

Robert Kriechbaum · Peter Bußjäger (Hg.)

Das Februarpatent 1861

Zur Geschichte und Zukunft der österreichischen Landtage

Max Haller

Die Zukunft der Regionen in Europa

FÖDERALISMUS UND DEZENTRALISIERUNG AUF DEM PRÜFSTAND

1. EINLEITUNG : BUNDES-LÄNDER-BASHING

In den letzten Monaten des vergangenen Jahres gab es – vor allem im Zusammenhang mit den Landtagswahlen in der Steiermark und in Wien im September und Oktober 2010 – in den Medien eine bemