach der Völkerwanderung zurückzuverfolgen sind. In dem heute von deutsch Sprechenden bewohnten Gebiet siedelten die Alemannen beiderseits des Oberrheins, die Baiern zwischen dem Böhmerwald und den Alpen bis zur Enns und zum Lech, die Franken beiderseits des Mittel- und Niederrheins, die Thüringer zwischen dem Main und dem Harz, die Sachsen zwischen der Elbe und dem Niederrhein und die Friesen auf den Nordseeinseln und an der Küste¹⁵¹.

Der sprachlich differenzierten Bevölkerung der Schweiz entspricht die ethnische Differenzierung in Deutsche, Franzosen, Italiener und Rätoromanen. Aus der langwährenden Souveränität der Kantone hat sich ein ausgeprägtes Regionalbewusstsein gebildet, das neben der Unterschiedlichkeit von Landschaft und Klima an der Vielfältigkeit der schweizerischen Kultur mitgewirkt hat¹⁵².

Die Österreicher bilden die östliche Gruppe des bairischen Stammes. In Jahrhunderten eigenständiger Entwicklung wurde durch die Aufnahme alemannischer und fränkischer im hohen Mittelalter sowie durch Zuwanderung slawischer und ungarischer Bevölkerungsteile aus der Donaumonarchie ein eigenes, wenngleich nicht einheitliches Stammestum ausgeprägt. Die Vorarlberger sind Alemannen. Die Bewohner der anderen

¹⁵¹ Siehe DER GROSSE BROCKHAUS, achtzehnte, völlig neu bearbeitete Auflage, Dritter Band, F. A. Brockhaus, Wiesbaden, 1978, S 81f

¹⁵² Siehe DER GROSSE BROCKHAUS, achtzehnte, völlig neu bearbeitete Auflage, Zehnter Band, F. A. Brockhaus, Wiesbaden, 1978, S 322

Bundesländer sind stammesgeschichtlich Baiern, unterscheiden sich aber durch unterschiedlich ausgeprägte Eigenheiten. Eingeschlossen sind in Südkärnten Slowenen und im Burgenland Kroaten und Magyaren¹⁵³.

Während die Schweiz sich hinsichtlich seiner Ethnie als ausgesprochen vielfältig darstellt, erscheinen Deutschland und Österreich bei allen abstammungs- und entwicklungsbedingten regionalen Ausformungen und Eigenheiten ethnisch als relativ homogen.

5.2.2 Sprachen und Dialekte

In der BRD ist Deutsch Amtssprache, es wird als Standardsprache in den überregionalen Medien und als Schriftsprache verwendet und als Sprache des Alltags in vielen Regionen, manchmal leicht gefärbt, fast ausschließlich gesprochen

Neben der deutschen Sprache sind regional auch die Sprachen der seit langem in Deutschland ansässigen Minderheiten der Dänen, Friesen und Sorben als offizielle Sprachen anerkannt. Die Sprache der Sinti und Roma, sowie die Sprache der Jenischen sind keine Amtssprachen.

Neben der Hochsprache werden unterschiedlich stark vertretene Dialekte gesprochen. Im norddeutschen Raum verwenden Angehörige der höheren Bildungsschichten seltener die regionale Mundart, während im süddeutschen Sprachraum selbst in akademischen Kreisen der Gebrauch des Dialekts üblich ist. Da das Standarddeutsch sich aus hochdeutschen (mittel- und oberdeutschen) Sprachformen entwickelt hat und die niederdeutschen Dialekte verdrängt hat, sprechen Norddeutsche tendenziell eher ein dialektfreies Deutsch als die Bevölkerung im Süden des Landes¹⁵⁴.

¹⁵³ Siehe DER GROSSE BROCKHAUS, achtzehnte, völlig neu bearbeitete Auflage, Achter Band, F. A. Brockhaus, Wiesbaden, 1978, S 459.

¹⁵⁴ Siehe WIKIPEDIA, Deutschland, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Deutschland>, Zugriff am 14. August 2007

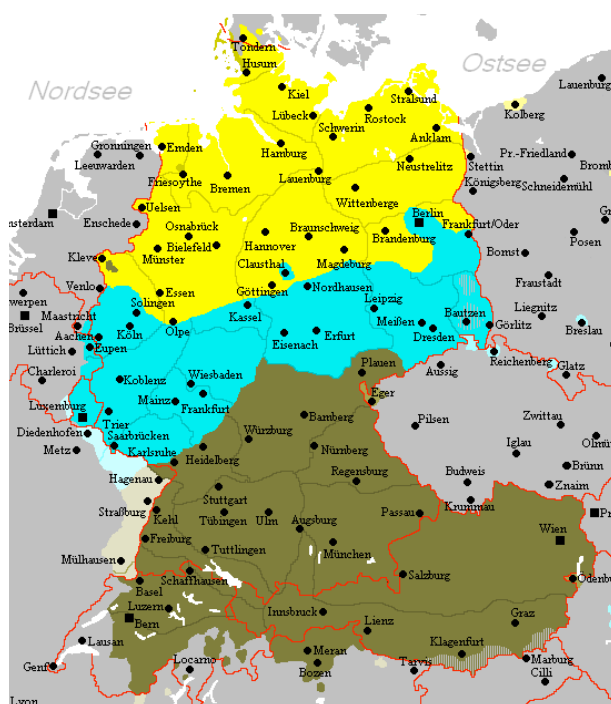


Abbildung 6: **Das niederdeutsche, mitteldeutsche und oberdeutsche Dialektgebiet**

Quelle: WIKIPEDIA, Deutschland, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Deutschland#Sprachen_und_Dialekte, Zugriff am 10. August, 2007

Die Landessprachen der Schweiz sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.

Mit einem Anteil von zirka 64 % an der Gesamtbevölkerung ist Deutsch die meistverbreitete Sprache. Zumeist aber wird im Alltag einer der vielen schweizerdeutschen Dialekte gesprochen und, um die Schweizer Eigenständigkeit zu unterstreichen, auch gefördert. Französisch wird von zirka 20% der Bevölkerung, im Kanton Tessin und vier Südtälern des Kantons Graubünden italienisch (Anteil ca 7 %) gesprochen. Die vierte Landessprache, Rätoromanisch, mit einem Anteil von 0.5 % hat ihr Verbreitungsgebiet in Graubünden, wobei so gut wie alle rätoromanisch Sprechenden auch die deutsche Sprache beherrschen. Das Rätoromanisch ist seit dem 19. Jahrhundert stark gefährdet und wird trotz Fördermaßnahmen vom Deutschen verdrängt. Seit 1860 haben 51

Gemeinden in Graubünden vom romanischen ins deutsche Sprachgebiet gewechselt¹⁵⁵.

Durch Zuwanderung bedingt sprechen mittlerweile 9 % der Einwohner der Schweiz andere Sprachen als die Landessprachen.

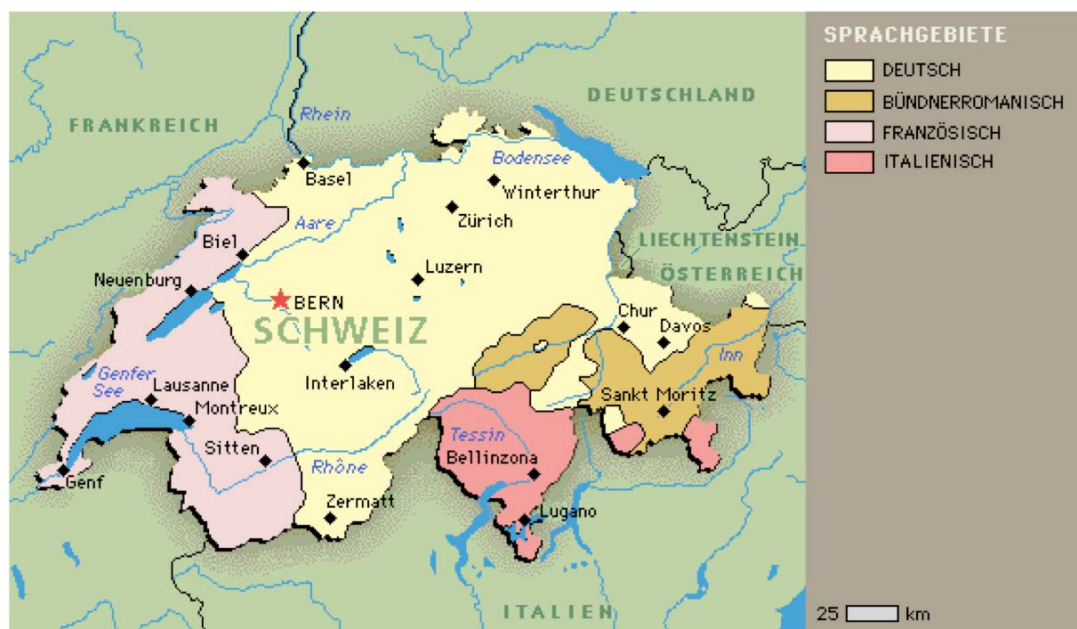


Abbildung 7: Sprachgebiete der Schweiz

Quelle: msn.Encarta, Sprachen in der Schweiz, Online Dokument unter http://de.encarta.msn.com/media_121620447/Sprachen_in_der_Schweiz.html, Zugriff am 17. August 2007

Deutsch ist die Staatssprache der Republik Österreich, das von zirka 98 % der österreichischen Staatsbürger, allerdings vielfach in Form eines der vielen oberdeutschen Dialekte, die zu den Mundartfamilien des Alemannischen (in Vorarlberg und im Tiroler Außerfern) und des Bairischen (in den anderen Bundesländern) zählen, gesprochen wird. Ergänzend zur deutschen Sprache werden von den alteingesessenen burgenlandkroatischen, slowenischen und ungarischen Volksgruppen im Burgenland und im Süden Kärntens kroatisch, slowenisch und ungarisch

¹⁵⁵ Siehe WIKIPEDIA, Schweiz, Sprachen, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Schweiz#Sprachen>, Zugriff am 17. August, 2007

gesprochen. In den Gebieten mit diesen Minderheiten gelten diese Sprachen als zweite Amtssprache.

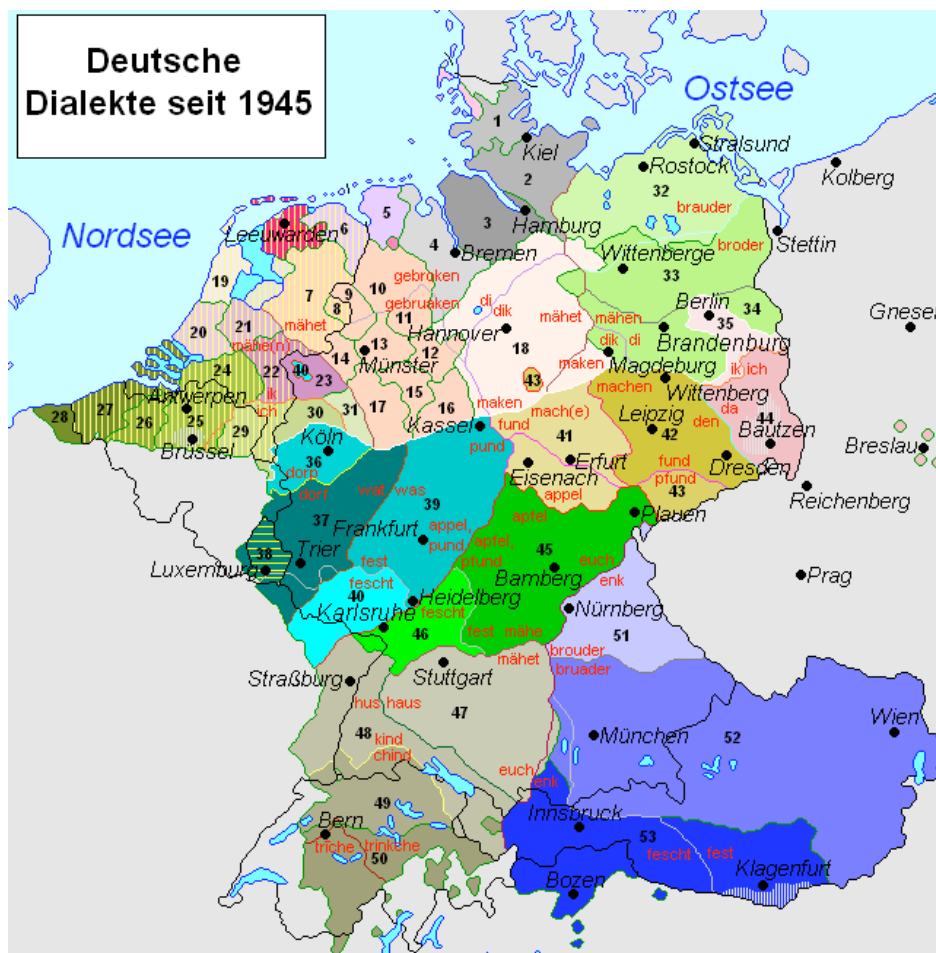


Abbildung 8: **Deutsche Dialekte seit 1945**

Quelle: WIKIPEDIA, Deutsche Mundarten, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Mundarten, Zugriff am 10. August, 2007

Die österreichischen Mundarten zählen zu den deutschen Dialektfamilien Alpenbairisch, Donaubairisch und Niederalemannisch; die Mundarten der Deutschschweiz sind Niederalemannisch, Hochalemannisch und Höchstalemannisch.

Die Abbildung macht deutlich, dass hinsichtlich der Dialekte Deutschland heterogener ist als die deutschsprachige Schweiz oder Österreich. Durch den Einfluss der Massenmedien, die tendenziell höhere Bildung und die erhöhte Mobilität der Bevölkerung ist besonders in Deutschland und

Österreich ein Trend zu einer Annäherung der Dialekte an die Schriftsprache feststellbar.

5.2.3 Religionen

Die Trennung von Kirche und Staat ist in Deutschland nicht vollständig vollzogen. In vielen sozialen und schulisch-kulturellen Bereichen bestehen Verflechtungen, beispielsweise über kirchliche, aber staatlich mitfinanzierte Trägerschaft von Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern oder Pflegeheimen. Die christlichen Kirchen besitzen den Status von Amtskirchen, sie sind demnach zwar keine staatliche Institution, aber Körperschaften des öffentlichen Rechts¹⁵⁶.

In der Schweiz ist die kirchliche Gesetzgebung kantonal geregelt. Bis auf die Kantone Neuenburg und Genf, in denen Kirche und Staat vollkommen getrennt sind, kennen alle Kantone öffentlich-rechtliche anerkannte Kirchen. Dazu gehören in allen Kantonen die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche, in einigen Kantonen auch die christkatholische Kirche. Diese drei Kirchen werden auch als Landeskirchen bezeichnet¹⁵⁷.

In Österreich gehen mit der Anerkennung von Religionen einige Berechtigungen einher, wie z.B. öffentliche Religionsausübung, die Möglichkeit der Erteilung des Religionsunterrichtes in öffentlichen Schulen, Recht auf Errichtung konfessioneller Privatschulen, religiöser Beistand in Krankenhäusern. Seit 1971 bezahlt der Staat die Personalkosten für Lehrer an konfessionellen Privatschulen zur Gänze. Alle Religionsgemeinschaften genießen einen erhöhten Schutz, wobei die Herabwürdigung religiöser Lehren oder Störung in der Religionsausübung

¹⁵⁶ Siehe WIKIPEDIA, Deutschland, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Deutschland#Religionen>, Zugriff am 20. August 2007

¹⁵⁷ Siehe WIKIPEDIA, Schweiz, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Schweiz#Religionen>, Zugriff am 20. August 2007

als strafbar gilt. Auch die Kirchen oder dem Gottesdienst gewidmeten Räumlichkeiten oder Dinge genießen bei Beschädigung einen erhöhten strafrechtlichen Schutz. Gegenwärtig gibt es in Österreich 13 anerkannte Religionsgemeinschaften¹⁵⁸.

	Röm.Kath.	Protest.	Orthod.	Juden	Muslime	Andere	O.B.
Deutschland	31,4%	30,8%	1,7%	0,2%	4,0%	0,6%	31,3%
Schweiz	41,8%	35,0%	1,8%	0,3%	4,3%	1,4%	15,4%
Österreich	73,4%	4,7%	2,2%	0,1%	4,2%	0,4%	15,0%

Tabelle 4: **Angehörige einiger Glaubensrichtungen in Prozent der Bevölkerung**

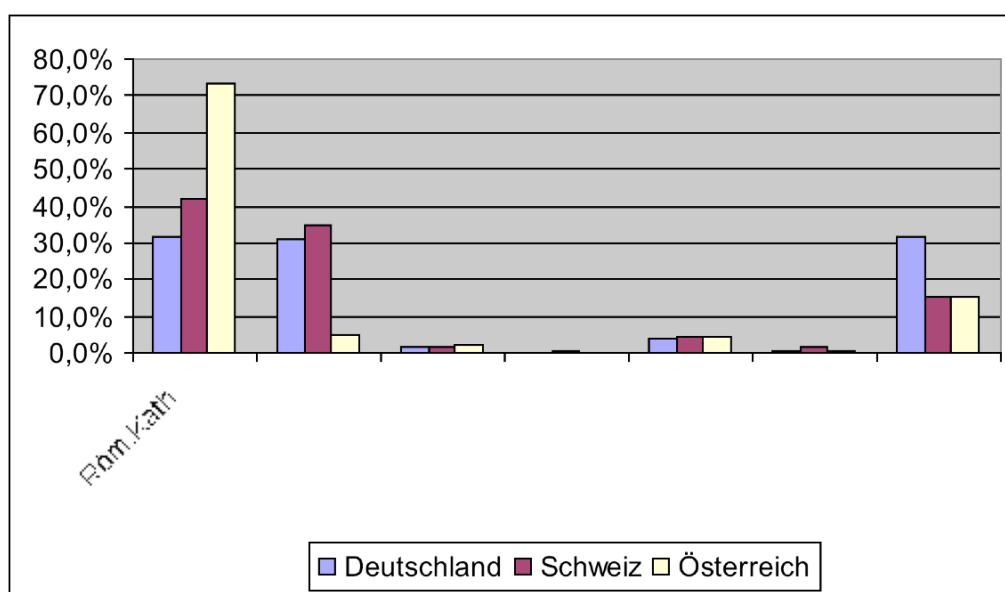


Abbildung 9: **Angehörige einiger Glaubensrichtungen in Prozent der Bevölkerung**

Quellen (für Tabelle und Abbildung): Statistisches Bundesamt Wiesbaden, DEUTSCHE BISCHOFSKONFERENZ, Bevölkerung und Katholiken in der Bundesrepublik Deutschland, Online Dokument unter http://www.dbk.de/zahlen_fakten/statistik/index.htm, Zugriff am 20. August, 2007,

¹⁵⁸ WIKIPEDIA, Österreich, Religion, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96sterreich#Religion>, Zugriff am 20. August 2007

EKD, Evangelische Kirchen in Deutschland, EKD Statistik, Christen in Deutschland 2005, Online Dokument unter <http://www.ekd.de/statistik/mitglieder.html>, Zugriff am 20. August, 2007

REMID, Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst, Religionen in Deutschland, Mitgliederzahlen, Online Dokument unter http://www.remid.de/remid_info_zahlen.htm, Zugriff am 20. August, 2007

WIKIPEDIA, Religionen in der Schweiz, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Religionen_in_der_Schweiz, Zugriff am 20. August 2007

WIKIPEDIA, Österreich, Religion, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96sterreich#Religion>, Zugriff am 29. November 2006

Während in Deutschland und der Schweiz Katholiken und Protestanten ungefähr gleich stark vertreten sind, dominiert in Österreich die Katholische Kirche mit beinahe 75% eindeutig, so dass Österreich als katholisches Land – mit überwiegender katholischer Mehrheit in allen Bundesländern – gilt und von Religionsvielfalt nicht richtig gesprochen werden kann. In allen drei Ländern sind die Mitgliederzahlen rückläufig. Da die ehemalige DDR eine atheistische Weltanschauung propagiert hatte, ist der Anteil der Konfessionslosen in den ostdeutschen Ländern besonders hoch, was deren Durchschnitt für ganz Deutschland auf über 30% hebt.

5.3 Institutionelle Strukturen des Bundesstaates in Deutschland, der Schweiz und Österreich

Dieser Abschnitt folgt hinsichtlich Gliederung und Inhalt der Darstellung Webers „Kriterien des Bundesstaates“¹⁵⁹, modifiziert entsprechend den Intentionen dieser Dissertation, nämlich die wichtigsten Aufgabenbereiche und Verfahrensweisen der drei Länder darzustellen und zu vergleichen und dabei nicht auf alle Details einzugehen.

¹⁵⁹ Siehe WEBER, Karl, Kriterien des Bundesstaates, Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschlands und Österreichs, Wilhelm Braumüller, Wien, 1980, S 87ff

5.3.1 Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Unter Kompetenzverteilung versteht man ganz allgemein die Aufteilung der staatlichen Aufgaben auf die Träger der staatlichen Funktionen (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung).

Die Kompetenzkompetenz, die Befugnis, die die Kompetenz zwischen Bund und Ländern zu verteilen, liegt meist beim Bund.

In Deutschland, der Schweiz und in Österreich ist die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten von der Bundesverfassung durch die sogenannte „Enumerationsmethode“ vorgesehen. Danach werden bestimmte, jeweils erschöpfend aufgezählte Aufgaben ausschließlich entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen. Deutschland, Schweiz und Österreich haben das Enumerationsprinzip auf den Bund bezogen: die Bundeskompetenzen müssen positivrechtlich aufgeführt sein. Für das Verbleibende besteht eine Generalklausel zugunsten der Länder.

5.3.1.1 Das System der Zuordnung der Staatsaufgaben – Gesetzgebung

Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung in Deutschland kennt die Dreiteilung: ausschließliche Bundeskompetenz (z.B. Auswärtige Angelegenheiten, Landesverteidigung, Bundesgrenzen, Staatsangehörigkeit, Normwesen, Geldwesen, Eisenbahn- und Luftverkehr, Post- und Fernmeldewesen); zwischen Bund und Ländern geteilte Kompetenz (mit Materien von Wirtschaft, Arbeit, Verkehr, Gesundheitswesen, Bildung und Umweltgestaltung; für Materien wie Beamtenrecht der Länder, Gemeinden und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Grundsätze des Hochschulwesens, Presse usw. gibt der Bund durch die Rahmengesetzgebung die Grundlinien vor, während die Länder die Details festlegen); sowie den Ländern zustehende Bereiche (z.B. Baurecht, Veranstaltungswesen, Gemeinderecht, Teile des Grundverkehrsrechtes, Jagdrecht usw.).

In der Kompetenzverteilung der Schweiz wird zwischen ausschließlichen und nicht ausschließlichen Bundeszuständigkeiten unterschieden.

Die ausschließliche Gesetzgebung umfassender Art räumt dem Bund Zuständigkeiten bei Materien wie Zoll-, Münz- und Währungswesen, Außenpolitik, Heerwesen, aber auch Atomenergie, Eisenbahnbau usw. ein.

Die nichtausschließliche Gesetzgebung betrifft Materien, in denen dem Bund verfassungsrechtlich Rahmenkompetenzen (für z.B. Forst-, Jagd- und Wasserrechts) übertragen sind.

Alles, was nicht ausschließlich oder teilweise dem Bund zur Gesetzgebung übertragen ist, steht den Kantonen zu. Trotz der zunehmenden Inanspruchnahme von Gesetzgebungskompetenzen durch den Bund bleiben doch noch wesentliche Gesetzgebungsmaterien den Kantonen (Prozessrecht, Gerichtsorganisation, Polizei- und Staatsangehörigkeitsrecht, Straßenwesen, Naturschutz usw.).

Nach dem Volksentscheid vom Mai 2005 behalten die Kantone offiziell die Schulhoheit, Bund und Kantone sollen aber im gesamten Bereich der Bildung, vom Schuleintritt bis zur Universität, verschiedene Faktoren angleichen¹⁶⁰.

In Österreich finden sich die Grundsätze der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung in den Artikeln 10 - 15 B-VG. Daneben enthalten zahlreiche Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen Kompetenznormen, die Bundeszuständigkeiten auf dem Gebiet der Gesetzgebung begründen. Die kompetenzrechtlichen Grundsätze des Finanzwesens sind in einem eigenen Bundesverfassungsgesetz geregelt. Die Kompetenzen auf dem Gebiet des Schulwesens sind in einem, der Systematik der übrigen Kompetenzregeln angepassten Block in Art 14 (seit 1962) und 14a (seit 1975) B-VG geregelt; dies deshalb, weil diese

¹⁶⁰ Siehe DIE BILDUNGSGEWERKSCHAFT, Föderalismus in der Schweiz, Online-Dokument unter http://www.gew.de/Foederalismus_in_der_Schweiz.html, Zugriff am 14. August 2006

Frage zwischen den Parteien besonders strittig war und 1920/25 keiner Einigung zugeführt werden konnte¹⁶¹. Allerdings kennt Art 14 für das Gebiet des Schulwesens – entgegen der föderalistischen Generalklausel des Artikels 15 – eine generelle Bundeszuständigkeit.

Die Materien, die der ausschließlichen gesetzlichen Regelung durch den Bund unterliegen (Art 10 und 11 B-VB) betreffen die wichtigsten Staatsfunktionen. Neben den typischen gesamtstaatlichen Aufgaben unterliegt der Gesetzgebung des Bundes die gesamte Außenpolitik, das Zivil- und Strafrechtswesen, Pressewesen, Verkehrswesen, Gewerbe, Handel und Industrie, die beruflichen Vertretungen, Berg-, Forst- und Wasserrecht, Arbeits- und Sozialrecht, die wesentlichen Bereiche des Gesundheitswesens, Volkswohnungswesen, Polizei sowie weite Bereiche der Kultur, einschließlich Schulen und Hochschulen und anderes.

Die Grundsatzgesetzgebung entspricht dem deutschen Typus der Rahmengesetzgebung. In diesem Kompetenzblock finden sich Armenwesen, Teile der Bevölkerungspolitik, Teile des Elektrizitätswesens, das Krankenanstaltenwesen, Bodenreform, sowie das land- und forstwirtschaftliche Dienstnehmerrecht als wesentliche Agenden.

Alle Aufgaben, die nicht dem Bund übertragen sind, verbleiben im selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Diese sind aber gegenüber den Bundeskompetenzen von beschränkter Bedeutung, sieht man von den Angelegenheiten des Bauwesens einschließlich gewisser Materien der Raumordnung, des Dienstrechtes der Landesbediensteten, des Tierschutzes, des Sports, des Natur- und Landschaftsschutzes, der Jagd und Fischerei, des Kindergarten- und Hortwesens ab¹⁶².

¹⁶¹ Siehe ÖHLINGER, Theo, Verfassungsrecht, WUV Universitätsverlag, Wien, 2003, S 128

¹⁶² Siehe SCHÄFFER, Heinz, Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, in: Schambeck, Herbert (Hrsg.), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Verlag Österreich, Wien, 1997, S 70f

5.3.1.2 Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Vollziehung

Das deutsche Grundgesetz, das die prinzipielle Vorrangstellung der Länder bei der Ausübung der staatlichen Befugnisse und Erfüllung der staatlichen Aufgaben verfassungsrechtlich festlegt, hat auch für den Bereich der Vollziehung Gültigkeit. Die landeseigene Vollziehung der Landesgesetze ist in den Landesverfassungen geregelt, auf die der Bund keinen Einfluss hat.

Die Vollziehung der Bundesgesetze legt das Grundgesetz als eigene Angelegenheit der Länder als Regelfall fest. Der Bund hat bei der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Länder Einfluss auf den Vollzug, der aber relativ gering ist; überdies ist dieser Einfluss auf die Mitwirkung des Bundesrates angewiesen.

Die Fälle der obligatorischen bundeseigenen Verwaltung sind in den Artikeln 86-90 des Grundgesetzes erschöpfend geregelt. Daneben steht es dem Bund frei, für Angelegenheiten, in denen er zur Gesetzgebung berufen ist, eigene Bundesbehörden zu schaffen.

In der Schweiz werden kantonale Gesetze auf der Grundlage der Kantonsverfassungen ausschließlich von den Kantonen als eigene Angelegenheiten vollzogen.

Die Vollziehung von Bundesgesetzen ist in der Bundesverfassung nicht vollständig geregelt. Fallweise bestimmt die Bundesverfassung die Kantone zur Vollziehung, in einzelnen Fällen sind Bundesbehörden von der Verfassung als Vollzugsorgane eingesetzt.

Der Bund vollzieht seine Gesetze nur in sehr beschränktem Maße selbst. Im Wesentlichen betrifft dies nur die Bundesorganisation, die auswärtigen Angelegenheiten, Teile des Militärwesens, Eisenbahn-, Zoll-, Post- und Telegrafwesen, das Münzregal und das Banknotenmonopol.

Eine Besonderheit des österreichischen Bundesstaates liegt darin, dass die gesamte Gerichtsbarkeit beim Bund zentralisiert ist. Eine „Kompetenz-

verteilung auf dem Gebiet der Vollziehung“ ist daher in Österreich immer eine solche auf dem Gebiet der Verwaltung.

Landesgesetze werden in der Regel durch Landesbehörden vollzogen. Wegen der mangelnden Polizei- und Gerichtshoheit besteht allerdings die Möglichkeit, Landesgesetze durch Bundesbehörden vollziehen zu lassen.

Die organisatorische Trennung der Vollzugsbereiche zeigt sich lediglich in den obersten Instanzen. Als oberste Organe der Bundesverwaltung normiert das Bundesverfassungsgesetz die Bundesregierung, die einzelnen Bundesminister und den Bundespräsidenten. Oberste Landesorgane sind der Landeshauptmann und die übrigen Mitglieder der Landesregierung als Kollegialorgan. Für die Vollziehung der Bundesgesetze in den unteren Instanzen gilt der Grundsatz des Art 102 des Bundesverfassungsgesetzes, dass die Bundesverwaltung in den Ländern durch den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Behörden in mittelbarer Bundesverwaltung auszuüben ist. Dadurch konnte eine Doppelgleisigkeit der Verwaltung vermieden werden, ohne die kompetenzrechtliche Zurechnung einer Aufgabe zum Bundes- oder Landesbereich aufzugeben.

Das zentrale Organ der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Landeshauptmann. Er allein ist gegenüber den Landesbehörden das weisungsbefugte und gegenüber der Bundesregierung das weisungsempfangende Organ.

Die mittelbare Bundesverwaltung stellt den Regelfall der Vollziehung von Bundesgesetzen in den Ländern dar. Nur die in Art 102 Abs 2 B-VG taxativ aufgezählten Angelegenheiten können unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden. Es bleibt dem Bund vorbehalten, auch diese Angelegenheiten dem Landeshauptmann zur Vollziehung zu übertragen.

Unter Privatwirtschaftsverwaltung versteht man ein Handeln der Verwaltungsorgane in einer Rechtsform des Privatrechts. Sie ist nicht auf typisch privatwirtschaftliche Tätigkeiten (z.B. Führung eines Unternehmens) beschränkt, sondern umfasst auch typische Aufgaben des Staates (z.B. Gewährung von Hilfeleistung an Opfer von Katastrophen).

Diese privatwirtschaftliche Verwaltung ist nicht an die Kompetenzverteilung gebunden, was bedeutet, dass sowohl der Bund als auch die Länder auf allen Gebieten in privatrechtlicher Form tätig werden können, ohne durch die Kompetenzverteilung beschränkt zu sein¹⁶³.

5.3.2 Die Zweite Kammer im Bundesstaat

Die Aufgabe der Zweiten Kammer im Bundesstaat besteht darin, die föderalistischen Interessen in der politischen Auseinandersetzung zu vertreten und ihnen den entsprechenden Platz im rechtsstaatlichen System zu sichern. Die Ländervertreter können durch die Landesexekutive (Bundesratssystem), durch die Wahl des Volkes (Senatssystem), oder durch die Landesparlamente bestellt werden.

5.3.2.1 Die Zusammensetzung

Die Zusammensetzung der Zweiten Kammer kann nach dem arithmetischen Prinzip (das Prinzip der föderalistischen Gleichordnung) oder nach dem geometrischen Prinzip (das Prinzip der Berücksichtigung der Bevölkerungsstärke) erfolgen. Mit dem arithmetischen Prinzip soll die Gleichheit aller im Bundesstaat vereinigten Staatswesen unabhängig von ihrer Größe zum Ausdruck kommen. Das geometrische Prinzip verteilt die Stimmen der einzelnen Gliedstaaten im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung. Die Praxis kennt neben diesen beiden reinen Formen der Zusammensetzung Mischformen, die eine Synthese aus der föderalistischen und der demokratischen Gleichheit zu erreichen sucht.

Der Deutsche Bundesrat repräsentiert in seiner Zusammensetzung eine Mischform aus arithmetischem und geometrischem Prinzip. Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohner haben vier, Länder mit über sechs Millionen Einwohner haben fünf Stimmen. Eine konsequente Verwirklichung des arithmetischen

¹⁶³ Siehe ÖHLINGER, Theo, Verfassungsrecht, 5. Auflage, WUV Universitätsverlag, Wien 2003, S 116f

Prinzips findet sich bei der Zusammensetzung der Ausschüsse, in denen jedes Land mit einem Sitz und einer Stimme vertreten ist.

Bei der Einrichtung der Zweiten Kammer der Schweiz wird laut Bundesverfassung strikt das Prinzip der föderalistischen Gleichordnung (das arithmetische Prinzip) angewandt. Jeder Kanton sendet, unabhängig von seiner Größe und Bevölkerungszahl, zwei Abgeordnete, für jeden geteilten Kanton wird je Teil ein Abgeordneter nominiert.

Die Zusammensetzung des österreichischen Bundesrates wird, wie beim deutschen Bundesrat, durch eine Mischform zwischen arithmetischem und geometrischem Prinzip bestimmt. Das Land mit der höchsten Bürgerzahl entsendet zwölf, jedes andere Land so viele Abgeordnete, wie es dem Verhältnis seiner Bürgerzahl zur Bürgerzahl des größten Landes entspricht, mindestens aber drei. Den Vorsitz übernimmt jeweils ein Land, bei halbjährlicher Rotation.

5.3.2.2 Die Bestellung bzw. Wahl der Mitglieder

Entsprechend dem Aufbau der Länderkammer nach dem Bundesrats-, Senats- oder einem anderen System erfolgt die Bestellung der Abgeordneten durch Volkswahl, Nomination durch die Spitze der Landesexekutive oder Wahl durch die Landesparlamente.

Das deutsche Grundgesetz bestimmt, dass die Mitglieder des Bundesrates von den Regierungen zu bestellen und abzurufen sind. Mitglied des Bundesrates kann nur sein, wer Mitglied der Regierung eines Landes ist. So kann der jeweils kompetente Ressortchef zu den Beratungen nach Berlin entsendet werden.

Die Regierungsbildung und die Bestellung der Mitglieder des Bundesrates erfolgt im Anschluss an Landtagswahlen. Damit ist die Zusammensetzung des Bundesrates vom Grundsatz der Partialerneuerung bestimmt.

Die schweizerische Bundesverfassung trifft keine Aussage über die Art der Bestellung der Abgeordneten zum Ständerat. Die Regelung obliegt den Kantonen.

Fast alle Kantone haben im Laufe der Zeit die Kandidatenbestellung durch Volkswahl eingeführt.

Laut österreichischer Verfassung entsendet jeder Landtag seine Bundesratsmitglieder für die Dauer seiner Legislaturperiode. Somit findet sich auch in Österreich der Grundsatz der Partialerneuerung verwirklicht.

Die Bestellung der Mitglieder und der Ersatzmitglieder erfolgt durch Wahl des Landtages nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Passiv wahlberechtigt ist jeder, der zum entsendenden Landtag wahlberechtigt ist. Die Mitgliedschaft im Landtag ist keine Voraussetzung des passiven Wahlrechts.

Die Partei, die über die zweithöchste Anzahl an Sitzen im Landtag verfügt, muss wenigstens ein Bundesratsmitglied entsenden.

5.3.2.3 Der Verfahrensablauf in den einzelnen Länderkammern

Alle vom deutschen Bundestag beschlossenen Gesetze sind nach ihrer Annahme unverzüglich, die Initiativen der Bundesregierung vor ihrer Einbringung beim Bundestag dem Bundesrat zuzuleiten. Die Vorbereitung für die Beschlussfassung obliegt den Ausschüssen.

Für den Fall, dass der Bundesrat einem Gesetzesbeschluss des Bundestages seine Zustimmung verweigern oder Einspruch erheben will, hat das Grundgesetz einen aus Mitgliedern des Bundestages und Bundesrates zusammengesetzten Vermittlungsausschuss vorgesehen.

Es handelt sich dabei um einen politischen Ausschuss, nicht um ein Sachverständigengremium, dessen Aufgabe die Herbeiführung eines Kompromisses ist.

Der schweizerische Ständerat ist eine dem Nationalrat gleichgeordnete Kammer der Bundesversammlung. Beide Räte werden zur gleichen Zeit

mit einer Sache befasst, doch sind die einzelnen Vorlagen nicht zur gleichen Zeit, sondern gesondert zu behandeln. Die Geschäfte werden dem einen oder dem anderen Rat zur Erstbehandlung zugewiesen, der dann in der entsprechenden Angelegenheit die „Priorität“ besitzt. Die Präsidenten der Räte verständigen sich vor Beginn jeder Session über die Verteilung der Prioritäten, was der Zustimmung der beiden Räte bedarf.

Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist laut Art 89 der Bundesverfassung die Zustimmung beider Räte erforderlich.

Bei der getrennten Beratung und Beschlussfassung in den beiden Räten ergeben sich in der Regel Differenzen, die entsprechend des Erfordernisses des übereinstimmenden Beschlusses noch vor der Schlussabstimmung bereinigt werden müssen. Dafür ist ein Differenzbereinigungsverfahren vorgesehen. Das betreffende Geschäft wird so lange zwischen den Räten hin- und hergeschoben, bis entweder eine Einigung erreicht ist, oder ein Rat seine Beschlüsse für endgültig erklärt und auch der andere Rat an seinen abweichenden Beschlüssen festhält. Eine „Einigungskonferenz“, die sich aus der gleichen Zahl von Kommissionsmitgliedern beider Räte zusammensetzt, macht einen letzten Versuch einer Einigung, sonst gilt die Vorlage als nicht zustande gekommen.

Im österreichischen Gesetzgebungsverfahren ist der Bundesrat das dem Nationalrat zeitlich nachgeordnete Organ.

Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates sind unverzüglich vom Bundeskanzler dem Bundesrat bekannt zu geben. Zur Vorbereitung für die Beschlussfassung werden Ausschüsse eingesetzt. Bei Abstimmungen werden die Abänderungsanträge vor dem Hauptantrag, die weitergehenden vor den weniger weitgehenden Anträgen zur Abstimmung gebracht.

5.3.2.4 Die Kompetenzen der Länderkammern

5.3.2.4.1 Die Mitwirkung an der Gesetzgebung

Der deutsche Bundesrat ist befugt, durch Vermittlung der Bundesregierung Entwürfe für Bundesgesetze und Bundesverfassungsgesetze beim Bundestag einzubringen.

Endet das Vermittlungsverfahren nicht mit einer, den Bundesrat befriedigenden Änderung des Bundestagsbeschlusses, so steht dem Bundesrat bei den sogenannten „Einspruchsgesetzen“, die der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates bedürfen, das Einspruchsrecht zu, das jedoch vom Bundestag mit einem Beharrungsbeschluss entkräftet werden kann.

Eine Reihe von Gesetzen, insbesondere verfassungsändernde Gesetzesbeschlüsse sowie Gesetzesbeschlüsse, die die Finanzen der Länder beeinflussen sowie Gesetzesbeschlüsse, die die Verwaltungshoheit der Länder berühren, bedürfen zu ihrem gültigen Zustandekommen der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates; es handelt sich dabei um sogenannte Zustimmungsgesetze.

Nicht nur dem Schweizer Nationalrat, sondern auch dem Bundesrat steht das Recht zu, der Bundesversammlung den Entwurf eines Beschlusses vorzulegen mit der Wirkung, dass die Bundesversammlung verpflichtet ist, darüber zu entscheiden.

Der Ständerat ist in allen Stadien an der Erzeugung der Gesetze und Bundesbeschlüsse beteiligt. Er übt dieselben Rechte und Funktionen wie der Nationalrat aus und erlässt mit diesem gemeinsam den Gesetzesbefehl.

Durch Vermittlung der Bundesregierung kann der österreichische Bundesrat Gesetzesanträge beim Nationalrat einbringen.

Die österreichische Bundesverfassung räumt dem Bundesrat gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates nur ein suspensives Veto ein. Der

Nationalrat kann den Einspruch durch einen Beharrungsbeschluss entkräften, also seinen ursprünglichen Beschluss unverändert wiederholen.

Sollen die Bestimmungen der Art 34 und 35 B-VG, die die Rechtsstellung des Bundesrates betreffen, abgeändert werden, so ist dazu, neben der erforderlichen Mehrheit für diese Änderung, die Zustimmung der Mehrheit der Vertreter von wenigstens vier Ländern erforderlich.

Ein Drittel der Mitglieder des österreichischen Bundesrates hat das Recht, bei Verfassungsänderungen eine Volksabstimmung zu verlangen.

5.3.2.4.2 Die Mitwirkung an der Vollziehung

Gemäß Art. 80 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes muss der Bundesrat zu einer Reihe von Rechtsordnungen, die das Eisenbahn-, Post- und Fernmeldewesen betreffen, sowie zu Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, oder die von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, seine Zustimmung erteilen. In einer Reihe von Fällen kann die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen.

Stellt die Bundesregierung bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder Mängel fest und werden diese nicht beseitigt, stellt der Bundesrat auf Antrag des betroffenen Landes oder der Bundesregierung mit Beschluss fest, ob das Land eine Rechtsverletzung begangen hat.

Wenn ein Land die ihm rechtlich auferlegten Bundespflichten nicht erfüllt, so kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die zur Wiederherstellung des rechtlich geforderten Zustandes die erforderlichen Maßnahmen ergreifen (Bundesexekution).

Zur Abwehr einer Gefahr für den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. Art 91 GG) der Bund die Landespolizei unter seine Weisung stellen. Dem Bundesrat steht das Recht zu, die Aufhebung dieser Maßnahmen zu verlangen.

In einer Art Generalklausel weist die Schweizer Bundesverfassung mit Art 84 dem Nationalrat und dem Ständerat die Behandlung aller Gegenstände der Bundeskompetenzen zu. Gemeinsam mit dem Nationalrat übt der Ständerat (die Bundesversammlung) auch einen bedeutsamen Einfluss auf die Bundesvollziehung aus.

Diese Kompetenz der Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung macht die Bundesversammlung zu einem zentralen Administrativorgan. Die Bundesversammlung prüft insbesondere die jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrates, (der Regierung der Eidgenossenschaft) prüft die Staatsrechnung, die der Bundesrat jährlich über Einnahmen und Ausgaben des Bundes zu erstellen hat. Dabei kann die Bundesversammlung Kritik üben und bestimmte Eingriffsakte vornehmen.

Staatsverträge, die der Eidgenossenschaft neue Verpflichtungen auferlegen, bedürfen der Genehmigung der Bundesversammlung. Die Bundesversammlung genehmigt ebenso Verträge der Kantone mit dem Ausland. Im Falle der Bedrohung trifft die Bundesversammlung Maßregeln für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Neutralität der Schweiz. Sie besitzt das Verfügungsrecht über das Bundesheer, sie entscheidet über Krieg und Frieden indem eine Kriegserklärung des Bundesrates des ausdrücklichen Auftrages der Bundesversammlung bedarf.

Die Bundesversammlung wählt den Bundesrat, den Bundeskanzler, den Präsidenten, Vizepräsidenten, sowie die übrigen Richter des Bundesgerichts, die Mitglieder des eidgenössischen Versicherungsgerichts und des außerordentlichen Militärgerichts sowie den General der eidgenössischen Armee.

Die Bundesversammlung ist auch mit judikativen Kompetenzen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts ausgestattet. Die Bundesversammlung entscheidet über Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundesrates über Administrativstreitigkeiten und ist somit ein Verwaltungsgericht. Der Bundesversammlung obliegt als Kompetenzgericht die verbindliche Feststellung der Zuständigkeit bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Bundesrat und dem Bundesgericht, dem Bundesrat und dem

eidgenössischen Versicherungsgericht. Schließlich entscheidet die Bundesversammlung über die gerichtliche Verfolgung der von ihr gewählten Behörden und Beamten.

In Österreich erfolgt die Genehmigung von politischen, gesetzesändernden und Gesetzesergänzenden Staatsverträgen durch die parlamentarischen Körperschaften nach den allgemeinen Regeln des Verfahrens der Gesetzgebung. Damit ist der Bundesrat entsprechend seinen Mitwirkungsrechten bei der Bundesgesetzgebung auch in diesem Bereich involviert.

Dem österreichischen Bundesrat kommt ein bindendes Vorschlagsrecht für drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes zu.

Art. 100 Abs. 1 der österreichischen Bundesverfassung räumt dem Bundespräsidenten das Recht ein, auf Antrag der Bundesregierung und mit Zustimmung des Bundesrates jeden Landtag aufzulösen. Da die Bundesverfassung dieses Befugnis des Bundespräsidenten an keine Gründe bindet, kommt dem Zustimmungserfordernis des Bundesrates besondere regulierende Bedeutung für diese – praktisch freilich bedeutungslose – Form der Bundesaufsicht zu.

5.3.2.4.3 Die Kontrollrechte

Die politischen Kontrollrechte des deutschen Bundesrates sind relativ schwach ausgebildet. Die Bundesregierung ist verpflichtet, den Bundesrat über die Führung ihrer Geschäfte zu informieren. Das Recht, der Bundesregierung das Vertrauen zu entziehen, steht dem Bundesrat nicht zu.

Gemäß Art 114 GG haben Bundestag und Bundesrat die Entlastung bei der Rechnungslegung über Einnahmen und Ausgaben des Bundes zu erteilen.

Infolge der formell starken Stellung des schweizerischen Parlaments, das ja auch das Kurations- und Aufsichtsorgan der Regierung ist, sind die

parlamentarischen Kontrollrechte nur gering institutionalisiert. Jedes Mitglied des Ständerates kann vom Bundesrat über Angelegenheiten des Bundes durch Interpellation Auskunft verlangen.

Die parlamentarischen Kontrollrechte des österreichischen Bundesrates sind im Vergleich zu denen des Nationalrates von beschränkter Bedeutung, da dem Bundesrat weder rechtliche noch politische Sanktionsmöglichkeiten zustehen.

Dem Bundesrat kommt bei einer Verfolgung des Bundespräsidenten wegen Verletzung der Bundesverfassung ein Mitwirkungsrecht zu. Zur Anklageerhebung vor dem Verfassungsgerichtshof sowie zur Einleitung einer Volksabstimmung zur Absetzung bedarf es eines Beschlusses der Bundesversammlung, die sich aus Nationalrat und Bundesrat zusammensetzt.

Der Bundesrat hat das Recht, die Mitglieder der Bundesregierung über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen (Interpellationsrecht) sowie das Recht, seine Vorstellungen über die Ausübung der Vollziehung in Form von Entschlüssen kundzutun (Resolutionsrecht) sowie das - jedermann zustehende - Recht, Anträge und Anregungen an die Vollziehung zu richten (Petitionsrecht). Die wirkungsvollsten Kontrollrechte, nämlich das Recht, Unterausschüsse einzusetzen und das Recht des Misstrauensvotums, stehen dem Bundesrat nicht zu.

Dem Bundesrat werden keine finanziellen Kontrollrechte eingeräumt.

5.3.3 Der Finanzausgleich

Der Sinn des Finanzausgleichs liegt, wie schon der Name sagt, in seiner Ausgleichswirkung. Der soziale und ökonomische Wandel bedingt eine von Gebiet zu Gebiet verschiedene wirtschaftliche Entwicklung und eine teilweise gravierende Ungleichheit in der Leistungskraft, woraus wiederum eine Ungleichheit der Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes auch in regionaler Hinsicht resultiert. Es bedarf daher ausgleichender Maßnahmen, die auf die Schaffung eines langfristigen Gleichgewichtes

zwischen staatlichen Aufgaben und verfügbaren Mitteln hinzielen. Damit sollen auch soziale Spannungen und Konflikte zwischen ärmeren und reicheren Regionen verhindert werden.

Eng mit dem Themenkreis Finanzausgleich ist auch die Problematik der Verteilung der Steuerhoheit zwischen Bund und Gliedstaaten, die sich möglichst an der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung orientieren soll, sowie die Setzung von Maßnahmen, die die Bürger vor Doppelbelastung durch Bund und Gliedstaaten schützen.

Beim horizontalen Finanzausgleich stehen die Finanzausgleichspartner auf der gleichen bundesstaatlichen Ebene. Der vertikale Finanzausgleich betrifft die Beziehungen Bund-Land (Kanton), bzw. Bund-Gemeinde, Land-Gemeinde.

Dem Themenkreis dieser Dissertation entsprechend wird in der Folge nur der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern untersucht, der Ausgleich zwischen Bund und Gemeinden bzw. zwischen Ländern und Gemeinden bleibt ausgespart.

5.3.3.1 Steuerhoheit, Ertragshoheit, Kostentragung

Unter Steuerhoheit versteht man die Befugnis, Besteuerungsrechte zwischen den Gebietskörperschaften zu verteilen. Es handelt sich also um die Kompetenzkompetenz auf dem Gebiet des Abgabewesens.

Ertragshoheit ist das Recht einer Gebietskörperschaft, über den Ertrag einer Abgabe im eigenen Haushalt zu verfügen. Es kommt dabei nicht darauf an, ob die Abgabe von dieser Gebietskörperschaft auch selbst vorgeschrieben und erhoben wird oder nicht¹⁶⁴.

Die Frage der Kostentragung bezieht sich auf das Verhältnis von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung.

Art 105 des deutschen Grundgesetzes legt fest, dass die Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole ausschließlich beim Bund liegen. Über alle übrigen Steuern hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung (d.h.

¹⁶⁴ Vgl. WEBER, Karl, a.a.O., 1980, S 181

den Ländern stehen Gesetzgebungsbefugnisse insoweit zu, als der Bund keine gesetzlichen Regelungen trifft). In der Praxis hat der Bund jedoch seine Kompetenzen auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung seit jeher nahezu restlos ausgeschöpft und auch jene Steuern einer bundeseinheitlichen Regelung unterworfen, deren Aufkommen den Ländern zufließt.

Das Grundgesetz kennt Abgaben, deren Ertrag ausschließlich dem Bund zusteht (Art 106, Abs 1), Abgaben, deren Aufkommen den Ländern nach dem örtlichen Aufkommen zusteht (d.h. in der Höhe, wie die Steuern von den Finanzbehörden im Landesgebiet eingenommen werden) und Gemeinschaftsabgaben, das sind solche, deren Aufkommen Bund und Ländern gemeinsam zusteht. Diese Gruppe umfasst die Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer.

Das Grundgesetz (Art 104a Abs 1) besagt, dass Bund und Länder grundsätzlich die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert tragen (allgemeiner Lastenverteilungsgrundsatz). Für die bei den Behörden entstandenen Verwaltungsausgaben bemisst sich die Kostentragung nach ihrer Qualität als Bundes- oder Landesbehörde.

In der Schweiz liegt die Kompetenzkompetenz auf dem Gebiet des Abgabenwesens beim Bundesverfassungsgesetzgeber.

Die Steuergesetzgebungshoheit ist nach dem Enumerationsprinzip verteilt; der Bund ist ermächtigt, eine Reihe von Steuern zu erheben, wobei Teile der Abgabengruppen dem Bund nur befristet zur Regelung zugewiesen wurden.

Die Existenz konkurrierender Finanzhoheiten von Bund und Kantonen hat zur Entwicklung und Ausprägung verschiedenartiger Steuersysteme geführt, die teilweise eine ganz unterschiedliche Steuerbelastung in den Kantonen mit sich bringen.

Die Ertragshoheit ist in der Bundesverfassung in kasuistischer Weise geregelt. Zwar scheint der Art 42 des Bundesverfassungsgesetzes auf

den ersten Blick abschließend die Finanzquellen des Bundes diesem zur Bestreitung seiner Aufgaben zuzuweisen, doch in verschiedenen Artikeln der Bundesverfassung finden sich Bestimmungen, in welchem Ausmaß die Gebietskörperschaften über Abgabenerträge verfügen können.

Unmittelbarer Kostenträger einer Aufgabe ist grundsätzlich das Gemeinwesen, in dessen Kompetenz sie fällt. Die Kompetenz, eine Aufgabe auszuführen, zieht somit finanzrechtlich die Pflicht zu entsprechenden Ausgaben nach sich.

In Österreich kommt die Abgrenzung der Kompetenzen der Gebietskörperschaften auf dem Gebiet des Finanzwesens gemäß §3 Abs 1 des Finanzverfassungsgesetzes dem einfachen Bundesgesetzgeber zu. §6 Finanzverfassungsgesetz bestimmt neun Abgabentypen, die neben ausschließlichen Abgaben einer Ebene von Gebietskörperschaften zahlreiche Mischformen darstellen. Die Verteilung der Kompetenzen erfolgt in der Regel in den Finanzausgleichsgesetzen.

Die Länder haben das Recht, durch Landesgesetz alle Abgaben zu regeln, soweit der Bund Besteuerungsrechte nicht in Anspruch genommen hat. Diese Kompetenz der Länder schließt demnach das Recht ein, neue Abgaben zu finden (Steuerfindungsrecht)¹⁶⁵.

Ertragshoheit

Gemäß §6 des Finanzverfassungsgesetzes gliedern sich die Abgaben nach dem Verfügungsrecht der Gebietskörperschaften über den Ertrag im eigenen Haushalt in fünf Hauptformen:

1. Ausschließliche Bundesabgaben, deren Ertrag ganz dem Bund zufließt.
2. Zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilte Abgaben, an deren Ertrag Bund und Länder (Gemeinden) beteiligt sind.

¹⁶⁵ Siehe ERMACORA, Felix, Österreichische Verfassungslehre, Verlag Österreich, Wien, 1998, S 299f

3. Ausschließliche Landesabgaben, deren Ertrag ganz den Ländern zufließt.
4. Zwischen Ländern und Gemeinden geteilte Abgaben, an deren Ertrag Länder und Gemeinden beteiligt sind
5. Ausschließliche Gemeindeabgaben, deren Ertrag ganz den Gemeinden zufließt.

Welcher Gebietskörperschaft die Ertragshoheit über eine konkrete Abgabe zusteht, ergibt sich aus dem Finanzausgleichsgesetz, das alle sechs Jahre neu erlassen wird.

§2 des Finanzverfassungsgesetzes betont die prinzipielle Übereinstimmung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, wenn bestimmt wird, dass die Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts Anderes bestimmt.

5.3.3.2 Der vertikale Finanzausgleich

Beim vertikalen Finanzausgleich handelt es sich um die Ordnung der finanziellen Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen. Zum vertikalen Finanzausgleich zählen nicht nur Regelungen über finanzielle Verhältnisse „von oben“, also zwischen Bund und Ländern (Kantonen), Bund und Gemeinden, Land und Gemeinden, sondern auch umgekehrt, der ausgleichende Finanzfluss „von unten“. Eine scharfe Trennung des horizontalen vom vertikalen Finanzausgleich(s) ist in den konkreten Rechtsordnungen schwer vorzunehmen, da viele Finanzausgleichsmaßnahmen vertikaler Art zugleich Auswirkungen auf den horizontalen Finanzausgleich haben können.

Das zentrale Instrumentarium des vertikalen Finanzausgleiches zwischen Bund und Ländern in Deutschland stellt der durch Art 106 Abs 3 GG begründete „Große Steuerverbund“ zwischen Bund und Ländern dar. Die Bedeutung der Gemeinschaftssteuern, das sind die Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuern ist sehr groß, ihr Aufkommen beträgt

zirka 70% der gesamten Steuereinnahmen. Am Aufkommen der Einkommens- und Körperschaftssteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Quotenverteilung bei der Umsatzsteuer ist verfassungsrechtlich flexibel gehalten, damit unterschiedliche Entwicklungen der Aufgabenbereiche von Bund und Ländern Berücksichtigung finden können.

Die wichtigsten kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen der Schweiz liegen im Bereich der Wehrsteuer, der Stempelabgaben, der Verrechnungssteuer, des Militärpflichtersatzes sowie der direkten Bundessteuer. Die wichtigsten Bundesbeiträge (Subventionen) liegen im Bereich der Landwirtschaft, des Nationalstraßenbaus, Unterricht und Forschung, der Wirtschaftsförderung, der Raumplanung sowie des Sozialwesens. Hinzu kommen Ersatzleistungen an die Kantone für Aufwendungen, die diese für Aufgaben getätigt haben, die nach der Kompetenzverteilung dem Bund zustehen.

Der vertikale Finanzausgleich in Österreich ist durch die beherrschende Stellung des Bundes gekennzeichnet, denn der österreichische Bundesverfassungsgesetzgeber hat die Festsetzung der Ertragsanteile für alle drei Ebenen der Gebietskörperschaften dem Bund anvertraut. Der Bund dominiert aber insbesondere durch die Kompetenzkompetenz, die er einfachgesetzlich handhaben kann, indem er durch Zuweisung von Abgaben zu einem bestimmten Typus die Intensität des vertikalen Finanzausgleichs auf allen Ebenen bestimmt.

Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben, das sind Abgaben, die durch den Bund erhoben werden und aus denen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) Vertragsanteile zufließen, sind in §7 Finanzausgleichsgesetz taxativ aufgezählt. Die wichtigsten Abgaben sind Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Umsatzsteuer, Bier- und Alkoholabgaben, Mineralölsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer u.a.

Für die Länder stellen die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben die Haupteinnahmequelle dar. Die anderen Einnahmequellen – Zuschlagsabgaben, ausschließliche und gemeinschaftliche Landesabgaben – sind dagegen in ihrer Bedeutung eher gering. Da die Ertragsanteile der Länder zumeist nach dem örtlichen Aufkommen zugewiesen werden, ergeben sich Unterschiede in der Finanzkraft der einzelnen Länder, die teilweise die gleichmäßige Erbringung der Aufgaben gefährden. Aus diesem Grund sehen die §§12 und 13 des Finanzverfassungsgesetzes zusätzliche Finanzausweisungen des Bundes an die Länder vor.

5.3.3.3 Der horizontale Finanzausgleich

Der horizontale Finanzausgleich vollzieht sich zwischen Gebietskörperschaften auf gleicher Ebene. In der Praxis finden sich solche Beziehungen, die ausschließlich unter Gebietskörperschaften gleicher Ebene wirken, so gut wie nie; in den drei hier untersuchten Bundesstaaten ist das System des horizontalen Finanzausgleichs eng mit dem vertikalen Finanzausgleich verknüpft¹⁶⁶. Die Darstellung der horizontalen Finanzbeziehungen müssen immer in Zusammenhang mit den Ausführungen über den vertikalen Finanzausgleich gesehen werden, da nur beide Systeme zusammen in gegenseitiger Ergänzung das Ziel einer möglichst gleichen und gerechten bundesstaatlichen Finanzausstattung erreichen können.

In Deutschland kann der finanzielle Ausgleich unter den Ländern durch freie Übereinkunft zwischen ihnen selbst herbeigeführt werden, oder die Ausgleichsregelung wird durch ein Bundesgesetz festgelegt, wobei allerdings der Bundesrat zustimmen muss.

Zur Durchführung des Finanzausgleiches unter Ländern werden aus Beiträgen der ausgleichspflichtigen Länder Zuschüsse an die ausgleichsberechtigten Länder geleistet. Dieses System bedeutet

¹⁶⁶ Siehe WEBER, Karl, a.a.O., 1980, S 199f

keineswegs eine Nivellierung der Länderfinanzen. Es sollen nur die auffälligsten Ungleichheiten des horizontalen Trennsystems, wie sie durch das Aufkommensprinzip bei der Zuweisung der Landessteuern und der Länderanteile am Aufkommen der Einkommenssteuer und der Körperschaftssteuer hervorgerufen werden, beseitigt werden.

Der horizontale Finanzausgleich der Schweiz ist eng mit den Institutionen des vertikalen verwoben. Grundgedanke ist, dass im Sinne der eidgenössischen Solidarität die finanzschwachen Gebietskörperschaften zu Lasten der finanzstarken begünstigt werden.

Die Bundesbeiträge werden nach der Finanzkraft abgestuft. Der Schlüssel für die Bemessung der Finanzkraft der Kantone wird von der obersten Exekutive, dem Bundesrat, periodisch alle zwei Jahre überprüft und neu festgelegt.

In Österreich werden keine direkten Transfers zwischen Gebietskörperschaften derselben Ebene durchgeführt. Dennoch sind äußere Zeichen eines horizontalen Finanzausgleichs in Form von verschiedenen Verteilungsschlüsseln bei der Zuweisung der Anteile von Ländern an gemischten Bundes- bzw. Landesabgaben, sowie Finanzzuweisungen nach bedarfsorientierten Kriterien sichtbar.

Im Mittelpunkt des horizontalen (wie auch vertikalen) Finanzausgleichs stehen die Verteilungsregelungen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Länderebene, dies betrifft 96% der Gesamteinnahmen der Länder¹⁶⁷.

Die maßgeblichen Kriterien für die Verteilung der Ertragsanteile sind das Aufkommensprinzip, das Volkszahlprinzip, die Sonderschlüssel, der Kopfquotenausgleich sowie zweckgebundene Finanzzuweisungen und Zuschüsse.

¹⁶⁷ Siehe WEBER, Karl, a.a.O., 1980, S 208

5.3.4 Der kooperative Föderalismus

Der Begriff des kooperativen Föderalismus („cooperative federalism“) kommt aus dem angelsächsischen Bereich, wo er besonders in den USA der dreißiger Jahre zur Beschreibung der zunehmenden Verschränkung von Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, die sich für die bessere Bewältigung der Aufgaben des modernen Staates entwickelte, entstand. Dabei bildete sich eine umfangreiche Palette von Kooperationsinstrumentarien heraus, die von rechtlich unverbindlichen Absprachen bis zur hoheitlichen Mischverwaltung beinahe alle denkbaren Möglichkeiten der bundesstaatlichen Zusammenarbeit umfasste. Der kooperative Föderalismus wurde in den USA auch als Instrument verwendet, um den unitarisierenden Tendenzen einer aufstrebenden Industriegesellschaft an den Staat gerecht zu werden, ohne die Vorzüge der föderativen Staatsform aufgeben zu müssen¹⁶⁸. Ab den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurde der Begriff auch im deutschsprachigen Raum verwendet.

Der Begriff des „kooperativen Föderalismus“ weist über die im klassischen Bundesstaatsbegriff implizite enthaltenen Kooperationsformen hinaus. Er ist Ausdruck eines Wandels der Bundesstaatlichkeit, der von der in der regionalen Verschiedenheit begründeten gliedstaatlichen Eigenheit und Eigenständigkeit zur gesamtstaatlichen Interdependenz und großräumigen Integration führt. Die Entwicklung des Sozialstaates brachte eine Reihe von neuen qualitativ veränderten Staatsaufgaben mit sich, die die Grenzen der traditionellen bundesstaatlichen Kooperationsmöglichkeiten sprengten. Vor allem die Sozial-, Bildungs-, Wirtschafts- und Raumordnungspolitik erforderten für ihre effiziente Verwirklichung aufeinander abgestimmte Planungs- und Ausführungsstrategien¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Siehe WEBER, Karl, a.a.O., 1980, S 224

¹⁶⁹ Siehe PERNTHALER, Peter, Raumordnung und Verfassung II: Raumordnung, demokratischer Prozess und Rechtsschutz, Verlag Springer, Wien/New York, 1978, S 70ff

Der Sinn moderner bundesstaatlicher Kooperation liegt in der Übereinstimmung des Verhaltens der bundesstaatlichen Wirkungseinheiten, was angesichts der Fülle und Vielfältigkeit staatlicher Aufgaben eine Reihe institutioneller Möglichkeiten mit sich bringt.

Die Zusammenarbeit ist grundsätzlich in allen Bereichen staatlichen Handelns möglich, sie kann also Bereiche der Regierung, der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Verwaltung umfassen.

Die Zusammenarbeit kennt verschiedene Stufen der Intensität. Sie reicht vom unverbindlichen Austausch von Informationen, über Empfehlungen, wie Staatsakte im Bereich der Zusammenarbeit gesetzt werden sollen, bis zur Ausarbeitung verbindlicher Rechtsnormen und zur Einrichtung zwischenstaatlicher Organe mit Hoheitsbefugnissen.

Die bundesstaatliche Zusammenarbeit kann im hoheitlichen, aber auch im nichthoheitlichen Bereich liegen. Diese Unterscheidung ist sowohl für die Rechtsformen, aber auch für den Kompetenzumfang von Bedeutung.

Eine wesentliche Unterscheidung betrifft die Organisationsdichte. Danach ergeben sich Kooperationsformen mit oder ohne eigene organisatorische Einrichtungen, wobei diese Organe lediglich administrative Hilfsfunktionen, beratende Aufgaben oder sogar hoheitlich-verbindliche Entscheidungsbefugnis haben können.

5.3.4.1 Verträge im Bundesstaat

Das Vertragswesen ist ein zentrales Element bundesstaatlicher Kooperation. Öffentlichrechtliche Verträge zwischen bundesstaatlichen Partnern stellen eine, auf prinzipieller Gleichwertigkeit aller am Vertrag Beteiligten basierende rechtsverbindliche Grundlage des föderalistischen Zusammenwirkens dar.

Die vertragliche Kooperation kann vertikal, also zwischen Bund und Ländern, oder horizontal, zwischen Gliedstaaten ausgerichtet sein. Auf den Vertragsgegenstand bezogen unterscheidet man im Wesentlichen Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung und solche über Gegenstände der Verwaltung.

5.3.4.1.1 Die Gliedstaatsverträge

Im Allgemeinen gilt, dass Gliedstaaten nur über solche Materien kontrahieren dürfen, die, vom Vertrag unabhängig, in ihrem Kompetenzbereich liegen. Es können nur Angelegenheiten der Gesetzgebung und Verwaltung Gegenstände von Zwischenländerabkommen sein. Eine vertragliche Bindung über die materielle Ausübung der Gerichtsbarkeit ist mit dem Wesen der Gerichtsbarkeit unvereinbar. Nach Rill¹⁷⁰ beziehen sich sogenannte Justizverträge nicht auf die Ausübung der Jurisdiktion, sondern entweder auf Gesetze, die von Gerichten zu vollziehen sind, oder auf die Justizverwaltung.

Das deutsche Grundgesetz kennt keine ausdrücklichen Beschränkungen des zwischenstaatlichen Vertragsrechts. Die Befugnis zu Verträgen ist nach denselben Regeln wie die übrige Befugnis zum Kompetenzgebrauch zu qualifizieren. Eine weitere Grenze stellt die Pflicht der Länder zur Bundestreue dar, die Verträgen, die gegen den Bund oder ein anderes Land gerichtet sind, entgegensteht. Ebenso sind Verträge, die das politische Gleichgewicht der Länder stören, unzulässig.

Die Kompetenzschränke ist in der Schweiz weit gesetzt. Art. 7 Abs. 2 der Bundesverfassung bestimmt, dass interkantonale Verträge nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten dürfen. Diese als positivrechtliche Verankerung der „Bundestreue“ zu qualifizierende Bestimmung enthält auch eine Sanktionsnorm. Der Bund ist befugt, Verträge, die gegen Bundesrecht, Bundesinteressen oder Rechte der Kantone verstoßen, an ihrer Vollziehung zu hindern. Das Bundesinteresse wird so interpretiert, dass durch ein Konkordat keine Beeinträchtigung des Bundes bei seiner Aufgabenbesorgung erfolgen darf.

¹⁷⁰ RILL, Heinz Peter, Gliedstaatsverträge. Eine Untersuchung nach österreichischem und deutschem Recht, Verlag Springer, Wien/New York, 1972, S 79

Auch in Österreich ist die Bundeskompetenz die Grenze des Zwischenländervertragsrechts. Länder können nur im Rahmen ihrer „Verbandskompetenzen“ kontrahieren¹⁷¹, das sind solche, die Ländern als juristische Personen zustehen.

5.3.4.1.2 Verträge zwischen Bund und Ländern

Neben den Gliedstaatsverträgen stellen Verträge zwischen Bund und Ländern ein zentrales Instrument des kooperativen Föderalismus dar. Verträge zwischen Bund und Ländern sind jedoch problematischer als Zwischenländerverträge. Vor allem die heute in den Bundesstaaten nachzuweisende überlegene Macht des Bundes bewirkt eine Ungleichheit der Partner, die die Verwendung des auf Kooperation unter Gleichen zugeschnittenen Vertrages als Koordinationsmittel mitunter problematisch erscheinen lässt.

Die vertraglichen Regelungen zwischen Bund und Ländern weisen in Deutschland einen beträchtlichen Umfang auf, wobei die Verwaltungsabkommen aber deutlich überwiegen. Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung sind im Grundgesetz nicht ausdrücklich vorgesehen, werden aber stillschweigend für zulässig erachtet.

Verträge zwischen dem Schweizer Bund und Kantonen werden in Theorie und Praxis für zulässig erachtet, sind aber von ungleich geringerer Bedeutung als die interkantonalen Vereinbarungen.

Die verfassungsrechtlichen Grenzen bei Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen sind enger gezogen als bei interkantonalen Konkordaten. Dies gilt zunächst für die durch die Bundesverfassung ausgeschiedenen Kompetenzen. Die Kompetenzverteilung ist zwingend und vertraglich indisponibel. Eine Vereinbarung, die Übertragungen von Hoheitsrechten zum Inhalt hat ist unzulässig.

¹⁷¹ Siehe RILL, Heinz-Peter, a.a.O., 1972, S 78

In Österreich können Bund und Länder miteinander Verträge über Gegenstände ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen. „Wirkungsbereich“ ist nach herrschender Auffassung¹⁷² mit „hoheitliche Aufgaben“ gleichzusetzen. Nach Art 15a Abs 1 B-VG können die Möglichkeiten hoheitlicher Kooperation der Gebietskörperschaften vor allem bei den sogenannten komplexen Materien, wie Raumordnung und Umweltschutz ausgeschöpft werden.

5.3.4.1.3 Sonstige, nicht bundesverfassungsrechtlich und vertraglich geregelte Kooperationen

Der kooperative Föderalismus ist zum Teil schon in den Bundesverfassungen vorgegeben. Beispiele dafür sind die Mitwirkung der Gliedstaaten bei der Bundesgesetzgebung, die Verflechtung von Bund und Ländern (Kantonen) durch den Finanzausgleich, die Fälle paktierter Gesetzgebung, an die im deutschen Grundgesetz verankerten Gemeinschaftsaufgaben, an die Institution der Bundesaufsicht¹⁷³. Darüber hinaus kooperieren die Gebietskörperschaften durch Verträge öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Natur.

Die Palette dieser Kooperationsformen ist sehr breit und in ihrem Institutionalisierungsgrad unterschiedlich verfestigt. Sie reicht im Bereich der Gesetzgebung von informellen Zusammenkünften von Parlamentariern bis zum Begutachtungsrecht von Gesetzentwürfen. Im Bereich der Verwaltung zählen zu dieser Gruppe der bundesstaatlichen Kooperation die Zusammenarbeit auf Regierungsebene und die Konferenzen der Spitzen der Verwaltung.

Neben den Gliedstaatsverträgen stellen in Deutschland die Konferenzen der Ministerpräsidenten, an denen auch die Bevollmächtigten der Länder

¹⁷² Siehe RILL, Heinz-Peter, a.a.O., 1972, S 82ff

¹⁷³ Siehe PERNTHALER, Peter / WEBER Karl, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich, Verlag Braumüller, Wien, 1979, S 25ff

beim Bund, hohe Beamte der Staatskanzleien, sowie Fachminister der Länder teilnehmen, das wichtigste institutionelle Moment der Zwischenländer-Kooperation dar. Die Konferenzen der Ministerpräsidenten finden einmal pro Jahr statt und dienen primär der Koordinierung der Länder hinsichtlich eines abgestimmten Vorgehens gegenüber dem Bund.

Die Konferenzen der Ressortminister betreiben eine ressortspezifische Koordinationspolitik, wobei Gesetzesvorbereitungen und einheitliche Direktiven für den Vollzug von Bundesgesetzen im Vordergrund stehen.

Jedes Land hat in Berlin eine Vertretung. Diese mit diplomatischem Stil ausgestatteten Vertretungen werden vom „Bevollmächtigten“, einem Kabinettsmitglied mit Ministerrang, geleitet. Die Bevollmächtigten sind Mittler zwischen Bundespolitik und jeweiliger Landespolitik.

Mehrmals im Jahr finden Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder statt. Ziel dieser Zusammenkünfte ist nach dem Wortlaut des Gesetzes, „wichtige politische, wirtschaftliche, soziale und finanzielle Fragen zu erörtern und in persönlicher Fühlungnahme zu einer verständnisvollen Politik in Bund und Ländern beizutragen“.

Die Ergebnisse dieser Erörterungen, falls solche vorliegen, sind nicht bindend, Gedankenaustausch und persönlicher Kontakt stehen im Vordergrund.

Bei den Bund-Länder-Ausschüssen handelt es sich um Arbeitsgruppen von Experten des Bundes und der Länder aus allen Zuständigkeitsbereichen. Sie sollen durch Kooperation und Kontakte die Leistungsfähigkeit der Ämter des Bundes und der Länder verbessern helfen.

Die Kooperation zwischen den Gesetzgebungsorganen ist in der Schweiz von nicht sehr großer Bedeutung.

Bedeutender ist die Zusammenarbeit der Exekutive, die sowohl gesamtschweizerischen, als auch bloß regionalen Umfang aufweist und durch die Teilnahme von Bundesorganen oft nicht nur horizontale, sondern auch vertikale Bedeutung erreicht.

Die größte Bedeutung haben die Direktorenkonferenzen erlangt. Teilnehmer sind die Chefs der kantonalen Ressorts sowie die Vertreter des Bundesrates und der Bundesverwaltung. Obwohl die Beschlüsse der Direktorenkonferenzen ohne rechtlich verbindliche Wirkung sind, kann ihre Bedeutung in der Staatswirklichkeit nicht hoch genug eingeschätzt werden, da in ihrem Rahmen durch die Pflege eines Sachgebietes schlechthin, aber auch durch die Vorbereitung und Ausarbeitung von Konkordatsentwürfen ein bedeutender Anteil der interkantonalen Kooperation geleistet wird. An den Direktorenkonferenzen nehmen regelmäßig auch Vertreter des Bundes teil, wodurch diese Sitzungen zu einer idealen Kontaktstelle der kompetenten Organe von Bund und Kantonen, insbesondere durch Aussprachen, Informations- und Meinungsaustausch werden.

In Österreich stellt die Landeshauptleutekonferenz das politisch wichtigste Instrument der Länderkoordination dar. An der Landeshauptleutekonferenz, die in der Regel halbjährlich stattfindet, nehmen die neun Landeshauptleute, die Landesamtsdirektoren der Länder, die Leiter der Verbindungsstelle der Bundesländer, sowie die als Gäste die für die Beziehung zu den Ländern zuständigen Staatssekretäre oder Kanzleramtsminister und Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes teil. Die Landeshauptleutekonferenzen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, ihre Beschlüsse haben keine Bindungswirkung, die Protokolle und Entscheidungen werden nicht publiziert¹⁷⁴. Mit dem Instrument der Landeshauptleutekonferenz nehmen die Länder Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes indem gleichsam auf dem Wege des „Verfassungsgewohnheitsrechts“, das formell so natürlich nicht existiert, Begutachtungsverfahren durchgeführt werden. Dabei werden die wichtigsten Positionen akkordiert und in der Regel im

¹⁷⁴ BUSSJÄGER, Peter/LARCH, Daniela, Grundlagen und Entwicklungen des bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2005, S 29f

Beisein der zuständigen Fachminister oder hochrangiger Stellvertreter die kontroversiellen Punkte herausgearbeitet, die in Folgeverhandlungen auf Beamtenebene detailliert diskutiert werden¹⁷⁵. Vertreter des Bundesrates werden dabei nicht einmal formal eingebunden¹⁷⁶. Obwohl in der Verfassung nicht vorgesehen, wird der Landeshauptleutekonferenz politisch große Bedeutung zugemessen. „Das tatsächliche Organ des Föderalismus ist (und wurde immer mehr) die Landeshauptleutekonferenz.“¹⁷⁷

Die Landesamtsdirektorenkonferenz setzt sich aus den höchsten Verwaltungsbeamten der Länder und dem Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes zusammen und stellt eine für den bürokratischen Betrieb bedeutsame Kooperationsinstanz dar. Daneben bestehen eine Reihe weiterer ressortspezifischer Konferenzen, von denen die Landesfinanzreferentenkonferenz angesichts der Notwendigkeit des gemeinsamen Vorgehens bei Finanzausgleichsverhandlungen von besonderer Bedeutung ist.

Die „Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der niederösterreichischen Landesregierung“ ist eine Einrichtung aller neun Bundesländer, die auch kostenmäßig anteilsgleich getragen wird. Ihre Hilfsfunktionen sind wichtig für die Länderkooperation.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Josef Urschitz brachte dieses Thema auf den Punkt indem er feststellte. „Das wahre Machtzentrum der Republik liegt derzeit nun einmal nicht am Wiener Ballhausplatz [dem Bundeskanzleramt, Anm. des Verfassers].“

URSCHITZ, Josef, Herzlich willkommen im 21. Jahrhundert – Die überfällige Staatsreform darf im Föderalismus-Gebäude keinen Stein auf dem anderen lassen, Die Presse vom 14. Dezember 2006, S 39

¹⁷⁶ Siehe WEBER, Karl, Macht im Schatten? In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1992, S 409

¹⁷⁷ TSCHIRF, Matthias, Der Bundesstaat und die Europäische Integration, in: Schambeck, Herbert (Hrsg.), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Verlag Österreich, Wien, 1997, S 227

¹⁷⁸ Siehe ERMACORA, Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Verlag Braumüller, Wien 1976, S 154f

5.4 Direkte Demokratie

Unter Direkter Demokratie wird einerseits eine Form der Gesellschaftsorganisation verstanden, in der die Macht *direkt* vom Volk ausgeübt wird, wie dies beispielsweise in den antiken griechischen Stadtstaaten der Fall war, zum Zweiten fallen darunter *politische Entscheidungsverfahren* mit starker Beteiligung der Bevölkerung. Solche Verfahren sind somit Teil des Systems einer Repräsentativen Demokratie.

Die Direkte Demokratie ermöglicht eine feinere Steuerung politischer Entscheidungen durch den Bürger als durch Wahlen allein. Die Möglichkeit des Volkes, selbst in politische Entscheidungsprozesse einzugreifen und im Zweifelsfall das letzte Wort zu haben, hat bereits eine vorbeugende Kontrollfunktion hinsichtlich der repräsentativen Staatsorgane.

Direkte Demokratie kommt in Deutschland nur sehr beschränkt zur Anwendung. Sie ist auf den drei Verwaltungsebenen unterschiedlich geregelt und nimmt von der unteren zur oberen Ebene ab¹⁷⁹:

In den Kommunen werden Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide betreffend Bebauungspläne oder Haushaltsentwürfe relativ oft durchgeführt.

Die Anwendung der direktdemokratischen Rechte in den Ländern ist eher die Ausnahme als die Regel. Lediglich in Bayern kommt es häufiger zu Volksabstimmungen, weil in Bayern die Zahl der geforderten Unterschriften nicht so prohibitiv hoch ist, wie in anderen Bundesländern.

Auf Bundesebene werden dem Volk im Grundgesetz derzeit keine direktdemokratischen Rechte eingeräumt.

Der Direkten Demokratie wird in der schweizerischen Verfassung große Bedeutung beigemessen. Das wohl hervorstechendste Merkmal dafür sind

¹⁷⁹ WIKIPEDIA, Direkte Demokratie, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Direkte_Demokratie, Zugriff am 27. November 2007

die häufigen, mehrmals jährlichen stattfindenden Volksabstimmungen über Gesetze, Sachfragen und auf Gemeindeebene auch über das Budget¹⁸⁰. An einem Abstimmungswochenende können insgesamt mehr als zehn Fragen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene anstehen.

Durch die Bundesverfassung bzw. durch die kantonalen Verfassungen wird geregelt, welche Arten von Gesetzen und anderen Sachfragen zwingend der Volksabstimmung (obligatorisches Referendum) unterstehen. Die übrigen Gesetze unterliegen dem fakultativen Referendum, d.h. innerhalb von drei Monaten nach der Verabschiedung eines Gesetzes oder einer Gesetzesänderung durch das Parlament können 50.000 Stimmberechtigte mit ihrer Unterschrift eine Volksabstimmung verlangen.

Da Gesetze durch das Volk mittels Referendum zu Fall gebracht werden können, erweist es sich als sinnvoll, durch Kompromisse frühzeitig breite Unterstützung sicherzustellen. Dies erfolgt durch die sogenannte Vernehmlassung von Gesetzesentwürfen: Die Regierung holt im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens die Stellungnahme von Parteien, Wirtschaftsverbänden, religiösen und anderen gesellschaftlichen Institutionen ein, noch bevor der Entwurf dem Parlament zur Beratung vorgelegt wird (Konkordanzdemokratie)¹⁸¹. So kann der "Puls der Volksstimmung" schon frühzeitig gefühlt werden.

Da dies immer unter der Kontrolle der gesamten Wählerschaft geschieht, hat die Konkordanz ganz eindeutig *nicht* den Charakter der gegenseitigen Begünstigung der Parteien, sondern stellt das Gemeinwohl in den Vordergrund.

100.000 Stimmberechtigte können auch per Unterschrift eine Verfassungsänderung auf Bundesebene fordern, auf Kantonsebene gelten entsprechend geringere Quoten. Über jede Volksinitiative muss

¹⁸⁰ Siehe WIKIPEDIA, Direkte Demokratie in der Schweiz, Online Dokument unter <http://demokratie.geschichte-schweiz.ch/direkte-demokratie-schweiz.html>, Zugriff am 27. November 2007

¹⁸¹ Siehe WIKIPEDIA, Direkte Demokratie in der Schweiz, a.a.O., Zugriff am 27. November 2007

abgestimmt werden. Allerdings kann das Parlament den Bürgern mit der Volksinitiative gleichzeitig einen (moderateren) Gegenvorschlag zur Abstimmung vorlegen. Die Volksinitiative ist ein beliebtes Instrument, um das Parlament politisch unter Druck zu setzen. Im Gegensatz zu Gesetzesvorlagen gelten Verfassungsänderungen auf Bundesebene nur dann als angenommen, wenn neben der Mehrheit der landesweit gültigen Stimmen auch eine Mehrheit der Kantone zustimmt.

In Österreich gibt es zwei Formen des Referendums: die in der Sache entscheidende Volksabstimmung und die bloß konsultative, also in ihrem Ergebnis nicht rechtlich bindende Volksbefragung. Ein weiteres Element der Direkten Demokratie ist das Volksbegehren, das eine qualifizierte Form einer Petition an den Nationalrat darstellt.

Gegenstand der Volksabstimmung ist ein vom Parlament beschlossenes Gesetz, eine grundlegende Änderung der Verfassung oder die von der Bundesversammlung (Nationalrat und Bundesrat) gestellte Frage nach der Absetzung des Bundespräsidenten. Der Ausgang der Volksabstimmung ist bindend. Es gab bislang auf Bundesebene erst zwei Volksabstimmungen: die Volksabstimmung über die friedliche Nutzung der Kernenergie, sowie diejenige über den Beitritt zur Europäischen Union.

Volksbegehren und Volksabstimmungen wurden in die Landesverfassungen von Vorarlberg, Tirol und Salzburg bereits 1919 bzw. 1921 aufgenommen, in den östlichen Bundesländer erfolgte dies erst zirka 50 Jahre später¹⁸², aber, von den Abstimmungen in den westlichen Bundesländern wegen der Abspaltungstendenzen von Österreich am Beginn der Ersten Republik abgesehen, wurde von diesen Instrumenten der direkten Demokratie kaum Gebrauch gemacht.

¹⁸² Siehe ADAMER, Ernst, Direkte Demokratie in den österreichischen Ländern. In: PERNTHALER, Peter (Hrsg.), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden, Wilhelm Braumüller, Wien, 1980, S 39

Neisser sieht die Schwierigkeiten der Direkten Demokratie in Österreich nicht nur im Widerstand der Institutionen und der politischen Parteien gegen Reformen.

„Sie werden vielmehr durch eine etatistische Grundeinstellung der Öffentlichkeit verursacht, die sich als österreichische Geisteshaltung offenbart. Sie fördert ein Klima, in dem die Bürgerschaft des Landes ausgeprägte Erwartungen an den Staat hat. Der Staat sorgt für Ordnung und Sicherheit, er vermittelt den BürgerInnen ein allgemeines Wohlfühl und trägt die Verantwortung für die Entwicklung von Staat und Gesellschaft. Reformen werden von oben initiiert und umgesetzt. [...] Es ist bezeichnend, dass die demokratiepolitischen Reformdiskussionen in den vergangenen 30 Jahren von elitären Zirkeln geführt wurden, aus denen zwar komplexe Vorschläge erwuchsen, die aber nie im Rahmen einer öffentlichen breiten Debatte abgehandelt wurden. Eine Verarmung des demokratiepolitischen Diskurses ist nicht zu bestreiten. Ein Blick in die Programme der politischen Parteien unterstreicht dies. Demokratie taucht nur mehr als Schlagwort auf, konkrete Perspektiven, wie sie noch in den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts zu finden waren, fehlen. Demokratie ist in Wirklichkeit kein Diskussionsgegenstand mehr.“¹⁸³

Volksbefragungen auf regionaler oder Gemeindeebene waren in Österreich vor allem in den 1970er und 1980er Jahren verbreitet, beispielsweise die Volksbefragungen über die geplante Expo Wien-Budapest und das Kraftwerk Freudenu¹⁸⁴. Obwohl die Abstimmungsergebnisse rechtlich keinen bindenden Charakter hatten, waren sie doch zumeist sachentscheidend.

¹⁸³ NEISSER, Heinrich, Verantwortung – Staat – Bürger. In: GLOBArt (Hrsg.), Zivilgesellschaft- DIE Herausforderung, Springer, Wien-New York, 2006, S 55

¹⁸⁴ Siehe WIKIPEDIA, Direkte Demokratie, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Direkte_Demokratie, Zugriff am 27. November 2007

5.5 Resümee

In diesem Kapitel wurde untersucht, in welchem Ausmaß in den drei Bundesstaaten Deutschland, Schweiz und Österreich den wichtigsten Normen des Föderalismus entsprochen wird.

Nach dem Vergleich der geographischen und demographischen Daten wurde analysiert, inwieweit Vielfalt in ethnischer, sprachlicher, religiöser Hinsicht in den drei Staaten ausgebildet ist.

Schließlich wurden die in den drei Ländern entsprechend der jeweiligen Verfassung errichteten föderativen Institutionen mit ihren wichtigsten Aufgabenbereichen und Verfahrensweisen dargestellt, verglichen und analysiert, sowie untersucht, welche Stellung die Direkte Demokratie einnimmt.

Das Resultat aller Analysen zeigt, dass die Voraussetzungen für eine Föderation in Österreich kaum gegeben und die Institutionen und Strukturen der Bundesstaatlichkeit im Vergleich mit den beiden Nachbarländern wenig ausgebildet sind.

Vielfalt als Basis der Bundesstaatlichkeit

Die ethnischen Wurzeln Deutschlands, Österreichs und der Deutschschweiz liegen in den germanischen Stämmen, wenngleich besonders in Österreich slawische und ungarische Einflüsse bedeutend sind. Den vier Sprachbereichen entsprechend wird die Ethnie der Schweiz aus deutsch, französisch, italienisch und rätoromanisch zusammengesetzt.

Große ethnische Vielfalt ist also nur in der Schweiz ausgebildet.

Wenn man von den vielen Sprachen der Zuwanderer in den letzten fünfzig Jahren in allen drei Staaten absieht, wobei es Ziel aller drei Staaten ist, diese Zuwanderer auch sprachlich zu assimilieren, erscheinen Deutschland und Österreich, was die Amtssprache betrifft, homogen. Deutschland ist hinsichtlich der Dialektfamilien heterogener als Österreich,

wobei durch den Einfluss der Massenmedien und die erhöhte Mobilität der Bevölkerung ein Trend zu einer Annäherung der Dialekte an die Schriftsprache feststellbar ist.

Nur in der Schweiz mit den vier Amtssprachen zeigt sich wirkliche sprachliche Vielfalt.

Während in Deutschland und in der Schweiz Katholiken und Protestanten ungefähr gleich stark vertreten sind, dominiert in Österreich die Katholische Kirche in allen Bundesländern eindeutig, so dass Österreich als katholisches Land gilt und Religionsvielfalt nicht wirklich gegeben ist.

Institutionelle Strukturen des Bundesstaates in Deutschland, der Schweiz und Österreich

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Entwicklung der Kompetenzverteilung in allen drei Staaten ist durch eine fortlaufende Gewichtsverlagerung von der Landes- bzw. Kantonsgesetzgebung zur Bundesgesetzgebung bei einer dafür ausgleichenden Vollziehungspriorität der Länder gekennzeichnet.

Als Ursache für diese Entwicklung gelten soziale Mobilität und die ökonomische Entwicklung der industriellen Agglomeration. Dies führte zu einer Vermischung der Bevölkerung und einem Bedürfnis nach gesamtstaatlicher Homogenität, die als Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse artikuliert wurde. Für Deutschland und Österreich schließlich legt die Europäische Union viele einheitliche Normen fest, so dass für manche Aufgabengebiete für eine individuelle Länderregelung wenig Raum bleibt, obwohl die Materie in die Kompetenz der Länder fällt.

Die deutsche Verfassungsreform von 2006 brachte dann aber wieder eine Kompetenzverschiebung zu Lasten des Bundes. In Umkehrung der bisherigen Grundregel wird in Zukunft in einigen Bereichen Landesrecht Bundesrecht brechen.

Die wirtschaftliche Entwicklung und die Binnenwanderung haben die Schweizer Kantone als staatliche Einheiten mehr und mehr relativiert. Die wirtschaftliche Konzentration hat das ökonomische Gleichgewicht der Kantone gestört, was umfangreiche Finanzausgleichsmaßnahmen durch den Bund erforderlich macht.

Die Kompetenzverteilung Österreichs gab schon zur Zeit des Inkrafttretens des Bundesverfassungsgesetzes dem Bund ein bedeutendes materielles Übergewicht.

Die Zweite Kammer im Bundesstaat

Der Umfang der Kompetenzen und der einzelnen Mitwirkungsrechte des deutschen Bundesrates werden im Allgemeinen als ausreichend angesehen, um den Ländern die Möglichkeit zu geben, ihre Interessen gegenüber dem Bund durchzusetzen.

Die zweite Kammer der Schweiz ist in allen Stadien der Erzeugung von Gesetzen und Bundesbeschlüssen beteiligt. Die Kluft zwischen dem normativen Anspruch des Verfassungsrechts und der davon oft abweichenden Verfassungswirklichkeit hat jedoch auch in der Schweiz Diskussionen um den Stellenwert des bestehenden Zweikammernsystems in der politischen Realität ausgelöst.

Der soziale Wandel vom – dem klassischen Parlamentarismuskonzept zugrundeliegenden – Ordnungsstaat zum Wohlfahrtsstaat hat die „oberste Gewalt“ von der Bundesversammlung auf das Exekutivorgan Bundesrat (die Regierung) verschoben. Der Bundesrat, der vom Verfassungsgeber als verlängerter Arm der Bundesversammlung konzipiert wurde, hat sich längst zur eigenständigen Exekutive verselbständigt.

Der österreichische Bundesrat nimmt hinsichtlich Struktur, Rechtsstellung und Kompetenzen eine nur schwache Stellung im System des österreichischen Parlamentarismus ein.

Das bloß suspensive Veto, sowie sanktionslose Kontrollrechte unterstreichen die Einflusslosigkeit gegenüber Eingriffen in die Länderrechte und rechtfertigen die institutionelle Einschätzung des Bundesrates als scheinföderalistisch. Der Strukturwandel zum Bundesparteienstaat hat überdies dazu geführt, dass der Bundesrat als Organ der Parteipolitik, nicht jedoch als Vertretung der Länderinteressen bei der Bundesgesetzgebung fungiert¹⁸⁵.

Reformvorschläge reichen bis zu einer im letzter Zeit häufig diskutierten ersatzlosen Eliminierung des Bundesrates.

Der Finanzausgleich

In Deutschland hat der Bund über das ausschließliche und das konkurrierende Gesetzgebungsrecht der wichtigsten Aufgaben, sowie über das Institut der Gemeinschaftsaufgaben einen bestimmenden Einfluss auf die Finanzausstattung der Länder gewonnen, was ihm das Gepräge eines eher unitarischen Bundesstaates gibt¹⁸⁶.

Nach Hidien¹⁸⁷ führt das derzeitige System des Finanzausgleichs zu einer allgemeinen Staatsverflechtung und Verwischung von demokratisch zurechenbarer Verantwortung, die das Grundmodell des GG nicht gewollt habe.

¹⁸⁵ Siehe WALTER, Robert, Der Bundesrat. Entwicklung – Rechtsstellung – Wirksamkeit – Reform, in: Hellbling, Ernst C., et al (Hrsg), Föderative Ordnung I: Bundesstaat in der Waage, Europa Verlag, Salzburg/München, 1968, S 246ff

¹⁸⁶ Siehe WEBER, Karl, a.a.O., 1980, 216f

¹⁸⁷ Siehe HIDIEN, Jürgen, Wettbewerb und Integration als Eckpfeiler des neuen deutschen Finanzausgleiches, in: PERNTHALER, Peter / BUSSJÄGER, Peter, (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Verlag Wilhelm Braumüller, Wien, 2001, S 95f

In der Schweiz wurde 2004 in einer Volksabstimmung die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen angenommen. Diese Neugestaltung sieht einerseits den Ressourcenausgleich (gezielter Ausgleich zwischen ärmeren und reicheren Kantonen, eine gewisse Mindestausstattung für alle Kantone) und Lastenausgleich (Entlastung von Kantonen mit Sonderlasten wegen ihrer Topografie oder sozialer Lasten), andererseits eine Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor. Mit der NFA werden zwei Hauptziele angestrebt: der Ausgleich kantonaler Unterschiede und die Steigerung der Effizienz. Ferner soll mit dem Reformprojekt der Föderalismus modernisiert und wieder belebt werden¹⁸⁸.

Von den drei Staaten wird das österreichische System der föderalistischen Finanzordnung am deutlichsten vom Bund dominiert. Nach dem FAG 2001 sind die ausschließlichen Abgaben des Bundes außerordentlich zahlreich und auch ertragreich, während die ausschließlichen Abgaben der Länder nahezu bedeutungslos sind¹⁸⁹. Auch Zuschlagsabgaben der Länder sind nur geringfügig, während die Ertragsanteile der Länder an gemeinschaftlichen Abgaben den Hauptteil ihrer Einkommen ausmachen. Nahezu bedeutungslos ist das Recht der Länder, Abgaben außerhalb des FAG zu erheben, da alle wesentlichen Abgaben durch das FAG geregelt werden und die Länder aus politischen Gründen davor zurückschrecken, ihre Bürger mit weiteren Steuern zu belasten. Durch dieses politische

¹⁸⁸ Siehe Eidgenössisches Finanzdepartement, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung - NFA, Online Dokument unter <http://www.nfa.ch/de/was/kuerze/index.htm>, Zugriff am 30. August 2008

¹⁸⁹ Siehe GAMPER, Anna, Der Österreich-Konvent: Die Reform der Finanzverfassung. In: BUSSJÄGER, Peter / HRBECK, Rudolf (Hrsg.), Projekte der Föderalismusreform - Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Wilhelm Braumüller, Wien, 2005, S 29

Verhalten tragen die Bundesländer selbst zum Fehlen eines wichtigen Grundprinzips (der fiskalischen Äquivalenz) des Föderalismus wesentlich bei.

Der kooperative Föderalismus

Von den drei Bundesstaaten weist Deutschland den höchstentwickelten Grad an bundesstaatlicher Kooperation auf. Der alle staatlichen Bereiche umfassende kooperative Föderalismus hat dem deutschen Bundesstaat ein weitgehend unitarisches Gepräge verliehen. Wirklich spürbare rechtliche Unterschiede von Land zu Land lassen sich heute kaum mehr finden. Was nicht der Bund im Rahmen seines Vorranges im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit einheitlich durch Bundesgesetz geregelt hat, haben die Länder durch Selbstkoordination vereinheitlicht.

„Der kooperative Föderalismus hat zu einer Schwächung der parlamentarischen Entscheidungs- und Kontrollgremien geführt.“¹⁹⁰ Dies ist nicht nur auf die allgemeine Kompetenzkrise der Parlamente zurückzuführen, sondern auch auf den generellen Machtzuwachs der Exekutive. So werden Vertragsverhandlungen von der Exekutive geführt, in Konferenzen der jeweils zuständigen Landesreferenten werden Übereinkommen getroffen, deren Ergebnis als koordinierte Gesetzesvorlagen in die Landesparlamente eingebracht werden. Die Parlamente werden unter dem Hinweis, dass die ihnen vorgelegten Texte bereits koordiniert und damit gegenüber Veränderungen tabu sind, auf bloße Sanktionsfunktion beschränkt.

Die politisch zentrale Rolle im kooperativen Föderalismus der Schweiz nehmen die Direktorenkonferenzen ein. Hier werden, rechtlich freilich noch nicht fassbar, die Ziele gesteckt und der gemeinsame Nenner des politisch Machbaren gesucht.

¹⁹⁰ Siehe WEBER, Karl, a.a.O., 1980, S 270

Das zentrale rechtliche Instrument der Kooperation sind die interkantonalen Konkordate. An sie wurde der Anspruch gestellt, durch Selbstkoordination der Kantone einen Ausgleich zu den allgemeinen zentralisierenden Tendenzen des Staates zu schaffen. Gliedstaatsverträge mit gesamtschweizerischem Charakter konnten jedoch nur in begrenztem Rahmen abgeschlossen werden.

Bisher fanden rechtlich verbindliche Vereinbarungen ihr Anwendungsfeld hauptsächlich auf rechtlich und politisch problemlosen Gebieten, die kantonalen Eigeninteressen besaßen meist einen noch größeren Stellenwert als reibungslose Kooperation. Die Eigeninteressen der Kantone überwogen immer noch gegenüber gesamtstaatlichen Kompromissen.

Der kooperative Föderalismus in Österreich ist weniger durch die formale verfassungsrechtliche Institution der Verträge, als durch die informale Kooperation gekennzeichnet. Zwar wurden nach Art 15a B-VG, der seit der Bundesverfassungsgesetznovelle 1974 auch Verträge zwischen Bund und Ländern gestattet, bis 2005 75 Vereinbarungen geschlossen¹⁹¹, die informelle Kooperation bleibt politisch aber wesentlich bedeutsamer für die föderale Entwicklung Österreichs.

Eine Form von informeller Kooperation stellen die zwischen dem Bund und den Ländern oder zwischen den Ländern untereinander abgeschlossenen politischen Vereinbarungen dar. Diese Vereinbarungen sind als politische Absichtserklärung rechtlich unverbindlich, erreichen aber manchmal, wie beispielsweise das Finanzausgleichspaktum, einen besonderen Stellenwert.

Als politisch mächtigste Einrichtung des kooperativen Föderalismus gilt die Landeshauptleutekonferenz. Sie stellt eine informelle und damit rechtlich nicht institutionalisierte Form des kooperativen Föderalismus dar, obwohl

¹⁹¹ Siehe BUSSJÄGER, Peter / LARCH, Daniela, Grundlagen und Entwicklungen des bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2005, S 26

eine Vielzahl von Rechtsvorschriften die Einrichtung der Landeshauptleutekonferenz als Faktum anerkennen (bzw. anerkennen müssen).

Direkte Demokratie

Direkte Demokratie gibt dem Bürger die Möglichkeit, selbst in politische Entscheidungsprozesse einzugreifen und im Zweifelsfall immer das letzte Wort zu haben. Dies wird in den Theorien des Althusius und Rougemont als idealtypisch für den Föderalismus angesehen.

Direkte Demokratie kommt in Deutschland auf Bundesebene gar nicht, auf Länderebene nur sehr beschränkt zur Anwendung.

In der schweizerischen Verfassung ist die Direkte Demokratie fest verankert. Für bestimmte Gesetze bzw. Sachfragen sind obligatorische Referenden vorgesehen, die übrigen Gesetze unterliegen dem fakultativen Referendum.

Diese Verfassungslage gibt der Regierung Veranlassung, die Stellungnahme von Parteien, Wirtschaftsverbänden, religiösen und anderen gesellschaftlichen Institutionen einzuholen, noch bevor der Entwurf dem Parlament zur Beratung vorgelegt wird.

Die Volksinitiative ist ein beliebtes Instrument, um das Parlament politisch unter Druck zu setzen.

Österreich kennt zwei Formen des Referendums: die in der Sache entscheidende Volksabstimmung und die bloß konsultative, also in ihrem Ergebnis nicht rechtlich bindende Volksbefragung. Ein weiteres Element der Direkten Demokratie ist das Volksbegehren, das eine qualifizierte Form einer Petition an den Nationalrat bzw. Landtag darstellt.

Auf Bundesebene gab es bisher erst zwei Volksabstimmungen, auf Landesebene drei Volksabstimmungen in Vorarlberg.

In den 1970er und 1980er Jahren fanden einige Volksbefragungen auf Landes- bzw. Gemeindeebene statt, die, obwohl sie rechtlich keinen bindenden Charakter hatten, doch zumeist sachentscheidend waren.

6 Auswirkungen der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer

In diesem Abschnitt wird untersucht, auf welche Weise durch Österreichs Beitritt zur Europäischen Union die Gesetzgebung in den Bundesländern beeinflusst wurde.

6.1 Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Die Europäische Union verkörpert eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben. Die Rechtssubjekte in dieser Rechtsordnung sind nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die einzelnen Bürger¹⁹².

Sowohl für die EG als auch für die EU folgt die in den Verträgen vorgenommene Kompetenzverteilung dem *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*. Das bedeutet, dass die EG nur dann tätig werden kann, wenn eine Vorschrift in den Verträgen ein solches Tätigwerden explizit vorsieht. Die Europäische Gemeinschaft verfügt damit weder über umfassende Rechtssetzungskompetenzen noch über die Kompetenzkompetenz¹⁹³.

Das *Subsidiaritätsprinzip* (Art. 3 b Abs. 2 EGV) und der *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* (Art. 3 b Abs. 3 EGV) ergänzen das Prinzip der begrenzten

¹⁹² Siehe BRÖHMER, Jürgen, Das Bundesverfassungsgericht und sein Verhältnis zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Saarbrücker Bibliothek, Online Dokument unter <http://archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=34>, Zugriff am 29. April, 2008

¹⁹³ Siehe SCHICK, Gerhard, Doppelter Föderalismus in Europa, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, 2003. S 25

Einzelermächtigung. Es handelt sich dabei um Kompetenzausübungsschranken, die ein Handeln der EG selbst dann ausschließen, wenn eine Handlungsbefugnis der EG aus dem EGV an sich ableitbar wäre.

Der Grundsatz des *Vorrangs des Gemeinschaftsrechts* bedeutet, dass das Gemeinschaftsrecht jedem nationalen Recht, also auch dem nationalen Verfassungsrecht, vorgeht. Im Gegensatz zu einem Bundesstaat, bei dem das Bundesrecht im Allgemeinen das nachgeordnete Recht der einzelnen Länder schlechthin bricht, genießt das Gemeinschaftsrecht jedoch nur einen Anwendungsvorrang im Einzelfall, d.h., die nationale Norm ist in allen Fällen, in denen sie nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstößt, weiter gültig¹⁹⁴.

Eine EG-Verordnung gilt, nach Verabschiedung durch die zuständigen EG-Organe und Veröffentlichung im Amtsblatt der EG bzw. nach einem dort genannten Zeitpunkt des Inkrafttretens, wie ein nationales Gesetz. Es bedarf keiner weiteren Handlungen des nationalen Gesetzgebers mehr. Problematischer hingegen ist die unmittelbare Wirkung von Richtlinien. Art. 189 Abs. 3 EGV bestimmt, dass die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist, dem Mitgliedstaat jedoch die Wahl der Form und der Mittel zur Erreichung dieses Zweckes obliegt. Der nationale Gesetzgeber muss eine Richtlinie durch einen eigenen Gesetzgebungsakt zuerst in das nationale Recht umsetzen. Dennoch ist seit langem anerkannt, dass auch Richtlinien unmittelbar, d.h. ohne dazwischentretendes nationales Gesetz, Rechte für einzelne Bürger begründen können. Ein Mitgliedstaat soll einem Bürger, der sich auf ein ihm in einer Richtlinie eindeutig gewährtes

¹⁹⁴ BULTMANN, Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler, Verfassungs- und Verwaltungsökonomik, Springer, S 106. Online Dokument unter http://books.google.at/books?id=81ahaVBS9OgC&pg=PA105&lpg=PA105&dq=begrenzte+Einzelerm%C3%A4chtigung&source=web&ots=ZXo2PJqz3v&sig=0e6lBfNGv_0aCdKNRklshPJVy1E&hl=de#PPP1,M1, Zugriff am 30. April 2008

subjektives Recht berufen will, nicht entgegenhalten können, er habe die Richtlinie noch nicht in sein nationales Recht umgesetzt¹⁹⁵.

Die zentrale Überwachungsinstanz hinsichtlich des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts und seiner unmittelbaren Wirkung ist der EuGH als Rechtsprechungsorgan. Dabei wird er durch die Kommission unterstützt, die gem. Art. 169 EGV Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedsstaaten einleiten kann. Der EuGH wird dabei durch die Gerichte der Mitgliedstaaten unterstützt, die im Wege des Vorlageverfahrens (Art. 177 EGV) dem EuGH Gelegenheit geben, die Einhaltung der Grundprinzipien Vorrang, unmittelbare Anwendbarkeit und Grundrechte, zu überwachen.

Für Beschlüsse auf Gemeinschaftsebene muss zunächst die das Initiativrecht ausübende Kommission eine tragfähige Rechtsgrundlage für ihre Gesetzgebungsvorschläge finden. Die Hauptverantwortung trifft jedoch den Ministerrat, in dem die Mitgliedstaaten am unmittelbarsten ihren Einfluss geltend machen können, denn der Rat setzt sich aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats zusammen (Art. 146 Abs. 1 EGV).

Die Gemeinschaft verfügt über keinen ausformulierten Kompetenzkatalog. Vielmehr wurden in den Verträgen die Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft definiert und einzelne Befugnisnormen zu deren Umsetzung geschaffen. Der EuGH (und die anderen Gemeinschaftsorgane) haben dies schon früh zum Anlass genommen, diese Befugnisnormen mit Blick auf die zu erreichenden Ziele so auszulegen, dass die Ziele der Gemeinschaft mit größtmöglichem Nutzen bzw. mit größtmöglicher Effektivität ("effet utile") erreicht werden können.

Art. 235 EGV wurde als Befugnisnorm für den Fall formuliert, dass ein Handeln der Gemeinschaft erforderlich ist, um eines der Gemeinschaftsziele zu erreichen, ohne dass eine besondere

¹⁹⁵ Siehe BÖHMER, Jürgen, a.a.O., Online Dokument unter <http://archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=34>, Zugriff am 29. April, 2008

Befugnisnorm in den Verträgen existiert. Rechtsakte nach dieser Vorschrift können jedoch nur einstimmig beschlossen werden. Mit ihrer Zustimmung zu einem nach Art. 235 EGV zu beschließenden Rechtsakt erklären alle Vertragsparteien indirekt, dass sie die Voraussetzungen des Art. 235 EGV für gegeben betrachten.

Ein Problem der Kompetenzverteilung liegt in der Funktionsbezogenheit der gemeinschaftsrechtlichen Befugnisnormen, die eine Erweiterung der Befugnisnormen tendenziell erleichtert. Die zahlenmäßig meisten Rechtsakte der EG sind binnenmarktbezogen und es fällt leicht, einen grenzüberschreitenden Wirtschaftsbezug herzustellen und damit eine Kompetenz zu begründen¹⁹⁶. „Diese dynamische Interpretation entspricht der finalen Struktur der Gemeinschaftskompetenzen. Die Kompetenzen der EU sind nicht gegenständlich, sondern als Ziele umschrieben, vor allem orientiert an der Verwirklichung des Binnenmarktes. Finale Kompetenzen lassen sich aber inhaltlich nur schwer begrenzen: Was immer der Zielverwirklichung dient, wird von solchen Kompetenztatbeständen erfasst.“¹⁹⁷

6.2 Die Auswirkungen auf den österreichischen Föderalismus

6.2.1 Das Übergewicht der Regierungen gegenüber den Parlamenten

Die Politik der Europäischen Union wirkt in immer stärkerem Umfang auf die EU-Mitgliedstaaten ein. Autonome nationale Politik ist unter den Bedingungen der Zugehörigkeit zur EU nicht möglich, weil die europäische

¹⁹⁶ Siehe BÖHMER, Jürgen, a.a.O., Online Dokument unter <http://archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=34>, Zugriff am 29. April, 2008

¹⁹⁷ ÖHLINGER, Theo, Verfassungsrecht, 5. Auflage, WUV Universitätsverlag, Wien 2003, S 91

Integration zu einer immer enger werdenden Abhängigkeit und Verflechtung geführt hat. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, sondern – vor allem in Staaten mit föderaler oder ausgeprägter Regionalstruktur – auch auf territoriale Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaates. Alle diese territorialen Einheiten (Länder, Regionen, Gemeinschaften) haben sich auf die Entwicklung eingestellt und versucht, bei Entscheidungen der EU in ihren Angelegenheiten mitzuwirken. Dabei ist ein Übergewicht der Exekutiv- oder Regierungsebene unverkennbar, man könnte gar von einem gouvernementalen Monopol auf regionaler Ebene sprechen¹⁹⁸. Die parlamentarische Komponente spielt demgegenüber nur eine Nebenrolle oder ist gänzlich ausgeschaltet.

Mit der Ratifizierung der Verträge von Maastricht und Amsterdam erhielt die EU Mitverantwortung und Mitgestaltungsmöglichkeiten in immer mehr Politikbereichen. Dabei reichen die Aktivitäten der EU von der Rechtsetzung (durch Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen) über spezifische Projekte und Maßnahmen bis zur Anregung von mehr Kooperation und Koordination nationalstaatlicher Politik. Es gibt kaum mehr einen Politikbereich, der nicht auch im Rahmen der EU behandelt wird.

Die Herausforderung für Länder und Regionen liegt dabei darin, dass einige dieser Politikfelder nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung ihnen vorbehalten sind. Selbst die Einbindung in die Verflechtungen des Regierens im Mehrebenensystem der EU schränkt den eigenständigen Gestaltungsspielraum der Länder und Regionen wesentlich ein. Hinzu kommt, dass das wichtigste Entscheidungs- und Rechtsetzungsorgan der EU durch den Rat, in dem die Mitgliedstaaten durch ihre nationalen Regierungen vertreten sind, repräsentiert wird. Die nationalen

¹⁹⁸ Siehe HRBEK, Rudolf, Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente – zur Einführung, in: STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf, (Hrsg.) Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998, S 11

Regierungen wirken also an Entscheidungen auch auf solchen Gebieten mit, die nicht nur Auswirkungen auf Belange der Regionen und Länder haben, sondern teilweise auch deren Kompetenz betreffen. Die Gewaltenbalance zwischen Regierung und Parlament wird dadurch einseitig zu Lasten der Parlamente verschoben. Diese Entparlamentarisierung von Politik bedeutet im Kern eine Entdemokratisierung politischer Entscheidungen¹⁹⁹.

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union ist insofern nicht nur ein Problem der Inter-Organ-Beziehungen auf der Ebene der Europäischen Union, ausgedrückt vor allem in der nach wie vor unzureichenden Gesetzgebungs- und Politikgestaltungskompetenz des Europäischen Parlaments, das Demokratiedefizit ist mindestens ebenso angelegt im innerstaatlichen Willensbildungsprozess zu Angelegenheiten der Europäischen Union.

6.2.2 Die Rolle der österreichischen Länder

Da vorauszusehen war, dass Österreichs Beitritt zur Europäischen Union die ohnehin nur schwach ausgeprägte bundesstaatliche Struktur weiter schmälern würde, forderten die Länder noch vor dem Beitritt eine Stärkung der bundesstaatlichen Struktur. Eine dafür erforderliche Bundesstaatsreform wurde jedoch vorerst nicht eingeleitet. Ein politisches Paktum, das sogenannte „Perchtoldsdorfer Abkommen“, abgeschlossen zwischen der Bundesregierung und der Landeshauptleutekonferenz, stellte eine Bundesstaatsreform in Aussicht, wurde jedoch bis heute nicht eingelöst²⁰⁰

¹⁹⁹ Siehe GRESS, Franz, Die Rolle der deutschen Landesparlamente im Prozess der europäischen Integration, in: STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf, (Hrsg.) Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998, S 161f

²⁰⁰ Siehe SCHREINER, Helmut, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf, (Hrsg.) Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998, S 20ff

Zunächst wurde diskutiert, den Bundesrat, der ja kraft Bundesverfassung das Mitwirkungsorgan der Bundesländer an der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes ist, zum Zentrum der Mitwirkung der Bundesländer zu machen. Der Bundesrat hat zwar einige EU-relevante, aber für die Länder letztlich unbedeutende Kompetenzen. So ist er, wie der Nationalrat „unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der EU zu unterrichten und (ihm) Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben“ (Art 23e Abs 1 B-VG). Da solche Stellungnahmen des Bundesrates die Bundesregierung, die ja der österreichische Akteur bei der EU ist, überhaupt nicht binden und den Ländern gemäß Art 23d Abs 1 B-VG ohnehin ein umfassendes Informationsrecht zugestanden wird, das sie im Einzelfall gar nicht einzufordern brauchen, spielt der Bundesrat in dieser Hinsicht für die Länder keine Rolle.

Das Bemühen der Länder richtete sich deshalb von Anfang an auf die direkte Mitwirkung auf Bundesebene. Das Ergebnis der Bemühungen ist Art 23d B-VG und in der Folge ein Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern und ein solcher zwischen den Ländern. Die Landtage bemühten sich, in die Mitwirkung unmittelbar einbezogen zu werden, wurden aber auf den Weg über ihre Landesregierungen verwiesen.

6.2.2.1 Mitwirkungsrechte der Länder an der Gesetzgebung der Europäischen Union

Im Rahmen der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1994 wurde dem bevorstehenden EU-Beitritt Österreichs Rechnung getragen und das Länderbeteiligungsverfahren weiterentwickelt. In einem Abschnitt „Europäische Union“ sind die bundesverfassungsgesetzlichen Bestimmungen für die Teilnahme Österreichs an der Europäischen Union festgelegt. Artikel 23d B-VG regelt die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden²⁰¹.

²⁰¹ Siehe KIEFER, Andreas, Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuss der Regionen der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation, in: STAUDIGL, Fritz /

6.2.2.1.1 Information und Stellungnahmerecht

Der Bund hat die Länder unverzüglich über alle Vorhaben der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Ansprechpartner für den Bund ist die beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung eingerichtete Verbindungsstelle der Bundesländer.

In der politischen Praxis stellte sich jedoch heraus, dass Vorhaben, die von Österreich nach Brüssel gehen, von der Bundesseite erst dann als mitteilungspflichtig angesehen werden, wenn sie offiziellen Status erhalten, weil die Bundesregierung darüber einen offiziellen Beschluss fasst. Zu diesem Zeitpunkt sind die Vorarbeiten längst abgeschlossen und die politische Willensbildung beendet. Die Mitwirkung der Länder kann also nur mehr sehr peripher sein. Was die Vorhaben der EU hinsichtlich Österreich betrifft, verhindern die häufig sehr knappen Fristen der EU zuweilen einheitliche Stellungnahmen der Bundesländer, die auf mühsamem Weg zustande gebracht werden müssen, da den Ländern das Mehrheitsprinzip versagt ist²⁰².

6.2.2.1.2 Bindung bei einheitlichen Länderpositionen

Bei Vorliegen einer einheitlichen Stellungnahme zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Integration, das die Gesetzgebung der Bundesländer betrifft, ist der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden, wobei Ausnahmen bei zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen

FISCHLER, Renate, (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess, Verlag Braumüller, Wien, 1996, S 31ff

EDTSTADLER, Karl, Die zukünftige Rolle der Landesparlamente im Rahmen der europäischen Integration, in: PERNTHALER, Peter, (Hrsg.), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder, Verlag Braumüller, Wien, 1999, S 14

²⁰² Siehe SCHREINER, Helmut, a.a.O., 1998, S 22

möglich sind. Die außen- und integrationspolitischen Gründe können jedoch einem weiten Ermessensspielraum unterliegen.

6.2.2.1.3 Vertretung im Rat

Die Bundesregierung kann in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung einem von den Ländern namhaft gemachten Vertreter die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat der Europäischen Union übertragen.

Die Bundesregierung geht hierbei aber davon aus, dass es sich um Angelegenheiten handeln muss, mit denen auch Bundesangelegenheiten verknüpft sind. Sofern einem Ländervertreter die Mitwirkung im Rat übertragen ist, hat er diese „unter Beteiligung des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung und in Abstimmung mit diesem“ vorzunehmen. Die Bundesregierung behält also in diesen Fällen stets die Oberhand. Es ist davon auszugehen, dass in Angelegenheiten, die ausschließlich Gesetzgebungsfragen der Länder betreffen, eine Beteiligung der Länder an der Willensbildung im Rat nicht möglich ist. Nach Schreiner stehe der Ländervertreter, der nie allein auftreten dürfe, sowohl politisch als auch rechtlich unter dem Einfluss und der Kontrolle der jeweiligen Mitglieder der Bundesregierung²⁰³.

6.2.2.1.4 Verpflichtung zur Umsetzung von EU-Recht

Hinsichtlich der Kompetenz für die Durchführung des Gemeinschaftsrechtes in Mitgliedstaaten mit föderativem Aufbau sieht die EU keine Regelung vor. Art 5 Abs 1 EWGV verpflichtet die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit zu einer gemeinschaftskonformen Ausführung des Gemeinschaftsrechts, ohne die dafür zuständigen innerstaatlichen Organe zu bezeichnen. Die Bestimmung dieser Organe obliegt vielmehr weiterhin der innerstaatlichen Rechtsordnung, im Speziellen der innerstaatlichen Kompetenzverteilung²⁰⁴. Für das Gemeinschaftsrecht ist lediglich von

²⁰³ Siehe SCHREINER, Helmut, a.a.O., 1998, S 23

²⁰⁴ Siehe BURTSCHER, Wolfgang, EG-Beitritt und Föderalismus, Verlag Wilhelm Braumüller, Wien 1990, S 129f

Relevanz, dass der Zielsetzung der Richtlinie auf innerstaatlicher Ebene entsprochen wird. Das Gemeinschaftsrecht erfordert also keine Verlagerung der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen. Zu beachten ist dabei allerdings, dass bei Säumigkeit oder bei gemeinschaftswidriger Umsetzung von EG-Richtlinien durch die regionalen gesetzgebenden Körperschaften der Gesamtstaat als Völkerrechtssubjekt gegenüber der Gemeinschaft völkerrechtlich verantwortlich wird.

Die Länder sind also verpflichtet, in ihrem selbständigen Wirkungsbereich jene Rechtsakte zu setzen, die im Rahmen der Europäischen Integration erforderlich werden. Kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach und wird dies von einem Gericht der Europäischen Union gegenüber Österreich festgestellt, so geht die Zuständigkeit zur Erlassung der notwendigen Gesetze und Verordnungen auf den Bund über. Diese Maßnahme tritt außer Kraft, sobald das Land die rechtlichen Schritte gesetzt hat.

In der Praxis bereitet die Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Richtlinien im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern mitunter große Schwierigkeiten²⁰⁵. Oft sind neun oder gar zehn selbständige Durchführungsgesetze erforderlich, was zwangsläufig die Fehleranfälligkeit aus der Perspektive des Gemeinschaftsrechts erhöht. Da die Systematik des Gemeinschaftsrechts quer zur – extrem detaillierten und kasuistischen – österreichischen Kompetenzverteilung liegt, sind oft kompliziert aufeinander abgestimmte Durchführungsregelungen des Bundes und der Länder erforderlich.

²⁰⁵ MÜLLER, Johannes, Allgemeine Umsetzungsprobleme des EU-Rechts auf Landesebene, in: PERNTHALER, Peter, (HRSG.), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder, Verlag Braumüller, Wien, 1999, S 27ff

PERNTHALER, Peter, Kompetenzverteilung in der Krise, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 46, 1989, S 13f.

6.2.2.1.5 Landesbedienstete in der ständigen Vertretung Österreichs

Die Länder sind berechtigt, Mitarbeiter an die ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union zu entsenden. Dies erfolgt einerseits durch zwei Referenten aus dem Personalstand der Verbindungsstelle der Bundesländer, andererseits durch Entsendung von Landesbediensteten im Rahmen von Praktika oder befristeten Dienstzuteilungen.

6.2.2.1.6 Klageverpflichtung

Der Bund ist verpflichtet, bei rechtswidrigem Handeln oder Unterlassen von Organen der Europäischen Union in Angelegenheiten der Gesetzgebung der Länder auf Ansuchen eines Landes die in Betracht kommenden Rechtsbehelfe vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu ergreifen. Die Kosten sind von den Ländern zu tragen, die die Klage betreiben.

6.2.2.2 Die Koordination der Länderbeteiligung

Die Landeshauptleutekonferenz beschloss 1990 einen Ständigen Integrationsausschuss der Länder (SIL) zu installieren. Dabei wurde auch festgelegt, dass die Wahrnehmung der gemeinsamen Anliegen in Fragen der Europäischen Integration der Landeshauptleutekonferenz zukommt. In den SIL entsendet jedes Bundesland einen Vertreter, die in der Regel die Europabeauftragten der Länder sind.

Ziel der Länderbeteiligungs-Einrichtungen ist es, die zum Teil schwerwiegenden Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder auf die Organe der EU durch Regelungen über die Mitwirkungen der Länder bei der Rechtsfindung der Union zu kompensieren.

Rein rechtlich hat die Landeshauptleutekonferenz keine Möglichkeit der Abgabe von bindenden Stellungnahmen. Tatsächlich erfolgen aber alle wesentlichen Entscheidungen auf der Landeshauptleutekonferenz.

Generell muss festgestellt werden, dass die Europäische Integration die Möglichkeiten der Länder in der Gesetzgebung einschränkte und somit die

Landtage schwächte, die administrativen Möglichkeiten im Gesamtgefüge aber kaum veränderte²⁰⁶.

Um über die Entwicklungen, die sich auf europäischer Ebene vollziehen frühzeitig informiert zu sein und um alle Möglichkeiten der Einflussnahme rechtzeitig nutzen zu können, eröffneten einzelne Bundesländer Verbindungsbüros in Brüssel.

Die Aufgaben der Länderbüros in Brüssel²⁰⁷ umfassen die Berichterstattung über wesentliche neue Entwicklungen mit besonderen Auswirkungen das jeweilige Bundesland und seine Wirtschaft in Ergänzung zum offiziellen Informationsfluss, den Aufbau von Kontakten zu EU-Institutionen, die Beantwortung von konkreten Anfragen aus dem Bereich des jeweiligen Bundeslandes, die Beratung und Mitwirkung bei der Gestaltung von Besuchen aus dem jeweiligen Bundesland im engen Zusammenwirken mit dem Vertreter der österreichischen Bundesländer an der Mission, sowie Hilfestellung bei individuellen Anfragen und Anträgen der Bevölkerung des jeweiligen Bundeslandes und Projektbegleitung für Unternehmen.

6.2.2.3 Der Ausschuss der Regionen

Schon seit den frühen 1970er-Jahren praktizierten die österreichischen Länder grenzüberschreitende Zusammenarbeit, wirkten in interregionalen Gremien mit und verfolgten als Beobachter auch die Entwicklung in der Europäischen Union. In diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben sind die 1972 gegründete Arbeitsgemeinschaft Alpenländer

²⁰⁶ Siehe TSCHIRF, Matthias, Der Bundesstaat und die Europäische Integration, in: Schambeck, Herbert (Hrsg.), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Verlag Österreich, Wien, 1997, S 230

²⁰⁷ Siehe HEINZEL-SCHIEL, Elisabeth, Die Aufgaben der Länderbüros in Brüssel am Beispiel Verbindungsbüro des Landes Niederösterreich, in: STAUDIGL, Fritz / FISCHLER, Renate, (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess, Verlag Braumüller, Wien, 1996, S 20f

(ARGE ALP), die 1985 gegründete Versammlung der Regionen Europas und die 1989 ins Leben gerufene Konferenz „Europa der Regionen“.

Einzelheiten der ARGE ALP seien hier beispielhaft hervorgehoben:

Sie wurde 1972 gegründet, es war dies der erste regionale Zusammenschluss, der sich mit alpenspezifischen Problemen beschäftigte. Die teilnehmenden Regionen sind Bayern, Tirol, Graubünden, Südtirol, Lombardei, Vorarlberg und Salzburg.

Wichtigste Ziele und Aufgaben²⁰⁸:

- Erhaltung, Pflege und Förderung der alpinen Land- und Forstwirtschaft
- Abstimmung einer alpenländischen Raumordnung
- Koordination der Planungen und Baumaßnahmen im alpenüberquerenden Straßen- und Schienenverkehr
- Sicherung und Entwicklung der Alpen als europäische Erholungslandschaft
- Bewahrung und Pflege kultureller Traditionen und Beziehungen.

In den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sammelten Politiker und Beamte internationale Erfahrungen und bauten Netzwerke von Beziehungen auf, die die Arbeit im Ausschuss der Regionen erleichtern²⁰⁹.

²⁰⁸ Siehe WALCHER, Isabella, ARGE ALP – Neue Herausforderungen an die interregionale Zusammenarbeit nach dem EU-Beitritt Österreichs, in: STAUDIGL, Fritz / FISCHLER, Renate, (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess, Verlag Braumüller, Wien, 1996, S 1

²⁰⁹ Siehe KIEFER, Andreas, Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuss der Regionen der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation, in: STAUDIGL, Fritz / FISCHLER, Renate, (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess, Verlag Braumüller, Wien, 1996, S 30

Der Ausschuss der Regionen besteht aus acht Fachkommissionen, die für die folgenden Aufgabengebiete zuständig sind²¹⁰:

1. Regionalentwicklung, Wirtschaftsentwicklung, lokale und regionale Finanzen
2. Raumplanung, Landwirtschaft, Jagd, Fischerei, Forstwirtschaft
3. Verkehr und Kommunikationsnetze, Telekommunikation
4. Städtepolitik
5. Raumordnung, Umwelt, Energie
6. Bildung, Ausbildung
7. Europa der Bürger, Forschung, Kultur, Jugend, Verbraucher
8. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Sozialpolitik, Gesundheitswesen.

Dem Ausschuss der Regionen kommt im Rechtssetzungsprozess der Europäischen Union beratende Funktion in vier Fällen zu²¹¹:

1. Obligatorische Beratung in den Fachbereichen, in denen der EU-Vertrag eine Beratung durch den Ausschuss der Regionen vorsieht: Allgemeine berufliche Bildung, Jugend, Kultur, Gesundheitswesen, transeuropäische Netze, Verkehr, Telekommunikation, Energie, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt.
2. Stellungnahme auf Ersuchen des Rates oder der Kommission
3. Beratung parallel zum Wirtschafts- und Sozialausschuss
4. Der Ausschuss der Regionen kann immer, wenn er es für zweckdienlich erachtet, von sich aus eine Stellungnahme abgeben, auch in solchen Fällen, wo er nicht gehört werden muss, wodurch ihm ein Mittel zur Betonung seiner Autonomie zur Verfügung steht. Damit wird ihm die Möglichkeit eröffnet, sich zu allen die Regionen und Gemeinden interessierenden Fragestellungen zu äußern.

Hinsichtlich der Bewertung des Ausschusses der Regionen finden sich in der Literatur unterschiedliche Meinungen.

²¹⁰ Siehe KIEFER, Andreas, a.a.O., 1996, S 42f

²¹¹ Siehe KIEFER, Andreas, a.a.O., 1996, S 40

Kiefer sieht den Ausschuss der Regionen als Gremium von Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, das einen wichtigen Eckpunkt zugunsten einer engeren Zusammenarbeit von EU und regionalen sowie kommunalen Gebietskörperschaften darstellt. Der Ausschuss verfolge das Ziel, Gremien, die dem Bürger am nächsten stehen, nämlich die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, an der Verwirklichung der Europäischen Union zu beteiligen und so zur Schaffung eines Europa der Bürger beizutragen²¹².

Stein hingegen weist darauf hin, dass im geltenden Recht gemeinschaftsrechtlicher Regionalismus keine Stütze findet. Der Ausschuss der Regionen habe keine Entscheidungskompetenz. Wegen der ausdrücklichen Verpflichtung der in ihm versammelten Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf das „allgemeine Wohl der Gemeinschaft“ sei er von einer echten Länder- bzw. Regionenkammer weit entfernt. Länder und Regionen würden für ihren Entscheidungsbereich profitieren, wenn und solange das Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Mitgliedstaaten beachtet wird. Das ändere aber nichts daran, dass die Mitgliedstaaten und nicht deren Untergliederungen die „Partner der Gemeinschaft“ bleiben.

„Auch in die Bildung >grenzüberschreitender Regionen< sollten nicht zu hohe Erwartungen gesetzt werden. Aneinandergrenzende Gebietsteile verschiedener Staaten mögen gleichartige Probleme und Aufgaben haben, deren gemeinsame Lösung sich anbietet. Aber diejenigen Elemente, die sie zu einer wirklichen Region zusammenschmieden könnten, wie gemeinsame Geschichte, Tradition und Kultur oder geografische und wirtschaftliche Homogenität werden sich allenfalls in Ansätzen finden lassen. Vor allem aber bleiben die Gebietsteile eingebunden in ihre jeweilige nationale Rechtsordnung.“²¹³

²¹² Siehe KIEFER, Andreas, a.a.O., 1996, S 36

²¹³ STEIN, Torsten, Europäische Union Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, in: HILF, Meinhard / STEIN, Torsten /

Schick²¹⁴ ist der Ansicht, dass der Ausschuss der Regionen im Entscheidungsprozess der Europäischen Union eine untergeordnete, wenn nicht gar eine zu vernachlässigende Rolle spiele, denn seine Beschlüsse hätten nicht einmal aufschiebende Wirkung. Der Ausschuss der Regionen stelle damit eher eine offiziell unterstützte Lobby als ein parlamentarisches Gremium dar. Entscheidender als die Anhörungsrechte dürfte der institutionalisierte Zugang der Regional- und Kommunalvertreter zu Informationen und zu Entscheidungsträgern in Brüssel sein.

6.3 Resümee

Es gibt wenige Bereiche, in denen die ausschließliche Zuständigkeit zur Rechtssetzung bei der Europäischen Union liegt. Nach dem sogenannten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung hat die EU ihre Tätigkeit der Rechtssetzung aber auf mehr und mehr Politikfelder ausgedehnt, wobei EU-Recht dem nationalen Recht stets vor geht. Die Urteile des EuGH haben diese Tendenz im Allgemeinen verstärkt.

Für die österreichischen Landtage bedeutete der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine weitere Einschränkung ihrer von Anfang an bescheidenen Kompetenzen der Gesetzgebung. Ihre wichtigste Aufgabe scheint in der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Richtlinien der EU zu liegen, wobei die Regelungen der EU mitunter bereits außerordentlich detailliert sind.

Da die Gesetzesmaterie der Union der inkonsistenten und mitunter kasuistischen Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den österreichischen Ländern nicht folgt, gestaltet sich die Definition der Zuständigkeit mitunter als problembehaftet. Nicht selten müssen

SCHWEITZER, Michael / SCHINDLER, Dietrich, (Hrsg.), Europäische Union Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, Verlag De Gruyter, Berlin – New York, 1994, S 41f

²¹⁴ Siehe SCHICK, Gerhard, Doppelter Föderalismus in Europa, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, Nex York, Oxford, Wien, 2003. S 62f

Durchführungsbestimmungen zu einer Gesetzesmaterie nicht nur von den neun Bundesländern, sondern zusätzlich auch vom Bund erstellt werden. Politische Verlierer der Europäischen Integration sind die Bundesländer, vor allem die Landtage, wie generell die Gewaltenbalance zwischen Exekutive und Legislative einseitig zu Lasten der Parlamente verschoben wurde. Zwar wurde das Subsidiaritätsprinzip in den EU-Verträgen fest verankert, kann aber durch die begrenzte Einzelermächtigung unterlaufen werden.

Der Ausschuss der Regionen sichert in seinen Angelegenheiten zwar ein Recht auf Anhörung, nicht aber auf Mitbestimmung.

Die Notwendigkeit einer einheitlichen Konjunktur- Währungs- Steuer- und Sozialpolitik für die Staaten der Eurozone wird Bestrebungen für die Schaffung eines Kerneuropas, einer verstärkten Zusammenarbeit wie sie die Verträge von Amsterdam und Nizza vorsehen, verstärken. Die Realisierung dieses Vorhabens wird mit einem Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten, und im Falle Österreichs mit einem weiteren Verlust an Bedeutung der Landtage einhergehen, womit sie letztlich kaum mehr Gestaltungsmöglichkeiten haben werden als die Regionen des zentralistischen Einheitsstaates Frankreich²¹⁵.

²¹⁵ BODINEAU, Pierre, Le rôle politique européen des Conseils Régionaux en France, in: STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf, (Hrsg.) Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998, S 55ff

7 Kritische Betrachtung der Bundesstaatlichkeit Österreichs

Der Vergleich zwischen Deutschland, der Schweiz und Österreich hat gezeigt, dass die österreichische Bundesstaatlichkeit normativ am wenigsten den Theorien des Föderalismus entspricht. In diesem Kapitel werden negative Aspekte des Föderalismus aufgezeigt. Ferner werden in Reflexionen über die österreichische Verfassungswirklichkeit insbesondere die Argumente der Föderalisten kritisch beleuchtet.

7.1 Negative Aspekte der Bundesstaatlichkeit

7.1.1 Rechtfertigungsbedarf

Das bundesstaatliche Prinzip unterscheidet sich von den anderen Strukturprinzipien der österreichischen Verfassung vor allem dadurch, dass es zu ihm legitime Alternativen gibt. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind Grundvoraussetzungen für die Verfassung eines Staates moderner westlicher Prägung. Auch die Sozialstaatlichkeit, obwohl sie in der österreichischen Verfassung nicht erwähnt wird und folglich offiziell nicht zu den Prinzipien des Staates zählt, ist in der Gesellschaft tief verankert und in Europa letztlich ohne Alternative.

Bundesstaaten bilden demgegenüber unter den Mitgliedern der Europäischen Union die Minderheit. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten zählt zum Gegenmodell des bald mehr, bald weniger dezentralisierten Einheitsstaates. Bundesstaatlichkeit ist daher auf Rechtfertigung angewiesen.

Nach Wiederin²¹⁶ wäre dieser Legitimitätsdruck, der auf dem Bundesstaat lastet, selbst bei den Diskussionen des Österreich-Konvents spürbar gewesen. Zwar war die Unantastbarkeit der Bundesstaatlichkeit eine der Prämissen des Österreich-Konvents, dies habe aber keine Tabuisierung bewirkt. Der Bundesstaat sei in den Beratungen zwar nie in Frage gestellt worden, in den Köpfen seien die Alternativen aber durchaus erwogen worden. „Schon das Wissen darum, dass es in puncto Bundesstaat als bei der Demokratie und beim Rechtsstaat letztlich auch ganz anders ginge, macht einen wichtigen Unterschied.“²¹⁷

In ihren Rechtfertigungen weisen Föderalisten auch immer wieder auf die Vorteile des Bundesstaates hin: dass föderalistische Verwaltungsstrukturen – bei vergleichbaren Verwaltungsaufgaben - im Allgemeinen kostengünstiger als einheitsstaatliche Verwaltungen arbeiten;²¹⁸ dass der Wettbewerb zwischen den Ländern die Effizienz steigert²¹⁹; dass sie sach- und bürgernäher agieren, dass die Doppelung der Ebenen im Bundesstaat das Gesamtsystem stabilisiert und seine sonstigen Strukturprinzipien befördert, weil sie vertikale Gewaltenteilung, Verfeinerung der Demokratie und Schutz der Minderheiten zur Folge hat²²⁰.

Dies sind Argumente, die für föderalistische Systeme in der Ausgestaltung entsprechend den Theorien von Althusius oder Rougemont durchaus Geltung haben mögen, für die in Österreich praktizierte Bundes-

²¹⁶ Siehe WIEDERIN, Ewald, Bundesstaat neu, in: Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, 2004, S 50f

²¹⁷ WIEDERIN, Ewald, a.a.O., 2004, S 51

²¹⁸ Siehe PERNTHALER, Peter, Der österreichische Föderalismus im Spannungsfeld von ökonomischen Notwendigkeiten und politisch-historischer Identität. In: PERNTHALER, Peter / BUSSJÄGER, Peter (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Braumüller, Wien, 2001, S 22

²¹⁹ Siehe WEINGARTNER, Wendelin, Wettbewerb als Bedingung der Leistungsfähigkeit des Föderalismus. In: : PERNTHALER, Peter / BUSSJÄGER, Peter (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Braumüller, Wien, 2001, S 9

²²⁰ Siehe WIEDERIN, Ewald, a.a.O., 2004, S 52

staatlichkeit, die von den genannten Theorien jedoch in wesentlichen Punkten abweicht, aber kritisch hinterfragt werden müssen.

7.1.2 Labilität

„In der Theorie ist der Bundesstaat eine äußerst vertrackte Konstruktion.“²²¹ Nach der Staatenstaatstheorie ist der Bundesstaat ein Staat, der in sich aus weiteren Staaten besteht. Wiederins Kritik an dieser Definition lautet, dass dies schon aus logischen Gründen ausgeschlossen sei. Es gehe dabei um die Organisation von etwas letztlich Unmöglichem. Es sei der Versuch, eine neue Einheit zu schaffen, ohne die bisherigen Einheiten in ihr aufgehen zu lassen, es sei der Versuch, eine neue Ebene einzuziehen, ohne aber diese neue Ebene den bestehenden überzuordnen, es sei der Versuch, Föderalismus und Unitarismus in ein wechselseitiges Gleichgewicht zu bringen²²².

In der Praxis des Bundesstaates erweise sich dieses Gleichgewicht stets als labil, weil sowohl zentrifugale als auch zentripetale Kräfte an der Konstruktion zerrten. Schon allein der Umstand, dass mehrere Staaten gemeinsam einen neuen Staat bilden, ihre Staatlichkeit dabei erhalten bleibt und es weder Über- noch Unterordnung gibt, müsse zu außerordentlich labilen Machtverhältnissen führen. „Jede bundesstaatliche Organisation erzeugt Reibungsflächen, die Einheitsstaaten so nicht haben. Das erklärt letztlich auch den Rechtfertigungsdruck, der auf dieser Organisationsform lastet. Ihre Komplexität macht sie unter Effizienzgesichtspunkten prima facie suspekt.“²²³

7.1.3 Traditionsabhängigkeit

Nach Wiederin geht es im Bundesstaat grundsätzlich nicht um Effizienz oder Optimierung²²⁴, sondern um Tradition und Vielfalt. Sie steht und fällt

²²¹ WIEDERIN, Ewald, a.a.O., 2004, S 51

²²² Siehe WIEDERIN, Ewald, a.a.O., 2004, S 51

²²³ WIEDERIN, Ewald, a.a.O., 2004, S 51

²²⁴ Siehe WIEDERIN, Ewald, a.a.O., 2004, S 52

mit der Bereitschaft zur Bewahrung und dem Herausstreichen von Unterschieden. Ohne kulturelle, religiöse, sprachliche, mentalitätsmäßige, geografische oder sonstige Unterschiede, die sich zu verschiedenen Identitäten verdichtet haben, und ohne eine grundsätzlich positive Bewertung dieser Unterschiede gibt es keine Begründung für einen Bundesstaat. Seine Rechtfertigung leitet sich überwiegend aus der Geschichte ab.

Jacobs²²⁵ analysiert Kants Gedanken zur Freiheit, Vernunft und Traditionen und kommt zum Schluss, dass Traditionen deshalb so beständig sind, weil sie eingeübt und meist auch bewährt sind. Sie erleichtern das Leben, nicht jeder muss von vorne anfangen, man übernimmt das Erbe der Väter, weil man gar nicht anders kann.

Ebenso sollte aber auch die Kultur der Freiheit und Vernunft eingeübt und weitergegeben werden. Die Tradition der Kultur der Freiheit und Vernunft unterscheidet sich aber wesentlich von der anderen, historisch begründeten. Diese beansprucht, dass das Überlieferte auf Grund seiner Herkunft gilt, während die überlieferte Freiheit und Vernunft sich aus ihrem Inhalt legitimiert²²⁶.

Es liegt am Souverän, dem Bürger, überkommene Strukturen des Staates zu überprüfen, ob sie zweckmäßig und effizient sind und dem modernen Leben entsprechen oder nur vorhanden sind, weil „es immer schon so war“, und darauf als logische Konsequenz mit Druck eine Modifikation und gegebenenfalls eine Beseitigung dieser tradierten, kostspieligen und nicht zeitgemäßen Strukturen zu erwirken.

²²⁵ Siehe JACOBS, Wilhelm G., Die Staatsumwälzung und die Revolution der Denkart. Französische Revolution und Deutscher Idealismus. In: SCHUBERT, Venanz (Hrsg.), Wissenschaft und Philosophie, Band 7: Die Französische Revolution, EOS Verlag Erzabtei St. Ottilien, St. Ottilien, 1989, S 215ff – Jacobs bezieht sich dabei auf Kant, Immanuel, Der Streit der Fakultäten in drei Abschnitten. In: Kants gesammelte Schriften. Hg. von der Preußischen Akademie der Wissenschaften. Bd. 7, Berlin 1907

²²⁶ Siehe JACOBS, Wilhelm G., a.a.O., 1989, S 217f

7.2 Kritische Betrachtung der Rechtfertigungs-Argumente für die österreichische Bundesstaatlichkeit

Die Argumente der Rechtfertigung der Bundesstaatlichkeit, wie sie von Föderalisten genannt werden²²⁷ sind vielfältig, es sollen hier die häufigsten Thesen, wie sie von Esterbauer²²⁸ und Pernthaler²²⁹ angeführt werden, dargestellt und diskutiert werden.

7.2.1 Argument 1: Regionale Gewaltenteilung und Selbstbestimmung

Föderalismus bedeutet Machtverteilung und Gewaltenteilung zusätzlich zur traditionellen Gewaltenteilung in Gesetzgebung, Regierung (inklusive Verwaltung) und Rechtsprechung. Je weniger diese funktionale Gewaltenteilung wirksam wird, umso wichtiger wird die Verhinderung einer zentralistischen Gewaltenkonzentration, die Machtbegrenzung und die Vermehrung der Kontrolle durch den Föderalismus. Nach der Staatenstaatstheorie sind die Teilsysteme (Gliedstaaten) des föderativen Systems dem Gesamtsystem, wenn auch durch dieses beschränkt, gleichgeordnet und mit ihm Träger der Souveränität, so dass die Gewaltenteilung auch eine Souveränitätsteilung darstellt. Mit der Gewaltenteilung ist jedoch nicht unbedingt eine Gewaltenbalance gegeben. Bei echter Gewaltenteilung

²²⁷ Siehe WEBER, Karl, Kriterien des Bundesstaates, Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschlands und Österreichs, Wilhelm Braumüller, Wien, 1980, S 32ff; sowie die vielen Schriften des Instituts für Föderalismusforschung in Innsbruck

²²⁸ Siehe ESTERBAUER, Fried, Föderalismus aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: ESTERBAUER, Fried und THÖNI, Erich (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Signum Verlag, Wien, 1981, S 22ff

²²⁹ PERNTHALER, Peter: Der österreichische Föderalismus im Spannungsfeld von ökonomischen Notwendigkeiten und politisch-historischer Identität. In: Pernthaler, P., Bußjäger, P., (Hrsg): Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Braumüller, Wien, 2001, S 15ff

bildet die wechselseitige Weisungsunabhängigkeit eine Voraussetzung für eine ausgewogene Gewaltenbalance, wie sie z.B. In den USA existiert.

Der „Kooperative Föderalismus“ ist als Zusammenarbeit der Träger des Föderalismus in einander berührenden Zuständigkeitsbereichen zu verstehen, er sollte aber nicht als Ersatz für eine notwendig gewordene Reform der Gewalten und der Kompetenzverteilung werden. Außerdem verursacht der sogenannte kooperative Bundesstaat eine Schwerfälligkeit der politischen Entscheidungen und ein organisatorisches „Auswuchern“, das auch die Zurückdrängung der Parlamente und der Stimmbürger durch die Exekutiven samt ihren Fachbürokratien verstärkt²³⁰.

Kritische Anmerkungen:

Im Unterschied zu den Vereinigten Staaten von Amerika oder der Schweiz gab es in Österreich nie eine ausgewogene Gewaltenteilung oder Machtbalance im Sinne des Föderalismus. Die Struktur des österreichischen Bundesstaates baut auf den Fragmenten der Habsburgermonarchie auf, und die war ein dezentralisierter Einheitsstaat. Die Kompetenzen der österreichischen Landtage sind daher so eingeschränkt, die Rolle des Bundesrates als Kontrollorgan der Länder so unbedeutend, dass nur formal von einem Bundesstaat gesprochen werden kann. Durch den kooperativen Föderalismus, insbesondere durch die Landeshauptleutekonferenz, erfuhren die Landeshauptleute eine Aufwertung, die ihnen nach der Verfassung nicht zusteht, während die Bedeutung des Parlamentarismus insgesamt zurückging. Die österreichische Bundesstaatlichkeit stellt also parlamentarisch weder eine ausgewogene Gewaltenteilung noch eine Machtbalance dar, sie verschafft lediglich der Exekutive, den Landeshauptleuten, eine Machtfülle, wie sie in der Verfassung nicht vorgesehen ist.

²³⁰ Siehe ESTERBAUER, Fried, a.a.O., 1981, S 27f

7.2.2 Argument 2: Arbeitsteilung (Ausdifferenzierung staatlicher Aktivitäten)

Die staatliche Macht sollte nicht nur aufgeteilt werden, um eine Machtballung zu verhindern, sondern auch um eine sachgerechte Arbeitsteilung zwischen einer größeren, gesamtstaatlichen Gemeinschaft und kleineren, regionalen Teilgemeinschaften zu verwirklichen und damit ein leistungsfähiges System zu ermöglichen. Esterbauer²³¹ bringt damit zum Ausdruck, dass das föderative System hinsichtlich des Personal- und Sachaufwandes wegen der kleineren und überschaubaren Verwaltungsapparate den Vergleich mit der notwendigen, fast unübersichtlichen Aufblähung der Zentralbürokratie zentralistischer Systeme nicht zu fürchten braucht. Österreich sei für einen großen Teil der Aufgaben schon zu groß, um eine „Gigantonomie“ und Kostenexplosion genügend zu vermeiden. Ferner würden durch eine Vielzahl selbständiger Entscheidungszentren der Problemanfall verteilt und damit ein Problemstau, wie er bei einem einheitsstaatlichen Entscheidungszentrum und vor allem in der hochkomplexen modernen Gesellschaft entstünde, vermieden. Außerdem brächte die Dezentralisierung der Stellen für die Lösung der Aufgaben eine bessere Berücksichtigung der Erwartungen der Betroffenen und eine den jeweiligen Gegebenheiten angepasste Problemlösung mit sich, als dies durch entfernt liegende zentralstaatliche Entscheidungszentren, die mit den lokalen und regionalen Problemen weniger vertraut wären oder zumindest nicht ein solches Interesse hätten wie regionale Institutionen, möglich wäre.

Kritische Anmerkungen:

Die Behauptung, kleinere, überschaubare Verwaltungseinheiten arbeiteten effizienter als große zentrale, die zur Aufblähung der Bürokratie neigten, kann nicht bewiesen werden. In seinen ökonomischen Theorien (siehe das nachfolgende Kapitel dieser Dissertation) kommt Thöni zum Schluss,

²³¹ Siehe ESTERBAUER, Fried, a.a.O., 1981, S 30f

dass mit zunehmender Komplexität (auch auf Landesebene) der zu regelnden Prozesse Aufgaben, die eindeutige Kompetenzzuweisungen aufzeigen sollten, wegen einer Unzahl von Variablen in Modellen und Konditionalprogrammen nicht mehr ausführbar und damit hinsichtlich ihrer Optimierung nicht mehr eindeutig zuweisbar sind.

Es ist hingegen nicht einsichtig, dass die neunmalige gesetzliche Regelung oder neunmalige Umsetzung von EU-Richtlinien ein und derselben Angelegenheit effizienter sein sollte als eine einmalige für das gesamte Bundesgebiet Geltung habende Gesetzgebung.

Die Behauptung, bei zentraler Verwaltung käme es zu Problemstaus, wie sie bei Verteilung der Aufgaben auf Gliedstaaten nicht anzutreffen seien, ist nicht fundiert. Ein Vor-Sich-Herschieben von zu erledigenden Agenden ist eher ein Problem von Arbeitsorganisation als von Zentralisation oder Dezentralisation.

Das Argument, Österreich sei für einen großen Teil der Aufgaben schon zu groß um eine „Gigantonomie“ und Kostenexplosion zu vermeiden, erscheint als vollends über das Ziel hinausgeschossen: viele Gliedstaaten der USA (Kalifornien, Texas, New York, Florida, Illinois usw.) oder Deutschlands (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg) mit zum Teil wesentlich höherer Einwohnerzahl als Österreich sind zwar für die Verwaltung in Counties bzw. Bezirke untergeteilt, allerdings ohne für diese unterteilten Gebiete eine eigene Gesetzgebung zu benötigen.

7.2.3 Argument 3: Demokratie und Integration

Der Föderalismus verwirklicht mit den kleineren, überschaubareren und den Bürgern näheren und einsichtigeren Teilsystemen der Gliedstaaten mehr Demokratie als nur zentrale Demokratien großer Systeme, zumindest aber kann sie mehr Demokratie verwirklichen (wenn die Teilsysteme demokratisch organisiert und zum Volk offen genug sind). Aber auch ohne direkte Demokratie verleiht die größere Nähe zu den regionalen Institutionen des föderativen Systems dem Bürger mehr Gewicht als gegenüber zentralen Institutionen und den regionalen

Entscheidungen eine „publikumsorientiertere Problemlösung“, soweit es sich nicht um wirklich nationale Probleme handelt (Bürgernähe).

Schließlich bedeutet auch der vermehrte Zugang der Bevölkerung zum politischen System durch Gliedstaaten eine Vermehrung der Demokratie (durch mehr Wahlvorgänge zu voneinander unabhängigen gesamtstaatlichen und regionalen Institutionen), solange dieser vermehrte Zugang einer sachgerechten Gewalten- und Arbeitsteilung entspricht, da eine sachlich nicht gerechtfertigte Vermehrung der Zugänge der Bevölkerung zu politischen Institutionen nicht nur nichts bringt, sondern auch dem Ansehen der Demokratie schadet²³².

Mit der Vermehrung und Verstärkung wechselseitiger Kontrollmöglichkeiten voneinander unabhängiger föderativer und gliedstaatlicher Institutionen wird die demokratische Substanz gesichert und gestärkt. Überdies können die kürzeren und transparenter zu haltenden Entscheidungswege regionaler Entscheidungsprozesse mehr Demokratie herbeiführen als einheitsstaatliche Systeme.

Ethnopolitische zentrifugale Kräfte, wie beispielsweise in Quebec oder im Schweizer Jura können in Föderationen eher abgefangen werden. Die besondere Integrationsfunktion des bundesstaatlichen Föderalismus zeigt sich im freiwilligen Zusammenschluss unabhängiger Staaten, wie bei der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika oder der Europäischen Union. Esterbauer sieht darin die Notwendigkeit einer stärkeren Föderalisierung der Nationalstaaten einerseits und einer Föderalisierung derselben zur Europäischen Union.

Kritische Anmerkungen:

Die Qualität einer Demokratie hängt nicht nur von Zentralisierung oder Dezentralisierung ab. Auf Bundes- und Länderebene der repräsentativen Demokratie Österreichs wird direkte Mitbestimmung der Bevölkerung bis auf wenige Ausnahmefälle nicht ausgeübt.

²³² Siehe ESTERBAUER, Fried, a.a.O., 1981, S 39f

Als eines der wichtigsten Argumente für die österreichische Bundesstaatlichkeit wird immer wieder Bürgernähe genannt. Bürgernähe sollte wohl als Eingehen auf die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger, ein Verstehen ihrer Eigenheiten und Vorstellungen, wie es einem örtlich und kulturell Fernstehenden fremd sein müsse, verstanden werden, die weitgehende Servicebereitschaft und eine beschleunigte Abwicklung der Geschäftsfälle für den Bürger umfasst.

Der damalige Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Lothar Späth, hat 1979 darauf hingewiesen, dass dem demokratischen Motiv der Bürgernähe eines Landesparlaments, die stärker ist als gegenüber einem Bundesparlament, eine kritische Elle angelegt werden müsse. Man müsse sich unvoreingenommen fragen, wieweit der Bürger wirklich dem Landes- oder auch dem Kommunalparlament näher als dem Bundesparlament ist, das unter Umständen durch größere publizistische Wirkung anziehender sein kann. Man dürfe sich nicht blindlings auf das Gesetz der kleineren Zahl versteifen, sondern müsse belegen, dass das föderalistische System effizienter arbeitet, weil es problemnäher entscheidet und akzeptabler erscheint, weil seine Entscheidungen transparenter sind²³³.

Die Welt von heute wird aber in Bezug auf die räumlichen Entfernungen immer kleiner. Distanzen werden schneller und sogar zeitlos überbrückt. Noch nie hat es in der Geschichte der Menschheit so umwälzende Veränderungen gegeben wie seit der Erstellung der österreichischen Verfassung 1920 bis heute. Die Allgegenwart der Massenmedien Presse, Rundfunk, Fernsehen, Internet, Mobiltelefon, Videokonferenzen, die modernen und jederzeit verfügbaren Verkehrsmittel haben der Bürgernähe eine neue Bedeutung, losgelöst von der räumlichen Entfernung, gegeben. Im Bedarfsfall wird ein entlegenes Tal in Tirol heute von Wien aus schneller erreicht als 1920 von Innsbruck.

²³³ Siehe SPÄTH, Lothar, Die Chancen der Vielfalt, Der Föderalismus als moderne Staatsform, Verlag BONN AKTUELL, Stuttgart, 1979, S 57

Die Menschen ändern sich, sie werden gebildeter; Zwei- und Dreisprachigkeit sind keine Seltenheit; die Mobilität und der Massentourismus gibt Einblick in fremde Kulturen und bewirkt ein gewisses Verschmelzen zu einer Weltkultur, wobei aber als Basis die (hoffentlich nicht verkitschte) Kultur des eigenen Ursprungs durchaus erhalten bleiben kann. Eine immer umfangreichere Vermischung und gegenseitige Durchdringung der Rassen, sozialen Gruppen und Nationalitäten greift um sich.

Damit ändern sich auch die Vorstellungen und Bedürfnisse der Menschen. Der moderne, weltgewandte Bürger, wie auch international agierende Unternehmen lehnen kleinräumig geltende gesetzliche Regelungen, da sie nicht ihrer Denkungsart entsprechen bzw. einer effizienten Durchführung von Geschäften entgegenstehen, ab. Sie erwarten eine österreich-, wenn nicht europaweit einheitliche Gesetzgebung und Verwaltungspraxis. Wiederin bringt es auf den Punkt:

„Kaum jemand bringt mehr für unterschiedliche Standards [der Bundesländer, Anm. des Verf.] in den Bauordnungen, bei der Entsorgung von Abfällen, bei Fischereikarten oder für Ausbildung von Tagesmüttern Verständnis auf. [...] In den Hearings, die der [Österreich-, Anm. des Verf.] Konvent veranstaltet hat, ist schließlich mit viel Engagement die Übertragung der Tierschutzkompetenz, der Behindertenschutzkompetenz, der Naturschutzkompetenz, der Raumordnungskompetenz sowie einer umfassenden Kulturförderungskompetenz an den Bund verlangt worden. Forderungen nach Überstellung von Angelegenheiten in die Gesetzgebung der Länder habe ich hingegen keine einzige gehört. Nicht einmal die Länder selbst treten mit Nachdruck für eine Verstärkung der legislativen Zuständigkeiten ein. Und spätestens dann, wenn die Rede auf Besteuerungsrechte kommt, winken sie dankend ab.“²³⁴

²³⁴ WIEDERIN, Ewald, Bundesstaat neu, in: Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, 2004, S 50f

Anna Maria Hochhauser²³⁵ verweist im Zusammenhang mit den Vollzugskompetenzen in der bundesstaatlichen Realität auf die immer wieder auftretenden bürokratischen Überbelastungen der Wirtschaftstreibenden, deren Sinnhaftigkeit nicht wirklich ersichtlich ist. So bedürfen bestimmte übergroße und überschwere Spezialtransporte der Bewilligung des Landeshauptmannes, in dessen örtlichen Wirkungsbereich sie durchgeführt werden sollen, was logisch ist, denn es ist auf die jeweils bestehenden örtlichen Gegebenheiten bedacht zu nehmen, was naturgemäß der jeweilige Landeshauptmann besser, weil näher am Geschehen, als ein ferner Bundesminister, beurteilen kann. Probleme können allerdings bei Transporten, die Landesgrenzen überschreiten, insofern entstehen, als die in den betroffenen Ländern erteilten Auflagen nicht immer zusammenpassen und der dadurch entstehende Koordinationsaufwand enorm sein kann. Damit wird die „Bürgernähe“ der regionalen Verwaltungen ins Gegenteil gedreht.

Abschließend soll noch ein Beispiel von „Bürgernähe“ oder „direkter Mitbestimmung“, wie sie in Niederösterreich verstanden wird, vorgestellt werden:

Im Jahr 2001 wurden von der „NÖ Landesakademie“²³⁶ erstmalig Umfragen zum Thema „Zukunft für Alle“ durchgeführt, an der 52.000 Personen (von zirka 1,15 Millionen Wahlberechtigten in Niederösterreich - Beteiligung also unter 5%) teilnahmen. Es war die größte Bürgerbeteiligungsaktion, die es in einem österreichischen Bundesland je gegeben hat²³⁷. Aus dieser Umfrage wurde das Konzept „Strategie

²³⁵ Siehe HOCHHAUSER, Anna Maria, Bundesstaat neu. In: Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, 2004, S 84f

²³⁶ Die NÖ Landesakademie ist gemäß Landesgesetz eine Einrichtung öffentlichen Rechts, und sie ist die Zukunftsakademie des Landes Niederösterreich

²³⁷ Siehe das Beiblatt zur Befragung 2007. Für den Inhalt verantwortlich: NÖ Landesakademie St. Pölten

Niederösterreich“ erarbeitet, der Öffentlichkeit in fünf Regionalkonferenzen vorgestellt und diskutiert. Im Jahre 2004 wurde das Ergebnis als NÖ Landesentwicklungskonzept von der Landesregierung einstimmig beschlossen. Wie es scheint, ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, wenngleich es sich bei dieser „Strategie Niederösterreich“ offenbar nur um Angelegenheiten der Verwaltung handeln konnte, denn sonst hätte sie ja vom Landtag als Gesetz beschlossen werden müssen.

Im Februar 2007 wurden neuerlich Fragebögen „Zukunft für Alle“, die große Bürgerbeteiligungsaktion des Landes Niederösterreich, ausgesendet.

Diese Befragung wurde mit einem Preisausschreiben (die Preise wurden von Sponsoren beigestellt), wobei ein Auto als Hauptpreis ausgeschrieben wurde, gekoppelt. Dies wohl deshalb, um den Anreiz zur Teilnahme zu steigern, da die Fragen so generell gehalten waren, dass die Antwort gleichsam vorprogrammiert war und das Ergebnis ohne Aussagekraft bleiben musste. Die Themen, für die sich Niederösterreich in den nächsten Jahren einsetzen wollte und die mit „sehr wichtig“ bis „sehr unwichtig“ beurteilt werden sollten, lauteten:

- Modernisierung: Innovationen, Technologie, Wissenschaft
- Wirtschaftsstandort und Arbeitsplätze
- Qualifizierung der Menschen: Talentförderung, Ausbildung, Jugendarbeitsplätze, ...
- Unterstützung für Kinder und Jugendliche
- Lebensqualität für die ältere Generation
- Umwelt und Natur
- Wohlfühlen, Gemeinschaft, Kultur
- Gesundheitswesen und gesundes Leben
- Soziale Fürsorge und Hilfe
- Dorf- und Stadterneuerung
- Mobilität und Verkehr
- Sicherheit in Niederösterreich
- Land- und Forstwirtschaft

- Zusammenarbeit mit europäischen Partnern und Regionen
- Zusammenarbeit mit Wien

Zusätzlich waren Ideen, Anregungen und Vorschläge für eine gute Landesentwicklung gewünscht.

Diese Art der Umfragen haben nichts mit Direkter Demokratie, dargestellt in Rougemonts Theorie der Regionen (siehe Kapitel 3.2 dieser Dissertation), in der über konkrete Projekte, deren Vor- und Nachteile sowie Kosten, entschieden werden soll (etwa derart: sollen wir Zuschüsse zu einer völlig unrentablen Nebenbahn streichen, worauf die ÖBB die Linie einstellt, um für das eingesparte Geld ein Schulzentrum mit spezieller Sportförderung zu errichten?), zu tun. Die Umfrage der NÖ Landesakademie stellt dem gegenüber eine reine Alibi- und PR-Aktion der niederösterreichischen Landesregierung dar. Eine einzige Frage, ob Niederösterreich effiziente und moderne Politik machen sollte, hätte den gleichen Effekt. Die Verbindung mit einem Preisausschreiben sollte großes Interesse vortäuschen und die Beteiligung hoch halten.

Dass „Bürgernähe“ ein gern und häufig verwendeter Begriff ist, wenn es darum geht, die Vorteile der Politik der Länder hervorzuheben, und dieser etwas schwammige Begriff gleichsam als ein Kriterium für ausschließliche Landeskompetenz herausgestellt wird, veranlasste den ehemaligen Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Ludwig Adamovich anlässlich einer Diskussion im Rahmen des Österreich-Konvents zur Feststellung „Man soll mir bitte eine Materie sagen, von der man nicht behaupten kann, dass sie bürgernah ist und umgekehrt. Ich halte das nicht wirklich für ein taugliches Instrument der Kompetenzverteilung [...]“.²³⁸

Richtig verstandene Bürgernähe kann aber nur praktiziert werden, wenn Ansichten und Meinungen der Bürger zu Problemstellungen den die politische Macht Innehabenden bekannt sind. Dieser Informationsgewinn kann aber nur durch Direkte Demokratie erfolgen.

²³⁸ ADAMOVICH, Ludwig, Diskussionsbeitrag zum Thema Bundesstaat neu. In: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, Wien – Graz, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2004, S 90

7.2.4 Argument 4: Stabilität und Konfliktregelung

Durch das System der auf Gewaltenteilung beruhenden Kontrollen und Ausgleiche, durch seine Selbstbestimmungsfunktion, aber auch durch die Integrationswirkung und den Ausgleich der Spannungen zwischen den zentripetalen und zentrifugalen Kräften in einer Art offener Dialektik und pluralistischer Synthese dienen der Föderalismus und seine bundesstaatliche Ausformung einer Systemstabilisierung sowie der Vermeidung, der Kanalisierung und dem Abbau von Konflikten²³⁹. Wenn sich vom Gesamtsystem unterscheidende regionale gesellschaftliche und ideologische Mehrheiten nicht ausreichend repräsentiert fühlen, kann der Mangel an politischer Identität mit dem Gesamtsystem zur weiteren Entfremdung von Teilgemeinschaften und sogar zum Bruch mit dem Gesamtsystem führen. Ethnische Unterschiede erfahren in besonderer Weise durch eine Ausdifferenzierung in Teilsysteme bei gleichzeitiger Einheit eine Stabilisierung und permanente Konfliktregelung. Selbst eine nicht auf ethnischen Kriterien sondern nur auf historischer Tradition beruhende föderative Gliederung entspricht durch die Vermehrung von Demokratie und die Vermeidung und den Abbau von Konflikten einer „rationalen“ und nicht nur „historischen“ Föderalismusauffassung.

Kritische Anmerkungen:

Die vorgebrachten Argumente sind valid, wenn in einem Staat starke zentrifugale Kräfte wirksam sind. Für Österreich trifft dies aber nicht zu. Österreich ist nach ethnischen, religiösen, sprachlichen, kulturellen Maßstäben relativ homogen (siehe Kapitel 5).

Die österreichische Bevölkerung hat über ihre Verfassung (und damit über die Bundesstaatlichkeit) nie abgestimmt. Heute durchgeführte politische Umfragen über die Abschaffung des Bundesstaates brächten wahrscheinlich in allen Bundesländern eine enorme Mehrheit für seine Beibehaltung, „denn wir fühlen uns als Tiroler, Steirer oder Wiener und

²³⁹ Siehe ESTERBAUER, Fried, a.a.O., 1981, S 43

sehen uns als Landesbürger durch die Landeshauptleute an der Spitze repräsentiert.“²⁴⁰

Unter Bedachtnahme konkreter Lebenszusammenhänge könnte sich das Bild jedoch erheblich ändern. Bei entsprechender Fragestellung können völlig andere Ergebnisse erwartet werden, denn das Bedürfnis nach Vielfalt in der Sache, ohne das auf Dauer kein Bundesstaat bestehen kann, scheint in Österreich begrenzt zu sein. Eine für das ganze Bundesgebiet einheitliche Gesetzgebung und einheitliche Verwaltungspraxis werden erwünscht²⁴¹.

7.2.5 Argument 5: Föderalistische Machtbalance

Die Funktionen des Föderalismus erfahren durch eine möglichst weitgehende Machtbalance zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften, zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, ihre optimale Entfaltung und pluralistische Synthese, etwa zwischen Integration und Selbstbestimmung. Vor allem aber kann eine Balance zwischen mehreren höchsten Entscheidungsträgern eines politischen Systems dessen wirksamere Kontrolle durch bessere Verhinderung von Machtmissbrauch und wirksameren Einsatz vorhandener Kontrolleinrichtungen ermöglichen. Dagegen bedeutet weitgehende Machtkonzentration einen Verlust an Demokratie. Der unitarische Bundesstaat, ein Bundesstaat ohne föderalistische Machtbalance, ist gekennzeichnet durch einen Mangel an Ausgleich zwischen zentripetalen und zentrifugalen Kräften und kann damit nur mehr als formal föderalistisches System bezeichnet werden; dennoch fordert es die zentrifugalen Kräfte immer noch weniger heraus als ein wirklicher Einheitsstaat.

Durch die Gewaltenteilung, besonders durch eine sachgerechte Arbeitsteilung des bundesstaatlichen Systems auf originäre und untereinander gleichgeordnete Träger der staatlichen Souveränität, wird

²⁴⁰ WIEDERIN, Ewald, Bundesstaat neu, in: Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, 2004, S 57

²⁴¹ Siehe WIEDERIN, Ewald, a.a.O., 2004, S 57f

eine grundlegende Voraussetzung für eine wirksame Machtbalance geschaffen.

Kritische Anmerkungen:

Wegen der relativen Bedeutungslosigkeit der österreichischen Landtage kann eine Machtbalance auf parlamentarischer Basis nicht gegeben sein. Die einzigen wesentlichen Machtfaktoren in den Ländern stellen die Landeshauptleute dar, also Exekutivorgane. Machtkonzentration bei der Exekutive bedeutet aber Mangel an Demokratie und wirft die Frage nach Bedeutung und Sinnhaftigkeit von Landtagswahlen auf.

7.2.6 Argument 6: Leistungsfähigkeit des föderativen Systems

Nach Esterbauer wurde unter einer wirksamen Verwaltung lange Zeit nur der Aspekt eines möglichst geringen Sach- und Personalaufwandes, der bloßen Wirtschaftlichkeit im engeren Sinne verstanden²⁴². Dieser Begriff müsse allerdings in seiner erweiterten Bedeutung, die auch „hoher Wirkungsgrad“ umfasst, gesehen werden. „Dezentralisation beinhaltet bereits die Möglichkeit einer Steigerung der Effizienz des politischen Systems. Sohin ist auch mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht bloß die Möglichkeit einer freiheitsvermehrenden Bürgernähe, sondern auch der Leistungssteigerung verbunden.“²⁴³ Die Effizienz des föderativen Systems ergäbe sich vor allem aus einer sachgerechten Arbeitsteilung und aus dem Ausmaß einer föderalistischen Machtbalance.

Von Bedeutung seien dabei auch die Größenordnungen der Gliedstaaten. Verschiedene Leistungskriterien sprächen sowohl hinsichtlich der Flächen als der Bevölkerungszahl für größere oder kleinere Einheiten. Die wichtigsten Maßstäbe für den Bürger dabei wären zumutbare Entfernung der Bürger von den Orten an denen die Leistung erbracht würde, eine einfache, übersichtliche und leistungsfähige Verwaltung, die Erfüllung möglichst zahlreicher Aufgaben, ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl

²⁴² Siehe ESTERBAUER, Fried, a.a.O., 1981, S 50f

²⁴³ ESTERBAUER, Fried, a.a.O., 1981, S 50

der Bevölkerung und damit die Festigung der Demokratie. Die Überlegungen solcher Idealgrößen politischer Systeme für die Erfüllung bestimmter Aufgaben wären allerdings hypothetisch, denn es sei kaum möglich, Grenzen der Länder zu verändern. Wenn Wagener²⁴⁴ auf eine Mindest- oder Optimal-Größenordnung für Wirtschaftsstrukturverbesserung, Kommunalaufsicht, regionale Polizeieinheiten oder Industrie- und Handelskammern von vier Millionen Einwohnern komme²⁴⁵, wären für Österreich nur zwei Gliedstaaten notwendig, wogegen aber historische, subethnische und sonstige Kriterien sprächen. Die Maßstäbe „zumutbare Entfernungen für Bürger“, „einfache und übersichtliche Verwaltung“, „starkes Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung“, usw. spräche aber ohnehin für kleinere Länder; damit hätten die österreichischen Länder wiederum die richtige Größe.

„Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die neun österreichischen Bundesländer bei Berücksichtigung aller Maßstäbe einer politischen und administrativen Leistungsfähigkeit eine weitgehend optimale und ausgewogene Größenordnung aufweisen, so dass ihre Verstärkung nicht nur vertretbar erscheint, sondern auch erfolgen muss, um ihre für das politische System so wichtigen Funktionen in ausreichendem Maße zum Tragen zu bringen.“²⁴⁶

Kritische Anmerkungen:

Wettbewerb

Die Behauptung Esterbauers, dass die Dezentralisation bereits eine Steigerung der Effizienz des politischen Systems beinhalte und somit mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht bloß die Möglichkeit einer freiheits-

²⁴⁴ Siehe WAGENER, Frido, *Neubau der Verwaltung*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 41, Duncker & Humblot, Berlin, 1969, S 482, Übersicht 49

²⁴⁵ Bei der Bewertung der Gesamtheit der Verwaltungsaufgaben errechnet Wagener eine optimale Einwohnerzahl von 8 –14 Mill. Menschen pro Gliedstaat. Siehe WAGENER, Frido, a.a.O., 1981, S 556

²⁴⁶ ESTERBAUER, Fried, a.a.O., 1981, S 59

vermehrten Bürgernähe, sondern auch der Leistungssteigerung verbunden sei, kann nicht bewiesen werden.

Pernthaler bedauert, dass die derzeitige österreichische Rechtslage mit der mittelbaren Bundesverwaltung sowie dem Fehlen der fiskalischen Äquivalenz einen wünschenswerten regionalen Wettbewerb nicht zulasse. Es sei erwiesen, „dass europäischer und globaler Wettbewerb die regionale Wirtschaftspolitik geradezu als Ordnungsfaktor voraussetzt und die wirtschaftliche Struktur und Leistungsfähigkeit von Regionen ganz wesentlich von den politischen Rahmenbedingungen und Ordnungsentscheidungen abhängen, welche die Unternehmen in den untereinander im europäischen und globalen Wettbewerb stehenden Regionen vorfinden. Ganz wesentlich sind dabei nicht nur rein ökonomische Aspekte wie Infrastruktur, Steuerbelastung, Arbeitskosten u.ä., sondern auch das sozialpolitische Klima, die bürokratischen Verfahrensabläufe und nicht zuletzt die allgemeinen Lebensbedingungen einer Region, welche die regionalen Standortentscheidungen von Unternehmen beeinflussen.“²⁴⁷

Diesem Standpunkt können zwei Argumente entgegengehalten werden:

Einmal, dass erst im Juli 2007, der österreichische Vizekanzler und Finanzminister Molterer den Vorschlag einer größerer Steuerautonomie für die Länder unterbreitet hat, den die Landeshauptleute allerdings, wie bereits mehrere Male vorher, ablehnten.

Zweitens könnte der regionale Wettbewerb zu unerwünschtem Steuerdumping führen, wie es derzeit zwischen den Staaten der Europäischen Union zu beobachten ist: Netto-Empfängerländer wie die Slowakei oder die baltischen Staaten werben mit niedrigen Steuersätzen große Unternehmen von Netto-Zahlerländern (die höhere Steuersätze haben und davon letztlich auch die Netto-Empfängerländer finanzieren)

²⁴⁷ PERNTHALER, Peter: Der österreichische Föderalismus im Spannungsfeld von ökonomischen Notwendigkeiten und politisch-historischer Identität. In: Pernthaler, P., Bußjäger, P., (Hrsg): Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Braumüller, Wien, 2001, S 20f

ab. Diese Politik führte dazu, dass internationale Konzerne heute kaum noch zum Steueraufkommen der Nationalstaaten beitragen.

Ein Beispiel für stärkstes innerstaatliches Steuerdumping liefert die Schweiz²⁴⁸: In Werbeprospekten werben die in der malerischen Landschaft rund um den Vierwaldstättersee gelegenen Kantone Schwyz, Zug und Nidwalden mit niedrigen Steuersätzen. Nirgendwo in Europa müssten Bürger und Unternehmen so wenig an den Staat zahlen wie in den Innerschweizer Steueroasen.

Diese Kantone sorgen für einen anhaltenden Steuerstreit auch mit der Europäischen Union, der die Billig-Paradiese im Herzen der Schweiz nicht willkommen sind. Die EU stört vor allem das sogenannte Pauschalsteuerabkommen, also Erleichterungen für superreiche Nicht-Schweizer. Laut Spiegel sollen davon 4000 Ausländer profitieren, was einen neuen Rekord darstelle. Im Schnitt sollen Steuerflüchtlinge wie Formel-1-Star Michael Schumacher oder Milchbaron Theo Müller umgerechnet nur 60.000 Euro an den Schweizer Fiskus abführen.

„Im Unterschied zu EU-Staaten wie Deutschland oder Frankreich erhebt die Schweiz auf mehreren Ebenen Steuern. Jeder Kanton, jede Stadt, selbst jedes Dorf verfolgt im Prinzip eine eigene Steuerpolitik. Die Folge ist ein gnadenloser Steuerwettbewerb, der innerhalb der Schweiz zur sozialen Zerreißprobe wird.“²⁴⁹

In einer Region mit einer Fläche von knapp 5000 km² wird der mittlere Kanton Luzern gleich von vier Steuerparadiesen eingekesselt. Clevere Gutverdiener arbeiten in Zürichs lukrativer Finanzbranche, wohnen steuergünstig in der Innerschweiz, und wenn sie abends ausgehen, fahren sie nach Luzern. Das vom französischen Architekten Jean Nouvel konzipierte Kultur- und Kongresszentrum Luzern beeindruckt durch sein gewaltiges, über den See ragendes Dach, einen erstklassigen Konzertsaal

²⁴⁸ Siehe SOUKUP, Michael, Steuerwettbewerb spaltet die Schweiz. In: DER SPIEGEL, 25.06.2007, Online Dokument unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,489780,00.html>, Zugriff am 25. Juni 2007

²⁴⁹ SOUKUP, Michael, a.a.O.

- und hohe Betriebskosten; doch Nidwalden, Zug und Schwyz haben bis heute keinen einzigen Franken beigesteuert.

Vom Steuerwettbewerb profitieren hauptsächlich Höchstverdiener mit jährlichen Einkommen von mindestens 120.000 Euro. Erst ab diesem Betrag lohnt es sich, aus Steuergründen den Kanton zu wechseln, da bei niedrigeren Einkommen die Umzugskosten und die höheren Wohnkosten, bedingt durch die von den Superreichen in die Höhe getriebenen Immobilienpreise, die eingesparten Steuern übersteigen.

„Während die Alteingesessenen immer weniger bezahlbare Wohnungen finden, schießen überall Reichenghettos aus dem Boden. In Nidwalden fressen sich geschmacklose Villen den Berg hinauf, Obwalden liebäugelt mit der Einrichtung einer Sonderbauzone für Reiche, und in Zug macht der Protz selbst vor Naturdenkmälern nicht halt: Im wunderschön am Zugersee gelegenen Schlosspark St. Andreas bauen die Basler Stararchitekten Herzog & de Meuron Luxuswohntürme für 50 Millionen Franken.“²⁵⁰

Die Größe der Gliedstaaten

In seiner Untersuchung der auf die Verwaltung bezogenen optimalen Größe eines Bundeslandes der alten BRD (Westdeutschland), kommt Wagener zu Einwohnerzahlen zwischen acht und vierzehn Millionen Menschen²⁵¹. Er schlägt vor, die damals neun (West-Berlin war bei der Studie ausgeklammert) deutschen Bundesländer auf fünf („Norddeutschland“, „Rheinland-Westfalen“, „Rheinland-Hessen“, „Baden-Württemberg“, „Bayern“) zu reduzieren.

Die Neugliederung des Bundesgebietes entspräche eigentlich einem Verfassungsauftrag, der in dem neuen Grundgesetz (Art. 29) von 1949 festgelegt, aber nicht durchgeführt worden war, weil jede Gebietsveränderung im parlamentarischen, parteiendominierten Staat eine Umverteilung politischer Macht zur Folge hat, und darüber keine

²⁵⁰ SOUKUP, Michael, a.a.O.

²⁵¹ Siehe WAGENER, Frido, a.a.O., 1969, S 556

Einigung zu erzielen war²⁵². Als Folge wurde 1976 diese Muss- in eine Kann-Bestimmung der Verfassung geändert²⁵³. In der ursprünglichen Fassung dieser Bestimmung, deren Ziel es war, zu gewährleisten, dass die Länder die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können, waren die Richtbegriffe „landmannschaftliche Verbundenheit“, „geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge“, „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit“, „Leistungsfähigkeit bei der Erfüllung der Aufgaben“ und „soziales Gefüge“ genannt worden, die berücksichtigt werden sollten, wenn neue Länder gebildet werden sollten. Allmählich setzte sich jedoch die Auffassung durch, dass die Merkmale „Größe“ und „Leistungsfähigkeit“ der Länder unbedingten Vorrang vor den anderen Richtbegriffen erhalten

²⁵² Die Länderbildung in Deutschland wurde nicht maßgeblich durch die Deutschen selbst vorgenommen, sondern im Wesentlichen durch die Interessen der Besatzungsmächte und durch Zufälligkeiten. Beispiele:

„Wenn die amerikanische Besatzungszone nicht im Süden gelegen und wenn ferner die Amerikaner nicht einen Nachschubhafen gefordert hätten, dann würde es wahrscheinlich kein selbständiges Land Bremen geben. Dies wäre heute eine Selbstverständlichkeit.“ (JENKIS Helmut, Schwächung oder Stärkung des Föderalismus? In: ECKART, Karl / JENKIS, Helmut (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin, 2001, S 98).

Durch Verordnung der Britischen Militärregierung wurde das Land Niedersachsen aus den Ländern Oldenburg, Braunschweig, Schaumburg-Lippe und der ehemals preußischen Provinz Hannover gegründet. (Siehe JENKIS Helmut, a.a.O., 2001, S 97)

Der deutsche Verfassungsgeber sah sich, auch ermahnt durch die Militärgouverneure, veranlasst, einen funktional auf zumindest annähernder Gleichwertigkeit und Leistungsfähigkeit der Glieder des Systems ausgerichteten Bundesstaat zu schaffen, der auf Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse abzielt (Siehe LEONARDY, Uwe, Die Neugliederung des Bundesgebietes: Auftrag des Grundgesetzes. In: ECKART, Karl / JENKIS, Helmut (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin, 2001, S 34f)

²⁵³ Siehe RUTZ, Werner, Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Länder. Ein Gesamtkonzept für den Gebietsstand nach 1990, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995, S 9ff

müssten²⁵⁴. „Nach der auch heute vorherrschenden Auffassung können nur große und leistungsfähige Länder die ihnen obliegenden Aufgaben wahrnehmen und damit die föderale Grundordnung des Staates dauerhaft gewährleisten.“²⁵⁵

Nach der Wiedervereinigung 1990 ergibt ein Neugliederungsvorschlag für das nunmehr vergrößerte Staatsgebiet Deutschlands acht Bundesländer²⁵⁶.



Abbildung 10: **Vorschlag zur Neugliederung der Bundesrepublik
Deutschland – Acht-Länder-Lösung**

Quelle: RUTZ, Werner, Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Länder. Ein Gesamtkonzept für den Gebietsstand nach 1990, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995. Beigefügte Karte¹

²⁵⁴ Laufer wertet 1993 die Richtbegriffe „landsmannschaftliche Verbundenheit“ sowie „geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge“ ab, indem er diese einer „historisch-emotionalen Föderismusauffassung“ zuweist „für kaum noch brauchbar“ und für „weitgehend irrelevant für eine staatliche Neuorganisation“ erklärt. (Siehe LAUFER, Heinz (1993): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. 6. Auflage, 356 S., Bonn, zitiert in: RUTZ, Werner, a.a.O., 1995, Fußnote, S 14

²⁵⁵ RUTZ, Werner, a.a.O., 1995, S 14

²⁵⁶ Siehe RUTZ, Werner, a.a.O., 1995, S 15

Da Bundesstaaten nicht durch gezielte Planung, sondern aus Geschichte und Tradition, vor allem aber durch Machtkonstellationen entstehen²⁵⁷, wird es schwierig, wenn nicht unmöglich, auf rationalen Kriterien wie Größen oder Leistungsfähigkeit von Föderationen bzw. deren Gliedstaaten basierende Modifikationen eines Staatsgebietes durchzusetzen. Dennoch darf nicht ausgeschlossen sein, die Fürs und Widers eines Bundesstaates rational zu erwägen und bei beträchtlichem Unterschreiten der ermittelten Mindestgröße die Frage nach der Sinnhaftigkeit und der Tragbarkeit eines bundesstaatlichen Systems zu stellen.

Die Größen existierender föderaler Gliedstaaten schwanken in einer großen Bandbreite. Der einwohnerreichste Gliedstaat der USA, Kalifornien, zählte im Jahre 2000 33,8 Millionen Menschen, der bevölkerungsreichste Gliedstaat Indiens, Uttar Pradesh, beherbergte 2004 166 Millionen Menschen, den kleinsten Kanton der Schweiz, Appenzell Innerrhoden, bewohnten 2004 gerade 15.000 Bürger. Obwohl Appenzell Innerrhoden eine eigene Gesetzgebung, eine Regierung (die Standeskommission) und neben dem Bezirksgericht ein eigenes Kantonsgericht hat, ist es schwer vorstellbar, dass dieser kleine Kanton

²⁵⁷ Obwohl nach 1945 die deutschen Länder und deren Grenzen von den Besatzungsmächten zum Teil willkürlich festgelegt wurden, hatte sich bis Mitte der 70er Jahre bei den Bürgern ein „Landesbewusstsein“ herausgebildet, das in Volksbegehren und Volksentscheiden zum Ausdruck kam, in denen man sich gegen eine Veränderung der bestehenden Länder wandte. Daraus kann auch geschlossen werden, dass bei einer Neustrukturierung der Länder (oder bei einer gänzlichen Aufhebung der Bundesstaatlichkeit, die in Deutschland – im Gegensatz zu Österreich – aber verfassungsrechtlich nicht möglich ist) in der ersten Phase zwar erhebliche Widerstände zu überwinden wären, aber in einigen Jahren oder Jahrzehnten die normative Kraft des Faktischen wirken und die neue Länderstruktur (oder die Aufhebung derselben) akzeptiert werden würde.

Siehe JENKIS Helmut, Schwächung oder Stärkung des Föderalismus? In: ECKART, Karl / JENKIS, Helmut (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin, 2001, S 107

die Funktionen eines föderalen Gliedstaates im Sinne der Definition erfüllen kann.

Die Ausführungen Esterbauers, dass bei Berücksichtigung aller Maßstäbe einer politischen und administrativen Leistungsfähigkeit die Österreichischen Bundesländer eine weitgehend optimale und ausgewogene Größenordnung aufweisen, entbehrt jeder Grundlage.

7.3 Österreich, ein Bundesstaat zentralistischer Ausgestaltung

In der Schweiz, in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika erfolgte die staatliche Einigung auf bundesstaatlichem Weg. Nach Pernthaler wurden im Falle der USA zum ersten Mal in der Geschichte Staaten demokratisch von ihren Bürgern neu begründet und dabei nicht nur die Wurzel des Verfassungsdenkens und der demokratischen Selbstbestimmung der Völker gelegt, sondern auch der Bundesstaat, die Präsidialdemokratie, der Unterschied zwischen Verfassungsrecht und einfachem Recht (einschließlich der verfassungsgerichtlichen Kontrolle) und die Trennung von Kirche und Staat „erfunden“²⁵⁸

In Österreich hingegen kam die Einigung nicht auf bundesstaatlichem Weg sondern durch die vom Monarchen verkörperte Zentralgewalt zustande. Das Cisleithanien der Dezemberverfassung 1967 war nicht als Bundesstaat organisiert, sondern bildete nach allgemeiner Auffassung einen dezentralisierten Einheitsstaat.

Bei der Gründung der Republik war unbestritten, dass jenes Österreich, das nach verlorenem Krieg übrig blieb, wenn überhaupt, dann nur im Verband mit allen Ländern überlebensfähig war. Ebenso erschien es vorteilhaft, dass der junge Staat an den vorgefundenen Strukturen der Monarchie festhalten sollte. 1918 wurden unter anderem die

²⁵⁸ Siehe PERNTHALER, Peter, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Zweite, völlig überarbeitete Auflage, Verlag Springer, Wien-New York, 1996, S 7

Landesordnungen von 1861 und mit ihnen die Landesgesetzgebungen sowie die Landesregierungen übernommen. „Zur Debatte stand also nicht die Sache, zur Debatte stand in erster Linie, ob dieses Gebilde als Bundesstaat oder als Einheitsstaat bezeichnet werden sollte. Die Zäsur des Jahres 1920 ist deshalb längst nicht so tiefgehend, wie es zunächst den Anschein hat.“²⁵⁹

Das Bundesverfassungsgesetz von 1920 hat die Strukturen des Kaiserreiches modifiziert, aber doch weitgehend intakt gelassen. Die Befugnisse des Statthalters gingen auf den Landeshauptmann über, der wie bisher vom Landtag zu wählen und nunmehr vom Bundespräsidenten anzugeloben (statt vom Kaiser zu ernennen) war. Der Landesausschuss verwandelte sich in die Landesregierung, und die Behörden der vormals staatlichen Verwaltung in den Ländern wurden in Landesbehörden transformiert bzw. im Amt der Landesregierung mit vormaligen Landesorganen verschmolzen. Die autonome Landesverwaltung blieb unberührt, während die staatliche Verwaltung in Form der mittelbaren Bundesverwaltung eine Renaissance erlebte.

In der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern lehnte sich die neue Verfassung somit weitgehend an die Dezemberverfassung 1867 an. „Die wichtigste Neuschöpfung, die mittelbare Bundesverwaltung, bedeutet der Sache nach die Verstärkung und nicht etwa eine Abschwächung der einheitsstaatlichen Elemente.“²⁶⁰

Diese Zentralisation spiegelt sich auch in der Parteienlandschaft wider. Es gibt in Österreich keine regionalen politischen Parteien von Gewicht, vielmehr existiert ein bundesweit einheitliches Parteiensystem. Die föderale Staatsstruktur wirkt sich dabei insofern aus, als alle Parteien intern eine länderweise Gliederung aufweisen. Den Landesparteiorganisationen kommen dabei, nach Parteien differenziert, eine gewisse Autonomie und Einflussmöglichkeiten auf die Bundesparteiorganisationen

²⁵⁹ WIEDERIN, Ewald, a.a.O., 2004, S 53

²⁶⁰ WIEDERIN, Ewald, a.a.O., 2004, S 54

zu, aber auch nicht mehr. In allen politischen Parteien besteht eine klare Hierarchie zwischen Bundesorganisation und Landesorganisationen²⁶¹.

In den Machtzentren der Republik dominiert somit weniger das föderalistische Gedankengut, als eine zentrale parlamentarische Parteien-Demokratie, von der Hannah Arendt bereits vor Jahrzehnten behauptete, dass sie „im Begriff steht, selbst ihre rein repräsentative Funktion an die riesigen Parteimaschinen zu verlieren, die nicht einmal mehr die eigenen Mitglieder, sondern nur noch die Funktionäre >repräsentiert<“. ²⁶²

Obwohl die über Jahrzehnte alles bestimmenden beiden Großparteien an Einfluss eingebüßt haben und mittlerweile zu Parteien mittlerer Größe geschrumpft sind, weist Österreich auch heute noch die Merkmale eines Parteienstaates auf. „Politische Parteien bestimmen die Strukturen politischer Macht. Für den einzelnen Menschen bedeutet dies nach wie vor, dass sein Naheverhältnis zu einer politischen Partei erhebliche Vorteile mit sich bringt. Vielleicht ist es nicht mehr die Parteienmitgliedschaft, die nutzbringend ist, die >Parteinähe< ist aber zu mindestens für viele ein Katalysator in ihren persönlichen Chancen.“²⁶³

Kennzeichnend dafür ist ein Vergleich der Ergebnisse der Personalvertretungswahlen im niederösterreichischen Landesdienst (2004) und der Belegschaftswahlen bei den Wiener Gemeindebediensteten (2006) mit den Ergebnissen der letzten Landtagswahlen in beiden Ländern (2003 bzw. 2005), aus dem eindeutig hervorgeht, dass die jeweils im Landtag dominierenden Parteien bei den Personalvertretungswahlen der Landesbediensteten im jeweiligen Land überproportional vertreten sind.

²⁶¹ Siehe ÖHLINGER; Theo, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich. In: BUSSJÄGER, Peter / LARCH, Daniela (Hrsg.), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2004, S 33

²⁶² ARENDT, Hannah, Macht und Gewalt, Piper, München – Zürich, 1970, 10. Auflage 1995, S 26

²⁶³ NEISSER, Heinrich, Verantwortung – Staat – Bürger. In: GLOBArt (Hrsg.), Zivilgesellschaft- DIE Herausforderung, Springer, Wien-New York, 2006, S 58

Ergebnisse in %	ÖVP bzw. ÖVP-nahe Liste	SPÖ bzw. SPÖ-nahe Liste	Grüne bzw. den Grünen nahe Liste	FPÖ bzw. FPÖ-nahe Liste
NÖ Zentralpers.- Vertretung	91,8	8,2		
NÖ Dienststellen- pers.-Vertretung	87,8	10,3		
Landtagswahl NÖ	53,3	33,6	7,2	4,5
Wien Gemeinde- bedienstetenwahlen	4,0	76,1	12,1	2,0
Landtagswahl Wien	18,5	49,1	14,6	14,8

**Tabelle 5: Ergebnisse von Personalvertretungswahlen und
Landtagswahlen in Niederösterreich und Wien**

Quelle: OTS Dienste, http://www.ots.at/meldung.php?schluessel=OTS_20040331_OT50077&typ,
Zugriff am 6. Mai 2005.

Der Standard, Trotz Verlusten klarer FSG-Erfolg bei Gemeindebediensteten-Wahlen,
<http://derstandard.at/?id=2437646>, Zugriff am 6. Mai 2005

Land Oberösterreich, Wahlen in Österreich und in den Bundesländern seit 1945, http://www2.land-oberoesterreich.gv.at/statwahlen/StartWahlen_OE_Bundesland.jsp?SessionID=SID-3DCFCFC3-194C80A9&xmlid=37294_DEU_HTML.htm, Zugriff am 18. Juni 2007

Die durch die Allmacht politischer Parteien zutage tretenden Mängel fördern die – wenn auch nur zögernde – Entwicklung von Zivilgesellschaften, die ihre Chance in dem sich in dreifacher Hinsicht manifestierenden Versagen der politischen Parteien, aber auch des Föderalismus in Österreich sehen.²⁶⁴

1. Durch die Einseitigkeit der sozialen Kontakte, die Parteien und ihre Repräsentanten pflegen, entsteht Beziehungsverlust innerhalb der Gesellschaft.

²⁶⁴ Siehe NEISSER, Heinrich, a.a.O., 2006, S 58

2. Die politischen Parteien haben weitgehend die Sensibilität für neue Probleme und neues Bewusstsein der Bevölkerung verloren. Bestimmte Themen werden nicht oder nur marginal diskutiert. Neisser führt als Beispiel dafür das Thema Armut in Österreich an.
3. Das Fehlen der Transparenz von Entscheidungen. Diskussionen innerhalb der Parteien werden seltener; mehr denn je werden Entscheidungen in der Politik hinter verschlossenen Türen getroffen. Auch die oft zitierte Tribünenfunktion des Parlaments wird dadurch beeinträchtigt.

7.4 Die Machtverhältnisse in den Ländern

„Die Landtagswahlen haben sich vom eigentlichen Anspruch, nämlich die Landtagsabgeordneten zu wählen, inzwischen schon weit entfernt. Es ist ein Bestätigungsritual für den Landeshauptmann, allenfalls im Extremfall ein personifiziertes Misstrauensvotum, es ist eine Zwischenwahl für bundespolitische Stimmungen.“²⁶⁵ Dieses Statement des Vizepräsidenten des Bundesrates Jürgen Weiss untermauert auf eindringliche Weise die Machtverhältnisse in den Bundesländern.

7.4.1 Die Ohnmacht der Landtage

In der Republik Österreich muss die Situation der Länder im Bereich der Gesetzgebung von Anfang an als äußerst prekär angesehen werden²⁶⁶. Die Entwicklung nach 1920 hat diese Situation durch Änderungen der Kompetenzverteilung des Bundes noch verstärkt und die bescheidenen Landeskompetenzen kontinuierlich ausgehöhlt.

²⁶⁵ WEISS, Jürgen, Diskussionsbeitrag zu: Föderalismus schafft Bürgernähe und Identität. Eine These auf den Prüfstand, Institut für eine offene Gesellschaft, Online-Dokument unter <http://www.ioge.at/05102004/nachlese.htm>, Zugriff am 11. Oktober 2006

²⁶⁶ Siehe ÖHLINGER, Theo, Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, in: Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Salzburg (Hrsg.), Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart, Dumcker & Humblot, Berlin, 1981, S 333

In der Tat ist der Druck auf einheitliche gesetzliche Regelungen im gesamten Bundesgebiet groß²⁶⁷. Er hat seine Ursachen in der Egalisierungs- und Homogenisierungstendenz, die über alle politischen Ideologien hinweg einen Grundzug des Zeitalters von Technik, Mobilität und Massenkommunikation bildet. Diese Tendenz teilt Österreich mit anderen Bundesstaaten. In Österreich kommt ein noch darüber hinaus reichendes Maß an Unverständnis für regional differenzierte gesetzliche Regelungen dazu²⁶⁸. In rechtlicher Hinsicht schwerwiegend erscheint dabei die unifizierende Tendenz, die die Rechtsprechung des zentralen Verwaltungsgerichtshofes auf das Landesrecht ausübt.

Mit dem unifizierenden Rechtsverständnis verwandt erscheint das zu beobachtende Faktum, dass dann, wenn ein gesellschaftliches Problem der Öffentlichkeit den Ruf nach dem Staat auslöst, Adressat dieser Forderung regelmäßig der Bund ist, und dies häufig auch dann, wenn nach der Kompetenzverteilung die Zuständigkeit bei den Ländern liegt. Dies deutet darauf hin dass mit Staat weitgehend der Bund identifiziert wird²⁶⁹.

Die Abgeordneten zum Landtag scheinen sich aber auch zu weit vom Souverän, dem Wähler, entfernt zu haben, denn Pernthaler fordert eine Modernisierung ihrer Repräsentationsfunktion. Sie sollten nicht nur, wie bisher, „die allgemeinen regionalen Beziehungen zu ihren Wählern aufbauen und pflegen, sondern gezielt auch spezielle Kontakte zu ihnen nahestehenden Bürgerbewegungen, Interessensgruppen, Gemeinden und Verwaltungsabteilungen verstärken, um laufend >Antworten< aus dem Volk und der Verwaltung zu erhalten.“²⁷⁰ Die Außenorientierung der Repräsentation und ihrer einzelnen Funktionen sollte zum primären

²⁶⁷ Siehe ÖHLINGER, Theo, a.a.O., 1981, S 334

²⁶⁸ Siehe ÖHLINGER, Theo, a.a.O., 1981, S 334

²⁶⁹ Siehe ÖHLINGER, Theo, a.a.O., 1981, S 336

²⁷⁰ PERNTHALER, Peter / SCHREINER, Helmut, Vorwort. In: PERNTHALER, Peter / SCHREINER, Helmut (Hrsg.) Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder, Braumüller, Wien, 2000, S VI

Lebenselement der Landtagsarbeit werden, die auch eine gewisse Arbeitsteilung und Spezialisierung erfordert, um in der heutigen Medienwelt erfolgreich zu sein. Denn nur wenn hinter den Beschlüssen des Landtages eine breite gesellschaftliche Verankerung stehe und diese auch medial mobilisiert werden könne, werden sie entsprechendes Gewicht haben, auch wenn die formelle Kompetenz zur Gesetzgebung oder Entscheidung fehle.

Der Landtag spielt im Machtgefüge des Bundeslandes also eher eine Nebenrolle, eigentlicher Machträger ist der Landeshauptmann / die Landeshauptfrau. Holzinger sieht ein demokratiepolitisches Defizit in den Ländern, wenn er feststellt: „Die Verfassungswirklichkeit in den Ländern ist ganz wesentlich von der Dominanz der Landeshauptmänner geprägt. Das daraus zu ziehende Fazit fällt ambivalent aus. Dem Vorzug verbesserter Koordinationsfähigkeit der Länder untereinander und einer erhöhten Kooperationskapazität im Bund-Länder-Verhältnis steht als möglicher Nachteil ein gewisses demokratisches Defizit gegenüber [...]. Überhaupt dürfte die Dominanz der Exekutive auf Länderebene deutlich ausgeprägter sein als im Bund.“²⁷¹

7.4.2 Die Macht der Landeshauptleute

Landeshauptmann / Landeshauptfrau ist das wahrscheinlich begehrteste unter den hohen Ämtern im politischen System Österreichs. Der Landeshauptmann / die Landeshauptfrau ist im Bereich der Staatlichkeit der Länder Repräsentant des Landes und als Vorsitzender der Landesregierung auch ihr Repräsentant²⁷².

Landeshauptleute sind in der Regel kaum Misstrauensvoten, vom Misstrauensvotum gegen den Kärntner Landeshauptmann Jörg Haider

²⁷¹ HOLZINGER, Gerhart, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck, Herbert (Hrsg.), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Verlag Österreich, Wien 1997, S 273

²⁷² Siehe ERMACORA, Felix, Österreichische Verfassungslehre, Verlag Österreich, Wien, 1998, S 182f

wegen dessen Aussage zur Beschäftigungspolitik im Dritten Reich im Jahre 1991 abgesehen, ausgesetzt. Landeshauptleute werden selten, meist nur wegen großer politischer Skandale, wie 2005 in der Steiermark, abgewählt. Es ist sicher kein Zufall, dass, abgesehen von Josef Klaus, der von 1949 bis 1961 Landeshauptmann von Salzburg gewesen war, kein Landeshauptmann der Zweiten Republik das Bundeskanzleramt, das doch höheres Ansehen genießt, aber wesentlich größerer Kritik und viel höherem Erfolgsdruck ausgesetzt ist, angestrebt hat.

Die in der österreichischen Verfassung festgelegte Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern kann insofern als besonders vorteilhaft für die Länder (bzw. Landeshauptleute) angesehen werden, als sie die Aufbringung der von Ihnen ausgegebenen finanziellen Mittel vor dem Wähler nicht zu verantworten haben.

Die Landeshauptleute können sich somit durch Vergabe der Mittel für die Investitionen in die Infrastruktur der Länder, auch wenn deren Sinnhaftigkeit manchmal zu hinterfragen ist - denn Prestige-Projekte sind keine Seltenheit man denke nur an die manchmal große Konzentration von Krankenhäusern in einer Region, die im Zeitalter der allgemeinen Mobilität der Bevölkerung durch nichts zu rechtfertigen sind, aber von den Ländern wider alle Vernunft verteidigt und aufrechterhalten werden, oder an die völlig unausgelasteten und hoffnungslos defizitären Nebenbahnen - sowie durch Subventionen und Förderungen²⁷³ jeglicher Art gegenüber den Landesbürgern als stets um das Wohl des Landes besorgte Regional-Politiker präsentieren.

Und die Landeshauptleute haben wohl auch Machiavellis „Vom Fürsten“, mit dem Unterabschnitt >Über die Art, wie ein Fürst sich benehmen soll,

²⁷³ Im Land Niederösterreich werden 16 Arten von Förderungen mit je bis zu 18 Teilbereichen angeboten: Quelle: DAS LAND NIEDERÖSTERREICH, unter <http://www.noe.gv.at/Foerderungen/Foerderungen.htm>, Zugriff am 16. Oktober 2006. Es ist nicht Ziel dieser Arbeit zu untersuchen, ob so viele unterschiedliche Förderungen sinnvoll und zielführend sind. Die Frage sei jedoch gestattet, ob es sinnvoll ist, mit einer so aufwändigen Förderungspolitik neun Verwaltungskörper zu belasten.

um Achtung zu gewinnen<, gelesen, worin es heißt: „Vor allem muss ein Fürst sich bestreben, in allen seinen Handlungen etwas Außerordentliches und Großartiges zu zeigen. Ferner vermehrt noch seine Hochachtung, wenn er sich mit fester Selbständigkeit als Freund und als Feind zeigt und sich gerade und offen für den einen und gegen den anderen erklärt, denn dieses ist ihm stets vorteilhafter als Neutralität.“²⁷⁴

Tatsächlich vergeht kaum ein Tag, an dem die Spitzenpolitiker der Länder in den Regionalprogrammen des österreichischen Rundfunks/Fernsehen ihre eigenen Leistungen nicht rühmen können. Dazu Thaddäus Podgorski, unter dessen Leitung die ORF-Regionalprogramme „Bundesland heute“ eingeführt wurden: „Mir war schon bewusst, dass sich die Landeshauptleute da, sagen wir, einbringen werden. Aber dass es so arg wird, habe ich nicht erwartet. Das ist jetzt schlimm, ganz arg. Nirgendwo ein kritischer Bericht, nirgendwo ein richtiges Interview. Das hat DDR-Charakter, auch in der Wortwahl. Mit diesem verordneten Optimismus, wie das <Neue Deutschland>. Immer die Perspektive der Landesregierung. Bei jeder Apfelernte muss ein Landesrat zu Wort kommen.“²⁷⁵

Es ist auch nicht selten, dass Landeshauptleute – gewünscht oder nicht, kompetent oder nicht – den zentralen Spitzenpolitikern ihrer Partei oder Mitgliedern der Bundesregierung Ratschläge erteilen, wobei sie manchmal zu vergessen scheinen, dass sich ihre Perspektive von der Landesebene aus betrachtet anders darstellt als die vom Gesamtstaat aus gesehen. Jedenfalls signalisieren sie damit der Bevölkerung ihres Landes Festigkeit, Entschlossenheit und Politikverständnis, das über die Grenzen der Region hinausgeht, und somit indirekt, dass die Landesbürger gut daran taten, eine so starke Persönlichkeit zu wählen.

²⁷⁴ MACHIAVELLI, Niccòlo, Vom Staate, Vom Fürsten, Kleine Schriften, Parkland Verlag, Köln, 2000, S 471f

²⁷⁵ PODGORSKI, Thaddäus, Interview im Standard vom 29.04.2008, „Bundesland heute hat DDR-Charakter“, Online Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 29. April 2008

Das Instrument der Landeshauptleutekonferenz, womit die Landeshauptleute auch direkten Einfluss auf die Bundespolitik nehmen, wurde bereits in Kapitel 5 (über den kooperativen Föderalismus) beleuchtet.

Ein Beispiel für den machtpolitischen Einfluss der Landeshauptleute im Staat gibt ihre Verhinderung der Fusion der österreichischen Konzerne OMV und Verbundgesellschaft (an der einige Landeselektrizitätsgesellschaften beteiligt sind) im Mai 2006.

Lingens weist darauf hin, dass die Landeselektrizitätsgesellschaften die letzten sich in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmen sind, um verdiente, ausgediente oder lästige (Landes-)Politiker zu versorgen; und dass keine einzelne dieser Gesellschaften frei von Skandalen, in denen politischen Protegés Geld zugewendet oder von ihnen vergeudet wurde, ist²⁷⁶.

Wirtschaftsfachleute waren unterschiedlicher Meinung hinsichtlich des wirtschaftlichen Erfolges der Fusion OMV und Verbund. Manche meinten, es hätten sich kaum Synergien ergeben, andere sahen erhebliche Vorteile bei der Expansion nach Südosteuropa. Nach Lingens ginge es aber nicht darum; „es geht um die Frage: Wann wird in Österreich klar sein, dass ausschließlich die Organe der beteiligten Gesellschaften befugt sind, diese Frage zu entscheiden, und dass es eine unerträgliche Anmaßung ist, wenn Landesfürsten, Minister oder Parteichefs sich einmengen.“²⁷⁷

Tirols Landeshauptmann Herwig van Staa verstieg sich zur Feststellung, das Eigentum der öffentlichen Hand an der E-Wirtschaft sei Voraussetzung für gutes Funktionieren der Versorgung der Bevölkerung in den entlegensten Gebieten, und Oberösterreichs SPÖ-Chef Erich Haider vollendete den schwarz-roten Schulterschluss, indem er behauptete, nur mehrheitlicher Staatsbesitz stelle sicher, dass die Wasserkraft für die Bürger erschwinglich bliebe.

²⁷⁶ Siehe LINGENS, Peter Michael, Die Fusion des Unverstandes, Profil vom 29. Mai 2006

²⁷⁷ LINGENS, Peter Michael, Die Fusion des Unverstandes, Profil vom 29. Mai 2006

„Dabei müssen diese >Bürger< doch nur ein Telefon zur Hand nehmen, um diese Behauptungen zu falsifizieren. Staatliches Wirtschaften ist immer teurer – egal, ob es die Telefonie, die Stahlproduktion oder den Vertrieb von Medikamenten betrifft, sogar mit einer Apotheke verstand es der Staat, Pleite zu gehen.“²⁷⁸

Die ÖVP habe in dieser Angelegenheit viel an Glaubwürdigkeit verspielt. Sie habe in dieser Angelegenheit so ziemlich alles verraten, wofür sie angeblich stehe: das Privateigentum, den freien Markt und die Europäische Integration.

„Es war die jämmerlichste Vorstellung Wolfgang Schüssels seit langem. Er dürfte sie damit entschuldigen, dass niemand, nicht einmal er, den vereinten Landesfürsten standzuhalten vermag – und wahrscheinlich ist das leider richtig: **Der Föderalismus ist die reformresistenteste, kostspieligste, kontraproduktivste Einrichtung dieser Republik.**“²⁷⁹

7.5 Föderalismus und Identität (Heimat)

„Der Bundesstaat ist als Integrationsfaktor, als Prestigefaktor und als Machtfaktor in Österreich von großer Bedeutung. Im täglichen Leben dominiert jedoch der Wunsch nach wirtschaftlicher, sozialer und auch kultureller Homogenität. Föderalist ist man nicht in der Sache, sondern für das Gemüt.“²⁸⁰

Die österreichische Bundesstaatlichkeit wird demnach weniger von rationalen Überlegungen, als vielmehr vom Gefühl, der Sehnsucht nach Verstandenwerden, Elternhaus, Zuhause-Sein, Heimat und Identität, unterstützt. In diesem Teilabschnitt wird untersucht, ob das politische System der Bundesstaatlichkeit zu einem Gefühl der Identität mit dem Wohnort oder der Wohnregion tatsächlich beiträgt.

²⁷⁸ LINGENS, Peter Michael, Die Fusion des Unverstandes, Profil vom 29. Mai 2006

²⁷⁹ LINGENS, Peter Michael, Die Fusion des Unverstandes, der letzte Satz war auch im Originaltext fett hervorgehoben

²⁸⁰ WIEDERIN, Ewald, Bundesstaat neu, in: Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, 2004, S 58

7.5.1 Der Begriff Heimat

„Nicht da ist man daheim, wo man seinen Wohnsitz hat, sondern wo man verstanden wird.“ (Christian Morgenstern)

7.5.1.1 Geschichtlicher Rückblick

In der europäischen Zivilisation stand für die Mehrzahl der Menschen noch bis weit in das 18. Jahrhundert der Begriff „Vaterhaus“ für Heimat. Es diente vor allem dem Bürgertum als Bezugspunkt für die Suche nach nationaler Identität. In seiner Kritik an Modernisierungsprozessen war Heimat spätestens seit der Romantik stets verbunden mit der Verklärung der Natur, einer bäuerlichen Lebensweise, deren reale Härte nicht mehr praktisch erfahren werden musste²⁸¹. Als versöhnender Begriff bot Heimat dem Bürgertum ein unpolitisches Fluchtbild. Auch in seiner verklärtesten Form bedeutete Heimat immer zugleich Nähe und Distanz, Geborgenheit und Bedrohung. Bei genauerer Betrachtung erweist sich der Begriff deshalb auch als Moment der Suche nach der eigenen Identität und zur gleichen Zeit der Abwehr und der Angst vor einer Autonomie. Deshalb war schon in der Romantik das Gefühl von Heimat stets krisenhaft gebrochen²⁸².

„Romantik, Klischee, Innerlichkeit und falscher Konsens überdauerten im deutschen Heimatbegriff die Jahrhunderte und korrespondieren teilweise bis heute mit einem Mangel an Einflussnahme: Je ausgeprägter das Heimatgefühl, umso geringer scheint die Bereitschaft zu sein, sich mit realen Gegebenheiten der Heimat auseinander zu setzen. Überdies machte und macht gerade die >Innerlichkeit< und der >Weltanschauungscharakter< die Heimat in Deutschland [und in Österreich –

²⁸¹ Siehe MITZSCHERLICH, Beate, Heimat ist etwas, was ich mache, Centaurus-Verlagsgesellschaft, Pfaffenweiler 1997, S 36

²⁸² Siehe KLEINSPEHN, Thomas, Heimatlosigkeit und Flüchtigkeit der Bilder. In: BELSCHNER, Wilfried / GRUBITZSCH, Siegfried / LESZCZYNSKI, Christian / MÜLLER-DOOHM, Stefan (Hrsg.), Wem gehört die Heimat?, Leske+Budrich, Opladen, 1995, S 185

Anm. des Autors] äußerst anfällig für Ideologisierungen und politischen Missbrauch.“²⁸³

Die Französische Revolution brachte jenen Nationalstaat hervor, der dem Patriotismus seiner Bürger immerhin die allgemeine Wehrpflicht zumuten konnte²⁸⁴. Mit dem Nationalbewusstsein bildete sich eine neue Form der sozialen Integration für die aus ständisch-korporativen Bindungen freigesetzten Staatsbürger. Nach diesem französischen Modell richteten sich die meisten europäischen Staaten die folgenden zwei Jahrhunderte lang.

Mit der fortschreitenden Industrialisierung und sozialen Differenzierung, mit der Verelendung proletarischer Schichten in den städtischen Ballungszentren, musste ein politisches Beschwichtigungsangebot besonders auf diejenige gesellschaftliche Gruppe zugeschnitten werden, die weder an Haus und Hof, noch überhaupt an Besitz gebunden war. Die Beschwörung des gemeinsamen Vaterlandes war ein Identifikationsangebot an die „heimatlose“ Arbeiterbewegung, die nationale Idee sollte vereinen, was sich sozial „unversöhnlich“ gegenüberstand²⁸⁵. Die frühe Arbeiterbewegung versteht sich als „seelische Heimat“ der Arbeiter und greift dabei auf zutiefst konservative, patriarchale und autoritäre Elemente zurück. Es entstanden Heimatbünde, Heimatvereine, Heimatmuseen und Heimatkunst, man pflegte die Mundart oder die alten Trachten und vernachlässigte die Auseinandersetzung mit den ökonomischen und politischen Strukturen.

Ungefähr gleichzeitig mit der Romantik entstand in Deutschland nach den Befreiungskriegen, verbunden mit der Idee der nationalen Einheit die Völkische Bewegung. Sie war ein loses Konglomerat von deutsch-

²⁸³ MITZSCHERLICH, Beate, a.a.O.1997, S 37

²⁸⁴ Siehe HABERMAS, Jürgen, Ist der Herzschlag der Revolution zum Stillstand gekommen? In: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.), Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1989, S 9

²⁸⁵ MITZSCHERLICH, Beate, a.a.O.1997, S 37

nationalen und rassistischen Vereinen, Parteien und Publikationen, die ab dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts Einfluss auf die politische und kulturelle Diskussion im Deutschen Reich gewannen. In der österreichisch-ungarischen Monarchie entstand die Deutschnationale Bewegung, die den organisatorischen Zusammenschluss zu einer Partei aber nicht schaffte²⁸⁶. Ihr radikaler Flügel war wesentlich vom Rassenhass und nationalistischen Fanatismus ihres Gründers Georg Ritter von Schönerer, der den österreichischen Patriotismus ablehnte, geprägt.

Der von der Völkischen Bewegung geprägte Heimatbegriff ist durch die Betonung der geografischen Eigenheiten und durch die Verwendung von Klischees wie Boden, Volksraum, Volkstum, Volkstumsbesitz (Deutschsein), Schicksalsgemeinschaft, völkische Wesensgemeinschaft, Sprach- und Kulturgemeinschaft, Familiengemeinschaft von Menschen, Träger des Heimatgefühles, Sondertum des Heimatlandes, Heimatkultur, aber auch Volksverrat, gekennzeichnet²⁸⁷.

Die Nationalsozialisten führten den Heimatbegriff der Völkischen Bewegung durch die Erweiterung um das Dogma der verbrecherischen Blut-und-Boden-Ideologie zu einem absoluten Tiefpunkt. Sie erhebt die Rasse (Blut) zur Legitimation für eine Nation, sich auszudehnen und den Bestand des eigenen Volkes durch die Vernichtung anderer Völker und durch die Erschließung von Lebensraum (Boden) zu garantieren²⁸⁸.

Nach dem Zweiten Weltkrieg, in den 1950er Jahren entwickelte sich die Blütezeit des deutsch/österreichischen Heimatfilmes. Mit „Heimat“ beschäftigten sich im Wesentlichen diejenigen, die „Haus und Hof“ verloren hatten. „Aber auch ihr Trend ging letztendlich konform mit dem

²⁸⁶ Siehe LEHNER, Oskar, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz, 2002, S 222

²⁸⁷ Siehe GIANNONI, Karl, Die Funktion der Heimat in Volk und Staat, Sonderabdruck aus „Nation und Staat“, Heft 3, Wilhelm Braumüller, Wien, 1933, S 146ff

²⁸⁸ Siehe WIKIPEDIA, Blut-und-Boden-Ideologie, Online-Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Blut_und_Boden, Zugriff am 18. September 2006

der >Einheimischen< zum staatlich legitimierten und unterstützten Rückzug in eine garantierte Heimat, eine >Heimwelt<, in die der Moloch Moderne scheinbar nicht hineingreifen konnte“.²⁸⁹

In den 1960er Jahren, als der Frankfurter Auschwitzprozess der Gesellschaft unwiderruflich die Augen öffnete über die Maßlosigkeit der nationalsozialistischen Verbrechen wurde „Heimat“ zum Unwort, das niemand unreflektiert verwenden konnte²⁹⁰. Zur selben Zeit setzte in Österreich ein literarischer Aufbruch ein, in dem eine junge Generation von Schriftstellerinnen und Schriftstellern wie Elfriede Jelinek, Peter Turrini, Gert Jonke, Wolfgang Bauer, Peter Handke, Barbara Frischmuth, Gerhard Roth sich mit ihrer Heimat auseinander setzten. „So entstanden finstere Heimattexte von großer literarischer Wucht, in denen eine böse Welt gezeigt wird: dumpf, eng, katholisch, die Menschen ausgebeutet und unfrei, unter Kontrolle von Gemeinschaft und Obrigkeit.“²⁹¹

7.5.1.2 Die kommerziell ausgebeutete Heimat

Das Zeitalter des Massentourismus begünstigte den Prozess der Kommerzialisierung und Vermarktung von Heimat im Zusammenspiel von Kulturindustrie, Tourismus und Standortsicherung. Die vorgeführte „heile und natürliche Welt“ wird immer künstlicher, die Heimat als Produkt immer entfremdeter. Die Menschen, die gezwungen sind, ihre „Heimat“ bzw. ihre Traditionen vorzuführen und zu verkaufen, gewinnen ein zunehmend unwirkliches, ja sogar zynisches Verhältnis zu ihrer eigenen Kultur. Eine völlig paradoxe Erscheinung ist, dass Menschen, die während der Arbeitszeit Trachten anziehen, Mundart sprechen und frohe Tänze vorführen in ihrer Freizeit in die Anonymität, Massenkonsum und Massen-

²⁸⁹ GREVERUS Ina-Maria, Wem gehört die Heimat?. In: BELSCHNER, Wilfried / GRUBITZSCH, Siegfried / LESZCZYNSKI, Christian / MÜLLER-DOOHM, Stefan (Hrsg.), Wem gehört die Heimat?, Leske+Budrich, Opladen, 1995, S 25

²⁹⁰ Siehe HUEMER, Peter, Heimat. Lügen. Literatur. Texte zur gegenwärtigen Befindlichkeit, Verlag Der Apfel, Wien 2006, S 179f

²⁹¹ HUEMER, Peter, a.a.O., 2006, S 180

kommunikation abtauchen, während die Konsumenten von Heimatkultur gerade dieser Schnelllebigkeit entfliehen, um die tradierte Welt, in der alles noch klar und einfach ist, zurückzugewinnen. Der Massentourismus verbreitet dieses Modell in immer entferntere „Heimatwelten“ und zerstört genau damit immer mehr fremde Kulturen²⁹². Medien haben einen großen Anteil an dieser Kommerzialisierung der Heimat: der „Musikantenstadel“ hat – nach den Nachrichten aus aller Welt – die höchsten Einschaltquoten²⁹³

7.5.1.3 Heimat in einer offenen Gesellschaft

Angesichts weltweiter Wanderbewegungen lässt sich Heimat als Ausschlussbegriff nur noch unter Einsatz undemokratischer Mittel realisieren. Ausländischen Arbeitsemigranten aus Süd- und Osteuropa oder Asien und Afrika, in ihren Heimatländern politisch verfolgte Asylanten oder Flüchtlinge vor Krieg und Hungerkatastrophen haben in Österreich und Deutschland für eine multikulturelle Realität gesorgt, die weder durch politische Tabuisierung noch durch Verschärfung der entsprechenden Gesetzgebung abzuschaffen ist.

Damit wird Heimat ein Gestaltungsraum, der von spezifischen, oft sehr praktischen Fragen des Zusammenlebens in einem Mietshaus, in einem Stadtviertel, einer Region bis hin zur Vermittlung globaler Konflikte reichen kann. „Die Verweigerung dieser Aufgabe, die Illusion, eine einheitliche, einfache, eindimensionale Welt wiederherstellen zu können, führt direkt in den offenen Terror, der schließlich jegliche Kultur und das menschliche Zusammenleben zerstört.“²⁹⁴

Alfred Pfabigan definiert den „ostentativ traditionellen Heimatbegriff“ als Kompensation von Modernisierungsverlierern, die sich an eine verlorene Welt mit „wohlwollend-autoritärer“ Führung klammern, mit traditionellen

²⁹² Siehe MITZSCHERLICH, Beate, a.a.O.1997, S 39f

²⁹³ Siehe MITZSCHERLICH, Beate, a.a.O.1997, S 40

²⁹⁴ MITZSCHERLICH, Beate, a.a.O.1997, S 42

Geschlechterrollen, „und vor allem mit einem tiefsitzenden Misstrauen gegen jeden von außen Kommenden.“²⁹⁵

7.5.1.4 Psychologische Aspekte

Psychologisch betrachtet ist Heimat ein subjektives Empfinden, unabhängig von politisch-juristischen Definitionen. Sie besteht aus individuellen Einstellungen zu Ort, Gesellschaft und persönlicher Entwicklung des Einzelnen. „Es gäbe nicht ein Gefühl von Heimat, einer Gegend, einer Landschaft, Stadt gegenüber, wäre nicht an diesen Orten ein Elternhaus oder ein anderes Heim, in dem nahe Verwandte, Freunde einen erwarten.“²⁹⁶ Alexander Mitscherlich erkennt, dass die „Steigerung“, die einen Ort oder eine Behausung - mögen sie noch so schön, günstig, komfortabel oder was auch immer sein - erst wirklich zur Heimat werden lässt, „die menschlichen Beziehungen, die an einen Ort geknüpft sind“,²⁹⁷ vollbringen. Demnach ist Heimat eine affektiv getönte interpersonelle Beziehung, eine interpersonelle Wahrnehmung. „Heimat ist semantisch wie sozialpsychologisch nicht auf kognitiv-rationale Gehalte beschränkt, sondern bezieht gerade sinnlich-emotionale Anteile mit ein. Wie kaum ein anderer Begriff ist Heimat durch eine Mischung dieser beiden Bereiche geprägt.“²⁹⁸

Dennoch gibt es nach Busch²⁹⁹ keine positiv-ungebrochene Heimatsozialisation. Auch Heimat sei nicht anders zu denken als das

²⁹⁵ PFABIGAN, Alfred, Der Fremde und der Erwerb von Heimat. Essay. Zitiert von HUEMER, Peter, a.a.O., 2006, S 187

²⁹⁶ BUSCH, Hans-Joachim, Heimat als Resultat von Sozialisation – Versuch einer nicht-ideologischen Bestimmung. ?. In: BELSCHNER, Wilfried / GRUBITZSCH, Siegfried / LESZCZYNSKI, Christian / MÜLLER-DOOHM, Stefan (Hrsg.), Wem gehört die Heimat?, Leske+Budrich, Opladen, 1995, S 83

²⁹⁷ MITSCHERLICH, Alexander, Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Verlag Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1965, S 124

²⁹⁸ BUSCH, Hans-Joachim, a.a.O., 1995, S 83

²⁹⁹ Siehe BUSCH, Hans-Joachim, a.a.O., 1995, S 83

Resultat einer konfliktreichen, schmerz- und leidensreichen Sozialisation, aber immerhin einer mit versöhnlichem Grundton und Ausklang.

Ferner meint Busch resümierend, dass Heimatgefühl und Heimatbewusstsein nicht an traditionelle Gemeinschaftlichkeit (z.B. im Dorf), an kollektive Zu(sammen)gehörigkeit untrennbar gebunden sei. Es gäbe, wo Individuen als autonome sich zu emanzipieren vermögen, das Sich-Heimisch-Fühlen in einer Großstadt, auch in Situationen des Alleinseins, ebenso in einer Landschaft. Wenn Heimatgefühle entscheidend aus den Erfahrungen der Kindheits- und Jugendzeit gespeist würden, so bedeute dies nicht, dass auf dieser Basis ein starres, festes (einmaliges) Heimatbild entstünde. Zweifellos könnten im Laufe des Lebens neue Heimat(en) erworben werden und an die Stelle oder an die Seite alter Heimat(en) treten. Es ginge nicht darum, zu welcher Heimat sich ein einzelner Mensch gehörig fühlte, sondern um die Frage, ob ein Mensch ein Heimatgefühl oder Heimatbewusstsein überhaupt ausbilden könne. Dazu führt Alexander Mitscherlich aus: „Wer nie die Grunderfahrung einer Umwelt hatte, in der er sich aufgehoben fühlte, entwickelt diese Fähigkeit, Erfreuliches zu entdecken, kleine Freundschaften zu entwickeln, kurz, diese Leichtigkeit im Umgang später nur mit Schwierigkeiten. Denn um sich beheimaten zu können, bedarf es doch einer Verzahnung mit der menschlichen Umwelt, insbesondere: ich will mich niederlassen und die anderen müssen mir den Platz dazu mit freundlichen Gefühlen abtreten...“.³⁰⁰

Für Busch³⁰¹ erhebt sich aus dieser Aussage die Frage, ob Individuen in komplexen Gesellschaften eine sinnlich-vernünftige Identität ausbilden können, in der (so etwas wie) Heimat affektiv und kognitiv lebendig ist. Seiner Meinung nach können jedenfalls zwei Umstände der Befriedigung des Heimatgefühls oder dem Aufkommen einer heimatlichen Identität im Wege stehen: einmal die versagende Realität einer rationalisierten, verwalteten, bürokratisierten Gesellschaft oder gar einer Gewaltdiktatur,

³⁰⁰ MITSCHERLICH, Alexander, a.a.O., 1965, S 125

³⁰¹ Siehe BUSCH, Hans-Joachim, a.a.O., 1995, S 86

eines Terrorregimes³⁰², welche Andersdenkende, Andersgläubige, Andersfarbige und Andersrassige verfolgt und ihre Freiheit beschneidet; zum Anderen die versagende frühe Eltern-Kind-Beziehung, die ein prinzipiell vertrauensvolles Einrichten in der Welt gar nicht entstehen lässt. Darauf, dass an der Überwindung dieser Umstände die Zukunft unserer Gesellschaft, als einer Heimat, „die allen in die Kindheit scheint und worin noch niemand war“³⁰³ nicht minder hängt, sollte unsere ganze Aufmerksamkeit gerichtet sein.

7.5.2 Bundesländer und Heimat (Identität)

Mit dem Inkrafttreten der Verfassung von 1920 wurde der Bundesstaat zwar gegründet, in der Realität blieben die Institutionen der Länder hinsichtlich ihrer Bedeutung deutlich hinter denen des Bundes zurück, die politische Macht lag weiterhin größtenteils in den Zentralen des Bundes.

Umso wichtiger ist es für die Repräsentanten der österreichischen Bundesländer, auf emotionalen Rückhalt in der Bevölkerung bauen zu können.

Verbundenheit mit dem Heimatland hat nicht unbedingt etwas mit Föderalismus zu tun, obgleich dieser in der politischen Debatte oft mythisierend als Sinnbild von Gemeinschaft und Identität, damit aber auch Ausgrenzung aller Personen, die nicht in dieses Schema passen, dargestellt wird³⁰⁴. Die österreichischen Länder wurden einige

³⁰² Gerade die wahrscheinlich schrecklichsten Diktaturen des 20. Jahrhunderts, die nationalsozialistische in Deutschland und die stalinistische in der damaligen Sowjetunion haben den Heimatbegriff in ihren PR-Kampagnen überbetont. – „Rodina“ (Heimat) war wohl eines der am häufigsten verwendeten Wörter der Sowjet-Propaganda. Diese Überbetonung des Begriffes Heimat kann wohl als Indiz dafür gewertet werden, dass sich die Herrschenden darüber im Klaren waren, dass die Bevölkerung die Heimat verloren hatte, und ihr die Illusion eines Zuhause-Seins gegeben werden musste.

³⁰³ BLOCH, Ernst, Prinzip Hoffnung, Band II, Verlag Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1985, S 1628

³⁰⁴ Siehe LIEBHART, Karin, Zur Funktion von Mythen für politische Inszenierungen, Dissertation, Universität Wien, 1998, S 208ff

Jahrhunderte lang in unterschiedlichen Ausprägungen zentral regiert und verwaltet, trotzdem bewahrten sie ihre Eigenart.

Es ist für die Ausbildung eines Gefühls von Heimat und Identität relativ unbedeutend, ob die Geschichte eines Landes von Legenden geprägt wurde, Legenden die einer wissenschaftlichen Überprüfung meist nicht stand halten³⁰⁵, ob seit Jahrhunderten ein und dasselbe Brauchtum gepflegt wurde, dasselbe Herrschergeschlecht dominiert hat, sich eine einheitliche Sprache entwickelt hat, der überwiegende Teil der Bevölkerung der gleichen ethnischen Abstammung zugerechnet wird oder gemäß den christlichen Grundwerten erzogen wurde.

So erläutert Erhard Busek³⁰⁶ bei der Vorstellung seines Buches „Eine Seele für Europa“ wie sich der Gegenstand seines Heimatbegriffes in Laufe seiner eigenen Entwicklung von Wien-Alsergrund, über Wien und natürlich Österreich zu Europa, das er heute seine Heimat nennt, entwickelt hat.

³⁰⁵ Als Beispiel sei hier der Mythos um den Tiroler Freiheitskämpfer Andreas Hofer angeführt.

Der noch heute mythologisch so hochstilisierte heldenhafte „Tiroler Befreiungskrieg“ war bei analytischer Betrachtung der sinnlose Aufstand einer mittelalterlich feudalistischen und religiösen Bauernschaft gegen eine sich nach den Reformen Josephs II und nach der Französischen Revolution in Umbruch befindliche neue Gesellschaft, die die Tiroler Bevölkerung in noch größeres Elend stürzte, als es die napoleonischen Kriege ohnehin bereits getan hatten. Der von Mythen umrankte Andreas Hofer erweist sich zwar als mutiger und charismatischer Bauernführer, der aber den in der Folge daraus erwachsenden Aufgaben nicht gerecht werden kann und sich in Alkohol und religiöse Frömmerei flüchtet.

Quelle: KRAMAR, Konrad / MAYRHOFER, Georg, ...und keiner sang die „Reblaus“, Die Wahrheit über Leopold Figl, Andreas Hofer und andere österreichische Mythen, Verlag Carl Ueberreuter, Wien, 2006, S 170ff. Sowie FORCHER, Michael, Bayern-Tirol, Die Geschichte einer freud-leidvollen Nachbarschaft, Verlag Herder, Wien.Freiburg.Basel, 1981, S 147

³⁰⁶ BUSEK, Erhard, Interview in der ORF1-Sendung „Kontext – Sachbücher und Themen“, am 9. Mai 2008

Entscheidend für die Ausbildung eines Gefühls von Heimat und Identität sind die menschlichen Beziehungen, die an einen Ort geknüpft sind, sowie als Basis eine freie, demokratische und offene Gesellschaft, die heute vom Staat, mehr aber noch von der Europäischen Union garantiert werden.

Wie die deutsche Geschichte des 19. und des 20. Jahrhunderts³⁰⁷ beweist, kann Regionalbewusstsein jedoch auch von politischen Meinungsmachern erzeugt werden.

Für die österreichischen Landesregierungen ist es relativ einfach, der Bevölkerung ein Gefühl der Identität zu ihrem Bundesland bzw. zur Politik des Bundeslandes zu vermitteln und dafür bei den nächsten Wahlen belohnt zu werden, denn der Ausbau der Infrastruktur oder die Verteilung von Subventionen aus unterschiedlichen Gründen – und damit sichtbare Leistungen für die Bürger - werden weitgehend von der Landesregierung erbracht.

Doch damit nicht genug; besonders vor Landtagswahlen kommt es leider immer wieder zu Untergriffen, wenn etwa ein „Feindbild Wien“ aufgebaut wird, womit sich besonders der Kärntner Landeshauptmann Haider häufig hervortut und wodurch er auch seine Wahlen gewinnt. Wien, also der Bund, steht dabei als Chiffre für das Unübersichtliche, das Undurchschaubare, das Fremdartige, das allzu Große und lässt sich damit unschwer zu jenem Ort erklären, wo die Fäden gezogen werden und wo unklar ist, wer sie zieht (obwohl auch Kärntner im Nationalrat und in der Regierung vertreten sind). „>Draußen<“ sagt der Kärntner, wenn er von

³⁰⁷ Im Verlaufe der napoleonischen Kriegen wurden viele kleine Territorien an die großen Fürstentümer und Königreiche angeschlossen, nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden mehrere neue Bundesländer durch die Zerschlagung Preußens. Innerhalb weniger Jahre oder Jahrzehnte bildete in allen neuen Einheiten ein neues Gefühl von Identität aus.

Quelle: RUTZ, Werner, Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Länder. Ein Gesamtkonzept für den Gebietsstand nach 1990, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995, S 12

Wien spricht. Er selbst ist >drinnen<. Die da draußen nehmen denen drinnen ständig alles weg.“³⁰⁸

„Wie meist, wenn geradezu zwanghaft mit Feindbildern operiert wird, ist das Gegenteil wahr. Denn die triste wirtschaftliche Lage Kärntens, Folge des schweren Versagens der Landespolitik, an dem keineswegs Jörg Haider allein die Schuld trägt, wäre noch weit schlimmer, würde nicht im Zuge des Finanzausgleichs zugunsten Kärntens umverteilt werden – von denen da draußen an die da drinnen.“³⁰⁹

Die Aufbringung der Geldmittel für den Aufbau Kärntens Infrastruktur oder für Subventionen, die der Landeshauptmann gerne verteilt, erfolgt also durch die politischen Organe des Bundes, die dafür bei den Wahlen auch gelegentlich abgestraft werden. Es wird also Zustimmung und Akzeptanz der Länder auf Kosten des Bundes aufgebaut.

Das gleiche Phänomen kann hinsichtlich des Verhältnisses Staat zur Europäischen Union beobachtet werden. Wolfgang Böhm³¹⁰ beklagt in der „Presse“, dass im Nationalratswahlkampf 2006 das Thema Europäische Union – ausgenommen die Hetzkampagne der FPÖ – von keiner der Parteien aufgenommen wurde. Mittlerweile fallen 60%-80% der Wirtschaftsbeschlüsse und viele andere Angelegenheiten nicht in die Kompetenz des Nationalstaates sondern in die der EU. Mit der Nationalratswahl wählen wir indirekt Vertreter, die nicht nur die nationale sondern auch die Europa-Politik gestalten. In den wichtigsten Fragen, wie der Aufnahme neuer Mitglieder oder der zukünftigen Gestaltung der Finanzen, haben sie sogar ein Veto-Recht. Unsere Regierungsvertreter gestalten die EU-Politik also an vorderster Front mit. Der Nationalrats-

³⁰⁸ LACKNER, Herbert, Föderalismus für Dumme. In: Profil 22/07, Online Dokument unter <http://www.networld.at/profil/>, Zugriff am 25. Mai 2007

³⁰⁹ LACKNER, Herbert, Föderalismus für Dumme. In: Profil 22/07, Online Dokument unter <http://www.networld.at/profil/>, Zugriff am 25. Mai 2007

³¹⁰ Siehe BÖHM, Wolfgang, Europa geht uns am Wahlzettel vorbei, Die Presse vom 15. September 2006, S 43

wahlkampf müsste gerade in Zeiten der Krise der Europäischen Union auch ein Europawahlkampf sein. Der Bürger hat ein Recht zu erfahren, wie die Parteien zu den wichtigen Fragen der EU stehen.

„Es war die Taktik noch jeder Regierung seit dem EU-Beitritt, ihre Mitentscheidungsmöglichkeiten in Brüssel herunterzuspielen und nur dann an die Öffentlichkeit zu treten, wenn es darum ging, Brüsseler Erfolge zu verkaufen. Die heimischen Regierungsparteien haben schon bisher ganz gut damit gelebt, die Bevölkerung in der falschen Ansicht zu bestärken, dass unangenehme Entscheidungen wie etwa die Erhöhung der Tabaksteuer von einem bösen, zentralistischen Brüssel beschlossen wurden. Doch sie – in diesem Fall der Finanzminister – waren immer mit dabei. Auch sie haben die Hand gehoben.“³¹¹

Die Mehrebenenpolitik der EU erlaubt nationalen Regierungen also, sich dem Druck innerstaatlicher Interessensgruppen zu entziehen, indem unpopuläre Entscheidungen auf europäische Zwänge geschoben werden. Diese Form der Politik kann allerdings zu unerwünschten Ergebnissen führen, wie Puntscher Riekmann warnt: „[...] the power of governments to make decisions in Brussels and at the same time to scapegoat Brussels is disruptive not only for the Union but also for the national political systems, in that it fosters extremism“³¹²; und die Hetzkampagnen der FPÖ bestätigen dies.

Die Art der Darstellung der eigenen Leistungen, aber auch der gezielte Aufbau von Feindbildern der Bundesländer gegenüber dem Bund bzw. des Bundes gegenüber der Europäischen Union führt zu Akzeptanz und Aufbau von Identität für die Bundesländer (bzw. für den Staat), nicht aber für die Europäische Union. Dabei sollte es umgekehrt sein, denn die

³¹¹ BÖHM, Wolfgang, Europa geht uns am Wahlzettel vorbei, Die Presse vom 15. September 2006, S 43

³¹² PUNTSCHER RIEKMANN, Sonja, Towards a Theorie of European Integration, in: Sonja Puntscher Riekmann / Monika Mokre / Michael Latzer (Hrsg.), The State of Europe, Campus Verlag, Frankfurt / New York, 2004, S 28

Zukunft liegt nicht in den Bundesländern, nicht im Nationalstaat, sondern in Europa.

7.6 Resümee

Nachdem bereits in den vorhergehenden Kapiteln Vergleich zwischen Deutschland, der Schweiz und Österreich, der gezeigt hat, dass die Bundesstaatlichkeit, gemessen am eingangs gebildeten Wertemaßstab, in Österreich am wenigsten ausgebildet ist, wurden in diesem Kapitel negative Aspekte des Föderalismus aufgezeigt. In Reflexionen über die österreichische Verfassungswirklichkeit wurden insbesondere die Argumente der Föderalisten kritisch beleuchtet.

Negative Aspekte der Bundesstaatlichkeit

Anders als zum republikanischen, demokratischen oder rechtsstaatlichen Prinzip der österreichischen Verfassung gäbe es zum bundesstaatlichen Alternativen. Dadurch ist das bundesstaatliche Prinzip einem gewissen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt.

In der Praxis des Bundesstaates erweist sich das politische Machtgefüge als labil, weil sowohl zentrifugale als auch zentripetale Kräfte auf die Konstruktion einwirken.

Bundesstaatlichkeit gründet sich auf Vielfalt und die Bereitschaft zur Bewahrung und zum Herausstreichen von Unterschieden, die sich aus der Tradition herleiten. Tradierte Inhalte sollten aber nicht ohne Reflexionen weitergeführt werden, „weil es immer schon so war“, sondern laufend auf ihre Sinnhaftigkeit und Vernunft überprüft und gegebenenfalls durch neue ersetzt werden.

Kritische Betrachtung der Rechtfertigungs-Argumente für die österreichische Bundesstaatlichkeit

In ihrem Bemühen, die Bundesstaatlichkeit zu rechtfertigen, verweisen Föderalisten immer wieder auf eine Reihe von Argumenten, die allerdings

kaum bewiesen werden können, bzw. für die es plausible Gegenargumente gibt.

Argument 1: Regionale Gewaltenteilung und Selbstbestimmung

Die Selbstbestimmung der Länder gegenüber dem Bund ist schon gemäß der Verfassung wesentlich eingeschränkt. Die Macht des administrativen Komplexes nimmt stetig zu, während eine kommunikativ erzeugte Macht des parlamentarischen Komplexes, die die Meinungen einer in Netzwerken für die Kommunikation von Inhalten und Stellungnahmen gebildeten politischen Öffentlichkeit abbilden sollte, traditionsgemäß kaum vorhanden ist.

Argument 2: Arbeitsteilung (Ausdifferenzierung staatlicher Aktivitäten)

Die Behauptung der Föderalisten, kleinere, überschaubare Verwaltungseinheiten arbeiteten effizienter als große zentrale, die zur Aufblähung der Bürokratie neigten, kann nicht bewiesen werden. Es ist nicht einsichtig, dass die neunmalige gesetzliche Regelung oder neunmalige Umsetzung von EU-Richtlinien ein und derselben Angelegenheit effizienter sein sollte als eine einmalige für das gesamte Bundesgebiet Geltung habende einheitliche Gesetzgebung, die überdies von der Mehrheit der Bürger gewünscht wird.

Argument 3: Demokratie und Integration

Die Qualität der Demokratie hängt nicht von Zentralisierung oder Dezentralisierung ab. In Österreich mit seiner repräsentativen Demokratie wird auf Bundes- und Länderebene direkte Mitbestimmung der Bevölkerung selten angewendet.

Als eines der wichtigsten Argumente für die dezentralisierten politischen Systeme wird immer wieder Bürgernähe genannt. Die österreichischen Politiker stützen sich jedoch vorwiegend auf ihre administrative Macht, die gekennzeichnet ist durch eine von den politischen Machthabern beeinflusste öffentliche Meinungsbildung. Wenn Kommunikation zwischen

Politikern und Bürgern stattfindet, geschieht dies im Parteienstaat Österreich vorwiegend mit den Anhängern der eigenen Partei; die Meinung der parteipolitisch anders denkenden Öffentlichkeit wird vielfach ausgeklammert, womit Bürgernähe im besten Falle nur für die Klientel der eigenen Partei gegeben ist.

Argument 4: Stabilität und Konfliktregelung

Eine Föderation mag stabilisierende und konfliktvermeidende Wirkung zeigen, wenn in einem Staat starke zentrifugale Kräfte wirksam sind. Für Österreich trifft dies aber nicht zu. Österreich ist nach ethnischen, religiösen, sprachlichen, kulturellen Maßstäben homogener als mancher zentralistische Einheitsstaat.

Argument 5: Föderalistische Machtbalance

Wegen der ungleichen Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern kann eine Machtbalance auf parlamentarischer Basis nicht gegeben sein. Die einzigen wesentlichen Machtfaktoren in den Ländern bilden die Landeshauptleute, also Exekutivorgane.

Argument 6: Leistungsfähigkeit des föderativen Systems

Der Hinweis der Föderalisten, Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten einer Föderation käme letztlich dem Bürger zugute ist für Österreich nicht stichhaltig, denn Wettbewerb setzt fiskalische Äquivalenz, also die Aufbringung der auszugebenden Geldmittel im eigenen Bundesland, voraus. Die Forderung nach eigener erweiterter Steuerhoheit wurde von den Ländern zwar häufig erhoben, wenn es darauf ankam von den Landeshauptleuten aber immer wieder abgelehnt.

In Deutschland durchgeführte wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass, um die föderale Grundordnung des Staates dauerhaft zu gewährleisten und die optimale Leistungserfüllung zu erbringen, Bundesländer Einwohnerzahlen zwischen acht und vierzehn Millionen

Menschen haben sollten. Ein Neugliederungsvorschlag für das Staatsgebiet Deutschlands ergäbe demnach acht Bundesländer.

Österreich mit acht Millionen Einwohnern hätte nach diesen Analysen die optimale Größe für nur eine gesetzgebende Körperschaft.

Österreich, ein Bundesstaat mit zentralistischer Ausgestaltung

Die unter erheblichem Zeitdruck von den politischen Parteien ausgearbeitete Verfassung von 1920 hielt im Wesentlichen an den vorgefundenen Strukturen des Kaiserreiches fest, die spätestens seit 1867 etabliert waren. Zur Debatte stand also weniger die Sache, sondern ob dieses Gebilde als Bundesstaat oder als Einheitsstaat bezeichnet werden sollte. Die Zäsur des Jahres 1920 ist deshalb längst nicht so tiefgehend, wie es zunächst den Anschein hat.

In den Machtzentren der Republik dominiert somit weniger das föderalistische Gedankengut, als eine zentrale parlamentarische Parteien-Demokratie; und obwohl die über Jahrzehnte alles bestimmenden beiden Großparteien an Einfluss eingebüßt haben und mittlerweile zu Parteien mittlerer Größe geschrumpft sind, weist Österreich auch heute noch die Merkmale eines Parteienstaates auf.

Die Machtverhältnisse in den Ländern

Der Landtag spielt im Machtgefüge des Bundeslandes schon allein wegen der geringen Gesetzgebungskompetenzen eine Nebenrolle.

Wie beim Bund zu beobachten, hat sich auch in den Ländern der Schwerpunkt der politischen Gestaltungskraft von der Legislative hin zur Exekutive verschoben. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch die zunehmende Komplexität der zu lösenden Probleme, die spezialisierte Fachkräfte erfordert, das Fehlen der fiskalischen Äquivalenz und durch die Macht der Landeshauptleutekonferenz, einer Institution des kooperativen Föderalismus, womit den Landeshauptleuten Einflussnahme auf die Bundespolitik ermöglicht wurde.

Föderalismus und Identität (Heimat)

Die Unterstützung der Bundesstaatlichkeit durch den österreichischen Bürger wird weniger von rationalen Überlegungen, als vielmehr von Gefühl, der Sehnsucht nach Verstandenwerden, Elternhaus, Zuhause-Sein, Heimat und Identität, getragen.

Der Begriff Heimat war spätestens seit der Romantik stets verbunden mit der Verklärung der Natur, einer bäuerlichen Lebensweise, deren reale Härte nicht mehr praktisch erfahren werden musste.

Das Bild der Romantik, Klischee, Innerlichkeit und falscher Konsens überdauerten im deutschen (und österreichischen) Heimatbegriff die Jahrhunderte und machten ihn anfällig für Ideologisierungen und politischen Missbrauch.

Das Zeitalter des Massentourismus begünstigte den Prozess der Kommerzialisierung und Vermarktung (und Verkitschung) von Heimat im Zusammenspiel von Kulturindustrie, Tourismus und Standortsicherung.

Die Geschichte zeigt, dass das Gefühl von Identität und Heimat nicht unbedingt mit Föderalismus zusammenhängt. Die österreichischen Länder wurden einige Jahrhunderte lang in unterschiedlichen Ausprägungen zentral regiert und verwaltet, trotzdem bewahrten die Länder ihre Eigenheit. Es sind die Regionalpolitiker der Ersten und Zweiten Republik, die der Bevölkerung glauben machen, ohne Bundesstaatlichkeit ginge die Identität mit ihrer Heimat verloren³¹³.

Psychologen sehen Heimatgefühl und Heimatbewusstsein nicht untrennbar an traditionelle Gemeinschaftlichkeit (z.B. im Dorf), oder an kollektive Zusammengehörigkeit gebunden. Es gibt, wo Individuen als autonome sich zu emanzipieren vermögen, das Sich-Heimisch-Fühlen in einer Großstadt, auch in Situationen des Alleinseins, ebenso in einer Landschaft.

Entscheidend für die Ausbildung eines Gefühls von Heimat und Identität sind die frühe liebevolle Kind-Eltern-Beziehung, und generell die

³¹³ Siehe LIEBHART, Karin, Zur Funktion von Mythen für politische Inszenierungen, Dissertation, Universität Wien, 1998, S183ff

menschlichen Beziehungen, die an einen Ort geknüpft sind, sowie als Basis eine freie, demokratische und offene Gesellschaft, die heute vom Staat, vor allem aber von der Europäischen Union garantiert werden.

Es sollte aber nicht übersehen werden, dass bei Fehlen der günstigen Voraussetzungen es leicht zu Ausbildungen einer Schein-Heimat mit übersteigertem Patriotismus kommen kann. Ist ihr Land bedroht (oder wird es als bedroht dargestellt), zeigen Patrioten besondere Loyalität bis zur Selbstaufopferung im Kampf um die nationale Integrität. Über die Befreiung bzw. Abwendung der Gefahr für ihr Vaterland hinaus haben sie jedoch meist kein Programm, nur die vage Verpflichtung, eine Geschichte fortzusetzen, eine tradierte Lebensweise aufrechtzuerhalten. In Krisenzeiten lässt sich diese Art von Heimatliebe leicht gegen andere Nationen wenden, besonders gegen solche in ihrer Mitte: Minderheiten, Ausländer, Fremde.

8 Kosten der Bundesstaatlichkeit in Österreich

Nach einem kurzen Exkurs über ökonomische Theorien des Föderalismus werden in diesem Abschnitt die Einnahmen und Ausgaben von föderativen und unitarischen Staaten der Europäischen Union verglichen. Dies erweist sich aber insofern als problematisch, als einerseits die von den Bürgern der einzelnen Staaten erwarteten Leistungen der öffentlichen Hand, andererseits die administrativen Strukturen der einzelnen Länder einen breiten Bereich der Varianz aufweisen.

In der Folge werden die durch die in Österreich praktizierte Ausformung der Bundesstaatlichkeit verursachten Mehrkosten gegenüber einer unitarischen Staatsführung aufgezeigt und, soweit dies möglich erscheint, quantifiziert.

8.1 Ökonomische Theorien des Föderalismus

Die ökonomische Föderalismusforschung ist nicht durch eine klar abgegrenzte Theorie gekennzeichnet, sondern setzt sich durch Überlegungen einzelner Theorieansätze zusammen, die mit Hilfe des wirtschaftswissenschaftlichen Instrumentariums eine Analyse und Bewertung föderaler Strukturen zulassen. So liefern sie beispielsweise Kriterien, mittels derer die aus ökonomischer Sicht „optimale“ Kollektivgröße bezogen auf die Verteilung staatlicher Aufgaben und Einnahmen im Rahmen eines föderativen Systems bestimmt werden kann. Da bei der Entstehung föderativer Strukturen ökonomische Argumente im Allgemeinen keine oder nur eine geringe Rolle im Vergleich zu traditionellen, kulturellen oder sonstigen gesellschaftspolitischen Einflussgrößen gespielt haben, haben die ökonomischen Ansätze die Aufgabe, Ineffizienzen bei bestehenden föderativen Systemen aufzuzeigen und zumindest zu reduzieren.

In der traditionellen ökonomischen Theorie lassen sich vor allem zwei Ansätze unterscheiden³¹⁴. Der erste betont die Aufteilung politischer Entscheidungsbefugnisse auf eine größere Zahl staatlicher Körperschaften, wobei zwischen diesen eine Art Wettbewerb unterstellt wird. Die zweite Auffassung sieht im Föderalismus ein hierarchisch aufgebautes Gebilde, bei dem wie in einem wirtschaftlichen Konzern dem Bund die Rolle der Konzernleitung zukommt und der Entscheidungsspielraum der Gliedstaaten auf dem Wege der Delegation bestimmt wird. Die Nationalökonomie bzw. die Finanzwissenschaft beschäftigt sich überwiegend mit dem ersten Ansatz.

8.1.1 Kernaussagen der traditionellen ökonomischen Theorie

Die Vor- und Nachteile einer Dezentralisierung bzw. einer Zentralisierung sind auf einer theoretischen Ebene weitgehend akzeptiert³¹⁵. Als Vorteile werden dabei allokativen Argumente genannt³¹⁶:

Regional unterschiedliche Präferenzen für lokale öffentliche Güter können durch Dezentralisierung effizienter angeboten werden, vorausgesetzt, fiskalische Äquivalenz ist gegeben.. Dann entscheiden nämlich nur noch diejenigen über das Güterangebot, die auch den Nutzen daraus ziehen und die Finanzierungsbelastung zu tragen haben. Damit kommt es zu mehr Sparsamkeit im Staatssektor und die Bürger werden stärker den Nutzen einer zusätzlichen Ausweitung des öffentlichen Güterangebots mit den damit verbundenen zusätzlichen Kosten abwägen.

³¹⁴ Siehe THÖNI, Erich, Föderalismus aus finanzwissenschaftlicher Sicht. In: ESTERBAUER, Fried und THÖNI, Erich (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Signum Verlag, Wien, 1981, S 70f

³¹⁵ Siehe THÖNI, Erich, Politökonomische Theorie des Föderalismus, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1986, S 14

³¹⁶ Siehe POSTLEP, Rolf-Dieter und DÖRING, Thomas, Entwicklungen in der ökonomischen Föderalismusdiskussion und im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland. In: POSTLEP, Rolf-Dieter (Hrsg.), Aktuelle Fragen zum Föderalismus, Metropolis-Verlag, Marburg, 1996, S 9ff

Es entstehen geringere administrative Kosten, weil die Bürokratie bei dezentralem Wettbewerb und allgemein größerer Transparenz für Wähler und Politiker auf der regionalen Ebene in ihrer Eigendynamik begrenzt werden kann.

Aus den gleichen Gründen werden die Eigeninteressen der Politiker auf dezentraler Ebene ebenfalls eingeschränkt. Die Anreize für die Bürger, zu wählen und sich in den politischen Prozess einzuschalten sind in dezentralen Strukturen höher als in zentralen, da damit die Chance steigt, mit mehr Erfolg Einfluss auf die politischen Vorgänge nehmen zu können. Konkurrenz innerhalb des Staatssektors setzt mehrere autonome Entscheidungseinheiten voraus, sei es im vertikalen oder horizontalen Sinne.

Dagegen erscheint Zentralisierung nicht nur aus bestimmten allokativen, sondern auch aus verteilungs- und stabilisierungspolitischen Gründen als vorteilhaft:

Räumlich externe Effekte können besser internalisiert werden, wenn bestimmte öffentliche Leistungen zentral angeboten werden (weniger Gefahr von Spill-Over-Effekten). Zentrale Versorgung wird auch bei hohem Koordinations- und Entscheidungsaufwand auf Grund der anfallenden Informations-, Konsensfindungs- und Kontrollkosten vorteilhaft sein.

Stabilisierungs- und Verteilungspolitik können effizienter durchgeführt werden, denn bei stabilitätspolitischen Maßnahmen nur einer Region würden auch andere Regionen profitieren, für die dann wenig Anreiz bestünde, ebenfalls stabilitätspolitische Maßnahmen zu setzen³¹⁷. Gegen eine dezentrale Verteilungspolitik spricht, dass bei steigender Umverteilungsintensität einer Gebietskörperschaft der Anreiz für die reicheren Bevölkerungsschichten steigt, sich durch Abwanderung und Konzentration in einer „eigenen“ Gebietskörperschaft dem verteilungs-

³¹⁷ Siehe THÖNI, Erich, a.a.O., 1986, S 52

bedingten Versteuerungsdruck zu entziehen. Das Ergebnis wäre im Extremfall eine räumliche Polarisierung von armen und reichen Gebietskörperschaften.

8.1.2 Die Weiterentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus

In der Folge wendete sich das Interesse der ökonomischen Theorie zunehmend anderen Fragen zu, nämlich der Bedeutung konkreter institutioneller Regelungen und politisch administrativer Entscheidungsabläufe, sowie anderen Einnahmensystemen als in der Empirie immer wichtiger werdenden konstitutiven Elementen föderativer Staatsstrukturen³¹⁸. Dahinter steht die Erkenntnis, dass der föderale Gehalt eines Gemeinwesens nicht nur von den formal ausgewiesenen Aufgabenzuständigkeiten abhängt, sondern immer mehr von den konkreten, oft komplexen Arrangements und den dadurch geprägten politisch-administrativen Handlungen auf der einen Seite und dem Umfang und der Art der zur Verfügung stehenden Finanzen auf der anderen Seite.

In die überwiegend normativen Analysen der moderneren ökonomischen Theorie werden alle Ebenen gebietskörperschaftlicher, teilweise auch funktioneller Kollektive einbezogen.

Selbst bei einseitiger Betonung von Allokationseffizienz und statischer Optimalität sind komplexe Modelle der Aufgabenverteilung für einen konkreten föderativen Staatsaufbau zu formulieren. Ausschließlich gutsspezifische, also entscheidungs-ergebnisorientierte Kriterien Diskussionen erweisen sich als problematisch³¹⁹. Volkswirtschaftliche Optimalüberlegungen müssen neben den Aspekten des Kosten-/Nutzen-

³¹⁸ Siehe POSTLEP, Rolf-Dieter und DÖRING, Thomas, Entwicklungen in der ökonomischen Föderalismusdiskussion und im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland. In: POSTLEP, Rolf-Dieter (Hrsg.), Aktuelle Fragen zum Föderalismus, Metropolis-Verlag, Marburg, 1996, S 14

³¹⁹ Siehe THÖNI, Erich, Politökonomische Theorie des Föderalismus, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1986, S 139

Verhältnisses in Bezug auf den Bürger bzw. das jeweilige Kollektiv auch die Vorteile (soziale Nutzen) und Nachteile (soziale Kosten) die die anderen Bürger und Kollektive betreffen, berücksichtigen.

Ergebnisorientierte Ansätze, die lediglich ein bzw. einige wenige Kriterien in der Aufgabenverteilung beachten, erweisen sich dabei als zu einfach und zu wenig realistisch. Überdies werden bei diesen Diskussionen die Organisationskosten (das sind Transaktionskosten im Nichtmarktfalle) vernachlässigt. Die im Hintergrund stehende zentrale Problematik des Entscheidens wurde und wird bei den ergebnisorientierten Analysen nicht berücksichtigt.

Eine föderalistische Entscheidungsverfahrensanalyse, die intrakollektive und interkollektive Auseinandersetzungen zwischen Körperschaften und Ebenen mit einbezieht, wird erforderlich, da durch sie erst offengelegt wird, wer welche Aufgaben wie erfüllt³²⁰.

Die heutigen Aufgabenzuständigkeits- und Finanzierungsverteilungsregelungen in föderalistischen Staaten, die historisch bedingt sind, zeigen ein äußerst differenziertes Bild sowohl hinsichtlich der Entscheidungsprozesse und der in ihnen relevant werdenden Akteure, Instrumente, Umweltfaktoren, als auch der Aufgabenerfüllungen. Entsprechend der Zahl der Ebenen (Körperschaften) und der Differenzierung nach Funktionsbereichen, Phasen und Elementen ergibt sich eine große Zahl an Kombinations- und Zuständigkeitsmöglichkeiten; im politischen Entscheidungsprozess werden darüber hinaus die verschiedensten Akteure (nach Entscheidungsverhaltensmustern: Nutzenmaximierer, Stimmenmaximierer, Budgetmaximierer, Interessenszielmaximierer etc. im interkollektiven Vorgang) und Umweltfaktoren relevant. Nur wenige neuere ökonomische Föderalismus-Analysen berücksichtigen diese unterschiedlichen Differenzierungsmöglichkeiten und Verhaltensmuster³²¹. Mit der Konversion als Suchmuster und der Berücksichtigung von „begrenzter Rationalität“ kann aufgezeigt werden, dass in den Transformationskanälen

³²⁰ Siehe THÖNI, Erich, a.a.O., 1986, S 140

³²¹ Siehe THÖNI, Erich, a.a.O., 1986, S 141

der Input- und Konversionsphase eine Vielzahl von Bedürfnissen gefiltert werden, bevor sie zum Output werden. In diesem politischen Filterungsprozess der Begutachtung und im Weiteren der Unterstützung bzw. der Ablehnung der Initiative spielt eine Vielzahl von Akteuren eine Rolle: Bürger, Wähler, Medien, Politiker, Parteien, Verbände, Wissenschaftler und sonstige Meinungsführer. In Konsequenz werden damit die Organisationskosten äußerst komplex³²².

Mit dieser zunehmenden Komplexität der zu regelnden Prozesse werden Aufgaben, die eindeutige Kompetenzzuweisungen erbringen sollten aber nicht mehr in Konditionalprogrammen ausführbar. Damit werden in der Aufgabenerfüllung mehr und mehr offene Entscheidungsverfahren im Sinne der pragmatischen >trial-and-error-Verfahren< bei vorgegebenen Rahmenbedingungen notwendig³²³.

Thöni bezweifelt, ob das tatsächliche Geschehen je in ein gedachtes Modell einzufangen ist³²⁴. Dennoch sollten für eine positive „polit-ökonomische Theorie des Föderalismus“ die Forschung hinsichtlich gutsspezifischer (entscheidungsergebnisorientierter) als auch entscheidungsverfahrenorientierter Aspekte weiter vorangetrieben werden. Im ersteren Falle wären die in vielen Arbeiten angesprochenen, aber im Weiteren die bisher vernachlässigten Aufgaben in Teilaufgaben zu zerlegen, um damit die Abbildung der verschiedenen Kosten- und Nutzenfunktionen ermöglichen zu können. Im zweiten Falle wären die oben erwähnten entscheidungsverfahrenorientierten Größen detaillierter darzustellen und durch Untersuchungen der wichtigen, aber noch weitgehend ausgesparten Werte wie die der Umwelt zu ergänzen.

³²² Siehe THÖNI, Erich, a.a.O., 1986, S 141

³²³ Siehe THÖNI, Erich, a.a.O., 1986, S 142

³²⁴ Siehe THÖNI, Erich, a.a.O., 1986, S 143

8.2 Die Kosten in föderativen und unitarischen Staaten

Ein Nachweis wesentlicher Unterschiede der Gesetzgebungs- und Verwaltungskosten in föderativen und unitarisch verfassten Staaten ist kaum zu erbringen. Als ideeller Maßstab dafür müsste das Ausmaß der Abweichungen vom optimalen, d.h. präferenzgerechten und effizient organisierten öffentlichen Leistungsangebot herangezogen werden. Dieses kann aber gerade wegen unterschiedlicher Präferenzen in verschiedenen Ländern unterschiedlich ausfallen bzw. über eine Zeitspanne differieren.

Die von eurostat³²⁵ für die Staaten der Europäischen Union aufbereiteten Daten (in Prozent des BIP des jeweiligen Staates) über Staats-Zwangsabgabenquoten (Steuer- und Sozialversicherungsabgaben) einerseits und die Ausgaben des Staates aufgeschlüsselt nach den Aufgabenbereichen allgemeine öffentliche Verwaltung, Verteidigung, öffentliche Sicherheit, Verteidigung, wirtschaftliche Angelegenheiten, Umweltschutz, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, Gesundheitswesen, Sport, Kultur und Religion, Bildungswesen und soziale Sicherung bzw. Staatsschuldendienst andererseits lassen kaum sichere Tendenzaussagen über die Kosten bzw. Effizienz der Verwaltung ableiten. Dies auch deshalb, da die Kategorie „allgemeine öffentliche Verwaltung“ zwar Ausgaben für Exekutiv- und Legislativorgane, Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten, Wirtschaftsbeihilfe für das Ausland, Allgemeine Dienste und Grundlagenforschung enthält, Ausgaben für Zwecke, die speziell mit einem anderen Aufgabenbereich (wie Sicherheit, Verteidigung, Gesundheit etc.) zusammenhängen, aber der jeweils anderen Kategorie zugerechnet werden.

³²⁵ Siehe eurostat, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, 11/2006, Online Dokument unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity_offpub/ks-nj-06-011/de/ks-nj-06-011-de.pdf, Zugriff am 15. März 2007

		Allgem. öffentl. Verwaltung	Ausgaben für wirtsch. Angeleg.	Abgabenaufkomm. insgesamt
Deutschland	2000	0,7	4,1	43,3
	2004	3,2	3,6	40,0
Belgien	2000	3,9	4,8	47,3
	2004	4,1	4,6	47,4
Österreich	2000	4,7	3,9	44,8
	2004	4,1	5,1	44,3
Föderative Staaten	2000	3,1	4,3	45,1
	2004	3,8	4,4	43,9
Frankreich	2000	4,9	3,1	45,9
	2004	4,6	3,1	45,3
UK	2000	2,0	2,4	38,7
	2004	2,7	2,9	37,7
Niederlande	2000	4,6	4,5	41,5
	2004	5,5	4,7	38,8
Unitarische Staaten	2000	3,8	3,3	42,0
	2004	4,3	3,6	40,6

Tabelle 6: Staatsausgaben für öffentliche Verwaltung und Aufgabenaufkommen in % des BIP am Beispiel einiger Staaten der EU

Anmerkung: Grund für nur 0,7% des BIP Aufwand für die allgemeine öffentliche Verwaltung in Deutschland im Jahr 2000 ist der Verkauf von UMTS-Lizenzen (Mobiltelefonlizenzen), der sich allein auf 2,5% des deutschen BIP belief und damit die Staatsaufwendungen für öffentliche Verwaltung entsprechend reduzierte.

Quelle: eurostat, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, 11/2006, Online Dokument unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity_offpub/ks-nj-06-011/de/ks-nj-06-011-de.pdf, Zugriff am 15. März 2007

Die Kategorie „wirtschaftliche Angelegenheiten“ umfasst neben Hilfsprogrammen, Beihilfen und Ausgaben für öffentliche Infrastrukturen in den Sektoren Bergbau, Herstellung von Waren, Landwirtschaft, Energie, Bauwesen, Verkehr, Nachrichtenübermittlung auch Ausgaben in anderen Dienstleistungsbereichen. Sollte es nach Verwaltungsreformen zur Erbringung von Leistungen für die allgemeine öffentliche Verwaltung durch private Unternehmen kommen, werden diese somit der Kategorie „wirtschaftliche Angelegenheiten“ zugerechnet.

Gisela Färber vergleicht die föderativen Staaten Österreich, Deutschland, Kanada, USA, Australien und die Schweiz mit den unitarischen Staaten Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Norwegen und Schweden³²⁶, wobei sie als Daten allerdings nur die Staatsausgaben und die Steuerquote bzw. die Zwangsabgabenquote (Steuern inklusive Sozialabgaben) von 1985 und 1998 verwendet. Schlüsse aus diesen unstrukturierten, globalen Daten, noch dazu bei Staaten, die hinsichtlich Ausgaben für Gesundheitswesen und sozialer Sicherheit eine sehr unterschiedliche Politik verfolgen, erscheint sehr problematisch. Das Ergebnis auf Basis dieser wenigen globalen Daten zeigt, dass die föderativen Staaten im Mittel deutlich geringere Staatsausgaben- sowie im Durchschnitt ebenfalls niedrigere Steuer- bzw. Zwangsabgabequoten aufweisen, was die Effizienz der föderativen Staaten zu beweisen scheint, aber kaum aussagefähig ist. Dennoch verweist Färber auch darauf, dass in Deutschland und Österreich die Staatsausgaben zu hoch sind und damit das öffentliche Güterangebot offensichtlich zu groß und/oder unwirtschaftlich organisiert ist. Beide Staaten wiesen überdies eine unterdurchschnittliche Anpassungsfähigkeit vor allem hinsichtlich notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen auf.

³²⁶ Siehe FÄRBER, Gisela, Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen. In: PERNTHALER, Peter / BUSSJÄGER, Peter (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Braumüller, Wien, 2001, S 129ff

Als einziges aussagekräftiges Ergebnis aus den Vergleichen zwischen föderativen und unitarischen Staaten kann letztlich nur angeführt werden, dass ein Vergleich über die Effizienz der Verwaltungen wegen der unterschiedlichen Leistungsangebote und auch Präferenzen in den einzelnen Staaten, aber auch wegen unterschiedlich strukturierter Verwaltung, ohne bis ins Detail verfügbare Daten zu keinem validen Schluss führen kann.

8.3 Einsparungspotential in Österreich durch Beseitigung der Bundesstaatlichkeit und Straffung der Verwaltung

Die Mehrkosten, die sich durch die bundesstaatliche Ausgestaltung der politischen Systems in Österreich ergeben, können in vier Bereiche gegliedert werden: (1) Kosten, die durch das Fehlen der fiskalischen Äquivalenz entstehen; (2) Kosten, die durch neunmalige Ausarbeitung der im Wesentlichen gleichen Gesetzesmaterie entstehen, Kosten, die aus teilweise zwischen Bund und Ländern unkoordinierten Verwaltungsabläufen auflaufen sowie Kosten, die ihren Ursprung in den Reibungsverlusten wegen zwischen Bund und Ländern eng verzahnter Kompetenzen haben; (3) Kosten und Aufwände, die anfallen, weil sich Länder, oder besser Landeshauptleute, gegenüber dem Bund mit kostspieligen und nach Kostengesichtspunkten schwer zu rechtfertigenden Prestige-Projekten durchgesetzt haben; (4) Die volkswirtschaftlichen Verluste durch die Bindung von hochqualifizierten Arbeitnehmern in unproduktiven, weil parallelen Verwaltungsabläufen, wobei diese Ressourcen dem privaten, produktiven Bereich der Volkswirtschaft, z.B. der Produktion, dem Management oder der Forschung entzogen werden.

8.3.1 Kosten durch das Fehlen der fiskalischen Äquivalenz

Die in der österreichischen Verfassung festgelegte Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern kann insofern als besonders vorteilhaft für die Länder angesehen werden, als die im

Finanzausgleichsgesetz festgelegten Ertragsanteile der taxativ aufgezählten gemeinschaftlichen Bundesabgaben, also Abgaben, die durch den Bund erhoben werden und aus denen dem Bund und den Ländern Vertragsanteile zufließen, für die Länder die Haupteinnahmequelle darstellen. Dies bedeutet für die Länder zwar insofern einen Nachteil, als sie die Steuergesetzgebung nicht selbst gestalten können; ein unschätzbarer Vorteil für sie ist jedoch darin zu sehen, dass sie ihre Bürger mit keinen Steuererhöhungen konfrontieren müssen.

Zwar sollten die Länder, wie der ehemalige Landeshauptmann von Tirol, Wendelin Weingartner, erklärte, Bereitschaft zeigen, auch im Bereich des Finanzwesens mehr Verantwortung zu übernehmen (fiskalische Äquivalenz), denn: „Solange die Landtage nur Ausgabenlandtage sind und nicht Einnahmenlandtage, solange die politische Verantwortung nur beim Ausgeben liegt und nicht beim Einnehmen, wird man nie richtig sparen.“³²⁷; tatsächlich haben die Landeshauptleute, wenn es ernsthaft um diese Frage ging, aber stets den Status quo vorgezogen³²⁸.

Denn für die Vertreter der Länder dürfte es wesentlich einfacher und effizienter sein, alle paar Jahre im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen als geschlossene Gruppe von Polit-Profis mit meist langjähriger Erfahrung einem Finanzminister gegenüberzusitzen, um für die Länder besonders günstige Bedingungen auszuhandeln. Dabei scheint für die Ländervertreter wenig zu zählen, dass sie mit solchem Vorgehen letztlich dem Gesamtstaat und damit auch ihren Landesbürgern schaden³²⁹.

³²⁷ WEINGARTNER, Wendelin. Wettbewerb als Bedingung der Leistungsfähigkeit des Föderalismus. Referat. In: Pernthaler, P., Bußjäger, P., (Hrsg.): Ökonomische Aspekte des Föderalismus. Braumüller, Wien, 2001

³²⁸ Siehe WIEDERIN, Ewald, Bundesstaat neu. In: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, Wien – Graz, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2004, S 58

³²⁹ „Die zentralistische Steuerpolitik, die die nachgeordneten Gebietskörperschaften zu einem hohen Prozentsatz mit Überweisungen und Transfers alimentiert, verringert aus ökonomischer Sicht auch die Effizienz der Leistungsbereitstellung, da der

Erst im Spätsommer 2007 wurde der Tresor für die Länder wieder geöffnet. Nach dem neuen Finanzausgleichsgesetz bekommen sie bis 2013 mehr Geld. Dazu Johannes Ditz: „Damit werden Verschwendungsnester einzementiert. Österreich wird ja immer noch wie ein Empire verwaltet. Es ist auch völlig absurd, dass wir heute noch 2,5 Mrd. Euro in die Wohnbauförderung stecken. Und wozu brauchen wir Sparförderungen? Geld gibt es doch genug, wir haben schließlich funktionierende Märkte. [...] Das generelle Problem liegt wohl darin, dass sich die politische Macht in die Länder verlagert hat. Es sind ja die Länder-Vertreter, die den Parteiobmann küren.“³³⁰ Martin Fritzl beklagt, dass von den vier Verwaltungsebenen mindestens eine zu viel sei, „und es ist nicht schwer zu erraten, welche: die Länder mit ihren mächtigen Landesfürsten. Sie geben einen guten Teil des Steuergeldes aus, ohne verantwortlich zu sein – eine geradezu paradiesische Situation, die Ineffizienzen in der Verwaltung fördert.“³³¹

Die Landeshauptleute können sich somit weiterhin durch Investitionen in die Infrastruktur der Länder, sowie durch Subventionen und Förderungen

Zusammenhang zwischen Finanzierung und Leistungserstellung verloren geht. Neben den Grundsatz der sparsamen Mittelverwendung tritt in den nachgeordneten Haushalten die Strategie, eine maximale Zuweisungsquote vom übergeordneten Haushalt zu erhalten. Bundesmittel >auszulösen< erhält manchmal eine höhere Priorität, als die gewissenhafte Überprüfung der Sinnhaftigkeit von Ausgabeentscheidungen. Damit fördert der >Überweisungs föderalismus< jene Tendenzen ineffizienter Mittelverwendung, die der Bund den Ländern von Zeit zu Zeit vorwirft und zum Anlass nimmt, eine Zentralisierung von Kompetenzen einzumahlen.“

Quelle: SMEKAL, Christian, Zentralisation und Dezentralisation öffentlicher Aufgabenerfüllung aus finanzwissenschaftlicher Sicht. In: Pernthaler, P., Bußjäger, P., (Hrsg.): Ökonomische Aspekte des Föderalismus. Braumüller, Wien, 2001, S 74

³³⁰ DITZ, Johannes, Interview in der „PRESSE“ (Ditz: „Wir werden verwaltet wie ein Empire“) vom 20. Oktober 2007, Online Dokument unter http://www.diepresse.at/home/wirtschaft/economist/338191/index.do?_vl_backlink=/home/index.do, Zugriff am 20. Oktober 2007

³³¹ FRITZL, Martin, Die heiligen Kühe der Republik, in: Die Presse vom 25./26. Oktober 2007

jeglicher Art gegenüber den Landesbürgern als starke Regionalpolitiker präsentieren.

8.3.2 Einsparungspotential durch Straffung von Verwaltungsabläufen, eine Studie der WKÖ

Die Wirtschaftskammer Österreich hat anlässlich des Österreich-Konvents die Forderung erhoben, durch eine Reform Europas modernste und sparsamste Verwaltung öffentlicher Körperschaften zu schaffen und eine Studie³³² verfasst, die bei bereits moderaten Veränderungen, ohne Personalabbau in der Verwaltung auf ein Einsparungspotenzial von zirka 1 Milliarde Euro pro Jahr kommt.

Bei einer signifikanten Straffung und Vereinfachung der Verwaltung, aber noch ohne Abkehr von der Bundesstaatlichkeit sind die Einsparungsmöglichkeiten wesentlich größer.

8.3.2.1 Ausgangslage

Im Jahre 2001 waren im öffentlichen Dienst (bei Bund, Ländern und Gemeinden) insgesamt 515.646 Personen beschäftigt. Die Verwaltungskosten von Bund, Ländern und Gemeinden betrugen 32,281 Milliarden Euro (laut Berechnungen der Statistik Austria 2003, Rechnungsabschlüsse 2000).

Zum Vergleich: 2002 waren in der österreichischen Industrie insgesamt 421.412 MitarbeiterInnen beschäftigt, also um über 94.000 Personen weniger als im öffentlichen Dienst.

³³² WIRTSCHAFTSKAMMERN ÖSTERREICHS, Verfassungskonvent – Die Forderungen und Vorschläge der Wirtschaftskammer Österreich

	Bund	Länder ohne Wien	Gemeinden ohne Wien	Wien	Summe
Aufwand für aktive Bedienstete	11,283	5,306	2,320	2,958	21,867
Sachaufwand	4,549	2,120	2,244	1,500	10,413
Summe	15,832	7,426	4,565	4,458	32,281

**Tabelle 7: Laufende Ausgaben für die öffentliche Verwaltung
in Mrd. Euro**

Anm.: Der Sachaufwand umfasst die Raumkosten, Büroeinrichtungen und Büroausstattungen etc., aber keine Investitionen wie z.B. die Errichtung neuer Amtsgebäude

(Quelle: Rechnungsabschlüsse 2000, laut Statistik Austria, Jahrbuch 2003)

Bund	207.214
Länder inkl. 70.144 Wien; inkl. 75.415 Landeslehrer	215.298
Gemeinden, Gemeindeverbände	93.134
Summe	515.646

Tabelle 8: Anzahl der öffentlich Bediensteten in Österreich

Zahlen für 2001 laut Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch 2003

Eine jährliche Einsparung von 1 Milliarde Euro, was nur zirka 3% der Aufwendungen für die Verwaltung entspricht, ließe sich laut Wirtschaftskammer auch ohne große personelle Einschnitte verwirklichen. Bei einer durchschnittlichen jährlichen Personalfuktuation von rund drei Prozent wäre dies durch Nicht-Nachbesetzung von Planstellen erreichbar.

8.3.2.2 Sparpotenziale

Da die Studie anlässlich des Österreich-Konvents verfasst wurde, wurden die Sparpotenziale entsprechend der Gliederung des Konvents aufgeschlüsselt.

8.3.2.2.1 Staatsaufgaben und Staatsziele: Mehr privat – weniger Staat

Grundsätzlich birgt dieser Punkt erhebliches Einsparungspotential, das langfristig realisierbar ist, falls bestimmte Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden. Würde die österreichische Staatsquote (51,3 % für 2003) beispielsweise auf den EU-Schnitt (47,8 %) zurückgeführt, würde dies eine Ausgabenreduktion von etwa 9,5 Mrd. € nach sich ziehen. Unter dem Aspekt der Verlagerung von Aufgaben vom Staat auf die Gesellschaft wird durch mögliche Ausgliederungen, das Eingehen von Public Private Partnerships, den Abbau von Eigenregieleistungen sowie durch contracting out-Modelle ein Sparpotential von 200 – 400 Mio Euro geschätzt.

8.3.2.2.2 Legistische Strukturfragen: Ein Verfassungsdokument statt großer Zersplitterung

Die Österreichische Verfassung ist in formaler Hinsicht zersplittert und unübersichtlich. Es bestehen rund 1.000 Verfassungsbestimmungen außerhalb der Kernverfassung in Gestalt des B-VG. Angestrebt wird auf dem Boden rechtsbereinigender und das geltende Recht neu systematisierender Arbeiten die Schaffung einer in formaler Hinsicht (relativ) geschlossenen und übersichtlichen Verfassungsrechtslage.

Größeres Einsparpotential wird in der Reduktion verfassungsrechtlicher Normen gesehen, die es gegenwärtig erschweren, Normen zu beschließen, deren Vollzug kostengünstiger vonstatten gehen könnte.

Eine Abschätzung derartiger Kosten eines Verfassungsgesetzes ist ad hoc nicht möglich, und erfordert eine eingehende Untersuchung politischer und legislativer Prozesse bei Verfassungsänderungen in den letzten Jahren.

Die sehr vorsichtige Schätzung der möglichen Einsparungen (sie erfordert eine eingehende Untersuchung politischer und legislativer Prozesse der Verfassungsänderungen der letzten Jahre) beträgt 50 Mio. Euro.

8.3.2.2.3 Staatliche Institutionen: Für einen schlagkräftigen Bundesrat

Der Bundesrat ist derzeit faktisch bedeutungslos, weil er aus Gründen, die in der Verfassung liegen, seiner Rolle als Vertreter der Länder im Prozess der Bundesgesetzgebung nicht gerecht werden kann. Er sollte aufgewertet werden.

Die Reduktion der Mitglieder des Bundesrates würde eine Einsparung bedeuten, eine Aufwertung des Bundesrates könnte hingegen die politische Komplexität und den Aufwand des Gesetzgebungsprozesses erhöhen.

Größeres Einsparungspotenzial für den Staat könnte durch die Forcierung von soft law bzw. Selbstbindung der wirtschaftlichen Akteure (z.B. Corporate Governance Kodex) und durch die Delegation an Selbstverwaltungskörper erreicht werden

Vorsichtige Schätzungen der möglichen Einsparungen betragen 100 bis 300 Mio Euro, Mittlerer Schätzwert: 200 Mio Euro.

8.3.2.2.4 Grundrechtskatalog: Zusammenfassung und Abstimmung mit EU

Ziel ist die Sichtung und Zusammenfassung des genuin österreichischen Grundrechtsbestandes und die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten.

Die Vereinfachung in der Rechtsanwendung, die Vermeidung von eventuellen Rechtsunsicherheiten könnte den Verfahrensaufwand reduzieren.

Der Einsparungseffekt wäre aber eher gering: 0 - 2 Mio Euro.

8.3.2.2.5 Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern: Klare Kompetenzen schaffen

Die derzeitige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verursacht häufig ineffiziente Abläufe in Gesetzgebung und Vollziehung. Sie ist insbesondere durch die Mängel Kompetenzzersplitterungen, enge Verzahnungen der dem Bund und den Ländern zufallenden Kompetenz-

bereiche, Teilzuständigkeiten des Bundes und der Länder, Unübersichtlichkeit sowie Vielfalt von Rechtsquellen geprägt.

Ziel wäre die Schaffung einer lösungsorientierten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, welche die Grundsätze der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes und des Subsidiaritätsprinzips umsetzt und die Rechtssetzung der EU entsprechend berücksichtigt. So sollte die Vorgabe einer EU-Richtlinie (rechtsverbindliche Norm) in Zukunft in keinem Fall mehr zur Notwendigkeit führen, diese Richtlinie in Österreich gleich bis zu 10 Mal in Bund und Ländern („nochmals zu beschließen“) umzusetzen, ein Bundesgesetz sollte genügen.

Konservativ geschätzt liegt das Potential einer Kompetenzbereinigung bei etwa ein Prozent der Kosten der staatlichen Verwaltung, somit bei etwa 350 Mio Euro.

Bei einer erhöhten Finanzierungsverantwortung der einzelnen Gebietskörperschaften und dem damit verbundenen erhöhten Effizienzdruck (neuer Finanzausgleich) läge der Effekt noch darüber.

Ein Beispiel: Zur Umsetzung des oberösterreichischen Luftreinhalte- und Energietechnikgesetzes sind etwa 30 Verordnungen zu erlassen. Alleine der Personalaufwand für die Erlassung einer Verordnung liegt laut Berechnungen des Landes Oberösterreich (Gesetzesfolgekostenabschätzung) je nach Verordnung zwischen 2.740 und 9.750 Euro. Die Summe des Personalaufwandes für alle Verordnungen, die zu diesem Landesgesetz erlassen werden, beträgt somit über 150.000 Euro. Daran lässt sich ermessen, was erst die mit ungleich größerem Aufwand verbundene Erlassung eines Gesetzes kostet. Ist ein solches in ein und derselben Materie dann gar noch neun- oder zehnmal (wie etwa im Vergabe- und Abfallwirtschaftsrecht) zu erlassen, erhöhen sich die Kosten entsprechend.

8.3.2.2.6 Reform der Verwaltung mit dem Ziel, die modernste und sparsamste Verwaltung Europas zu schaffen

Der Status quo der österreichischen Bürokratie ist durch mangelnde Einheitlichkeit; eine in vielen Bereichen unzeitgemäße Ablauforganisation;

Doppelgleisigkeiten; und, damit verbunden, teure Koordinationsleistungen gekennzeichnet.

Ziel ist die Schaffung verfassungsrechtlicher Grundstrukturen, dass der jeweilige Gesetzgeber die Verwaltung umfassend modernisieren, effizienter und sparsamer organisieren kann.

Um dies zu erreichen sollte eine weitgehende Föderalisierung der Vollziehung durch Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung erfolgen. Beispielsweise sollten für die Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Bezirksverwaltungsbehörden zukünftig die Mitglieder der Landesregierung zuständig sein. Das Weisungsrecht eines Ministers an den Landeshauptmann sollte beseitigt werden.

Die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung erfordert eine bundesverfassungsrechtliche Neukonzeption der Landesverwaltung: Anzustreben ist generell ein System der "Ministerialverwaltung" in den Ländern. Das jeweils zuständige Mitglied der Landesregierung muss in Bezug auf die Vollziehung von Landesgesetzen dem Landtag, hinsichtlich der Vollziehung von Bundesgesetzen dem Nationalrat verantwortlich sein. Ferner soll dem Nationalrat die Möglichkeit der Anklage des jeweils für die Vollziehung von Bundesgesetzen verantwortlichen Mitglieds der Landesregierung wegen Gesetzesverletzung beim VfGH zukommen.

Zur Wahrung der Einheitlichkeit des Vollzugs sollte die Erlassung "qualifizierter Verordnungen" durch den zuständigen Bundesminister ermöglicht werden, bzw. der jeweils zuständige Ausschuss des Nationalrates sollte "interpretative Erklärungen" zu Bundesgesetzen abgeben.

Durch verschiedene verwaltungstechnische Mittel sollte eine schlanke und effiziente Verwaltung gewährleistet werden:

- Beseitigung von Doppelgleisigkeiten und Parallelstrukturen gekoppelt mit technischer Modernisierung durch adäquaten IT-Einsatz und Schaffung einer klaren, ressortübergreifenden IT-Kompetenz;

- Ausbau und vermehrter Einsatz von e-Government; Realisierung der "Bürgerkarte";
- Schaffung von Kompetenzzentren in den Ländern, insbesondere für die Besorgung von Supportfunktionen (z.B. EDV, Buchhaltung);
- Verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Anwendung von Methoden des New Public Management (Abkehr von der Kameralistik, Einführung von Globalbudgets, Umstellung der Verwaltung von Input- auf Outputsteuerung).
- Nutzung der Strukturen der Selbstverwaltung durch Ausweitung der in ihrem übertragenen Wirkungsbereich zu besorgenden Aufgaben.
- Aufwertung der Gemeinden und der wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörperschaften als bürgernahe "front-offices" und Anlaufstellen für die Ämter der Landesregierungen oder Bezirksverwaltungsbehörden.
- Statt eines zersplitterten öffentlichen Dienstrechts sollen alle öffentlich Bediensteten in nach einheitlichen Grundsätzen geregelten privatrechtlichen Dienstverhältnissen stehen. Für manche noch zu definierende Verwendungsbereiche soll es einen besonderen Schutz (etwa vor Absetzung) geben.
- Neuordnung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Verwaltungsstrukturen (beispielsweise die Schul- und Wissenschaftsverwaltung, die Sozialverwaltung, den Rechtsschutz (Landesverwaltungsgerichte statt Unabhängige Verwaltungssenate).

Im Verwaltungsbereich dürfte ein Einsparungspotential von 2,5 bis 3 Mrd. Euro realisierbar sein.

Bei einigen Maßnahmen, wie der flächendeckenden Einführung von e-Government, ist anfangs mit erhöhten Kosten zu rechnen (Implementierungskosten, Software, Umstellung des Rechnungswesens, Schulungsaufwand), sodass der Einsparungseffekt erst mittelfristig zum erreichbar wäre.

Einem aktuellen Prüfbericht des Rechnungshofes zufolge könnten jährlich fünf Mio Euro allein durch eine sparsamere Verwaltung im Bereich der

Landeslehrer und 20 Mio Euro bei einer Strukturreform der Volks-, Haupt- und Sonderschulen sowie der Polytechnischen Lehrgänge eingespart werden, ohne dass das Bildungssystem schlechter würde. Insgesamt also 25 Mio Euro/Jahr.

Der Hochschulbereich ist durch vielfältige Überschneidungen bei Forschungsschwerpunkten und unterschiedlich ausgelasteten Studienrichtungen mit der Folge einer Fehlallokation von Ressourcen gekennzeichnet. Exakte Zahlen liegen nicht vor, Schätzungen kommen auf ein Sparpotential von bis zu 200 Mio. Euro, das durch einen effizienteren und die Qualität steigernden Mitteleinsatz realisiert werden kann, z.B. durch Bündelungen und Konzentration weniger frequentierter, bislang parallel geführter Studienrichtungen.

Dem Rechnungshof zufolge ermöglicht im Gesundheitsbereich allein die Kooperation von benachbarten Krankenhäusern Einsparungen in Millionenhöhe. Mit einer Angleichung der Bettendichte an den europäischen Durchschnitt könnten 16.900 Akutbetten eingespart und beachtliche Mittel aus dem stationären in den ambulanten und niedergelassenen Bereich umgeschichtet werden. Gelingt es zusätzlich, die Schnittstellenprobleme der sektoralen Gesundheitsversorgung zu lösen, so sind nach Expertenmeinungen insgesamt Einsparungen im Ausmaß von 2 Mrd. Euro ohne Verschlechterung der Leistungsqualität möglich.

8.3.2.2.7 Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen

Angestrebt wird die Schaffung einer Grundsatzregelung zur einfachgesetzlichen Ermöglichung der Errichtung unabhängiger Regulierungsbehörden. Es soll nicht für jede künftige Regulierungsbehörde eine eigene Verfassungsregelung nötig sein.

Die Strukturen der Regulatoren sollten vereinheitlicht und ihre gemeinsamen Dienste (z.B. Raum- und Personalmanagement, EDV, Bibliothek) sollten zusammengefasst werden.

Die Strukturen der Selbstverwaltung könnten im Sinne des Subsidiaritätsgrundsatzes durch Ausweitung der in den jeweiligen übertragenen

Wirkungsbereichen zu besorgenden Aufgaben effizienter gestaltet werden.

Einsparungen sind sowohl im logistischen Bereich (durch Entfall der Notwendigkeit, ad hoc neue Behördenstrukturen zu erfinden) als auch durch die Zusammenfassung gemeinsamer Dienste (was zu einem reduzierten Bundesbeitrag führen kann) realisierbar. Schätzung: 5 - 10 Mio Euro.

8.3.2.2.8 Demokratische Kontrollen

Ziel ist die Schaffung von adäquaten Kontrollmöglichkeiten der parlamentarischen Vertretungskörper für die gesamte öffentliche Verwaltung.

Dabei sollte der Verwaltungsbegriff der Bundesverfassung auch auf Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung, die auf private Rechtsträger übertragen wurden, erstreckt werden. Neue Kontrollmöglichkeiten für den Nationalrat für den Fall der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung müssten errichtet werden.

Auch die Berichterstattung im Rahmen der Rechnungshofkontrolle und der Volksanwaltschaft (sofern die Länder diese durch Landesverfassungsgesetz auch für ihren Bereich für zuständig erklärt haben) müssen sich in Bereichen der Landesvollziehung auch an den Bundesgesetzgeber richten, wenn die mittelbare Bundesverwaltung abgeschafft wird.

Eine Abschätzung des Einsparungspotenzials ist derzeit nicht möglich

8.3.2.2.9 Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit: Einführung von Landesverwaltungsgerichtshöfen

Der Bereich des Verwaltungsrechtsschutzes ist durch eine Behördenvielfalt gekennzeichnet, die vielfach keinem erkennbaren System folgt. Außerdem bestehen, neben der seit Jahren bekannten Überlastung des VwGH, Rechtsschutzlücken und zum Teil Bedenken hinsichtlich der Konformität der bestehenden Einrichtungen gegenüber der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Europarechts.

Ziel ist die Schaffung eines durchdachten Systems des Verwaltungsrechtsschutzes, das rasche und effektive Erledigung der Kontrolle von Verwaltungsverfahren garantiert.

Dies sollte durch die Ersetzung der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern durch echte Landes-Verwaltungsgerichte ermöglicht werden. An Stelle eines mehrstufigen Instanzenzuges sollte es in Zukunft nur mehr einen einzigen Schritt von der Entscheidung einer Bezirkshauptmannschaft direkt zum Landesverwaltungsgericht geben.

Bei Verwaltungsverfahren sollte die Mediation gefördert werden, um die Inanspruchnahme der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu minimieren.

Auf Bundesebene wie auf Landesebene bestehen derzeit etwa 60 Kollegialbehörden mit richterlichen Einschlag (etwa 30 Bund, etwa 30 Bundesländer), eine Bereinigung könnte hier zu Einsparungen führen. Eine seriöse Einschätzung des Einsparungspotentials erscheint derzeit nicht möglich.

8.3.2.2.10 Finanzverfassung

Das geltende Finanz-Verfassungsgesetz sollte strukturell neu gefasst werden, wobei auf die Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen Bedacht genommen werden sollte. Die Finanzverfassung sollte aber auch gemäß der europäischen Ordnung gestaltet und an die Vorgaben des Primärrechts der EU angepasst werden. Dies bedeutet insbesondere die Aufnahme von Bestimmungen betreffend die multilaterale Überwachung (Stabilitätsprogramm) und von Regelungen zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite.

Die bundesstaatliche Organisation Österreichs ist Ursache für die Vielzahl an finanzverfassungsrechtlichen Akteuren, die starke auch rechtliche Verflechtung derselben und die daraus resultierende große Unübersichtlichkeit in einzelnen Bereichen. Diese Verhältnisse machen eine gesamthafte Planung, Steuerung, Koordinierung und ein gesamthafte Controlling auch hinsichtlich der geplanten Dezentralisierung bei Aufgaben- und Ausgabenentscheidungen notwendig.

Zukünftig sollen die Gebietskörperschaften verstärkt den Aufwand, der sich aus der Erfüllung ihrer Aufgaben ergibt, selbst zu verantworten und zu tragen haben (Stärkung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz). Um zu einer besseren Entsprechung von Aufgabenerfüllung und Finanzierung zu gelangen, sollten unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften reduziert und die Verteilung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben neu geregelt werden.

Eine Schätzung des Einsparungspotenzials ist derzeit schwer möglich.

8.3.2.2.11 Zusammenfassung der Sparpotenziale nach Konvents-Ausschüssen

Staatsaufgaben und Staatsziele	300 Mio
Legistische Strukturfragen	Max. 50 Mio.
Staatliche Institutionen	200 Mio
Grundrechtskatalog	0 – 2 Mio.
Aufgabenverteilung Bund - Länder	350 Mio.
Reform der Verwaltung	2,5 bis 3 Mrd
Strukturen besond. Verwaltungseinrichtungen	5-10 Mio.
Demokratische Kontrollen	Schätzung z.Z. nicht möglich
Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit	Schätzung nicht möglich
Finanzverfassung	Schätzung nicht möglich
Summe	3,4 – 3,9 Mrd. Euro

Tabelle 9: **Sparpotenziale nach Konvents-Ausschüssen**

8.3.2.3 Öffentliche Diskussionen um Verwaltungsreform

Debatten um eine tiefgreifende Verwaltungsreform werden in Österreich immer wieder geführt.

So hat Franz Fiedler³³³ im Ö1 Morgenjournal am 24. August 2007 zum Ausdruck gebracht, dass er trotz aller bisherigen Errungenschaften um eine Verwaltungsreform (die Zusammenführungen der Pensionsversicherungsanstalten von Arbeitern und Angestellten, die Abschaffung der Finanzlandesdirektionen, die Zusammenlegung von Bezirksgerichten) immer noch den großen Wurf vermisst. Es müsse nicht nur eine Systemoptimierung versucht werden, sondern eine echte Aufgabenreform. Als größten Brocken, der auch das meiste Geld koste, betrachtet Fiedler den "sensiblen" Gesundheitsbereich, in dem er ein Sparpotenzial von 1,5 bis zu 2,9 Milliarden Euro sehe. Tiefgreifendere Reformen würden aber daran scheitern, dass Kommunalpolitiker mit Unterstützung der Länder darauf bestehen, dass in ihrer Region ein Spital bestehen bleibt. Die Bremser einer Reform säßen aber nicht nur in den Ländern, sondern auch in den Interessensgemeinschaften, etwa in der Ärzteschaft.

Den Föderalismus Österreichs will Fiedler nicht in Bausch und Bogen verteufeln oder als "Milliardengrab" bezeichnen: Im internationalen Vergleich gebe es Staaten, die nicht föderal aufgebaut sind, und trotzdem teuer kommen. Es komme nur darauf an, wie der Föderalismus im Einzelfall konstruiert ist. Und das, so Fiedler, sei in Österreich nicht optimal organisiert. Vom Wirtschaftsforschungsinstitut angestellte Vergleiche mit Deutschland oder der Schweiz würden zeigen, dass günstigere föderale Strukturen pro Jahr rund 3,5 Milliarden Euro pro Jahr einsparen könnten.

³³³ FIEDLER, Franz, Beitrag im Ö1 Morgenjournal vom 24. August 2007, als Online Dokument verfügbar unter <http://oe1.orf.at/inforadio/80064.html?filter>, Zugriff am 24. August 2007

Die Antwort von den Ländern kam prompt; die Grundaussage dabei war wie erwartet; natürlich könne man im Gesundheitsbereich sparen, aber im eigenen Land gebe es dafür wenig Möglichkeiten.

8.3.3 Einsparungspotenzial durch die Beseitigung der Bundesstaatlichkeit

Zusätzlich zu den von der Wirtschaftskammer ermittelten möglichen Einsparungen, die durch eine grundlegende Straffung und Vereinfachung der Verwaltung zustande kommen, ergibt sich durch eine Abkehr von der Bundesstaatlichkeit, die sich im Wesentlichen entsprechend dem im folgenden Kapitel beschriebenen Beispiel in der Beseitigung der neun Landtage und Einsetzung der gewählten Landeshauptleute und deren Stellvertreter als Statthalter des Bundes (mit gewissen Autonomien) manifestiert, weiteres beträchtliches Einsparungspotential, das sich in seiner Höhe allerdings schwer einschätzen lässt. Die wichtigsten Beiträge zum Einsparungspotenzial sind:

- 1) Personalkosten einschließlich Zusatzkosten wie Spesen, Kosten für Pensionen etc. für 348 Landtagsabgeordnete (je 56 Abgeordnete in NÖ, OÖ, und Steiermark, je 36 Abgeordnete in Burgenland, Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg; die 100 Landtagsabgeordneten in Wien, die bisher eine Doppelfunktion inne hatten, würden nur mehr Abgeordnete des Stadtrates sein) und Personal für ihre Unterstützung wie SekretärInnen, sowie die Sachkosten (Raumkosten für Länderparlamente, Büros und ihre Ausstattung), die nach Angaben der Bundeskammer zirka 50% der Personalkosten betragen.
- 2) Kosten der öffentlichen Hand für die Abhaltung von Landtagswahlen
- 3) Kosten für die Ausarbeitung der Landesgesetze.

In den Jahren 1995 bis 2003 ergingen in Österreich 2751 Beschlüsse für Landesgesetze, die meisten davon 2001, nämlich 490³³⁴. Die Anzahl der

³³⁴ Siehe BUSSJÄGER, Peter / LARCH Daniela, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2005, S 3

ermittelten Gesetze ist aber insofern ungenau, als die Praxis der „Sammelgesetzgebung“, mit der verschiedene Gesetze in einem einzigen Gesetzesbeschluss in Form mehrerer Artikel zusammengefasst werden, von den jeweiligen Trägern der Gesetzgebungshoheit unterschiedlich gehandhabt wird.

Anzahl der 2003 erlassenen Bundesgesetze (OHNE Einbeziehung der in Sammelgesetzen enthaltenen Gesetze)	110
Anzahl der 2003 erlassenen Bundesgesetze (MIT Einbeziehung der in Sammelgesetzen enthaltenen Gesetze)	418

Tabelle 10: **Anzahl der Bundesgesetze 2003**

Quelle: BUSSJÄGER, Peter / LARCH Daniela, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2005, S 6

Land	2003 erlassene Gesetze (OHNE Einbeziehung der in Sammelgesetzen enthaltenen Gesetze)	2003 erlassene Gesetze (MIT Einbeziehung der in Sammelgesetzen enthaltenen Gesetze)
Burgenland	18	18
Kärnten	37	41
Niederösterreich	33	33
Oberösterreich	20	51
Salzburg	34	63
Steiermark	31	43
Tirol	52	56
Vorarlberg	16	16
Wien	22	31
Summe	263	352

Tabelle 11: **Anzahl der Landesgesetze 2003**

Quelle: BUSSJÄGER, Peter / LARCH Daniela, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2005, S 6

In ihrer Studie kommt die Wirtschaftskammer Österreich zum Schluss, dass bei Schaffung einer klaren Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, als deren Folge eine EU-Richtlinie nur mehr ein Bundesgesetz und nicht wie derzeit neun Landesgesetze und manchmal ein Bundesgesetz zusätzlich erforderte, Einsparungen von 350 Mio Euro jährlich zu erzielen wären (siehe den Abschnitt: Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern: Klare Kompetenzen schaffen).

Zusätzlich zu der von der WKÖ in ihrer Studie berücksichtigten Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für alle Gesetze, die auf EU-Richtlinien basieren, an den Bund, birgt die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für alle übrigen Landesgesetze an den Bund beträchtliches Einsparungspotenzial.

Unter der Annahme, dass von den im Land mit der geringsten 2003 erlassenen Anzahl (16) von Gesetzen, Vorarlberg, 50% der Gesetze in Umsetzung von EU-Richtlinien erfolgte, und in der weiteren Annahme, dass in den anderen Bundesländern ebenso viele EU-Richtlinien umgesetzt wurden, ergibt sich die folgende Anzahl von Landesgesetzen, die nicht auf EU-Richtlinien basieren:

Land	2003 erlassene Gesetze (MIT Einbeziehung der in Sammelgesetzen enthaltenen Gesetze UND umgesetzten EU- Richtlinien)	Annahme - 2003 erlassene Gesetze (MIT Einbeziehung der in Sammelgesetzen enthaltenen Gesetze, OHNE umgesetzte EU- Richtlinien)
Burgenland	18	10
Kärnten	41	33
Niederösterreich	33	25
Oberösterreich	51	43
Salzburg	63	55
Steiermark	43	35
Tirol	56	48
Vorarlberg	16	8
Wien	31	23
Summe	352	280

Tabelle 12: Angenommene Anzahl der Landesgesetze ohne umgesetzte EU-Richtlinien 2003

Quelle: Linke Spalte: BUSSJÄGER, Peter / LARCH Daniela, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2005, S 6

Unter der weiteren Annahme, dass bei Eliminierung der Landtage statt der im Jahre 2003 280 Landesgesetze (ohne Umsetzung von EU-Richtlinien) nur 70³³⁵ Bundesgesetze erlassen werden müssten, wird das riesige Einsparungspotenzial offenbar.

³³⁵ Die Zahl 70 stellt 25% der Landesgesetze von 2003 dar. Es wurden 25% angenommen, da nicht jede Gesetzesmaterie für jedes Bundesland relevant ist (z.B. Wildbachverbauung in Wien). Falls in allen Ländern die gleichen Angelegenheiten in

8.3.4 Kosten durch fragwürdige Projekte der Bundesländer am Beispiel des Projektes Koralmbahn

Um ihre Tüchtigkeit zu beweisen und ihre (indirekte, denn eigentlich wird ja der Landtag gewählt) Wiederwahl zu sichern, halten Landesregierungen und allen voran die Landeshauptleute an überkommenen Einrichtungen fest und planen und setzen neue fragwürdige und kostspielige Projekte gegenüber der Bundesregierung durch, ohne manchmal die finanziellen Aufwendungen zu beachten. Dies fällt ihnen wegen des Fehlens der fiskalischen Äquivalenz nicht allzu schwer. Sie erringen beim eigenen Wahlvolk Prestigegewinne, während der Bund, der für die Aufbringung der Mittel zu sorgen hat, dies gegenüber seinen Wählern zu verantworten hat. Beispiele für das Festhalten an vorhandenen nicht rentablen Einrichtungen sind die Beibehaltung der kaum ausgelasteten Nebenbahnen oder der Widerstand gegen jede Form der Zusammenlegung von Krankenanstalten oder der Widerstand gegen eine Reform der Schulaufsicht.

Als Beispiel für Durchsetzen von Prestigeprojekten wird in der Folge der Bau der Koralmbahn beleuchtet.

Im Dezember 2004 wurde ein Vertrag zwischen Bund, ÖBB und den Ländern Kärnten und der Steiermark unterfertigt, wonach bis 2016 die Koralmbahn gebaut werden muss. Dieser Vertrag wurde allerdings erst im Jänner 2006 publik³³⁶.

Der Koralmtunnel ist das Herzstück der geplanten Koralmbahn von Graz nach Klagenfurt. Er führt unter der Koralpe durch und soll 32,8 Kilometer

Gesetze geformt und diese in Bundesgesetze übertragen würden, ergäben sich, langfristig gesehen, zirka 11%. (1/9*100) an zusätzlichen Bundesgesetzen anstelle der sonst in Österreich erlassenen Landesgesetze.

³³⁶ Siehe MÜLLER, Walter, Koralmbahn: Vertrag zwingt Bund zum Bau. In: DER STANDARD vom 22.2.2007, Online Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 2. Februar, 2007

lang sein. Derzeit werden Erkundungstunnel gebaut, bis Dezember 2006 wurden bereits 260 Mio Euro investiert³³⁷.

Die Koralmbahn würde die Bahn-Fahrtzeit von Klagenfurt nach Graz von derzeit drei auf eine Stunde verringern, Wien wäre für die Kärntner, Italien für die Grazer schneller erreichbar.

Die Kosten für den Tunnel werden mit 1,7 Mrd. Euro angegeben, die Kosten für die ganze Koralmbahn sollen sich auf 4,2 Mrd. Euro belaufen.

In einem internen Ranking der ÖBB gilt die Koralmbahn als Projekt, das bei absolut höchsten Kosten die geringste Verbesserung der Wettbewerbssituation bringt³³⁸.

Die Regierungen der Länder Kärnten und Steiermark rechnen durch die bessere verkehrspolitische Anbindung mit einer Stärkung des Wirtschaftsstandortes. Sie argumentieren, dass eine andere Streckenführung des transeuropäischen Netzes TEN (vor allem der sogenannte Korridor V über Ungarn und Slowenien) wirtschaftspolitische Nachteile für den südösterreichischen Raum mit sich brächte. Pläne³³⁹ der TEN-Projekte der Europäischen Union zeigen allerdings, dass weder durch Kärnten noch durch die Steiermark TEN-Trassen führen werden.

³³⁷ Siehe KOCH, Miriam / ZIRM, Jakob, Was bringt und was kostet der Koralmtunnel? In DIE PRESSE vom 16.12.2006, Online-Dokument unter <http://www.diepresse.at/Artikel.aspx?channel=e&ressort=eo&id=605670>, Zugriff am 17. Dezember 2006

³³⁸ Siehe PRUCKNER, Othmar, Infrastruktur: Seid vergraben, Milliarden. In trend, Online-Dokument unter <http://www.trend.at/>, Zugriff am 6.3.2006

³³⁹ Siehe EUROPEAN PARLAMENT, The impact of trans-European networks on cohesion and employment – STUDY, 2006, S 7. Online Dokument unter http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/QAST06004ENC/QAST06004ENC_002.pdf, Zugriff am 13. Juni 2007



Abbildung 11: **TEN-Projekte der Europäischen Union in Mitteleuropa**

Quelle: EUROPEAN COMMISSION, TEN-T Priority Axes and Projects 2005, Online Dokument unter http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2005_ten_t_en.pdf, Zugriff am 4. August 2007

Die Trasse entlang den Alpenrand im Flachland von Budapest über Ljubljana, Triest, Venedig, Turin nach Lyon (Priority Axis 6) wird schon – an Österreich vorbei - gebaut³⁴⁰.

Argumentiert wird auch mit Zahlen: Während der Zeit des Baues sollen 45.000 Arbeitsplätze gesichert werden, der volkswirtschaftliche Nutzen betrage 18,7 Mrd. Euro. Seriöse wirtschaftliche Untersuchungen liegen allerdings nicht vor. Eine für das Land Kärnten durchgeführte Studie des Instituts für Höhere Studien (IHS) aus dem Jahr 2002 wird unter Verschluss gehalten³⁴¹.

³⁴⁰ Siehe DER STANDARD, Koralmbahn „mutwillige Geldvergeudung“, 8. März 2007, Online-Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 22. Mai 2007

³⁴¹ Siehe KOCH, Miriam / ZIRM, Jakob, a.a.O., bzw. laut Anruf des Autors bei IHS am 11. April 2007

Eine Studie des EU-Parlaments³⁴² hat ergeben, dass der zusätzliche Konjunktur- und Beschäftigungseffekt nach der Fertigstellung der Projekte selten zwei Prozent übersteigt. Für Österreich ergäbe sich demnach durch die Realisierung der TEN-Projekte - selbst im langfristigen Beobachtungszeitraum bis 2050 - ein kaum messbarer Effekt von maximal ein Prozent Zuwachs.

Während der Bauzeit würden vor allem jene Regionen profitieren, die Baumaschinenerzeugungen aufzuweisen hätten. Ansonsten ließen sich nur wenige qualifizierte Arbeitsplätze schaffen.

Der Verkehrsexperte Hermann Knoflacher nannte das Projekt eine "mutwillige Geldvergeudung", das nur gut für die Baufirmen und die Banken sei. Nähme man auf den österreichischen Steuerzahler, die Bahnkunden und die ÖBB Rücksicht, dann dürfe man so ein Projekt gar nicht andenken³⁴³.

Laut dem Verkehrstechnikexperten der TU Wien, Robert Kölbl, würden sich die Kosten für den Bau der Koralmbahn - auf Basis von aktuellen Daten des derzeit im Bau befindlichen Schweizer Lötschbergtunnels - bis zur Fertigstellung im Jahr 2018 auf 12 bis 15 Mrd. Euro summieren, ein Vielfaches dessen, was bisher mit 4,7 Mrd. Euro angenommen werde³⁴⁴.

Berechnungen eines Verkehrsexperten ergaben - bei angenommenen Gesamtkosten der Koralmbahn von 10 Mrd. Euro - eine Deckung von *gerade sechs Prozent der Zinsbelastung* (bei Annahme einer Zinshöhe

³⁴² Siehe EUROPEAN PARLAMENT, The impact of trans-European networks on cohesion and employment – STUDY, 2006, S VIff. Online Dokument unter http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/QAST06004ENC/QAST06004ENC_002.pdf, Zugriff am 13. Juni 2007

³⁴³ Siehe DER STANDARD, Koralmbahn „mutwillige Geldvergeudung“, 8. März 2007, Online-Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 22. Mai 2007

³⁴⁴ Siehe DER STANDARD, Koralmbahn „mutwillige Geldvergeudung“, 8. März 2007, Online-Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 22. Mai 2007

von 3%) aus diesem Projekt durch die jährlichen Einnahmen von 16 bis 20 Mio Euro aus dem Personenverkehr auf dieser Strecke³⁴⁵

Verkehrsexperte Knoflacher plädiert dafür, als Alternative den Ausbau der Strecke Graz – Maribor – Klagenfurt, die seit der Monarchie existiert, noch einmal genau zu prüfen. Ihr heutiger „Nachteil“ sei, so Knoflacher, dass sie durch slowenisches Staatsgebiet laufe; "wäre es Deutschland, gebe es die Trasse längst"³⁴⁶. Diese Bahnverbindung durch Slowenien hätte verkehrstechnisch einen zweifachen Nutzen, den eine Koralmbahn nie leisten könne. Sie verbindet drei Wirtschaftsräume mit beachtlichen Einzugsgebieten: den Grazer Raum, Maribor und Klagenfurt. Zudem hätten die Steirer auch eine Anbindung zum Europa-Korridor V, der an Maribor vorbei zur Adria führt.

Diese Südtrasse koste "nicht einmal ein Drittel" der Koralmbahn, wobei Slowenien und die EU mitzahlen könnten. Diese Trasse war aber politisch nicht opportun³⁴⁷.

Die beiden Landeshauptleute Franz Voves (Steiermark) und Jörg Haider (Kärnten) bestehen auf Einhaltung des Vertrages, der die Vertragspartner detailliert an die Umsetzung des Koralmprojektes bindet. Bundeskanzler Gusenbauer und der Minister für Verkehr, Innovation und Technologie, Faymann, beugten sich im Februar 2007 dem politischen Druck der beiden Landeshauptleute und verkündeten, „das größte Infrastrukturprojekt nach dem Krieg“ werde planmäßig gebaut.

Sollte es wegen Schwierigkeiten bei der Finanzierung nicht doch noch zu einem Bruch des Vertrages kommen, sprechen viele Argumente dafür, dass das Projekt Koralmbahn, dessen Initiator der Kärntner

³⁴⁵ Siehe DER STANDARD, Koralmbahn „mutwillige Geldvergeudung“, 8. März 2007, Online-Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 22. Mai 2007

³⁴⁶ Siehe MÜLLER, Walter, Die verdrängte Alternative zur Koralmbahn. In: DER STANDARD, 16. Februar 2007, Online-Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 22. Mai 2007

³⁴⁷ Siehe MÜLLER, Walter, Die verdrängte Alternative zur Koralmbahn. In: DER STANDARD, 16. Februar 2007, Online-Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 22. Mai 2007

Landeshauptmann Haider war, zur wahrscheinlich größten Fehl-investitionen der Zweiten Republik wird.

Haider war seit 2000 zwar nur mehr „einfaches Parteimitglied der FPÖ“, tatsächlich konnte aber keine wichtige Entscheidung in dieser Partei gegen ihn getroffen werden. Das Überleben der Regierung Schüssel hing an der Zusammenarbeit mit der FPÖ, und in diesem Bewusstsein konnte Haider seine Machtspiele betreiben. Er lud die (von ihm abhängige) Ministerin für Verkehr, Innovation und Technologie Forstinger (FPÖ) im Jänner 2001 nach Kärnten und nach ihrer Rückkehr nach Wien erfuhren die staunenden Bürger, dass die Koralmbahn als „strategisch wichtige“ Verbindung zwischen Graz und Klagenfurt vorrangig gebaut werde.

Im Dezember 2002 kam es dann zum lange unter Verschluss gehaltenen Vertrag, den für den Bund die damaligen Minister für Finanzen Grassner (parteilos, früher FPÖ) und für Verkehr Gorbach (FPÖ), für Kärnten Landeshauptmann Haider (FPÖ), und für die Steiermark Landeshauptfrau Klasnic (ÖVP) unterzeichneten. Rechtlich ist der Vertrag nicht anfechtbar. Im Rechnungshof-Rohbericht³⁴⁸ über die ÖBB-Strukturreform wird nicht nur die ÖBB-Führung abgemahnt, sondern auch die für die ÖBB zuständigen Ministerien für Verkehr und Finanzen. Ex-Verkehrsminister Gorbach wird dafür kritisiert, dass er den Vertrag über den Ausbau der Koralmbahn am 15. Dezember 2004 unterschrieben und die ÖBB mit der Umsetzung beauftragt hat, obwohl sich dieser betriebswirtschaftlich nie rechnen wird und die der Entscheidung zugrunde liegenden "Projektunterlagen nicht aktualisiert" und in Umfang, Qualität (und damit letztlich bei den Kosten) nicht dem Bundesbahnstrukturgesetz entsprachen.

Außerdem orientierten sich die vom Bundesministerium für Finanzen eingeforderten Kostenbeiträge Dritter (z. B. der Länder) an überholten Finanzierungsschlüsseln oder politisch vereinbarten Beiträgen, statt an

³⁴⁸ Siehe UNGERBOECK, Luise, Rechnungshof fährt auch der Regierung an den Karren. In: DER STANDARD, 10.05.2007, Online Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 11. Mai 2007

rechnerisch abgeleiteten Nutzen-Komponenten. So kam es, dass Investitionen nicht nach ihrer Dringlich- und Verkehrswirksamkeit, also dem Bedarf des Netzbetriebs (zur Beseitigung von Streckenengpässen) gereiht wurden, sondern nach politischen Vorlieben³⁴⁹.

Es ist keine Frage, dass der Ausbau der Südbahn gegenüber der Westbahn in den letzten Jahrzehnten zurückstehen musste und dass es an der Zeit wäre, die südlichen Länder hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Infrastruktur zu stärken. Aber bedeutende wirtschaftliche Impulse vom Bau einer überaus teuren und vollkommen unrentablen Bahnverbindung, zu der es erfolgversprechendere Alternativen gibt, abzuleiten, erscheint in Zeiten, da jedes Dorf durch den Schwerverkehr der Straße erschlossen ist, die Bahn gegenüber der Straße stets an Bedeutung verliert und es bereits als Erfolg feiert, wenn sie im relativen Güter- und Passagieraufkommen ihren Anteil gegenüber der Straße halten kann, unverantwortlich.

Wesentlich vernünftiger erschiene die Alternative des Ausbaues der Trasse über Maribor, die anscheinend gar nicht in Erwägung gezogen wurde, da Slowenien, obwohl Mitglied der Europäischen Union, für manche Kärntner Politiker immer noch Feindgebiet zu sein scheint³⁵⁰. Die Trasse Graz – Maribor wird bereits zur Hochgeschwindigkeitsstrecke ausgebaut, in Maribor bestünde Anschluss zum sogenannten Korridor V. Statt der Investition in ein sinnloses Bahnprojekt, das vielleicht im 19. Jahrhundert wirtschaftliche Impulse für die betroffene Region hätte bringen können, sollte eine Wirtschaftsregion Mur-Drau, mit den Zentren Graz, Maribor, Klagenfurt, Villach aufgebaut werden. Für einen Bruchteil

³⁴⁹ Siehe UNGERBOECK, Luise, Rechnungshof fährt auch der Regierung an den Karren. In: DER STANDARD, 10.05.2007, Online Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 11. Mai 2007

³⁵⁰ Siehe MÜLLER, Walter, Die verdrängte Alternative zur Koralmbahn. In: DER STANDARD, 16. Februar 2007, Online-Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 22. Mai 2007

der Kosten des Bahnprojektes könnten Forschungszentren für innovative Technologien, Gewerbezone eingerichtet und Hochleistungs-Datennetze ausgebaut, die Universitäten von Graz und Klagenfurt stärker gefördert werden. Ferner wären Förderungen in jeder möglichen Form für die Neugründung von Technologie-Unternehmen in Aussicht zu nehmen.

Das Beispiel des Projektes Koralmbahn zeigt die mögliche, in der Verfassung nicht vorgesehene Stärke der Länder bzw. Landeshauptleute, wenn sie schwachen Bundesregierungen gegenüberstehen. Ein starker Landeshauptmann veranlasst von ihm in ihrem politischen Überleben abhängige Minister, verantwortungslose Verträge zu unterzeichnen, die gemäß vorhandenen Richtlinien in dieser Form niemals hätten unterzeichnet werden dürfen. Schwache Bundeskanzler, die gegenüber ihren Ministern zwar keine Richtlinienkompetenz haben, sie jedoch ihres Amtes entheben könnten, reagieren nicht und wollen einen unsinnigen, dem Land großen Schaden bereitenden Vertrag erfüllen, denn „pacta sunt servanda“, statt einen Bruch des Vertrages und eine etwaige Klage der Bundesländer in Kauf zu nehmen.

In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, die einer Klärung zuzuführen wäre, ob Ex-Minister, die Verträge, welche unter grober Vernachlässigung der für die Errichtung von Verträgen vorgegebenen Richtlinien und Vorschriften zustande gekommen sind, unterzeichnen, nachträglich auf dem Rechtswege zur Verantwortung gezogen werden können.

Dabei haben die Kärntner und steirischen Landeshauptleute nicht einmal zum Vorteil ihrer Länder gehandelt. Denn jeder Kärntner und Steirer, vom Kleinkind bis zum Greis, wie auch jeder übrige Österreicher, würde bis zur tatsächlichen Fertigstellung des Bahnprojektes im Durchschnitt ein- bis zweitausend Euro an Steuer dafür ausgeben müssen, ohne dass den südlichen Bundesländern der erwünschte Erfolg beschieden wäre, während mit einem geringeren Aufwand an Steuermitteln, gezielt eingesetzt für die Förderung von zukunftssträchtigen Technologien und in moderne Infrastruktur für die Gründung von neuen Unternehmen in einer

aufstrebenden Region Mur-Drau ein wesentlich größerer wirtschaftlicher Effekt zu erreichen gewesen wäre.

Die führenden Politiker der Länder Kärnten und Steiermark können bei ihren Wählern für ihren bedingungslosen Einsatz für dieses Infrastrukturprojekt sicherlich Pluspunkte sammeln. Dabei ist offensichtlich, dass die breite Zustimmung der Bevölkerung beider Länder *nicht* durch spontane Meinungsbildung in autonomen Öffentlichkeiten, sondern durch organisierte Beschaffung von Massenloyalität (in diesem Fall durch gezielte Falschinformation) durch das politische System, also durch die administrative Macht erfolgte. Das Fehlen einer Diskussion in der breiten Bevölkerung vor Vertragsabschluss um die Zweckmäßigkeit, die Außerachtlassung von Alternativen, die Nichtveröffentlichung des Vertrages zwei Jahre lang belegen eindeutig die Beschaffung von Massenloyalität durch administrative Macht, denn es ist kaum denkbar, dass die Mehrheit der Bevölkerung, auch der Länder Kärnten und Steiermark, bei Vorliegen aller Fakten, aller Alternativen, den Kosten und dem Nutzen, für dieses Projekt gestimmt hätten.

Dieses Beispiel zeugt aber auch von der Schwäche der Bundesregierungen unter Wolfgang Schüssel und Alfred Gusenbauer.

8.3.5 Volkswirtschaftliche Verluste durch die Bindung von hochqualifizierten Arbeitnehmern in unproduktiver Verwaltung

Österreich ist ein Einwanderungsland. Die niedrigen Geburtenraten lassen die Bevölkerungsanzahl sinken und können der Anzahl der erforderlichen Erwerbstätigen und mehr noch der Absicherung des sozialen Wohlfahrtsstaates nicht gerecht werden, wenn nicht Menschen aus Osteuropa und von anderen Kontinenten Österreich zu ihrer neuen Heimat erwählten. Besonders von der Wirtschaft werden qualifizierte Fachkräfte eingeladen, Österreichs Arbeitsmarkt zu verstärken.

Die Sendung Report³⁵¹ des ORF vom 29. Mai 2007 befasste sich in einem Beitrag mit dem Föderalismus und wählte als Beispiel das Fischereiwesen, das Landessache ist. In Österreichs Bundesländern existieren neun Fischereigesetze, die unterschiedliche Prüfungen für Fischereiberechtigungen, unterschiedliche Schonzeiten für Fische, unterschiedliche Mindestgrößen für zu fangende Forellen oder Saiblinge vorschreiben. Eine Fischereiberechtigung für Salzburg wird in Oberösterreich anerkannt, nicht aber umgekehrt; Mitglieder von Vereinen, deren Tätigkeitsgebiet sich über mehrere Bundesländer erstrecken, müssen in jedem betroffenen Bezirk eine Berechtigung erwerben.

Abgesehen von dem beinahe als Schikane anzusehenden Umgang der Behörden in den einzelnen Bundesländern, die sich selbst gerne als besonders bürgernah bezeichnen, mit den Mitgliedern der Fischereivereine, gibt es Einsicht, welch großer Aufwand für die Erstellung von neun unterschiedlichen Gesetzes betrieben wird, wo die Betroffenen eine einheitliche Regelung für das gesamte Bundesgebiet begrüßten bzw. welchen großen Aufwand der Vollzug dieser unsinnigen, weil unterschiedlichen Gesetze erfordert und wie viele hochqualifizierte Arbeitskräfte damit beschäftigt werden.

Die Abkehr von der Bundesstaatlichkeit und die damit verbundene grundlegende Umstrukturierung der Verwaltung in Österreich würde langfristig wesentlich weniger Arbeits-Ressourcen, die derzeit bei den Gebietskörperschaften beschäftigt werden, der Industrie, dem Gewerbe, Handel, Banken und Verkehr vorenthalten. Eine schlanke Verwaltung kann nur mittel- bis langfristig erreicht werden, es bestünde keine Gefahr von Massenentlassungen von öffentlich Beschäftigten, wenn der natürliche Abgang von Beamten – bis auf wenige unbedingt erforderliche Ausnahmen – nicht nachbesetzt würde.

³⁵¹ REPORT, Beitrag Föderalismus, Fernsehsendung in ORF2, ausgestrahlt am 29. Mai 2007

Damit wäre neben bedeutenden Einsparungen durch eine schlanke Verwaltung der Vorteil eines erhöhten BIP durch höheres Arbeitskräftepotenzial für den produktiven Bereichen der Volkswirtschaft erreichbar und das Angewiesensein auf hochqualifizierte ausländische Fachkräfte, die in vielen Ländern gesucht werden und entsprechend rar sind, vermindert.

8.4 Resümee

Am Anfang dieses Kapitels wurden ökonomische Theorien dargestellt; ein Messen der Effizienz von föderativen Systemen anhand dieser Theorien erscheint jedoch insofern problematisch, als der Realität nahe kommende Entscheidungsmodelle wegen zu vieler Variablen kaum abbildbar sind.

Im Vergleich föderativer und unitarisch verfasster Staaten ist ein Nachweis wesentlicher Unterschiede der Gesetzgebungs- und Verwaltungskosten ohne bis ins Detail verfügbare Daten und ohne penible Untersuchung der unterschiedlich strukturierten Verwaltungen kaum zu erbringen. Als ideeller Maßstab müsste dabei auch das Ausmaß der Abweichungen vom optimalen, d.h. präferenzgerechten und effizient organisierten öffentlichen Leistungsangebot berücksichtigt werden. Dieses kann aber gerade wegen verschiedener Präferenzen in einzelnen Ländern unterschiedlich ausfallen und auch über eine Zeitspanne differieren.

Dennoch gibt es beträchtliche Mehrkosten, die sich durch die bundesstaatliche Ausgestaltung des politischen Systems in Österreich ergeben, und die in vier Bereiche gegliedert werden können:

- (1) Mehrkosten wegen des Fehlens der fiskalischen Äquivalenz.
- (2) Die Wirtschaftskammer Österreich hat anlässlich des Österreich-Konvents eine Studie verfasst, die bei einer signifikanten Straffung und Vereinfachung der Verwaltung auf ein Einsparungspotenzial von zirka 3,5 Milliarden Euro pro Jahr kommt.

Bei einer Abkehr von der Bundesstaatlichkeit ergeben sich *zusätzliche* Einsparungen von Personalkosten für die Landtagsabgeordneten und deren Hilfspersonal und ihren Sach- und Immobilienaufwand, sowie aus

den Aufwendungen für die neunmalige Verfassung von Landesgesetzen bzw. die neunmalige Umsetzung von Richtlinien der EU.

(3) Um ihre Wiederwahl zu sichern, halten Landesregierungen und allen voran die Landeshauptleute an überkommenen Einrichtungen fest und planen und setzen neue fragwürdige und kostspielige Projekte gegenüber der Bundesregierung durch, ohne manchmal die finanziellen Auswirkungen zu beachten. Als ein Beispiel dafür gilt die Erbauung der Koralmbahn, die von den Experten, aber auch der ÖBB als ein Projekt, das niemals kostendeckend sein wird, bezeichnet wird, und über die nach derzeitigem Stand auch keine der von der Europäischen Union geförderten TEN (Trans European Networks) Verbindungen führen wird.

(4) Österreich ist ein Einwanderungsland. Vorwiegend qualifizierte Fachkräfte werden von der Wirtschaft eingeladen, Österreichs Arbeitsmarkt zu verstärken. Die Abkehr von der Bundesstaatlichkeit und die damit verbundene grundlegende Umstrukturierung der Verwaltung in Österreich würde langfristig Arbeits-Ressourcen, die derzeit bei den Gebietskörperschaften beschäftigt werden, der Industrie, dem Gewerbe, Handel, Banken und Verkehr zuführen.

9 Das Modell eines dezentralisierten Einheitsstaates Österreich

Wie in den vorhergehenden Kapiteln dargelegt, gibt es kaum rationale Argumente *für* die in Österreich praktizierte Form der Bundesstaatlichkeit, hingegen viele, die *dagegen* sprechen. Diese Argumente lassen die Forderung nach einer Abkehr von der Bundesstaatlichkeit, verbunden mit einer tiefgreifenden Verfassungs- und Verwaltungsreform als gerechtfertigt erscheinen.

In der Folge wird in nur groben Zügen ein richtungsweisendes Modell eines dezentralisierten Einheitsstaates gezeichnet.

9.1 Die Gesetzgebung

Die Institution Nationalrat bleibt nahezu unverändert bestehen, der Bundesrat wird signifikanten Veränderungen unterzogen, während die Landtage aufgelöst werden. Ihre legislativen Kompetenzen werden an den Nationalrat übertragen, der seinerseits schon viele Kompetenzen an die Europäische Union verloren hat.

Ausgehend von der „Dominanz einer einheitsstaatlichen Mentalität in der öffentlichen Meinung, die für regional differenzierte gesetzliche Regelungen wenig Verständnis aufbringt und in bundeseinheitlichen gesetzlichen Regelungen einen Wert an sich erblickt“³⁵², werden die Landesgesetze vereinheitlicht und in Bundesgesetze umgewandelt.

³⁵² ÖHLINGER; Theo, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich. In: BUSSJÄGER, Peter / LARCH, Daniela (Hrsg.), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2004, S 32

9.1.1 Der Nationalrat

Der Nationalrat bleibt unverändert, sowohl hinsichtlich seiner Zusammensetzung, seines Wahlmodus, seiner Organe (der Präsidenten, der Ausschüsse), der Gesetzgebungsperiode, der Tagungen und der Verfahren im Nationalrat.

Für eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Bundesrat bei der Gesetzgebung werden in beiden Kammern Ausschüsse gebildet, die auf dem Verhandlungsweg eine Zustimmung beider Kammern zu Gesetzesvorlagen vorbereiten sollen.

Durch den Wegfall der Landtage werden die legislativen Kompetenzen des Nationalrates ausgeweitet, auch seine Kompetenz zur Kontrolle der Vollziehung wird vergrößert.

9.1.2 Der Bundesrat

Der Bundesrat wird aufgewertet. Die Anzahl der Mandatare bleibt gleich, d.h. das Land mit der größten Bürgerzahl entsendet zwölf, jedes andere Land so viele Mitglieder, wie dem Verhältnis seiner Bürgerzahl (die Zahl der im Land wohnhaften Staatsbürger) zur Bürgerzahl des größten Landes entspricht. Jedem Land gebührt jedoch eine Vertretung von wenigstens drei Mitgliedern.

Die Mandatare sind bei der Ausübung ihres Amtes an keinen Auftrag gebunden (freies Mandat) und genießen während der gesamten Dauer ihrer Funktion die politische Immunität.

9.1.2.1 Die Wahl der Mandatare

Die Wahl der Mandatare erfolgt direkt durch die wahlfähigen BürgerInnen gleichzeitig mit der Nationalratswahl für die Dauer der Periode des Nationalrates. Mit der direkten Wahl soll verhindert werden, dass, wie es bisher häufig geschah, ausgediente Funktionäre der politischen Parteien durch diese mit einem (bisher relativ unbedeutenden) Posten versorgt werden. Auf den Wahlscheinen für den Bundesrat werden Wahlparteien sowie die Kandidaten der Parteien des jeweiligen Bundeslandes gelistet.

Der Wähler kreuzt „seine“ Wahlpartei und eine Anzahl von Kandidaten, die einem Drittel der dem jeweiligen Bundesland zustehenden Mandatare für den Bundesrat entsprechen, an. Die im Lande zu vergebenden Mandate werden den Wahlparteien entsprechend den erhaltenen Wählerstimmen zugeteilt. Die Parteien vergeben die Mandate an diejenigen ihrer Kandidaten die die höchsten Stimmenanzahlen erreicht haben.

Der Vorsitz des Bundesrates wird wie bisher von den einzelnen Ländern nach dem Rotationsprinzip jeweils für ein halbes Jahr gestellt.

9.1.2.2 Der Verfahrensablauf

Der Bundesrat als Länderkammer ist dem Nationalrat wie bisher nachgeordnet und stimmt nur über die Gesetze ab, die die unmittelbaren Interessen der Länder betreffen. Alle übrigen Gesetze werden vom Nationalrat allein beschlossen. Die Kompetenzen des Bundesrates bei der Erstellung der Gesetze, die seine Interessen berühren, werden gegenüber dem heutigen Status jedoch wesentlich erweitert.

Bereits bei der Einbringung des Gesetzesvorschlages in den Nationalrat wird der Gesetzesvorschlag auch dem Bundesrat vorgestellt. Beide Kammern bilden daraufhin Ausschüsse, die gemeinsam den Gesetzesvorschlag beraten und in Verhandlungen die beidseitige Zustimmung zu erreichen suchen. Hierauf wird in beiden Kammern die Abstimmung durchgeführt.

Falls eine Zustimmung im Bundesrat nicht erfolgt, wird nach Schweizer Vorbild³⁵³ eine „Einigungskonferenz“, die sich aus der gleichen Anzahl von Kommissionsmitgliedern beider Kammern zusammensetzt, einberufen. Kommt keine Einigung in diesem Gremium zustande, so gilt die Gesetzesvorlage vorerst als abgelehnt. Beschließt die Einigungskonferenz einen Einigungsantrag, so ist dieser beiden Kammern zur Beschlussfassung vorzulegen. Lehnt der Nationalrat die Vorlage ab, so gilt sie als

³⁵³ Siehe WEBER, Karl, Kriterien des Bundesstaates, Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschlands und Österreichs, Wilhelm Braumüller, Wien, 1980, S 140f

endgültig verworfen. Bei Ablehnung durch den Bundesrat gilt die Gesetzesvorlage als vorläufig abgelehnt. Um eine gänzliche Blockierung der Gesetzgebung zu verhindern, kann bei zweimaliger Ablehnung der Vorlage durch den Bundesrat der Nationalrat nach drei Monaten einen Beharrungsbeschluss fassen.

9.2 Die Vollziehung

9.2.1 Der Bundespräsident

Die Stellung des Bundespräsidenten als eines der obersten Vollzugsorgane, das keinen Weisungen und keiner Aufsicht anderer Vollzugsorgane unterworfen ist, dem andere oberste Organe des Staates aber auch nicht untergeordnet sind,³⁵⁴ bleibt unverändert. Der Bundespräsident wird weiterhin als Staatsoberhaupt bezeichnet, weil er ganz bestimmte, typische Funktionen wie z.B. die völkerrechtliche Vertretung des Staates, die Ernennung von anderen Staatsorganen, den Oberbefehl über das Heer und das Gnadenrecht ausübt. Da die politisch entscheidenden Kompetenzen nicht bei ihm liegen, bleibt Österreich weiterhin eine parlamentarische Republik.

9.2.2 Die Bundesregierung

Soweit nicht der Bundespräsident zuständig ist, werden die obersten Verwaltungsgeschäfte vom Bundeskanzler, dem Vizekanzler und den Bundesministern geführt, die in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter Vorsitz des Bundeskanzlers bilden. Die Bundesregierung bildet zwei Organe der Vollziehung: das monokratische Organ Bundesminister und das Kollegialorgan Bundesregierung. Dem einfachen Gesetzgeber steht es frei, die Bundesregierung oder einzelne Minister zur Vollziehung zu berufen.

³⁵⁴ Siehe WALTER Robert, MAYER, Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Auflage, Manz, Wien, 2000, S 276

Der Tätigkeitsbereich der zwei Organe der Bundesregierung bleibt funktional unverändert, wird aber um die Verantwortung für den Vollzug der früheren Landesgesetze, die durch Beschlüsse des Nationalrates nun zu Bundesgesetzen modifiziert wurden, erweitert.

9.2.3 Weisungsfreie Bundes-Verwaltungsbehörden

Nach Art 20, Abs 1 der B-VG unterstehen alle Verwaltungsorgane der Leitungsbefugnis der obersten Organe und sind, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt wird, an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre Tätigkeit verantwortlich. Damit ist das Prinzip der Weisungsgebundenheit der staatlichen Verwaltungstätigkeit normiert³⁵⁵. Von diesem Prinzip besteht aber eine Reihe von Ausnahmen, die teilweise im Bundesverfassungsgesetz selbst vorgesehen sind bzw. für deren Einrichtung das Bundesverfassungsgesetz die verfassungsrechtliche Grundlage enthält. Zu diesen weisungsfreien Verwaltungsbehörden gehören unter anderen die Schulbehörden des Bundes in den Ländern.

Die Verwaltung des Bundes auf dem Gebiet des Schulwesens ist vom zuständigen Bundesministerium und den ihm unterstellten Schulbehörden des Bundes, das sind kollegiale Behörden, nämlich die Landesschulräte und die Bezirksschulräte, zu besorgen. Der örtliche Wirkungsbereich dieser Behörden erstreckt sich auf ein Bundesland bzw. auf einen Bezirk. Verfassungsrechtlich sind den Gremien als Kompetenzen die Erlassung von Verordnungen und allgemeinen Weisungen, die Bestellung von Funktionären, die Erstattung von Gutachten zu Gesetz- und Verordnungsentwürfen und die Erstattung von Ernennungsvorschlägen eingeräumt. Die Aufgabenbereiche der Landesschulräte umfassen mittlere und höhere Schulen, die Bezirksschulräte sind für allgemeinbildende Pflichtschulen zuständig. Die Bestellung der Landesschulräte bzw. der Bezirksschulräte erfolgt durch den Landtag nach der Stärke der Parteien im Landtag bzw. nach dem Verhältnis der für die im Landtag vertretenen

³⁵⁵ Siehe WALTER Robert, MAYER, Heinz, a.a.O., 2000, S 301f

Parteien bei der letzten Landtagswahl im Bezirk abgegebenen Stimmen. Walter beklagt, dass „die parteipolitische Zusammensetzung dieser Behörden [...], insb. im Bereich der Personalangelegenheiten, zu einer – allgemein beklagten, aber schwer zu beseitigenden – politischen Ämterpatronage geführt [hat].“³⁵⁶

Die ersatzlose Streichung der Bezirksschulräte und die Verringerung der Aufgaben der Schulverwaltung wie ihre Eingliederung in die Landesverwaltung wird nicht nur von Föderalisten wie Bußjäger³⁵⁷ gefordert sondern sind auch integraler Bestandteil des vorliegenden Modells, das allerdings die Landesverwaltung als an die Bundesregierung weisungsgebundenes Organ sieht.

9.2.4 Verfassungsrechtlich vorgesehene sonstige Bundesbehörden

Zu den verfassungsrechtlich vorgesehenen sonstigen Bundesbehörden zählen die Bundespolizeibehörden, die Sicherheitsdirektionen, bewaffnete Wachkörper sowie die Bundesfinanzverwaltung (die die Bundesabgaben zur Gänze, die Landes- bzw. Gemeinde-Zuschläge zu Bundesabgaben teilweise, durch die Organe der Bundesfinanzverwaltung bemisst und einhebt), die auch im Modell Bundesbehörden bleiben sollen.

9.2.5 Sonstige Einrichtungen des Bundes

Andere Institutionen des Bundes wie das Bundesheer oder die ordentliche Gerichtsbarkeit bleiben im Modell unverändert bestehen.

³⁵⁶ WALTER Robert, MAYER, Heinz, a.a.O., 2000, S 305

³⁵⁷ Siehe BUSSJÄGER, Peter, Reform und Zukunft des Föderalismus – ein Konzept der Modernisierung des österreichischen Bundesstaates, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2002, S 13f

9.2.6 Die Vollziehung in den Ländern

9.2.6.1 Die *politische Ebene*

Als oberstes Organ der Vollziehung in den Ländern sieht das Modell ein Kollegialorgan, bestehend aus dem Landeshauptmann / der Landeshauptfrau und seinen / ihren bis zu sechs Stellvertretern, die insgesamt weisungsgebundene Statthalter des Bundes sind, vor. Vorstand des Kollegialorgans ist der Landeshauptmann / die Landeshauptfrau, die Stellvertreter verkörpern Ressortleiter, Funktionen, vergleichbar mit denen der bisherigen Landesräte. Die Ressortleiter werden vom Landeshauptmann bestellt, wobei die Zustimmung des Bundeskanzlers erforderlich wird.

Die Wahl des Landeshauptmannes bzw. seiner Stellvertreter erfolgt gemeinsam mit der Nationalratswahl für die Dauer einer Periode des Nationalrates. Der Wahlzettel enthält die kandidierenden Wahlparteien und die Kandidaten der jeweiligen Parteien. Der Wahlvorgang erfolgt in der Weise, dass die gewünschte Wahlpartei und bis zu drei Kandidaten, die nicht der gewählten Partei angehören müssen, angekreuzt werden. Als Landeshauptmann / Landeshauptfrau gewählt gilt der Kandidat, der am öftesten angekreuzt wurde. Die Stellvertreter werden von den gewählten Parteien entsprechend der erhaltenen Stimmenanzahl (abzüglich der anteilmäßigen Stimmanzahl für den Landeshauptmann bei der Partei, die den Landeshauptmann stellt) gestellt, wobei bei den einzelnen Parteien jeweils die Kandidaten mit den meisten Stimmen zu berücksichtigen sind.

Obwohl der Landeshauptmann und seine Stellvertreter gegenüber der Bundesregierung bzw. gegenüber den einzelnen Ministern weisungsgebunden sind, werden ihnen in der Verwaltung des Landes eine gewisse Autonomie zugestanden, so dass noch von einem begrenzten Vollzugsföderalismus gesprochen werden kann, wobei die Bestimmung des Umfangs dieser Autonomie im Dienst eines im Hinblick auf die Präferenzen der WählerInnen optimalen, also effizienten öffentlichen Güterangebots, welches aus normativer Sicht und unter Berücksichtigung

der Erkenntnisse der ökonomischen Theorie der Demokratie über die folgenden fünf Ziele operationalisiert werden kann³⁵⁸.

- Optimale Berücksichtigung regionaler Präferenzen

Der Bund legt nur einige bestimmte Merkmale für öffentliche Güter fest und überlässt den Ländern die freie, regional differenzierte Ausgestaltung.

- Kostenminimale Produktion eines bestimmten öffentlichen Leistungsangebotes

Die Dezentralisierung von Verwaltungskompetenzen eröffnet gegenüber der gesetzgebenden Ebene die Möglichkeit unterschiedlicher Produktionsstrukturen, durch welche trotz verschiedener regionaler Gegebenheiten jeweils effiziente Produktionsweisen erreicht werden können. Es ist denkbar, dass die vollziehende Körperschaft Informationen, die zur Planung der notwendigen Umsetzungsalternativen erforderlich sind, weitaus kostengünstiger einholen kann. Ferner können unterschiedliche Raumstrukturen (Entfernungen, Besiedlungsdichte, historische Ausrichtungen) bewirken, dass gegebenenfalls verschiedene Vollzugsformen in Hinblick auf den gewünschten Versorgungsgrad der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen jeweils effizientere Lösungen sind.

- Ein effizienzfördernder Innovationswettbewerb im öffentlichen Sektor

Neuartige, Verbesserungen gegenüber dem Status quo versprechende Lösungen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben müssen nicht sogleich flächendeckend über das Gebiet des gesamten Staates eingeführt werden, sondern quasi experimentell nur in einer oder zwei Regionen. Erst bei Bewährung der Innovation

³⁵⁸ Siehe FÄRBER, Gisela, Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen. In: PERNTHALER, Peter / BUSSJÄGER, Peter (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Braumüller, Wien, 2001, S 110f

werden die anderen Regionen nachziehen. Dadurch werden im Falle des Scheiterns die Kosten minimiert.

- Anpassungsfähigkeit an Veränderungen der Umwelt in Bezug auf Art und Umfang öffentlicher Aufgabenerfüllung

Wirtschaft und Gesellschaft sind keine statischen Gebilde, sie befinden sich im stetigen Wandel. Als ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung von Effizienz einer Staatsorganisation kann daher ihre Anpassungsfähigkeit hinsichtlich der Veränderung der Aufgabewahrnehmung in Art und Umfang gelten. Diese Anpassungsfähigkeit kann ein Mehr oder auch Weniger an Vollzugsautonomie bedeuten. Verschiebungen in Richtung einer Zentralisierung werden erforderlich wenn z.B. regionale Spillovers zunehmen und nicht mehr anders internalisiert werden können. Hingegen sind Dezentralisationen in der Verwaltung gefragt, wenn z.B. neue Technologien dazu führen, dass sich Skaleneffekte verringern oder gar in diseconomies of scale umschlagen, oder wenn die regionalen Präferenzen an Homogenität verlieren und die WählerInnen ein differenzierteres Angebot an öffentlichen Leistungen wünschen.

- Optimale politische Kontrolle

Die Präferenzgerechtigkeit öffentlicher Güter ist über die politische Kontrollspanne zu erreichen, indem WählerInnen in demokratischen Wahlen nicht nur ihre Präferenzen aufdecken, sondern auch die Tätigkeit der amtierenden Regierung bzw. der Verwaltung bewerten. Für WählerInnen ist die Trennung in Gesetzgebungskompetenz und Vollzug von Bundesgesetzen aber kaum erkennbar und damit auch schwierig zu beurteilen. Sie werden vielfach nicht unterscheiden können, ob z.B. an den für sie erkennbaren Mängeln des Verwaltungsvollzuges die regionale Gebietskörperschaft oder eine absurde Bundesverordnung schuld trägt. Damit werden sich im Zweifel immer Probleme einer effektiven politischen Kontrolle ergeben, die Konzentration der Gesetzgebung auf nur einer - statt

bisher zwei - staatlichen Ebene(n) macht die Tätigkeit der Politiker für den Bürger aber dennoch transparenter.

9.2.6.2 Die Ämter der Verwaltung in den Ländern

Das Amt der Landesverwaltung (vergleichbar mit dem bisherigen Amt der Landesregierung) führt unter der Leitung des Landeshauptmannes und seiner Stellvertreter die Verwaltung im Land, die im Wesentlichen der bisherigen mittelbaren Bundesverwaltung entspricht, durch.

Bezirkshauptmannschaften sind wie bisher monokratisch organisierte, erstinstanzliche Landesbehörden zur Besorgung aller Angelegenheiten der Bundes- und Landesverwaltung, die nicht anderen Behörden zugewiesen sind.

9.3 Zusätzliche Kontrolleinrichtungen bzw. Gesetze

9.3.1 Direkte Demokratie

Grundlegende Veränderungen der Verfassung sollten auch zukünftig einem obligatorischen Referendum unterzogen werden müssen.

Nach dem Vorbild der Schweiz³⁵⁹ sollten auch für alle übrigen Gesetze fakultative Referenden (außer die Forderung richtet sich gegen EU- oder internationales Recht oder gegen die Verfassung) – durch die Unterschriften von einer Million Stimmberechtigten innerhalb von drei Monaten nach der Verabschiedung eines Gesetzes oder einer Gesetzesänderung durch das Parlament – verlangt werden können. Die im Vergleich zur Schweiz hohe Anzahl von erforderlichen Unterschriften erscheint erforderlich, um Oppositionsparteien die häufige Verhinderung bzw. Verschleppung von Gesetzen unmöglich zu machen.

³⁵⁹ Siehe GEBHART, Thomas, Direkte Demokratie I, Die Wirkung direktdemokratischer Verfahren: Was lehren die Erfahrungen der Schweiz?, Arbeitspapier, herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung, S 4ff, Online Dokument unter http://www.kas.de/db_files/dokumente/arbeitspapiere/7_dokument_dok_pdf_740_1.pdf, Zugriff am 7. Mai 2008

9.3.2 Personalvertretungswahlen im öffentlichen Körperschaften

Ergebnisse bei Personalvertretungswahlen³⁶⁰ wie zuletzt im Landtag im ÖVP-dominierten Niederösterreich von 91% für ÖVP-nahe Listen bzw. für Gemeindebedienstete im SPÖ-dominierten Wien von 76% für SPÖ-nahe Listen sollten zumindest hinterfragt werden. Deshalb sollte, falls eine im Land (im Bund) dominierende Partei bei Personalvertretungswahlen in den entsprechenden öffentlichen Körperschaften um mehr als 10% mehr Stimmen als in ihrem Bereich bei allgemeinen Wahlen erhält, verpflichtend ein Untersuchungsausschuss über die Modalitäten bei der Einstellungspolitik des Personals eingesetzt werden.

9.4 Resümee

Wie in dieser Dissertation dargestellt, gibt es kaum rationale Argumente *für* die in Österreich praktizierte Form der Bundesstaatlichkeit, hingegen viele, die *dagegen* sprechen: Diese lassen die Forderung nach einer Abkehr von der Bundesstaatlichkeit, verbunden mit einer tiefgreifenden Verfassungs- und Verwaltungsreform als gerechtfertigt erscheinen.

In dem nur in groben, richtungweisenden Zügen gezeichneten Modell einer neuen Staatsform werden die Gesetzgebungs-Kompetenzen der Länder an den Bund gegeben und die Landtage somit aufgelöst. Um dennoch den Einfluss der Länder in die Gesetzgebung zu wahren, wird der Bundesrat hinsichtlich seiner Kompetenzen aufgewertet und seine Mandatare in direkter Wahl (die gemeinsam mit den Nationalratswahlen stattfindet) durch das Volk bestellt. Die Landeshauptleute und deren Stellvertreter sind nunmehr weisungsgebundene Statthalter des Bundes, die gleichfalls in direkter Wahl (ebenso gemeinsam mit den Nationalratswahlen) bestimmt werden.

³⁶⁰ Siehe Abschnitt 7.3 Österreich, ein Bundesstaat mit zentralistischer Ausgestaltung, dieser Dissertation

Mit dem Wegfall der Gesetzgebung in den Ländern kommt es auch zu einer bedeutenden Straffung der Verwaltung.

10 Strategie für die politische Durchsetzbarkeit eines dezentralisierten Einheitsstaates in Österreich

Nach Wiederin ist der Österreicher (die Österreicherin) Föderalist mit dem „Gemüt“³⁶¹; politische Umfragen über die Akzeptanz des Bundesstaates brächten ein negatives Resultat, sobald es um konkrete Lebenszusammenhänge ginge, das Bedürfnis nach Vielfalt stieße bald an seine Grenzen. Unter diesem Gesichtspunkt scheint die Bundesstaatlichkeit in Österreich auf einer sehr schmalen Basis zu stehen, die erschüttert würde, sobald die Bürger ihre Vor- und Nachteile rational abwägen.

Nach Hannah Arendt³⁶² sind alle politischen Institutionen Manifestationen und Materialisationen von Macht, die erstarren und verfallen, sobald die lebendige Macht des Volkes nicht mehr hinter ihnen steht und sie stützt. Dennoch kenne die Geschichte zahllose Beispiele von völlig ohnmächtigen Staaten, die über lange Zeiträume fortbestehen konnten; es gab offenbar niemanden, der die bestehende Macht auch nur auf die Probe stellte. „Denn Machtzerfall wird häufig nur manifest in direkter Konfrontation; und selbst dann, wenn die Macht schon auf der Straße liegt, bedarf es immer noch einer Gruppe von Menschen, die Macht zu ergreifen und die Verantwortung zu übernehmen.“³⁶³

Eine wie im vorhergehenden Kapitel skizzierte, die Gesamtänderung der Verfassung bedingende Reform kann, wie das Ergebnis des von der Regierung initiierten Österreich-Konvents, dessen Ziel eine Staatsreform

³⁶¹ Siehe WIEDERIN, Ewald, Bundesstaat neu, in: Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, 2004, S 57f

³⁶² Siehe ARENDT, Hannah, Macht und Gewalt, Piper, München – Zürich, 1970, 10. Auflage 1995, S 42ff

³⁶³ ARENDT, Hannah, a.a.O., 1970, 10. Auflage 1995, S 50

war, zeigte, nur vom Bürger ausgehen. Bis heute scheiterte das Entstehen einer starken zivilen Gesellschaft jedoch daran, dass, wie Neisser meint, der österreichische Bürger eine spezifische Erwartungshaltung gegenüber dem Staat habe und davon ausgehe, dass Reformen von diesem in die Wege geleitet würden. Der Staat als Repräsentant des Gemeinwesens würde primär für dessen Gestaltung und Weiterentwicklung verantwortlich gemacht. „Er gibt Signale für eine zukunftsorientierte Politik. Unterlässt er dies, macht sich eine selbstgefällige Zufriedenheit breit, die bestehende Strukturen kritiklos zur Kenntnis nimmt und damit auch legitimiert. Das bedeutet nicht zwangsläufig das Fehlen eines kritischen Potenzials im Volk, das formell als Souverän fungiert. Dieses Potenzial äußert sich jedoch zögernd, es wird nur in Facetten merkbar und ist nur begrenzt Gestaltungsfaktor eines politischen Systems.“³⁶⁴

Fukuyama³⁶⁵ sieht als eine der Ursachen für schwächere Tendenzen zur Ausbildung von politisch orientierten Zivilgesellschaften in der religiösen Ausprägung eines Landes. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika betont zwar die Trennung von Kirche und Staat, die amerikanische Kultur sei in den sie formenden Jahren jedoch entscheidend von protestantischen Sekten bestimmt gewesen. „Das protestantische Sektenwesen stärkte in Amerika zugleich den Individualismus und [...] die Neigung der Gesellschaft, sich in Myriaden von ehrenamtlichen Vereinigungen und Gemeinschaften selbst zu organisieren. [...] Die imperialen, römisch-katholischen Traditionen von Spanien und Portugal hingegen verstärkten die Abhängigkeit von großen, zentralisierten Institutionen von Staat und Kirche und behinderten infolgedessen eine unabhängige staatsbürgerliche Gesellschaft. Ähnliche

³⁶⁴ NEISSER, Heinrich, Das Dilemma einer Verfassungsrevision. In: BRIX, Emil / NAUTZ, Jürgen / POIER, Klaus (Hrsg.), Die österreichische Verfassungsdiskussion und die Zivilgesellschaft, Passagen Verlag, Wien, 2006, S 31f

³⁶⁵ Siehe FUKUYAMA, Francis, Der große Aufbruch. Wie unsere Gesellschaft eine neue Ordnung erfindet. Aus dem Amerikanischen von Karlheinz Dürr und Ursel Schäfer, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 2002, S 24ff

Differenzen gibt es zwischen Nord- und Südeuropa; auch dort spielten bei der unterschiedlichen Fähigkeit, funktionsfähige moderne Institutionen zu errichten, das religiöse Erbe und kulturelle Tradition eine wichtige Rolle.³⁶⁶

Die reale österreichische Zivilgesellschaft besteht in der Existenz von unzähligen Vereinen, deren Zielsetzung jedoch nicht in der Teilnahme an grundsatzpolitischen Dialogen liegt.

Die Herausforderung liegt also darin, in Österreich Strukturen einer politisch orientierten Bürger- oder Zivilgesellschaft zu schaffen, die sich gemeinsam mit den progressiven Repräsentanten der politischen Institutionen um die Durchführung von Reformen bemühen sollten. Damit könnte die Diskussion um einen Verfassungsreformprozess aus den elitären Strukturen herausgeführt werden und durch die Integration der Bürgergesellschaft eine stärkere plebiszitäre Legitimation erhalten.

In diesem Kapitel wird zunächst die österreichische Rechtslage hinsichtlich einer Abkehr von der Bundesstaatlichkeit analysiert. Hierauf erfolgt die Darstellung des von Habermas begründeten Modells einer diskursiven Zivilgesellschaft, die als Paradigma für eine sich herauszubildende politische Öffentlichkeit in Österreich dienen könnte. Schließlich wird das Prozedere, wie die Abkehr von der Bundesstaatlichkeit im Rahmen einer diskursiven Zivilgesellschaft verwirklicht werden soll, dargestellt.

10.1 Die Gesetzeslage hinsichtlich der Eliminierung der Bundesstaatlichkeit

Bis in die späten 90er Jahre des letzten Jahrhunderts herrschte in der österreichischen Verfassungsrechtslehre eine so gut wie einhellige Übereinstimmung darüber, dass im Weg einer Gesamtänderung die

³⁶⁶ FUKUYAMA, Francis, a.a.O., 2002, S 26

Bundesverfassung beliebig modifiziert werden kann³⁶⁷. Dies wird allein dadurch illustriert, dass in den Lehrbüchern des Verfassungsrechts von beispielsweise Öhlinger und Walter/Mayer die Frage der Existenz unabänderlicher Verfassungsnormen gar nicht *expressis verbis* thematisiert wird, sondern lediglich ausgeführt wird, dass die im Wege einer Gesamtänderung abänderbare verfassungsrechtliche Grundordnung den höchsten Rang innerhalb des Stufenbaus der österreichischen Verfassungsrechtsordnung einnimmt und gesamtändernde Verfassungsgesetze vom VfGH lediglich in formeller Hinsicht geprüft werden können³⁶⁸.

In den vergangenen zehn Jahren haben jedoch renommierte Universitätsprofessoren die Existenz unabänderlicher Verfassungsrechtsnormen in der österreichischen Verfassungsrechtsordnung nachzuweisen versucht³⁶⁹. Pernthaler kommt in umfassenden Studien, basierend auf Art. 44, Abs. 3 B-VG zum Schluss, dass gewisse Verfassungsgesetze, die die elementaren Menschenrechte, oder die Verfassungsstaatlichkeit (also auch die Bundesstaatlichkeit) berühren einen Verfassungskern bilden, der auch vom gesamtändernden Verfassungsgeber nicht aufgehoben werden könne. Eine mit dem Verfassungssystem schlechthin unvereinbare Diskriminierung einzelner Personen in ihren Grundrechten unter einem im Übrigen weitergeltenden verfassungsrechtlichen Rechts- und Demokratiesystem sei daher dem gesamtändernden Verfassungsgesetzgeber ebenso verwehrt wie die Vornahme einer „inhaltliche[n] Verfassungssuspendierung in ihren beiden Erscheinungsformen der zeitlichen

³⁶⁷ Siehe HIESEL, Martin, Gibt es in Österreich unabänderliches Verfassungsrecht? In: Österreichische Juristen-Zeitung, 2002, S 122

³⁶⁸ Siehe WALTER Robert, MAYER, Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 8. Auflage, Manz, Wien, 1996, S 421

³⁶⁹ Siehe HIESEL, Martin, Gibt es in Österreich unabänderliches Verfassungsrecht? In: Österreichische Juristen-Zeitung, 2002, S 123

Verfassungssuspendierung oder der sachlichen bzw. persönlichen Ausnahme von der allgemeinen Geltung der Verfassungsnormen³⁷⁰.

Pernthalers weitere Argumentation: „Ohne Wirksamkeit der Verfassung kann es weder einen fairen politischen Prozeß, noch ausreichende Sicherung von Föderalismus und Autonomie, noch einen ausreichenden individuellen Rechtsschutz geben. Daß es einen derartigen – im Großen und Ganzen intakten und funktionierenden – Prozeß der Verfassungsrealisierung gibt, der den Verfassungskonsens erzeugt, ist vor allem für Verfassungen wichtig, die – wie die österreichische oder deutsche – niemals formell vom Volk angenommen wurden, sondern in Wahrheit von den politischen Parteien geschaffen wurden: ihre demokratische Legitimation, die heute zweifellos gegeben ist, liegt allein in ihrer praktischen Anwendung, Annahme und Bewährung durch das Volk und für das Volk.“³⁷¹ Hier wird also argumentiert, dass die Verfassung, von politischen Parteien entworfen, auch vom Volk, dem nach Art. 1 eigentlichen und einzigen rechtlichen Verfassungsgeber, weil sie Konsens (es ist allerdings nicht bewiesen, dass Konsens bei allen Artikeln der Verfassung besteht) und Orientierung für Bürger und Staatsorgane schaffe, nicht einer Gesamtänderung unterworfen werden könne, obwohl dieser, der Bürger, sie in dieser Ausprägung niemals formal angenommen hat. Weil für den Bürger Regelungen, die nicht von ihm entworfen wurden, Orientierung bedeuten, müssten sie für ihn, den eigentlichen Souverän, unveränderlich sein.

Hiesel³⁷² widerspricht den angeführten Theorien vehement und verweist darauf, dass Pernthaler und die anderen Verfechter des unabänderlichen Verfassungskerns bei ihrer Argumentation die Stammfassung des B-GV

³⁷⁰ PERNTHALER, Peter, Der Verfassungskern, Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur, Manz, Wien, 1998, S 80f

³⁷¹ PERNTHALER, Peter, a.a.O., 1998, S 16

³⁷² Siehe HIESEL, Martin, Gibt es in Österreich unabänderliches Verfassungsrecht? In: Österreichische Juristen-Zeitung, 2002, S 124f

1920 und seine Entstehungsgeschichte mit keinem Wort erwähnt hätten. Ein Verfassungstext, der nicht nur darauf verzichte, die Unabänderlichkeit bestimmter Normen zu proklamieren, sondern sogar *expressis verbis* jede Gesamtänderung für zulässig erkläre, kann aber, sofern man bei der Auslegung vom Vorrang des Normtextes ausgehe, wohl nur dahingehend verstanden werden, dass der eben zur Vornahme jeder Gesamtänderung ermächtigte gesamtändernde Verfassungsgesetzgeber an keine inhaltlichen Schranken gebunden sei. Hätte der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 die Unabänderlichkeit bestimmter Normen positivrechtlich verankern wollen, so hätte er seine diesbezügliche Absicht im Verfassungstext selbst zum Ausdruck gebracht. Aber auch die Betrachtung der Entstehungsgeschichte des B-VG liefere keine Anhaltspunkte dafür, dass die Schöpfer des B-VG 1920 unabänderliches Verfassungsrecht, das wesensmäßig eine beträchtliche Einschränkung der durch das demokratische Grundprinzip verwirklichten Volkssouveränität mit sich bringen würde, schaffen wollten.

Die Existenz unabänderlichen Verfassungsrechtes könne, wenn überhaupt, lediglich mit Auslegungsmethoden bejaht werden, die weder auf den Verfassungstext noch auf seine Entstehungsgeschichte Bedacht nehmen. Mit solchen Methoden scheine fast jedes beliebige Auslegungsergebnis erzielbar. „Sie bergen jedenfalls die Gefahr in sich, dass sie nicht zu einer Steigerung der Rationalität der Rechtsanwendung, sondern zu einer **(partei)politischen Vereinnahmung des Rechts** führen: Wenn unter Zugrundelegung von Verfassungstext und Verfassungsgeschichte völlig losgelöster Interpretationsmethoden (fast) jedes Ergebnis rechtswissenschaftlich begründbar erscheint, warum sollten dann politische Entscheidungsträger nicht jene Personen unabhängig von ihrer juristischen Qualifikation mit entsprechenden Funktionen bekleiden, deren Weltanschauung ihnen genehm ist und von

denen sie daher die Erzielung politisch angenehmer Auslegungsergebnisse erwarten dürfen?“³⁷³

10.2 Zivilgesellschaften

Der Begriff "Zivilgesellschaft" bezeichnet den öffentlich-politischen Raum des Handelns von sozialen AkteurInnen jenseits von Markt, Staat und parteipolitischen Interessen³⁷⁴.

Zum einen wird damit ein Bereich innerhalb einer Gesellschaft bezeichnet, der zwischen staatlicher, wirtschaftlicher und privater Sphäre entstanden ist. Dieser Bereich wird als öffentlicher Raum gesehen, der heute durch eine Vielzahl vom Staat mehr oder weniger unabhängiger Vereinigungen mit unterschiedlicher Organisationsform, z.B. durch Initiativen, Vereine und Verbände gebildet wird.

Zum anderen wird mit „Zivilgesellschaft“ eine Entwicklungsrichtung von Gesellschaften bezeichnet, die mit Zivilisierung und Demokratisierung umschrieben werden kann. Darunter wird oft die Teilnahme der Bürger an gesellschaftlichen Entscheidungen im Sinne einer Basisdemokratie (oder partizipativen Demokratie) als Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie verstanden.

In dieser Form der Zivilgesellschaft stehen Gruppierungen im Vordergrund, die sich nicht auf aktuelle karitative und wohltätige Aufgaben beschränken, sondern darüber hinaus den Anspruch erheben, auf die gesellschaftliche Entwicklung gestalterisch Einfluss zu nehmen.

Nach Habermas bilden Zivilgesellschaften „jene nicht-staatlichen und nicht-ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen auf freiwilliger Basis, die die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit in der

³⁷³ HIESEL, Martin, Gibt es in Österreich unabänderliches Verfassungsrecht? In: Österreichische Juristen-Zeitung, 2002, S 124f. Fettgedruckte Stelle auch im Originaltext

³⁷⁴ Siehe POLITISCHE BILDUNG, Zivilgesellschaft, Online Dokument unter http://www.politische-bildung.schule.at/index.php?modul=themen&show_no_archiv=1&top_id=3565, Zugriff am 8. Mai 2008

Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankern. Die Zivilgesellschaft setzt sich aus jenen mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen zusammen, welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, aufnehmen, kondensieren und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten.³⁷⁵

10.3 Die diskursive Zivilgesellschaft

Zur Veranschaulichung der Funktionsweise einer politischen Öffentlichkeit, die in Österreich bedeutenden politischen Einfluss geltend machen sollte, wird das von Otto Apel und Jürgen Habermas entwickelte Modell der diskursiven Zivilgesellschaft näher beleuchtet.

Habermas³⁷⁶ zeichnet das Modell des rechtsstaatlich regulierten Machtkreislaufs in dem die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse des rechtsstaatlich verfassten politischen Systems auf einer Achse Zentrum-Peripherie angeordnet, durch ein System von Schleusen strukturiert und durch zwei Arten der Problemverarbeitung gekennzeichnet sind. Der Kernbereich des politischen Systems bildet sich aus den bekannten institutionellen Komplexen der Verwaltung (einschließlich Regierung), des Gerichtswesens und der demokratischen Meinungs- und Willensbildung (parlamentarischen Körperschaften, politische Wahlen, Parteienkonkurrenz etc.); ein Zentrum, das sich durch formelle Entscheidungskompetenzen und tatsächliche Prärogativen vor einer verzweigten Peripherie auszeichnet. Innerhalb dieses Kernbereichs variiert die Handlungsfähigkeit mit der „Dichte“ organisatorischer Komplexität.

³⁷⁵ HABERMAS, Jürgen, Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1992, Erste Auflage 1998, S 443

³⁷⁶ Siehe HABERMAS, Jürgen, Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1992, Erste Auflage 1998, S 429ff

Der parlamentarische Komplex ist für die Wahrnehmung und Thematisierung gesellschaftlicher Probleme am weitesten geöffnet, bezahlt diese Sensibilität jedoch mit einer im Vergleich zum administrativen Komplex geringeren Problemverarbeitungskomplexität. An den Rändern der Administration bildet sich eine Art innere Peripherie aus Institutionen, die mit Selbstverwaltungsrechten oder delegierten staatlichen Kontroll- und Hoheitsfunktionen anderer Art ausgestattet sind (Universitäten, Standesvertretungen, Kammern, Versicherungsverbände etc.). Der Kernbereich hat insgesamt eine äußere Peripherie, die sich, vereinfacht gesagt, in „Abnehmer“ und „Zulieferer“ verzweigt.

Für verschiedene Politikfelder sind komplexe Netzwerkstrukturen zwischen öffentlichen Verwaltungen und privaten Organisationen, Spitzenverbänden, und Interessengruppen entstanden, die in intransparenten gesellschaftlichen Bereichen Koordinationsfunktionen erfüllen. Von diesen Verhandlungssystemen sind zuliefernde Gruppen, Assoziationen und Verbände zu unterscheiden, die gegenüber Parlamenten und Verwaltungen, aber auch auf dem Wege der Justiz, gesellschaftliche Probleme zur Sprache bringen, politische Forderungen stellen, Interessen und Bedürfnisse artikulieren und auf die Formulierung von Gesetzesvorhaben oder Politiken Einfluss nehmen. Das Spektrum reicht von Verbänden, die klar definierte Gruppeninteressen vertreten, Vereinigungen mit klar erkennbar politischen Zielsetzungen und kulturellen Einrichtungen wie Akademien oder Schriftstellerverbänden bis zu Gruppen mit öffentlichen Anliegen wie Umweltschutz, Warentest oder Tierschutz, sowie Kirchen und karitativen Verbänden. „Diese meinungsbildenden, auf Themen und Beiträge, allgemein auf öffentlichen Einfluss spezialisierten Vereinigungen gehören zur zivilgesellschaftlichen Infrastruktur einer durch Massenmedien beherrschten Öffentlichkeit, die mit ihren informellen, vielfach differenzierten und vernetzten Kommunikationsströmen den

eigentlich peripheren Kontext bildet.“³⁷⁷ Wobei die Trennung zwischen output-orientierten „Abnehmern“ und input-orientierten „Zulieferern“ naturgemäß nicht scharf sein kann.

Nach der diskurstheoretischen Lesart von Demokratie müssen bindende Entscheidungen, um legitim zu sein, von Kommunikationsflüssen gesteuert sein, die von der Peripherie ausgehen und die Schleusen demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren am Eingang des parlamentarischen Komplexes, bzw. am Ausgang der implementierenden Verwaltung, passieren. Nur damit kann ausgeschlossen werden, dass sich einerseits die Macht des administrativen Komplexes und andererseits die soziale Macht der auf den Kernbereich einwirkenden intermediären Strukturen gegenüber einer kommunikativen Macht, die sich im parlamentarischen Komplex bildet, verselbständigen. „Die illegitime Verselbständigung von administrativer und sozialer Macht gegenüber demokratisch erzeugter kommunikativer Macht wird in dem Maße verhindert, wie die Peripherie a) fähig ist und b) oft genug Anlass hat, latente (und nur politisch bearbeitbare) gesellschaftliche Integrationsprobleme aufzuspüren, zu identifizieren, wirksam zu thematisieren und über die Schleusen des parlamentarischen Komplexes (oder der Gerichte) in das politische System so einzuführen, dass dessen Routinemodus *gestört* wird.“³⁷⁸ Dies impliziert die Fähigkeit einer politischen Öffentlichkeit, gesamtgesellschaftliche Probleme wahrzunehmen, sie zu interpretieren und auf eine zugleich Aufmerksamkeit erregende und innovative Weise in Szene zu setzen. Zur Signalfunktion muss eine wirksame Problematisierung dazukommen.

Die Öffentlichkeit lässt sich am ehesten als ein Netzwerk für die Kommunikation von Inhalten und Stellungnahmen, also Meinungen, beschreiben. Dabei werden Kommunikationsflüsse so gefiltert und

³⁷⁷ HABERMAS, Jürgen, Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1992, Erste Auflage 1998, S 431

³⁷⁸ HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 434

synthetisiert, dass sie sich zu themen-spezifisch gebündelten öffentlichen Meinungen verdichten. In Versammlungen, Vorstellungen und Vorführungen haften die Öffentlichkeiten noch an konkreten räumlichen Schauplätzen (wie Foren, Bühnen, Arenen) eines anwesenden Publikums; je mehr sie sich jedoch von dessen physischer Präsenz lösen, desto stärker wird der Grad der Abstraktion.

Wesentlich für die Bildung einer öffentlichen Meinung ist der Einfluss, den Personen oder Institutionen haben. Sie verfügen über Ansehen, das ihnen erlaubt, mit ihren Äußerungen auf die Überzeugungen anderer Einfluss zu nehmen, ohne im Einzelnen Kompetenzen nachweisen oder Erklärungen geben zu müssen. „Aber der politische Einfluss, den die Akteure über öffentliche Kommunikation gewinnen, muss sich *letztlich* auf die Resonanz, und zwar die Zustimmung eines egalitär zusammen-gesetzten Laienpublikums stützen. Das Publikum der Bürger muss durch verständliche und allgemein interessierende Beiträge zu Themen, die es als relevant empfindet, *überzeugt* werden.“³⁷⁹

Allerdings müssen die Akteure, die sozusagen aus dem Publikum hervorgehen und an der Reproduktion der Öffentlichkeit selbst beteiligt sind, von Akteuren, wie die großen, gut organisierten, in gesellschaftlichen Funktionssystemen verankerten Interessengruppen, die eine bereits konstituierte Öffentlichkeit okkupieren, um sie zu benutzen, unterschieden werden. „Öffentliche Meinungen, die nur dank eines nicht deklarierten Einsatzes von Geld oder Organisationsmacht lanciert werden können, verlieren ihre Glaubwürdigkeit, sobald diese Quellen sozialer Macht publik gemacht werden. Öffentliche Meinungen lassen sich manipulieren, aber weder öffentlich kaufen, noch öffentlich erpressen. Dieser Umstand erklärt sich daraus, dass eine Öffentlichkeit nicht beliebig >hergestellt< werden kann.“³⁸⁰

Die Öffentlichkeit muss sich, noch bevor sie von strategisch handelnden Akteuren eingenommen wird, als eigenständige Struktur herausgebildet

³⁷⁹ HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 440

³⁸⁰ HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 441

haben und aus sich selbst reproduzieren. Die politische Öffentlichkeit kann ihre Funktion, gesamtgesellschaftliche Probleme wahrzunehmen und sie zu thematisieren jedoch nur in dem Maße erfüllen, wie sie sich aus den Kommunikationszusammenhängen der potenziell Betroffenen bildet. Sie wird vom einem Publikum getragen, das sich aus der Gesamtheit der Bürger rekrutiert und sich in der Zivilgesellschaft manifestiert.

Grundrechtliche Garantien wie Versammlungsfreiheit, das Recht Vereine und Gesellschaften zu gründen, Freiheit von Presse, Rundfunk und Fernsehen sowie freier publizistischer Betätigung, die in modernen Demokratien verfasst sind allein können jedoch Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft vor Deformation nicht bewahren. Die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit müssen vielmehr von einer vitalen Bürgergesellschaft intakt gehalten werden. Akteure, die während ihres Ringens um Einfluss, ihres Meinungsstreits um das gemeinsame Bestreben der Rekonstruktion und Erhaltung von Strukturen der Öffentlichkeit bemüht sind, verfolgen eine charakteristische doppelte Ausrichtung ihrer Politik: mit ihrer Programmatik nehmen sie geradewegs Einfluss auf das politische System, zugleich geht es ihnen reflexiv aber auch um die Stabilisierung und Erweiterung von Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit und um die Vergewisserung der eigenen Identität und Handlungsfähigkeit³⁸¹. „Tatsächlich bietet das Zusammenspiel einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit mit der rechtsstaatlich institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung im parlamentarischen Komplex [...] einen guten Ansatzpunkt für die soziologische Übersetzung des Begriffs deliberativer Politik.“³⁸²

Zivilgesellschaften haben jedoch nur einen begrenzten Handlungsspielraum, ja sie müssen sich einer strukturell notwendigen Selbstbegrenzung der radikal-demokratischen Praxis unterziehen. Denn erstens kann sich eine vitale Bürgergesellschaft nur im Kontext einer freiheitlichen politischen Kultur auf Basis einer unversehrten Privatsphäre in einer schon

³⁸¹ Siehe HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 446f

³⁸² HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 448f

rationalisierten Lebenswelt herausbilden; sonst entstehen populistische Bewegungen, die die verhärteten Traditionsbestände einer von kapitalistischer Modernisierung gefährdeten Lebenswelt blind verteidigen. Zweitens können die Akteure in der liberalen Öffentlichkeit nur Einfluss erwerben, nicht aber politische Macht. Die Zivilgesellschaft kann unmittelbar nur sich selbst transformieren und nur mittelbar auf die Selbsttransformation des rechtsstaatlich verfassten politischen Systems einwirken³⁸³.

Nur unter bestimmten Umständen kann die Zivilgesellschaft in der Öffentlichkeit genug Einfluss gewinnen, um über eigene öffentliche Meinungen auf den parlamentarischen Komplex einwirken und das politische System zur Umstellung des offiziellen Machtkreislaufes nötigen zu können. Denn die Signale, die soziale Bewegungen, Bürgerinitiativen und Bürgerforen, also Gruppierungen der Zivilgesellschaft, aussenden, sind im Allgemeinen problemintensiv, aber die Impulse, die sie geben zu schwach, um im politischen System kurzfristig Lernprozesse anzustoßen oder um Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Und unter Betrachtung des diffus bleibenden Bildes einer vermachteten, massenmedial beherrschten Öffentlichkeit, das die Soziologie der Massenkommunikation vermittelt, werden die Chancen einer Einflussnahme auf das politische System seitens der Zivilgesellschaft eher zurückhaltend einzuschätzen sein. „Allerdings bezieht sich diese Einschätzung nur auf eine *Öffentlichkeit im Ruhezustand*. In Augenblicken der Mobilisierung beginnen die Strukturen, auf die sich die Autorität eines stellungnehmenden Publikums eigentlich stützt, zu vibrieren. Dann verändern sich die Kräfteverhältnisse zwischen Zivilgesellschaft und politischem System.“³⁸⁴

Die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit sind mit den privaten Lebensbereichen auf eine Weise verknüpft, dass die zivilgesellschaftliche Peripherie gegenüber den Zentren der Politik den Vorzug größerer

³⁸³ Siehe HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 449f

³⁸⁴ HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 458

Sensibilität für die Wahrnehmung und Identifizierung neuer Problemlagen besitzt. Fast keines der großen Themen der letzten Jahrzehnte – atomares Wettrüsten, friedliche Nutzung bzw. Abkehr von der Atomindustrie, die fortschreitende Verelendung der Dritten Welt, die Umweltproblematik, Themen des Feminismus usw. – ist zuerst von Exponenten des Staatsapparates, der großen Organisationen oder gesellschaftlichen Funktionssysteme aufgebracht worden. Sie wurden von Intellektuellen, Betroffenen, selbsternannten „Anwälten“ lanciert. Von dieser äußersten Peripherie dringen die Themen in Zeitschriften und interessierte Vereinigungen, Clubs, Akademien, Berufsverbände und Universitäten ein und finden Foren, Bürgerinitiativen und andere Plattformen, bevor sie in gebündelter Form zum Kristallisationskern von sozialen Bewegungen und neuen Subkulturen werden. „Manchmal bedarf es der Unterstützung durch spektakuläre Aktionen, Massenproteste und anhaltende Kampagnen, bis die Themen über Wahlerfolge, über die vorsichtig erweiterten Programmatiken der >Altparteien<, Grundsatzurteile der Justiz usw. in Kernbereiche des politischen Systems vordringen und dort formell behandelt werden. Und „generell lässt sich feststellen, dass sich auch in mehr oder weniger vermachteten politischen Öffentlichkeiten die Kräfteverhältnisse verschieben, sobald die Wahrnehmung von relevanten gesellschaftlichen Problemlagen ein *Krisenbewusstsein* an der Peripherie hervorruft.“³⁸⁵

Das letzte Mittel, um oppositionellen Argumenten stärkeres Gehör und publizistisch-politischen Einfluss zu verschaffen, sind Akte des bürgerlichen Ungehorsams, die allerdings unter hohem Erklärungszwang stehen. Diese Akte gewaltfreier symbolischer Regelverletzung verstehen sich als Ausdruck des Protestes gegen bindende Entscheidungen, die nach Auffassung der Akteure trotz ihres legalen Zustandekommens im Lichte geltender Verfassungsgrundsätze illegitim sind. Sie richten sich einerseits an Amtsinhaber und Mandatsträger, formell abgeschlossene

³⁸⁵ HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 461

politische Beratungen wieder aufzunehmen, um in Abwägung fortdauernder öffentlicher Kritik ihre Beschlüsse gegebenenfalls zu revidieren, andererseits wollen sie an das kritische Urteil eines Staatsbürgertums appellieren, das mit ungewöhnlichen Mitteln mobilisiert werden soll. Der zivile Ungehorsam klagt implizit immer auch die Rückkoppelung der verfassten politischen Willensbildung an die Kommunikationsprozesse der Öffentlichkeit ein; die Botschaft richtet sich an ein politisches System, das sich aufgrund seiner rechtsstaatlichen Verfassung nicht von der Zivilgesellschaft losmachen und gegenüber der Peripherie verselbständigen darf³⁸⁶.

Die Rechtfertigung des zivilen Ungehorsams stützt sich auf ein dynamisches Verständnis der Verfassung als eines unabgeschlossenen Projektes³⁸⁷. Aus der Langzeitperspektive stellt sich für Habermas der demokratische Rechtsstaat nicht als fertiges Gebilde, sondern als ein anfälliges, fehlbares und revisionsbedürftiges Unternehmen dar, das darauf angelegt ist, das System der Rechte unter wechselnden Umständen von Neuem zu realisieren, es besser zu interpretieren, es angemessener zu institutionalisieren und in seinem Gehalt radikaler auszuschöpfen. Es ist die Sicht von Bürgern, „die sich an der Verwirklichung des Systems der Rechte aktiv beteiligen und die, mit Berufung auf und in Kenntnis von veränderten Kontextbedingungen, die Spannungen zwischen sozialer Faktizität und Geltung praktisch überwinden möchten.“³⁸⁸

„Aus rekonstruktiver Sicht hat sich gezeigt, dass die Grundrechte und Prinzipien des Rechtsstaates lediglich den performativen Sinn der Selbstkonstituierung einer Gesellschaft von freien und gleichen Rechtsgenossen explizieren. In den Organisationsformen des demokratischen Rechtsstaates wird diese Praxis verstetigt. Jede historische Verfassung hat einen doppelten Zeitbezug: als geschichtliches

³⁸⁶ Siehe HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 461ff

³⁸⁷ Siehe HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 464

³⁸⁸ HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 464

Dokument erinnert sie an den Akt der Gründung, den sie interpretiert – sie markiert einen Anfang der Zeit; zugleich besagt ihr normativer Charakter, dass sich die Aufgabe der Interpretation und Ausgestaltung des Systems der Rechte für jede Generation von Neuem stellt – als Projekt einer gerechten Gesellschaft artikuliert eine Verfassung den Erwartungshorizont einer je gegenwärtigen Zukunft. Unter diesem Aspekt eines auf Dauer gestellten Prozesses fortgesetzter Verfassungsgebung gewinnt das demokratische Verfahren der legitimen Rechtsetzung einen ausgezeichneten Stellenwert.³⁸⁹

10.4 Strategien zur Abkehr von der Bundesstaatlichkeit

Die Beseitigung der Bundesstaatlichkeit, die nur im Rahmen einer Gesamtänderung des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes möglich ist, kann nur in einem langwierigen Prozess, den kritische Bürger, vernetzt in der Organisationsform einer Zivilgesellschaft, mit großem Beharrungsvermögen durchzustehen haben, erfolgen.

In langen und beharrlichen Informationskampagnen sollten die Tätigkeiten (oder die Entbehrlichkeit der Tätigkeiten) der Landtage über Zeitschriften und interessierten Vereinigungen, Clubs, Akademien, Berufsverbänden und Universitäten Verbreitung finden und Foren, Bürgerinitiativen und anderen Plattformen einer kritischen Öffentlichkeit bewusst gemacht werden. Wenn diese Entbehrlichkeit der Landtage von der Öffentlichkeit auch als gesamtgesellschaftliches Problem wahrgenommen wird und sich gleichsam ein Resonanzboden im Habermasschen Sinne herausgebildet hat, sollten von der zu gründenden Zivilgesellschaft alle politischen Instrumente, die das demokratische System vorsieht, eingesetzt werden, die einer Abkehr von der Bundesstaatlichkeit dienlich sein könnten.

³⁸⁹ HABERMAS, Jürgen, a.a.O., 1992, Erste Auflage 1998, S 464f

10.4.1 Der Aufbau der Zivilgesellschaft „Schlankes Österreich“

In österreichischen Zeitungen und Zeitschriften, aber auch im öffentlichen Rundfunk und Fernsehen erscheinen immer wieder Beiträge, die als außerordentlich kritisch gegenüber der in Österreich praktizierten Bundesstaatlichkeit bezeichnet werden können. Für den Aufbau der Zivilgesellschaft sollten in einem ersten Schritt die Verfasser dieser Kritik am Föderalismus österreichischer Prägung identifiziert und Kontakt mit ihnen aufgenommen werden. Nach Vorstellung der eigenen Ideen und klärenden Diskussionen wäre bei grundsätzlicher Übereinstimmung und Bereitschaft zur Mitarbeit die Vernetzung aller interessierten Journalisten einschließlich deren Kontakte in allen sozialen Schichten herzustellen. Besonders wichtig wäre die aktive Teilnahme im öffentlichen Leben stehender und allgemein bekannter Persönlichkeiten ([Ex-]Politiker, Wissenschaftler, Wirtschaftsfachleute, Schauspieler usw.) aus allen Bundesländern, die als anerkannte Autoritäten wichtige Aufgaben bei der Überzeugung der Bürger übernehmen könnten.

In einem offiziellen Gründungsakt wären hierauf festzulegen:

- Als Ziel der Bürgergesellschaft die Beseitigung der Bundesstaatlichkeit in Österreich, verbunden mit einer wesentlichen Straffung der Verwaltung und damit einer gewaltigen Einsparung an finanziellen Mitteln, aber ohne Verlust der Identität der einzelnen Länder
- Wichtigste Strategien zur Erreichung des Zieles
- Aufbau der Organisation der Zivilgesellschaft mit
 - o Wahl des Vorstands und des Vorstandssprechers
 - o Bestellung des Finanzmanagements, sowie die Festlegung, wie die erforderlichen Mittel erbracht werden sollten (Beiträge, Spenden), wobei sogleich festgelegt werden sollte, von welchen politiknahen Institutionen keine Spende entgegengenommen werden
 - o Aufbau einer Informations- und Werbeabteilung

10.4.2 Strategien und Aktivitäten

Erster strategischer Punkt wäre in österreichweiten Kampagnen über alle sich bereit findenden Medien die Information der Bürger über das Vorhandensein einer spontan und unabhängig von politischen Parteien aus der Bevölkerung entstandenen Zivilgesellschaft, deren Ziel es ist, die österreichische Bundesstaatlichkeit zu beseitigen und die Verwaltung zu straffen. Dieser Information sollte der Appell folgen, sich aktiv an der Initiative zu beteiligen.

Als Beweggründe für diese Aktion sollten die in einfacher Form und bildhaft aufbereiteten Schlüsse dieser Dissertation angeführt und, wie es der Technik der Werbung entspricht, oft wiederholt werden.

Aktionen, die von der Zivilgesellschaft „Schlankes Österreich“ über Jahre immer wieder, um permanent Präsenz zu signalisieren, österreichweit durchgeführt werden sollten:

- Vorträge über die Ziele der Zivilgesellschaft und die Strategien für deren Erreichung, verbunden mit Publikumsdiskussionen.
- Aufzeigen und publizistische Ausschlichtung aller aktuellen Anlässe für Kritik an der Bundesstaatlichkeit
- Einleitung von österreichweiten Volksbegehren gegen Prestigeprojekte wie die Koralmbahn (verbunden mit einer Aufklärungskampagne über die Nachteile dieses Projekts, bzw. mit Aufzeigen von Alternativen, wie die finanziellen Mittel für die betroffene Region wesentlich besser eingesetzt werden könnten)
- Aufforderung an die Bevölkerung, an Landtagswahlen teilzunehmen, aber als Zeichen des Protestes ungültig zu wählen. Dabei sollte der Stimmzettel durchgestrichen und der Vermerk „Schlankes Österreich“ angebracht werden. (Damit wäre auch eine Indikation gegeben, wie tief die Zivilgesellschaft in der Öffentlichkeit verankert ist)

- Nach gründlicher publizistischer Aufbereitung Durchführung eines Volksbegehrens für die Abschaffung der Bundesstaatlichkeit und Durchführung einer umfassenden Verwaltungsvereinfachung
- Abgabe von Wahlempfehlungen zur Nationalratswahl für Parteien, die den Anliegen der Zivilgesellschaft mit Zeichen des Wohlwollens gegenüberstehen, vorausgesetzt diese Parteien halten sich an die demokratischen Grundsätze und werden nicht den äußersten Flügeln des Parteienspektrums zugerechnet.

Wichtig für den Erfolg der Zivilgesellschaft wäre ein erfolgreicher Start, der den Schwung der Erneuerung auf die Bürger überträgt, sie aus der politischen Lethargie reißt, ihnen bewusst macht, dass in diesem Staat wichtige Veränderungen notwendig sind, die aber nur von ihnen, den Bürgern, ausgehen können, um erfolgreich zu sein.

Die Führung der Zivilgesellschaft dürfte sich von zu erwartenden Misserfolgen nicht entmutigen zu lassen und mit erhöhter Öffentlichkeitsarbeit den revolutionären Eifer der Sympathisanten zu erhalten und zu verhindern, dass es zu einem Abflauen der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten bedingt durch den Ernüchterungseffekt über die wahrgenommenen Grenzen zivilgesellschaftlichen Einflusses kommt³⁹⁰.

³⁹⁰ Siehe LAUTH, Hans-Joachim / MERKEL, Wolfgang, Zivilgesellschaft und Transformation. In: LAUTH, Hans-Joachim / MERKEL, Wolfgang (Hrsg.), Zivilgesellschaft im Transformationsprozess, Politikwissenschaftliche Standpunkte Band 3, Mainz, 1997, S 45f

10.5 Resümee

Anders als in Deutschland, wo das Grundgesetz die Bundesstaatlichkeit als unveränderlich fest schreibt, kann sie in Österreich durch den Gesetzgeber modifiziert und auch beseitigt werden.

Wie der Fehlschlag des Österreich-Konvents zeigt, kann eine grundlegende Reform, die die Beseitigung der Bundesstaatlichkeit zum Ziel hat, wohl nur durch Einflussnahme und großen Druck seitens einer mobilisierten politischen Öffentlichkeit, wie sie von Habermas in seinem Modell der diskursiven Zivilgesellschaft dargestellt wird, eingeleitet werden.

Die reale österreichische Zivilgesellschaft besteht in der Existenz von unzähligen Vereinen, deren Zielsetzung jedoch nicht in der Teilnahme an grundsatzpolitischen Dialogen liegt.

Die Herausforderung liegt also darin, in Österreich als Basis eine elitär zusammengesetzte politische Gemeinschaft zu schaffen, die die von ihr erkannte zwingende Notwendigkeit einer grundlegenden Staatsreform einer breiten politischen Öffentlichkeit vermittelt und gleichsam als deren Resonanz genug Einfluss gewinnen kann, um auf den parlamentarischen und administrativen Komplex des politischen Systems einzuwirken und ihn zu der erforderlichen Reform nötigen zu können.

11 Zusammenfassung

Wie bereits in der Einführung kurz angedeutet, war der erste und wichtigste Anstoß zu dieser Arbeit die Darstellung der durch die österreichische Bundesstaatlichkeit für den Staatsbürger entstehenden höheren Steuerbelastung und daraus resultierend die Ausforschung von Möglichkeiten, diese Mehrbelastung zu beseitigen.

Kosten allein können aber nicht Antrieb für eine so grundlegende Staatsreform, wie sie die Beseitigung des föderalen Prinzips in der Legislative darstellt, sein; es müssen dabei auch die Werte der in Österreich praktizierten Bundesstaatlichkeit einer genauen Untersuchung unterzogen, ihre Vor- und Nachteile erwogen und auf ihre Relevanz für den Bürger überprüft werden. Um mögliche Grade unterschiedlicher Ausgestaltung von Föderalismus zu veranschaulichen, wurden in einem Vergleich die Bundesstaaten Deutschland und Schweiz mit einbezogen.

Als theoretische Basis wurden Grundsätze der Föderalismus-Theorien des Althusius und Rougemont vorgestellt, deren Normen einen Maßstab bilden sollten, an dem die in Österreich ausgeübte Bundesstaatlichkeit gemessen wurde.

Am Beginn des 17. Jahrhunderts schuf Althusius seine auf drei Stufen aufgebaute Staats- und Gesellschaftslehre, die auf deutsch-rechtlicher und zugleich calvinistischer Grundlage fußt und in welcher die partikularen Gesellschaftskräfte konstitutionell stabilisiert werden. Die kleinste öffentliche Einheit ist die Gemeinde oder Stadt, deren Leitung einem von Bürgern gewählten Kollegium übertragen wird. Mehrere Gemeinden bilden die Provinz und erst auf der dritten Ebene ist das umfassende öffentliche Gemeinwesen, das von einer gewählten Herrschaftsinstanz repräsentiert wird, angesiedelt. Herrschaft wird bei Althusius als Auftrag und Ausübung fremden Rechts begriffen, die

gesamte Gewalt verbleibt dabei prinzipiell bei der konsoziierten Gesellschaft. Die Teilnahme der einzelnen teilautonomen Gebietskörperschaften an der kollektiven Gesamtheit erfolgt durch gesellschaftlich-horizontale, aber auch herrschaftlich-vertikale Kommunikation.

Denis de Rougemont lehnte in seiner Theorie der Regionen, die er in den 1960er Jahren verfasste, den Nationalstaat, der nach seiner Ansicht die uniformisierende Schwerfälligkeit, Ursache und Mittel der Zentralisierung, der Gleichschaltung, der Polizeiherrschaft und Ursache vieler Kriege ist, vehement ab. Seine Theorie sieht ein dreistufiges föderales Europa (Gemeinden – Regionen – Europäische Föderation) ohne Nationalstaaten vor.

Für Rougemont ist die Gemeinde das moderne Ebenbild der Agora im antiken Griechenland, wo die Beteiligung der freien Bürger an der Politik im höchsten Maße stattfand. In der modernen Demokratie gibt es zwar diesen Ort des Dialoges nicht mehr, das lokale Kabelfernsehen könne aber als Plattform für Live-Übertragungen der Sitzungen des Gemeinderates dienen, worauf die Bürger die aktuellen Probleme der Gemeinde diskutieren könnten und Bürgermeister und Gemeinderäte gewissenhaft auf alle Fragen antworteten.

Für Aufgaben, die mehrere Gemeinden betreffen und die die lokalen Ressourcen einzelner Gemeinden übersteigen, drängt sich die Lösung des interkommunalen Verbandes auf, der seinen Ausdruck in der Region, nicht unbedingt geografisch, sondern funktionell gegliedert, findet. Die Region stellt somit einen Komplex von mehreren freiwilligen Gemeindegemeinschaften dar, von denen jeder den Erfordernissen eines bestimmten Aufgabenbereiches entspricht.

Die Koordinierung der Regionen müsse schließlich in der Europäischen Föderation erfolgen, die überdies für die Lösung kontinentaler und globaler Aufgabenstellungen zuständig wäre.

Für Althusius und Rougemont stellen die Normen Subsidiarität (unter Einschluss der fiskalischen Äquivalenz) und Bürgerbeteiligung, also Direkte Demokratie, wichtige Merkmale einer föderalen Verbindung dar.

An diesen beiden Normen sowie an den von Föderalisten oft zitierten Werten Tradition (Entstehungsgeschichte), Bürgernähe, Bewahrung von ethnischer, religiöser, sprachlicher Vielfalt, Machtbalance zwischen politischem Zentrum und Peripherie, sowie an der Mindestgröße von Gliedstaaten, um eine effiziente Leistungserbringung zu gewährleisten, wurde in der Folge die bundesstaatliche Ausgestaltung Österreichs, sowie im Vergleich auch die Deutschlands und der Schweiz gemessen.

Die geschichtliche Entwicklung Deutschlands, der Schweiz und Österreichs zeigt unterschiedliche Ursachen und Anlässe für die Ausbildung der Bundesstaatlichkeit.

In Deutschland bestanden bereits seit dem Mittelalter viele Fürstentümer unter der Oberhoheit eines Königs oder Kaisers. Nach dem Westfälischen Frieden verlor diese zentrale Macht immer mehr an Einfluss. Erst der Hegemonialmacht Preußens gelang die Einigung der deutschen Fürstentümer und Königreiche (unter Ausschluss Österreichs) in einer Föderation mit starker Zentralgewalt. Im Grundgesetz von 1949 wurde die föderative Struktur Deutschlands für immer festgelegt.

Bereits am Ende des 13. Jahrhunderts schlossen sich auf dem Gebiet der heutigen Schweiz mehrere Gemeinden zu einer losen Vereinigung, deren Ziel die Erhaltung der Selbständigkeit und Eigenart der einzelnen Orte waren, zusammen. Diese Verbindung dehnte sich im Laufe der Zeit auf weitere Orte aus und überdauerte Jahrhunderte. Erst 1848, als die zentrale Führung des Verbundes aus wirtschaftlichen und politischen Gründen immer dringlicher wurde, wurde eine Verfassung ausgearbeitet und der Bundesstaat begründet.

Auf dem Gebiet des heutigen Österreich bestanden im Mittelalter relativ unabhängige Fürstentümer, die im Verlaufe des Spätmittelalters von den Habsburgern in einem Herrschaftshaus verbunden wurden. Durch die Reformen Maria Theresias und Josefs II sank die politische Bedeutung der Stände, die Länder wurden bloße Verwaltungseinheiten, ehe ihr politischer Einfluss mit dem Sieg des Konstitutionalismus 1867 wieder wuchs.

Die Begründung des Bundesstaates Österreich nach dem Ersten Weltkrieg erfolgte *nicht* aus föderaler Tradition, *nicht* durch den Zusammenschluss vormals weitgehend unabhängiger Länder, sondern (begründet im gegenseitigen Misstrauen der politischen Parteien) durch – wenn auch bescheidene – Abgabe politischer Aufgabenbereiche vom Zentrum an die Länder, denn in der politischen Struktur blieb die Zentralgewalt das bestimmende Machtzentrum.

In Kapitel 5 wurden Vergleiche in Bezug auf die ethnische, sprachliche, religiöse Vielfalt, die institutionellen Strukturen und die Direkte Demokratie in den drei Bundesstaaten gezogen, die alle zeigen, dass die Bundesstaatlichkeit Österreichs dem föderalen Wertemaßstab am wenigsten gerecht wird:

In ethnischer und sprachlicher Hinsicht (wenn man in Deutschland und Österreich die Dialektfamilien einer Analyse unterzieht) erweisen sich die Schweiz und Deutschland als wesentlich vielfältiger als Österreich, das seine ethnischen und sprachlichen Wurzeln im Wesentlichen in den deutschen Stämmen der Baiern und Alemannen findet.

Religiöse Vielfalt ist in Österreich mit seiner überwiegend katholischen Bevölkerung im Gegensatz zu Deutschland und Schweiz, wo sich Katholiken und Protestanten in etwa die Waage halten, nicht gegeben.

Die Bewahrung von Vielfalt erweist sich somit als schwaches Kriterium für die Rechtfertigung der österreichischen Bundesstaatlichkeit.

Während die Zuständigkeit für regionale Gesetzgebung in den deutschen Ländern, besonders aber den Schweizer Kantonen in vielen Angelegenheiten noch gegeben ist, bestand in Österreich bereits zur Zeit des Inkrafttretens des Bundesverfassungsgesetzes 1920 ein bedeutendes materielles Übergewicht für den Bund. Die Entwicklung der Kompetenzverteilung ist aber in allen drei Staaten von einer fortlaufenden Gewichtsverlagerung von der Landes- bzw. Kantonsgesetzgebung zur Bundesgesetzgebung bei einer dafür ausgleichenden Vollziehungspriorität der Länder gekennzeichnet.

Die Entstehungsgeschichte des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes zeigt, dass der Bundesrat, die Länderkammer, anders als in Deutschland und der Schweiz, bewusst nur als formale Verwirklichung des bundesstaatlichen Zweikammernsystems geschaffen wurde.

Das österreichische System der föderalistischen Finanzordnung wird am deutlichsten vom Bund dominiert. Die ausschließlichen Abgaben des Bundes sind außerordentlich zahlreich und auch ertragreich, während sich die ausschließlichen Abgaben der Länder als nahezu bedeutungslos darstellen. Damit müssen sich die Landesregierungen in Wahlen nicht für von ihnen getätigte Ausgaben rechtfertigen, fiskalische Äquivalenz, eine wichtige Prämisse des Föderalismus, ist nicht gegeben.

Die österreichische Landeshauptleutekonferenz, ein Instrument des kooperativen Föderalismus, das in der Verfassung nicht vorgesehen ist, übt Einfluss auf die Bundespolitik aus, steigert damit aber die Macht der Exekutive gegenüber der Legislative.

Im Gegensatz zur Schweiz kommt Direkte Demokratie in Deutschland und Österreich nur sehr beschränkt zur Anwendung.

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union bewirkte für die österreichischen Länder eine weitere Einschränkung ihrer von Anfang an bescheidenen Kompetenzen der Gesetzgebung. Die Landtage sind die politischen Verlierer der Europäischen Integration, die generell die

Gewaltenbalance zwischen Exekutive und Legislative einseitig zu Lasten der Parlamente verschoben hat.

Im Kapitel 7 wurde die österreichische Bundesstaatlichkeit einer kritischen Betrachtung unterzogen.

Als allgemeine negative Aspekte des Föderalismus wurden Rechtfertigungsbedarf (weil es die Alternative des Einheitsstaates gibt), Labilität (wegen des politischen Spannungsfeldes zwischen Bund und Gliedstaaten) und Traditionsabhängigkeit genannt. Der Begriff Tradition birgt in sich bereits ein gewisses Maß an Fortschrittsfeindlichkeit; Traditionen erweisen sich als beständig, weil sie eingeübt und oft auch bewährt sind. Es sollte aber immer wieder überprüft werden, ob das Überlieferte nur auf Grund seiner Herkunft gilt, oder ob es sich aus seinem Inhalt, der der Vernunft entsprechen sollte, legitimiert.

Die von den Föderalisten Esterbauer und Pernthaler vorgebrachten Argumente (Regionale Gewaltenteilung und Selbstbestimmung; Arbeitsteilung; Demokratie und Integration; Stabilität und Konfliktregelung; Föderalistische Machtbalance; Leistungsfähigkeit des föderativen Systems) entsprechen bei kritischer Analyse nicht der Empirie der österreichischen Bundesstaatlichkeit. Die von deutschen Wissenschaftlern ermittelte für effiziente Leistungserbringung optimale Größe von Gliedstaaten von acht Millionen Menschen wird von den österreichischen Bundesländern weit unterschritten. In Zeiten von Massenkommunikation und medialer Omnipräsenz ist Bürgernähe von räumlicher Entfernung weitgehend unabhängig geworden.

Die von den politischen Parteien ausgearbeitete Verfassung von 1920 hielt im Wesentlichen an den vorgefundenen zentralistischen Strukturen des Kaiserreiches fest, eine echte Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern stand nicht zur Debatte. Da machtvoll föderative Strukturen im Sinne einer politischen Balance zwischen Bund und Ländern keinen

Eingang in die österreichischen Verfassung fanden, müssen auch die Argumente der Föderalisten ins Leere gehen.

In den Machtzentren der Republik dominiert weniger das föderalistische Gedankengut, als eine zentrale parlamentarische Parteien-Demokratie. Regionale Parteien, die eine gewisse Bedeutung erlangt hätten, wurden nie gegründet.

Landtage spielen im Machtgefüge der Länder schon allein wegen der geringen Gesetzgebungskompetenzen eine Nebenrolle. Wegen der zunehmenden Komplexität der zu lösenden Probleme, die spezialisierte Fachkräfte erfordern, hat sich der Schwerpunkt der politischen Gestaltungskraft auch in den Ländern immer mehr von der Legislative zur Exekutive verlagert. Es sind die Landeshauptleute, die machtpolitisch auch wesentlichen Einfluss auf die Bundespolitik nehmen können.

Da rationale Argumente der Rechtfertigung des österreichischen Bundesstaates kaum gegeben sind, fußt die Zustimmung der österreichischen Bürger vor allem auf emotionellen Faktoren. In Abschnitt 7.5 wurde die Entwicklung des Begriffes Heimat und Identität, ausgehend von der deutschen Romantik als ein Sehnen nach der Natur und einfachem Leben, seinem Gebrauch und Missbrauch durch verschiedene Ideologien, der Vermarktung und Verkitschung, bis zur kritischen Auseinandersetzung durch zeitgenössische österreichische Literaten, dargestellt.

Heimatgefühl und Heimatbewusstsein sind nicht untrennbar an traditionelle Gemeinschaftlichkeit, an einen Ort oder an kollektive Zusammengehörigkeit gebunden. Wenn Individuen sich als autonom emanzipieren können, kann die Ausbildung des Gefühls von Heimat und Identität an mehreren Orten gleichzeitig, auch im Alleinsein erfolgen. Als Beispiel sei die Aussage Erhard Buseks erwähnt, dessen Heimatbegriff

sich, ausgehend vom neunten Wiener Gemeindebezirk, im Laufe seiner persönlichen Entwicklung auf heute ganz Europa ausgedehnt hat.

Föderative Strukturen sind keine Voraussetzung für die Ausbildung von Heimat, Identität und Bewahrung von volkstümlicher Eigenart; die österreichischen Länder wurden über Jahrhunderte zentral verwaltet, ohne den ihnen eigenen Charakter zu verlieren.

Die Basis für die Ausbildung eines Gefühls von Heimat und Identität bilden eine liebevolle Eltern-Kind-Beziehung, ganz allgemein die an einen Ort geknüpften menschlichen Beziehungen, sowie eine freie, demokratische und offene Gesellschaft, die heute vom Staat, mehr aber noch von der Europäischen Union garantiert werden.

Vergleiche der Gesetzgebungs- und Verwaltungskosten zwischen föderativen und unitarisch verfassten Staaten sind ohne bis ins Detail gehende verfügbare Daten und ohne genaue Untersuchung der unterschiedlich strukturierten Verwaltungen kaum zu ziehen, denn es müsste auch das Ausmaß der Erfüllung des präferenzgerechten öffentlichen Leistungsangebotes berücksichtigt werden, was sich in der Praxis als sehr problembeladen erweist.

Dennoch kann für den Fall einer Abkehr von der österreichischen Bundesstaatlichkeit, verbunden mit einer Verwaltungsreform ein beträchtliches Einsparungspotenzial prognostiziert werden.

Zum Ersten entfielen die bisweilen vorhandene Geldverschwendung verursacht durch das Fehlen der fiskalischen Äquivalenz.

Zweitens könnten durch Vermeidung neunmaliger Beschließung von Gesetzen, die dieselben Materien betreffen bzw. die neunmalige Umsetzung derselben EU-Richtlinie und einer den Kompetenzwirrwarr bereinigenden Verwaltungsreform gewaltige Einsparungen von mehr als 3,5 Milliarden Euro pro Jahr erbringen.

Drittens würden durch Eindämmung der Macht der Landeshauptleute Kosten für manche nicht wirtschaftliche Prestigeobjekte (als Beispiel wurde die Erbauung der Koralmbahn angeführt) verhindert werden.

Zum Vierten könnten in Zukunft wertvolle Arbeitsmarktreourcen, die bisher bei Gebietskörperschaften Beschäftigung fanden, den Bereichen Industrie, Handel und Gewerbe zugeführt werden und zur Steigerung des BIP beitragen.

Die in Österreich praktizierte Bundesstaatlichkeit erfüllt keines der wesentlichen Kriterien des in Kapitel 3 erstellten theoretischen Rahmens des Föderalismus, womit eine Abkehr von der Bundesstaatlichkeit als gerechtfertigt erscheint.

In Kapitel 9 wurde in nur groben und richtungsweisenden Zügen das Modell eines dezentralisierten Einheitsstaates entworfen.

Die Landtage werden aufgelöst, ihre legislativen Kompetenzen an den Nationalrat übertragen. Die Landeshauptleute und deren Stellvertreter werden in direkter Wahl, in einem gemeinsamen Wahlgang mit den Nationalratswahlen bestellt. Sie sind nun weisungsgebundene Statthalter der Bundes, wobei den Ländern gewisse Autonomien eingeräumt werden. Der Bundesrat wird aufgewertet, indem ihm bei Gesetzesbeschlüssen, die die Länder betreffen, ein größeres Mitspracherecht eingeräumt wird.

Die Direkte Demokratie wird nach schweizerischem Muster durch Ermöglichung von fakultativen Volksabstimmungen aufgewertet.

Art. 79, Abs. 3 des deutschen Grundgesetzes legt die Unveränderlichkeit der deutschen Bundesstaatlichkeit fest. Peter Pernthaler und andere Föderalisten haben auch die österreichische Verfassung ähnlich interpretiert und einen Verfassungskern (darunter fällt auch die Bundesstaatlichkeit) formuliert, der auch vom gesetzmäßigen Verfassungsgeber nicht verändert werden könne. Dieser Interpretation tritt Hiesel vehement entgegen. Weder Entstehungsgeschichte, noch der Text der Verfassung selbst ließen erkennen, dass der zur Vornahme jeder Gesamtänderung ermächtigte Verfassungsgesetzgeber an inhaltliche Schranken gebunden sei.

Nach Habermas versteht sich jede Verfassung als geschichtliches Dokument, die an den Akt der Gründung, den sie interpretiert, erinnert, zugleich besagt ihr normativer Charakter, dass sich die Aufgabe der Interpretation und Ausgestaltung des Systems der Rechte für jede Generation von Neuem stellt.

Eine die Gesamtänderung der Verfassung bedingende Staatsreform kann, wie der Fehlschlag des Österreich-Konvents, der eine Staatsreform zum Ziel hatte, bewies, nur vom Bürger ausgehen.

Die reale österreichische Zivilgesellschaft besteht in der Existenz von vielen Vereinen, deren Zielsetzung jedoch nicht in der Teilnahme an grundsatzpolitischen Dialogen liegt. Die Herausforderung besteht darin, eine politische Öffentlichkeit, die an der politischen Gestaltung teilzunehmen gewillt ist, zu mobilisieren.

In seinem diskurstheoretischen Ansatz beschreibt Habermas die Funktionsweise von Zivilgesellschaften, die selbst die Peripherie des rechtsstaatlich regulierten Machtkreislaufs der Kommunikations- und Entscheidungsprozesse des politischen Systems bilden. Diese Theorie könnte als Paradigma für das Herausbilden einer politischen Öffentlichkeit in Österreich dienen.

Der Peripherie steht der Kernbereich des politischen Systems, bestehend aus den bekannten institutionellen Komplexen der Verwaltung (einschließlich Regierung), des Gerichtswesens und der demokratischen Meinungs- und Willensbildung (parlamentarischen Körperschaften, politische Wahlen, Parteienkonkurrenz etc.), gegenüber. Über ein durch Schleusen strukturiertes System bringen Gruppen, Assoziationen und Verbände (die Peripherie) gegenüber Parlamenten und Verwaltungen gesellschaftliche Probleme zur Sprache, stellen politische Forderungen, artikulieren Interessen und Bedürfnisse und nehmen auf die Formulierung von Gesetzesvorhaben oder Politiken Einfluss.

Zivilgesellschaften haben jedoch nur einen begrenzten Handlungsspielraum, die Akteure können in der liberalen Öffentlichkeit nur Einfluss erwerben, nicht aber politische Macht. Befindet sich die politische Öffentlichkeit im Ruhezustand, werden - unter einer vermachteten, massenmedial beherrschten Öffentlichkeit, das die Soziologie der Massenkommunikation vermittelt - die Chancen einer Einflussnahme auf das politische System seitens der Zivilgesellschaft eher zurückhaltend einzuschätzen sein. In Zeiten der Mobilisierung aber verändern sich die Kräfteverhältnisse zwischen Zivilgesellschaft und politischem System. Sobald die Wahrnehmung von relevanten gesellschaftlichen Problemlagen ein Krisenbewusstsein an der Peripherie hervorruft, verschieben sich auch in mehr oder weniger vermachteten politischen Öffentlichkeiten die Kräfteverhältnisse.

Wesentlich für die Bildung der öffentlichen Meinung ist das Ansehen und der Einfluss, den Personen oder Institutionen haben, um mit ihren Äußerungen - die sich letztlich aber doch auf die Resonanz, die Zustimmung eines egalitär zusammengesetzten Laienpublikums stützen müssen - auf andere Einfluss zu nehmen, ohne im Einzelnen Kompetenzen nachweisen oder Erklärungen geben zu müssen.

Erfolgversprechendes Aktivwerden für eine große Staatsreform, wie sie die Beseitigung der Bundesstaatlichkeit darstellt, müsste also in der Bildung eines elitären Zirkels sein, der dieses Thema aufgreift, öffentliche Wahrnehmung und Resonanz des Problems erwirkt und schließlich mit Unterstützung der Medien und einer breiten politischen Öffentlichkeit Druck auf die politischen Institutionen auszuwirken in der Lage ist, bestehen.

Beantwortung der Forschungsfragen

Forschungsfrage 1:

Wodurch unterscheiden sich Entstehungsgeschichte und politische Ausformung der Bundesstaatlichkeit in Deutschland, der Schweiz und Österreich und inwiefern entspricht die jeweilige bundesstaatliche Ausformung föderalistischen Theorien?

Beantwortung:

Entstehungsgeschichte:

- Der schweizerische Bundesstaat entstand 1848 auf Basis einer jahrhundertealten föderalistischen Tradition
- Der deutsche Bundesstaat wurde „von oben“, vom mächtigen Königreich Preußen durch Vereinigung der vielen deutschen Fürstentümer und Königreiche herbeigeführt, wobei die Bürger dieser Vereinigung zu einer deutschen Nation im Allgemeinen positiv gegenüberstanden.
- Der Bundesstaat Österreich wurde durch Dezentralisierung vormals weitgehend zentralistisch geführter Länder gegründet. Ausschlaggebend dafür waren Misstrauen zwischen den politischen Parteien und die relative Stärke der Vertreter der Länder gegenüber dem durch die Folgen des Ersten Weltkrieges geschwächten politischen Zentrum.

Vergleich der bundesstaatlichen Ausformungen:

- Subsidiarität der Gesetzgebung ist in der Schweiz am stärksten, in Österreich am wenigsten ausgeprägt. Alle drei Staaten entwickeln sich mehr und mehr zu Vollzugsföderationen, wobei in Österreich mit der mittelbaren Bundesverwaltung das zentrale Element auch in der Verwaltung am weitesten vorherrschend ist.
- Direkte Demokratie wird in der Schweiz mehrmals jährlich, in Deutschland und Österreich hingegen kaum praktiziert.

- Ethnische, kulturelle, sprachliche, religiöse Vielfalt, die zu Bewahren als Aufgabe des Föderalismus angesehen wird, ist in Österreich am wenigsten ausgeprägt.

Forschungsfrage 2:

Welche Kritikpunkte können gegen die Bundesstaatlichkeit Österreichs vorgebracht werden?

Beantwortung:

- Die von Föderalisten genannten Vorteile des Föderalismus wie
 - o Regionale Gewaltenteilung und Selbstbestimmung
 - o Arbeitsteilung (Ausdifferenzierung staatlicher Aktivitäten)
 - o Mehr Demokratie und Integration
 - o Staatliche Stabilität und Konfliktregelung
 - o Machtbalance zwischen Peripherie und Zentrum
 - o Größere Leistungsfähigkeit des föderativen Systems
 sind für die in Österreich praktizierte Bundesstaatlichkeit nicht zutreffend, da die wichtigsten gesetzgebenden Kompetenzen beim Bund liegen.
- Bei der Gründung des österreichischen Bundesstaates wurden die zentralen staatlichen Einrichtungen der Habsburgermonarchie weitgehend übernommen, in diesem Zusammenhang wird manchmal von einer Schein-Föderation gesprochen.
- Dominierende Kraft in den österreichischen Ländern sind die Landeshauptleute. Die Länderparlamente spielen eine Nebenrolle, durch den Beitritt zur EU haben sie weiter an Bedeutung verloren.
- Bundesstaatlichkeit ist keine Bedingung für die Ausbildung von Identität und Heimat. Österreich wurde jahrhundertlang zentral regiert, trotzdem bewahrten die Länder ihre Eigenheit bzw. die Bürger ihre Bindung zum Heimatland.

- Nach wissenschaftlichen Untersuchungen haben die österreichischen Bundesländer für eine optimale Leistungserfüllung zu geringe Einwohnerzahlen.
- Föderalismus hatte zur Zeit der Gründung des Bundesstaates in Österreich keine Tradition. Die Bundesstaatlichkeit wurde durch die Vertreter der Länder und die politischen Parteien festgelegt.

Forschungsfrage 3:

Welche Einsparungen könnten bei einer Abkehr von der Bundesstaatlichkeit in Österreich erzielt werden?

Beantwortung:

Durch eine Abkehr von der Bundesstaatlichkeit könnten folgende Einsparungen erreicht werden:

- Kosten, die derzeit durch das Fehlen der fiskalischen Äquivalenz entstehen, könnten vermieden werden.
- Das Einsparungspotenzial durch Eliminierung der Landtage und durch Neuordnung der Verwaltung ist enorm: 3,5 – 4 Milliarden Euro jährlich (basierend auf Berechnungen der Bundeswirtschaftskammer).
- Kostspielige Prestigeprojekte (als Beispiel wurde der Bau der Koralmbahn angeführt) könnten vermieden werden.
- Durch Verringerung von unproduktiven (weil in parallelen Verwaltungsabläufen eingesetzten) Arbeitskräften in öffentlichen Körperschaften und der damit verbundenen Zuführung von mehr Arbeitskräften zu Industrie, Gewerbe und Dienstleistungsbetrieben könnte die volkswirtschaftliche Produktion gesteigert werden.

Forschungsfrage 4:

Wie könnte die Abkehr von der Bundesstaatlichkeit im politischen System Österreichs durchgesetzt werden?

Beantwortung:

Wie der Fehlschlag des Österreich-Konvents gezeigt hat, kann eine Abkehr von der Bundesstaatlichkeit nur von einer breiten politischen Öffentlichkeit, die aber gegenwärtig in Österreich noch nicht vorhanden ist, erzwungen werden.

Die Herausforderung besteht also in der Bewusstmachung der Bürger, dass Bedarf für politische Reform besteht, einer Reform, die allerdings nur von ihm, dem Bürger, durch Druck auf das politische System in Gang gebracht werden kann. Die Gründung einer Zivilgesellschaft mit dem erklärten Ziel der politischen Mitsprache und der Umgestaltung der politischen Landschaft könnte der erste Schritt zu einer Beseitigung der Bundesstaatlichkeit in Österreich sein.

12 Anhang

12.1 Literaturverzeichnis

ADAMER, Ernst, Direkte Demokratie in den österreichischen Ländern. In: PERNTHALER, Peter (Hrsg.), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden, Wilhelm Braumüller, Wien, 1980

ARENDT, Hannah, Macht und Gewalt, Piper, München – Zürich, 1970, 10. Auflage 1995

BLIX, Emil, Nachruf auf einen Konvent. In: BRIX, Emil / NAUTZ, Jürgen / POIER, Klaus (Hrsg.), Die österreichische Verfassungsdiskussion und die Zivilgesellschaft, Passagen Verlag, Wien, 2006

BLOCH, Ernst, Prinzip Hoffnung, Band II, Verlag Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1985

BLOCKMANS, Wim, Geschichte der Macht in Europa, Völker, Staaten, Märkte, Campus Verlag, Frankfurt / New York, 1998

BODINEAU, Pierre, Le rôle politique européen des Conseils Régionaux en France, in: STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf, (Hrsg.) Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998

BRINK, Bert van den, Die politisch-philosophische Debatte über die demokratische Bürgergesellschaft. In: BRINK, Bert van den / REIJEN, Willem van (Hrsg.) Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie, Suhrkamp, Frankfurt am Main

BURTSCHER, Wolfgang, EG-Beitritt und Föderalismus, Verlag Wilhelm Braumüller, Wien 1990

BUSCH, Hans-Joachim, Heimat als Resultat von Sozialisation – Versuch einer nicht-ideologischen Bestimmung. ?. In: BELSCHNER, Wilfried / GRUBITZSCH, Siegfried / LESZCZYNSKI, Christian / MÜLLER-DOOHM, Stefan (Hrsg.), Wem gehört die Heimat?, Leske+Budrich, Opladen, 1995

BUSSJÄGER, Peter, Reform und Zukunft des Föderalismus – ein Konzept der Modernisierung des österreichischen Bundesstaates, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2002

BUSSJÄGER, Peter, ein Rückblick auf die Begründung des Bundesstaates aus Sicht der Peripherie, in: BUSSJÄGER, Peter / PERNTHALER, Peter, Verfassungsbegründung und Verfassungsautonomie, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2004

BUSSJÄGER, Peter / LARCH, Daniela, Grundlagen und Entwicklungen des bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2005

BUSSJÄGER, Peter, Legislative Bundesstaatsreform? Reformoptionen für die föderative Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber, in: BUSSJÄGER, Peter / HRBEK, Rudolf (Hrsg.), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Wilhelm Braumüller, Wien, 2005

BUSSJÄGER, Peter, Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung

Tübingen, Jahrbuch des Föderalismus 2005, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2005

BUSSJÄGER, Peter, Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2005

DAHRENDORF, Ralf, Über den Bürgerstatus. In: BRINK van den, Bert / REIJEN van, Willem (Hrsg.) Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1995

DER GROSSE BROCKHAUS, achtzehnte, völlig neu bearbeitete Auflage, F. A. Brockhaus, Wiesbaden, 1978

DER GROSSE PLOETZ, Die Daten-Enzyklopädie der Weltgeschichte, 32. Auflage, Verlag Herder, Freiburg im Breisgau, 1998

EDTSTADLER, Karl, Die zukünftige Rolle der Landesparlamente im Rahmen der europäischen Integration, in: PERNTHALER, Peter, (Hrsg.), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder, Verlag Braumüller, Wien, 1999

ERMACORA, Felix., Allgemeine Staatslehre, Berlin, Dunker & Humblot, 1970

ERMACORA, Felix, Österreichische Verfassungslehre I, Verlag Braumüller, Wien/Stuttgart, 1970

ERMACORA, Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Verlag Braumüller, Wien 1976

ERMACORA, Felix, Österreichische Verfassungslehre, Verlag Österreich, Wien, 1998

FÄRBER, Gisela, Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen. In: PERNTHALER, Peter / BUSSJÄGER, Peter (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Braumüller, Wien, 2001

FORCHER, Michael, Bayern-Tirol, Die Geschichte einer freud-leidvollen Nachbarschaft, Verlag Herder, Wien-Freiburg-Basel, 1981

FUKUYAMA, Francis, Der große Aufbruch. Wie unsere Gesellschaft eine neue Ordnung erfindet. Aus dem Amerikanischen von Karlheinz Dürr und Ursel Schäfer, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 2002

GAMPER, Anna, Der Österreich-Konvent: Die Reform der Finanzverfassung. In: BUSSJÄGER, Peter / HRBECK, Rudolf (Hrsg.), Projekte der Föderalismusreform - Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Wilhelm Braumüller, Wien, 2005

GIANNONI, Karl, Die Funktion der Heimat in Volk und Staat, Sonderabdruck aus „Nation und Staat“, Heft 3, Wilhelm Braumüller, Wien, 1933

GÖRNER, Rüdiger, Einheit durch Vielfalt, Föderalismus als politische Lebensform, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996

GRESS, Franz, Die Rolle der deutschen Landesparlamente im Prozess der europäischen Integration, in: STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf, (Hrsg.) Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998

GREVERUS Ina-Maria, Wem gehört die Heimat?. In: BELSCHNER, Wilfried / GRUBITZSCH, Siegfried / LESZCZYNSKI, Christian / MÜLLER-DOOHM, Stefan (Hrsg.), Wem gehört die Heimat?, Leske+Budrich, Opladen, 1995

HAAS, Hans, Staats- und Landesbewusstsein in der Ersten Republik. In: Tálos, Emmerich / Dachs, Herbert / Hanisch, Ernst / Staudinger, Anton (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918 – 1933, Manz, Wien, 1995

HABERMAS, Jürgen, Ist der Herzschlag der Revolution zum Stillstand gekommen? In: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.), Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1989

HABERMAS, Jürgen, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1962, 1990, 5. Auflage 1996

HABERMAS, Jürgen, Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1992, Erste Auflage 1998

HARTMANN, Peter Claus, Französische Verfassungsgeschichte der Neuzeit (1450-1980), Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt, 1985

HARTMANN, Peter Claus, Bayerns Weg in die Gegenwart, Vom Stammesherzogtum zum Freistaat heute, Verlag Friedrich Pustet, Regensburg, 1989

HEINZEL-SCHIEL, Elisabeth, Die Aufgaben der Länderbüros in Brüssel am Beispiel Verbindungsbüro des Landes Niederösterreich, in: STAUDIGL, Fritz / FISCHLER, Renate, (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess, Verlag Braumüller, Wien, 1996

HEYDENREUTER, REINHARD, Recht, Verfassung und Verwaltung in Bayern 1505 bis 1946, Generaldirektion der staatlichen Archive Bayerns, München, 1981

HIDIEN, Jürgen, Wettbewerb und Integration als Eckpfeiler des neuen deutschen Finanzausgleiches, in: PERNTHALER, Peter / BUSSJÄGER, Peter, (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Verlag Wilhelm Braumüller, Wien, 2001

HILLERBRAND, Hans J., Föderaltheologie im radikalen Flügel der frühen Reformation. In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997

HOCHHAUSER, Anna Maria, Bundesstaat neu. In: Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, 2004

HOLZINGER, Gerhart, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck, Herbert (Hrsg.), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Verlag Österreich, Wien 1997

HRBEK, Rudolf, Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente – zur Einführung, in: STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf, (Hrsg.), Die europapolitische Rolle der Landes- und

Regionalparlamente in der EU, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998

HUEMER, Peter, Sektionschef Robert Hecht und die Zerstörung der Demokratie in Österreich, Verlag für Geschichte und Politik, Wien, 1975

HUEMER, Peter, Heimat. Lügen. Literatur. Texte zur gegenwärtigen Befindlichkeit, Verlag Der Apfel, Wien 2006

HÜGLIN, Thomas O., Sozialer Föderalismus, Die politische Theorie des Johannes Althusius, Verlag Walter de Gruyter, Berlin – New York, 1991

HÜGLIN, Thomas O., Have we studied the wrong authors? In: DUSO, Giuseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997

JACHTENFUCHS, Markus / KOHLER-KOCH, Beate, Regieren und Institutionenbildung, in Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Leske + Budrich, Opladen, 2003

JACOBS, Wilhelm G., Die Staatsumwälzung und die Revolution der Denkart. Französische Revolution und Deutscher Idealismus. In: SCHUBERT, Venanz (Hrsg.), Wissenschaft und Philosophie, Band 7: Die Französische Revolution, EOS Verlag Erzabtei St. Ottilien, St. Ottilien, 1989

JENKIS Helmut, Schwächung oder Stärkung des Föderalismus? In: ECKART, Karl / JENKIS, Helmut (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin, 2001

KELSEN, Hans, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, Franz Deuticke, Wien – Leipzig, 1919

KELSEN, Hans / FRÖHLICH, Georg / MERKL, Adolf, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Verlag Franz Deuticke, Wien/Leipzig, 1922

KIEFER, Andreas, Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuss der Regionen der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation, in: STAUDIGL, Fritz / FISCHLER, Renate, (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess, Verlag Braumüller, Wien, 1996

KIMMINICH, Otto, Deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987

KINGDON, Robert M., Althusius' use of Calvinist sources in his *Politica*. In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997

KLEINSPEHN, Thomas, Heimatlosigkeit und Flüchtigkeit der Bilder. In: BELSCHNER, Wilfried / GRUBITZSCH, Siegfried / LESZCZYNSKI, Christian / MÜLLER-DOOHM, Stefan (Hrsg.), Wem gehört die Heimat?, Leske+Budrich, Opladen, 1995

KORINEK, Karl, Legalitätsprinzip als Hindernis für die Wirtschaft?, in: Entwicklungen im Management, Gedankenskizzen für innovationsbewusste Manager, Festschrift für Herbert Kraus, 1993

KORINEK, Karl, Die Bedeutung der Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union für die Rechtswissenschaft und die Rechtspraxis. In: Bernat, Erwin / Böhler, Elisabeth / Weilingner, Arthur (Hrsg.) Zum Recht der Wirtschaft, Festschrift Heinz Krejci, Band I, Wien, 2001

KORINEK, Karl, Die Struktur der neuen Verfassung, in: OLECHOWSKI, Thomas (Hrsg.), Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung, Manz, Wien, 2005

KRAMAR, Konrad / MAYRHOFER, Georg, ...und keiner sang die „Reblaus“, Die Wahrheit über Leopold Figl, Andreas Hofer und andere österreichische Mythen, Verlag Carl Ueberreuter, Wien, 2006

LAUTH, Hans-Joachim / MERKEL, Wolfgang, Zivilgesellschaft und Transformation. In: LAUTH, Hans-Joachim / MERKEL, Wolfgang (Hrsg.), Zivilgesellschaft im Transformationsprozess, Politikwissenschaftliche Standpunkte Band 3, Mainz, 1997

LEHNER, Oskar, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz, 2002

LIEBHART, Karin, Zur Funktion von Mythen für politische Inszenierungen, Dissertation, Universität Wien, 1998

LEONARDY, Uwe, Die Neugliederung des Bundesgebietes: Auftrag des Grundgesetzes. In: ECKART, Karl / JENKIS, Helmut (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin, 2001

MANN, Golo, Die Französische Revolution als erste in der modernen Geschichte. In: SCHUBERT, Venanz (Hrsg.), Wissenschaft und Philosophie, Band 7: Die Französische Revolution, EOS Verlag Erzabtei St. Ottilien, St. Ottilien, 1989

MARTENS, Wolfgang, Deutsche Schriftsteller und die Französische Revolution. In: SCHUBERT, Venanz (Hrsg.), Wissenschaft und Philosophie, Band 7: Die Französische Revolution, EOS Verlag Erzabtei St. Ottilien, St. Ottilien, 1989

McCOY, Charles, Die Bundestradiation in Theologie und politischer Ethik, Anmerkungen zum Verständnis von Verfassung und Gesellschaft der USA, In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997

MERKL, Adolf, Die Verfassung der Republik Deutschösterreich, Franz Deuticke, Wien – Leipzig, 1919

MITSCHERLICH, Alexander, Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Verlag Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1965

MITZSCHERLICH, Beate, Heimat ist etwas, was ich mache, Centaurus-Verlagsgesellschaft, Pfaffenweiler 1997

MÜLLER, Johannes, Allgemeine Umsetzungsprobleme des EU-Rechts auf Landesebene, in: PERNTHALER, Peter, (Hrsg.), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder, Verlag Braumüller, Wien, 1999

NAISBITT, John, Global Paradox, warum in einer Welt der Riesen die Kleinen überleben werden, übersetzt von DAVIS SCHAUER, Ilse, Econ Verlag, Düsseldorf-Wien-New York-Moskau, 1994

NEISSER, Heinrich, Weshalb eine neue Verfassung? Politische Perspektiven einer Verfassungsreform, in: OLECHOWSKI, Thomas, Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung, Manz, Wien, 2005

NEISSER, Heinrich, Verantwortung – Staat – Bürger. In: GLOBArt (Hrsg.), Zivilgesellschaft- DIE Herausforderung, Springer, Wien-New York, 2006

NEISSER, Heinrich, Das Dilemma einer Verfassungsrevision. In: BRIX, Emil / NAUTZ, Jürgen / POIER, Klaus (Hrsg.), Die österreichische Verfassungsdiskussion und die Zivilgesellschaft, Passagen Verlag, Wien, 2006

NITSCHKE, Peter, Die föderale Theorie des Althusius. In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997

NÖHBAUER , Hans F., Die Chronik Bayerns, Chronik-Verlag, Dortmund 1987

ÖHLINGER, Theo, Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, in: Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Salzburg (Hrsg.), Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart, Dumcker & Humblot, Berlin, 1981

ÖHLINGER, Theo, Verfassungsrecht, 5. Auflage, WUV Universitätsverlag, Wien 2003

ÖHLINGER; Theo, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich. In: BUSSJÄGER, Peter / LARCH, Daniela (Hrsg.), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents, Institut für Föderalismus, Innsbruck, 2004

ÖHLINGER, Theo, Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und der Europäischen Union. In: OLECHOWSKI, Thomas, Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung, Manz, Wien, 2005

OLECHOWSKI, Thomas, Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung, Manz, Wien, 2005

OPPERMANN, Thomas, Europarecht, 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 1999

ÖSTERREICH-KONVENT, Teil 4B, Entwurf des Vorsitzenden für eine Bundesverfassung, 2005

PALME, Rudolf, Die Identität der Länder aus der Geschichte der Landtage. In: PERNTHALER, Peter / SCHREINER, Helmut (Hrsg.), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder, Braumüller, Wien, 2000

PERNTHALER, Peter, Raumordnung und Verfassung II: Raumordnung, demokratischer Prozess und Rechtsschutz, Verlag Springer, Wien/New York, 1978

PERNTHALER, Peter, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates, Verlag Braumüller, Wien, 1979

PERNTHALER, Peter / WEBER Karl, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich, Verlag Braumüller, Wien, 1979

PERNTHALER, Peter, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Springer Verlag, Wien-New York, 1986

PERNTHALER, Peter, Kompetenzverteilung in der Krise, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 46, 1989

PERNTHALER, Peter, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Zweite, völlig überarbeitete Auflage, Verlag Springer, Wien-New York, 1996

PERNTHALER, Peter, Der Verfassungskern, Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur, Manz, Wien, 1998

PERNTHALER, Peter / SCHREINER, Helmut, Vorwort. In: PERNTHALER, Peter / SCHREINER, Helmut (Hrsg.) Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder, Braumüller, Wien, 2000

PERNTHALER, Peter: Der österreichische Föderalismus im Spannungsfeld von ökonomischen Notwendigkeiten und politisch-historischer Identität. In: Pernthaler, P., Bußjäger, P., (Hrsg): Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Braumüller, Wien, 2001

POLLAK, Johannes./ SLOMINSKI, Peter, Compounded, Contested, Complex: Representation in Multi-level Systems and the Transformation of State. in: in: Sonja Puntscher Riekmann / Monika Mokre / Michael Latzer (Hrsg.), The State of Europe, Campus Verlag, Frankfurt / New York

POSTLEP, Rolf-Dieter und DÖRING, Thomas, Entwicklungen in der ökonomischen Föderalismusdiskussion und im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland. In: POSTLEP, Rolf-Dieter (Hrsg.), Aktuelle Fragen zum Föderalismus, Metropolis-Verlag, Marburg, 1996

PUNTSCHER RIEKMANN, Sonja, Towards a Theorie of European Integration, in: Sonja Puntscher Riekmann / Monika Mokre / Michael

Latzer (Hrsg.), The State of Europe, Campus Verlag, Frankfurt / New York, 2004

RANACHER, Christian, Die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1999, Ein Überblick über den Reformprozess und die wesentlichen Neuerungen, Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck, 2000

RILL, Heinz Peter, Gliedstaatsverträge. Eine Untersuchung nach österreichischem und deutschem Recht, Verlag Springer, Wien/New York, 1972

RÖDEL, Ulrich, Hannah Arendt und die Gefährdungen der Freiheit in einer säkularisierten politischen Ordnung. In: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.), Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1989

ROUGEMONT, Denis de, Europa – Von Mythos zur Wirklichkeit, Prestel Verlag, München, 1962

ROUGEMONT, Denis de, Die Schweiz – Modell Europas, Der schweizerische Bund als Vorbild für eine europäische Föderation, Fritz Molden, Wien – München, 1965

ROUGEMONT, Denis de, Das andere Europa, Bericht der Cadmos-Gruppe an die Europäer, Kösel-Verlag, München, 1980

ROUGEMONT, Denis de, Die Zukunft ist unsere Sache, Klett-Cotta im Deutschen Taschenbuch Verlag, Stuttgart, 1987

RUTZ, Werner, Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Länder. Ein Gesamtkonzept für den Gebietsstand nach 1990, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995

SCHÄFFER, Heinz, Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, in: Schambeck, Herbert (Hrsg.), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Verlag Österreich, Wien, 1997

SCHARPF, Fritz W., Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Leske + Budrich, Opladen, 2003

SCHICK, Gerhard, Doppelter Föderalismus in Europa, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, 2003

SCHREINER, Helmut, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf, (Hrsg.) Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998

SKOTTSBERG, Brita, Der österreichische Parlamentarismus, Elanders Boktryckeri Aktiebolag, Göteborg, 1940

SMEKAL, Christian, Zentralisation und Dezentralisation öffentlicher Aufgabenerfüllung aus finanzwissenschaftlicher Sicht. In: Pernthaler, P., Bußjäger, P., (Hrsg): Ökonomische Aspekte des Föderalismus. Wien: Braumüller, 2001

SPÄTH, Lothar, Die Chancen der Vielfalt, Der Föderalismus als moderne Staatsform, Verlag BONN AKTUELL, Stuttgart, 1979

STEIN, Torsten, Europäische Union Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, in: HILF, Meinhard / STEIN, Torsten / SCHWEITZER, Michael / SCHINDLER, Dietrich, (Hrsg.), Europäische Union Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, Verlag De Gruyter, Berlin – New York, 1994

STURM, Roland, Bürgergesellschaft und Bundesstaat, Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur, Bertelsmann Stiftung Gütersloh, Konrad-Adenauer-Stiftung. Berlin, 2004

THÖNI, Erich, Föderalismus aus finanzwissenschaftlicher Sicht. In: ESTERBAUER, Fried und THÖNI, Erich (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Signum Verlag, Wien, 1981

THÖNI, Erich, Politökonomische Theorie des Föderalismus, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1986

TSCHIRF, Matthias, Der Bundesstaat und die Europäische Integration, in: Schambeck, Herbert (Hrsg.), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Verlag Österreich, Wien, 1997

UCAKAR, Karl, Demokratie und Wahlrecht in Österreich, Wien, Verlag für Gesellschaftskritik, 1985

WAGENER, Frido, Neubau der Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 41, Duncker & Humblot, Berlin, 1969

WALTER, Robert, Der Bundesrat. Entwicklung – Rechtsstellung – Wirksamkeit – Reform, in: Hellbling, Ernst C., et al (Hrsg), Föderative

Ordnung I: Bundesstaat in der Waage, Europa Verlag, Salzburg/München, 1968

WALTER, Robert, Die Vertragsabschlußkompetenz der österreichischen Bundesländer. In: derselbe (Hrsg.), Verfassungsänderungen 1988, Verlag Manz, Wien, 1989

WALTER Robert, MAYER, Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 8. Auflage, Manz, Wien, 1996

WALTER Robert, MAYER, Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Auflage, Manz, Wien, 2000

WALZER, Michael, Was heißt zivile Gesellschaft?. In: BRINK van den, Bert / REIJEN van, Willem (Hrsg.) Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1995

WATSON, Peter, Das Lächeln der Medusa, Die Geschichte der Ideen und Menschen, die das moderne Denken geprägt haben, Aus dem Englischen übertragen und bearbeitet von Yvonne Badal, Bertelsmann, München 2001

WEBER, Karl, Kriterien des Bundesstaates, Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschlands und Österreichs, Wilhelm Braumüller, Wien, 1980

WEBER, Karl, Föderalismus. In: Tálos, Emmerich / Dachs, Herbert / Hanisch, Ernst / Staudinger, Anton (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918 – 1933, Wien, Manz, 1995

WEBER, Karl, Die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates. In: Schambeck, H. (Hrsg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich. Verlag Österreich, Wien, 1997

WEINGARTNER, Wendelin. Wettbewerb als Bedingung der Leistungsfähigkeit des Föderalismus. Referat. In: Pernthaler, P., Bußjäger, P., (Hrsg.): Ökonomische Aspekte des Föderalismus. Wien: Braumüller, 2001

WEINZIERL, Erika, Geschichte der Ersten Republik bis 1927, Selbstverlag der österreichischen Kontrollbank, Wien, 1992

WEIS, Eberhard, Deutschland und die Französische Revolution. In: SCHUBERT, Venanz (Hrsg.), Wissenschaft und Philosophie, Band 7: Die Französische Revolution, EOS Verlag Erzabtei St. Ottilien, St. Ottilien, 1989

WIEDERIN, Ewald, Bundesstaat neu. In: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Der Österreich-Konvent, Zwischenbilanz und Perspektiven, Wien – Graz, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2004

WIRTSCHAFTSKAMMERN ÖSTERREICHs, Verfassungskonvent – Die Forderungen und Vorschläge der Wirtschaftskammer Österreich

WYDUCKEL, Dieter, Föderalismus als rechtliches und politisches Gestaltungsprinzip. In: DUSO, Guiseppe / KRAWIETZ, Werner / WYDUCKEL, Dieter (Hrsg.), Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus, Duncker & Humblot, Berlin, 1997

ZÖLLNER, Erich, Geschichte Österreichs, 4. Auflage, Verlag für Geschichte und Politik, Wien, 1970

12.2 Quellenverzeichnis Zeitungen, Zeitschriften

BÖHM, Wolfgang, Europa geht uns am Wahlzettel vorbei, Die Presse vom 15. September 2006

FISCHER, Joschka, Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. In Schneider, Heinrich (Hrsg.), Integration 3/2000, Vierteljahreszeitschrift des Instituts für europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration

FRITZL, Martin, Die heiligen Kühe der Republik, in: Die Presse vom 25./26. Oktober 2007

HIESEL, Martin, Gibt es in Österreich unabänderliches Verfassungsrecht? In: Österreichische Juristen-Zeitung, 2002

LINGENS, Peter Michael, Die Fusion des Unverstandes, Profil vom 29. Mai 2006

SCHNEIDER, Heinrich, Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst? In: Schneider, Heinrich (Hrsg.), Integration 3/2000, Vierteljahreszeitschrift des Instituts für europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration

URSCHITZ, Josef, Herzlich willkommen im 21. Jahrhundert – Die überfällige Staatsreform darf im Föderalismus-Gebäude keinen Stein auf dem anderen lassen, Die Presse vom 14. Dezember 2006

WEBER, Karl, Macht im Schatten? In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1992

Wiener Zeitung, 8/7 1920, zitiert in SKOTTSBERG, Brita, Der österreichische Parlamentarismus, Elanders Boktryckeri Aktiebolag, Göteborg, 1940, S 192

12.3 Online-Quellenverzeichnis

BAYERISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK UND DATENVERARBEITUNG, Verzeichnis der Gemeinden Bayerns mit überwiegend katholischer oder evangelischer Bevölkerung, Online-Dokument unter <http://www.statistik.bayern.de/daten/bayern/bevoelkerung/himmelfahrt/index.php>, Zugriff am 11. November 2006

BERGERMAYER, Angela, Slawische Wurzeln geographischer Namen in Österreich. In: Science ORF.at, Spurensuche nach slawischen Wurzeln, Online Dokument unter <http://science.orf.at/science/news/47289>, Zugriff am 29. November 2006

BRODOCZ, André / VORLÄNDER, Hans, Verfassung, Online-Dokument unter <http://www.bpb.de/themen/LMPVM6,0,0,Verfassung.html> Zugriff am 1. August 2006

BULTMANN, Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler, Verfassungs- und Verwaltungsökonomik, Springer, S 106. Online Dokument unter http://books.google.at/books?id=81ahaVBS9OgC&pg=PA105&lpg=PA105&dq=begrenzte+Einzelerm%C3%A4chtigung&source=web&ots=ZXo2PJqz3v&sig=0e6lBfNGv_0aCdkNRklshPJVy1E&hl=de#PPP1,M1, Zugriff am 30. April 2008

DAS LAND NIEDERÖSTERREICH, Online Dokument unter <http://www.noe.gv.at/Foerderungen/Foerderungen.htm>, Zugriff am 16. Oktober 2006

DER STANDARD, Koralmbahn „mutwillige Geldvergeudung“, 8. März 2007, Online-Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 22. Mai 2007

DIE BILDUNGSGEWERKSCHAFT, Föderalismus in der Schweiz, Online-Dokument unter http://www.gew.de/Foederalismus_in_der_Schweiz.html, Zugriff am 14. August 2006

DITZ, Johannes, Interview in der „PRESSE“ (Ditz: „Wir werden verwaltet wie ein Empire“) vom 20. Oktober 2007, Online Dokument unter http://www.diepresse.at/home/wirtschaft/economist/338191/index.do?_vl_backlink=/home/index.do, Zugriff am 20. Oktober 2007

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTMENT, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung - NFA, Online Dokument unter <http://www.nfa.ch/de/was/kuerze/index.htm>, Zugriff am 30. August 2008

EUROPA GLOSSAR, Online Dokument unter http://europa.eu.int/scadplus/aboutglossary_de.htm, Zugriff am 1. März 2006

EUROPEAN COMMISSION, TEN-T Priority Axes and Projects 2005, Online Dokument unter http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2005_ten_t_en.pdf, Zugriff am 4. August 2007

EUROPEAN PARLAMENT, The impact of trans-European networks on cohesion and employment – STUDY, 2006. Online Dokument unter http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/QAST06004ENC/QAST06004ENC_002.pdf, Zugriff am 13. Juni 2007

eurostat, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, 11/2006, Online Dokument unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity_offpub/ks-nj-06-011/de/ks-nj-06-011-de.pdf, Zugriff am 15. März 2007

GEBHART, Thomas, Direkte Demokratie I, Die Wirkung direktdemokratischer Verfahren: Was lehren die Erfahrungen der Schweiz?, Arbeitspapier, herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung, S 4ff, Online Dokument unter http://www.kas.de/db_files/dokumente/arbeitspapiere/7_dokument_dok_pdf_740_1.pdf, Zugriff am 7. Mai 2008

KOCH, Miriam / ZIRM, Jakob, Was bringt und was kostet der Koralmtunnel? In DIE PRESSE vom 16.12.2006, Online-Dokument unter <http://www.diepresse.at/Artikel.aspx?channel=e&ressort=eo&id=605670>, Zugriff am 17. Dezember 2006

LACKNER, Herbert, Föderalismus für Dumme. In: Profil 22/07, Online Dokument unter <http://www.networld.at/profil/>, Zugriff am 25. Mai 2007

LA FONDATION DENIS DE ROUGEMONT L'Europe des Régions, Online Dokument unter <http://www.fondationderougemont.org/txt/toutext.html>, Zugriff am 24. Jänner 2007

MÜLLER, Walter, Koralmbahn: Vertrag zwingt Bund zum Bau. In: DER STANDARD vom 2.2.2007, Online-Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 2. Februar, 2007

MÜLLER, Walter, Die verdrängte Alternative zur Koralmbahn. In: DER STANDARD, 16.2.2007, Online-Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 22. Mai 2007

ÖSTERREICHKONVENT, Online-Dokument unter
http://www.konvent.gv.at/portal/page?_pageid=905,90424&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_inf2=10&p_zur=J, Zugriff am 29. Juni 2006

PFUI.CH – Das Forum der freien Meinungsäußerung, Online-Dokument unter
<http://www.pfui.ch/01a9c2929a1126301/01a9c2929a119643a/01a9c2929a119713d/50190695fd1179603.html>, Zugriff am 14. August 2006

PODGORSKI, Thaddäus, Interview im Standard vom 29.04.2008, „Bundesland heute hat DDR-Charakter“, Online Dokument unter
<http://derstandard.at/>, Zugriff am 29. April 2008

POLITISCHE BILDUNG, Zivilgesellschaft, Online Dokument unter
http://www.politische-bildung.schule.at/index.php?modul=themen&show_no_archiv=1&top_id=3565, Zugriff am 8. Mai 2008

PRANTL, Heribert, Föderalismusreform, Die Sandwich-Republik, sueddeutsche.de, Online-Dokument unter
<http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/577/79498/>, Zugriff am 24. August, 2006

Preußen – Chronik eines deutschen Staates, Online-Dokument unter
http://www.preussen-chronik.de/_/person_jsp/key=person_friedrich+ludwig_jahn.html, Zugriff am 12. August 2006

PRUCKNER, Othmar, Infrastruktur: Seid vergraben, Milliarden. In trend, Online-Dokument unter <http://www.trend.at/>, Zugriff am 6.3.2006

SOUKUP, Michael, Steuerwettbewerb spaltet die Schweiz. In: DER SPIEGEL, 25.06.2007, Online Dokument unter <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,489780,00.html>, Zugriff am 25. Juni 2007

STATISTIK AUSTRIA, Bevölkerung, Online Dokument unter http://www.statistik.at/statistische_uebersichten/deutsch/k14.shtml, Zugriff am 11. Dezember 2006

STATISTIK AUSTRIA, Statistiken, Einbürgerungen, Online Dokument unter http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html, Zugriff am 14. August 2007

SWISSWORLD.ORG, Die Bevölkerung in der Schweiz, Online Dokument unter <http://www.swissworld.org/de/bevoelkerung/>, Zugriff am 14. August 2007

UNGERBOECK, Luise, Rechnungshof fährt auch der Regierung an den Karren. In: DER STANDARD, 10.05.2007, Online Dokument unter <http://derstandard.at/>, Zugriff am 11. Mai 2007

WEISS, Jürgen, Diskussionsbeitrag zu: Föderalismus schafft Bürgernähe und Identität. Eine These auf den Prüfstand, Institut für eine offene Gesellschaft, Online-Dokument unter <http://www.ioge.at/05102004/nachlese.htm>, Zugriff am 11. Oktober 2006

WIKIPEDIA, Acquis communautaire, Online-Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Acquis_communautaire, Zugriff am 20. Mai 2006

WIKIPEDIA, Johannes Althusius, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Johannes_Althusius, Zugriff am 22. Dezember 2006

WIKIPEDIA, Bayern, Online-Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Bayern>, Zugriff am 10. November 2006

WIKIPEDIA, Blut-und-Boden-Ideologie, Online-Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Blut_und_Boden, Zugriff am 18. September 2006

WIKIPEDIA, Deutschland, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Deutschland>, Zugriff am 14. August 2007

WIKIPEDIA, Deutschnationale Bewegung, Online-Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Deutschnationale_Bewegung, Zugriff am 19. September, 2006

WIKIPEDIA, Direkte Demokratie, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Direkte_Demokratie, Zugriff am 27. November 2007

WIKIPEDIA, Direkte Demokratie in der Schweiz, Online Dokument unter <http://demokratie.geschichte-schweiz.ch/direkte-demokratie-schweiz.html>, Zugriff am 27. November 2007

WIKIPEDIA, Föderalismusreform, Online-Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%B6deralismusreform>, Zugriff am 24. August 2006

WIKIPEDIA, Geschichte Bayerns, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_Bayerns, Zugriff am 13. November 2006

WIKIPEDIA, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Online-Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Grundgesetz>, Zugriff am 12. August 2006

WIKIPEDIA, Märzrevolution. Online-Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/M%C3%A4rzrevolution>, Zugriff am 14. August 2006

WIKIPEDIA, Österreich, Online Dokument unter http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96sterreich#Bev.C3.B6lkerung_und_Gesellschaft, Zugriff am 14. August 2007

WIKIPEDIA, Österreich, Religion, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96sterreich#Religion>, Zugriff am 29. November 2006

WIKIPEDIA, Österreich, Sprache, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96sterreich#Sprache>, Zugriff am 29. November 2006

WIKIPEDIA, Regierungsbezirk Mittelfranken, Online Dokument unter http://wiki-de.genealogy.net/wiki/Regierungsbezirk_Mittelfranken#Kirchliche_Einteilung, Zugriff am 18. November 2006

WIKIPEDIA, Schweiz, Sprachen, Online Dokument unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Schweiz#Sprachen>, Zugriff am 17. August, 2007

12.4 Beiträge aus Rundfunk und Fernsehen

ADAMOVICH, Ludwig, Diskussionsbeitrag, in: Über das Fundament der Republik, die Herausforderungen und Perspektiven einer neuen österreichischen Verfassung, in: Salzburger Nachtstudio, Ö1, 27. April 2005

BUSEK, Erhard, Interview in der ORF1-Sendung „Kontext – Sachbücher und Themen“, am 9. Mai 2008

FIEDLER, Franz, Beitrag im Ö1 Morgenjournal vom 24. August 2007, als Online Dokument verfügbar unter <http://oe1.orf.at/inforadio/80064.html?filter>, Zugriff am 24. August 2007

PUNTSCHER-RIEKMANN, Sonja, Diskussionsbeitrag, in: Über das Fundament der Republik, die Herausforderungen und Perspektiven einer neuen österreichischen Verfassung, in: Salzburger Nachtstudio, Ö1, 27. April 2005

REPORT, Beitrag Föderalismus, Fernsehsendung in ORF2, ausgestrahlt am 29. Mai 2007

SCHMIDT, Heide, Diskussionsbeitrag, in: Über das Fundament der Republik, die Herausforderungen und Perspektiven einer neuen österreichischen Verfassung, in: Salzburger Nachtstudio, Ö1, 27. April 2005

12.5 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die deutschen Bundesländer.....	98
Abbildung 2: Die Schweizer Kantone.....	100
Abbildung 3: Die österreichischen Bundesländer.....	102
Abbildung 4: Vergleich der jeweils drei größten und der drei kleinsten Bundesländer bzw. Kantone nach Einwohnerzahlen in Tausend.....	103
Abbildung 5: Vergleich der jeweils der drei kleinsten Bundesländer bzw. Kantone nach Einwohnerzahlen in Tausend.....	103
Abbildung 6: Das niederdeutsche, mitteldeutsche und oberdeutsche Dialektgebiet.....	108
Abbildung 7: Sprachgebiete der Schweiz.....	109
Abbildung 8: Deutsche Dialekte seit 1945.....	110
Abbildung 9: Angehörige einiger Glaubensrichtungen in Prozent der Bevölkerung.....	112
Abbildung 10: Vorschlag zur Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland – Acht-Länder-Lösung.....	195
Abbildung 11: TEN-Projekte der Europäischen Union in Mitteleuropa....	256

12.6 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die deutschen Bundesländer.....	99
Tabelle 2:	Die Schweizer Kantone.....	101
Tabelle 3:	Die österreichischen Bundesländer.....	102
Tabelle 4:	Angehörige einiger Glaubensrichtungen in Prozent Der Bevölkerung.....	112
Tabelle 5:	Ergebnisse von Personalvertretungswahlen und Landtagswahlen in Niederösterreich und Wien.....	200
Tabelle 6:	Staatsausgaben für öffentliche Verwaltung und Aufgabenaufkommen in % des BIP am Beispiel einiger Staaten der EU.....	233
Tabelle 7:	Laufende Ausgaben für die öffentliche Verwaltung in Mrd. Euro.....	239
Tabelle 8:	Anzahl der öffentlich Bediensteten in Österreich.....	239
Tabelle 9:	Sparpotenziale nach Konvents-Ausschüssen.....	248
Tabelle 10:	Anzahl der Bundesgesetze 2003.....	251
Tabelle 11:	Anzahl der Landesgesetze 2003.....	251
Tabelle 12:	Angenommene Anzahl der Landesgesetze ohne umgesetzte EU-Richtlinien 2003.....	253

12.7 Abkürzungen

Abs	Absatz
Art	Artikel
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Gründungsvertrag d. Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	(deutsches) Grundgesetz
IHS	Institut für Höhere Studien
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (Schweiz)
NGO	Non-Government-Organisation
NPO	Non-Profit-Organisation
PJZ	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit
SIL	Ständiger Integrationsausschuss der Länder
VfGH	Verfassungsgerichtshof

12.8 Curriculum Vitae Egon Steiner

- 20.07.1941 geboren in Unzmarkt (Steiermark)
- 1947-1951 Volksschule in Neumarkt (Steiermark)
- 1951-1955 Hauptschule in Neumarkt
- 1956-1960 Schriftsetzerlehrling in der Buchdruckerei Styria in Judenburg
- 1961 Bundesheer-Wehrdienst in Graz
- 1961-1972 Beschäftigt als Schriftsetzer und Sachbearbeiter bei Fa.
Hilko in Wien. Daneben:
- 1962-1968 Absolvierung der Realgymnasiums für Berufstätige in Wien,
Abschluss mit Matura
- 1968-1973 Studium der Handelswissenschaft an der Hochschule für
Welthandel in Wien. Abschluss mit Mag.rer.soc.oec.
- 1973-1974 Handelskaufmann der Fa Ekmans in Wien mit Tätigkeit in
der damaligen USSR
- 1974-2001 Beschäftigt bei IBM als Systems Engineer, Salesman,
Product Manager, Systems Architect in Wien, München,
Moskau, La Gaude (Frankreich)
- Seit 2002 Pension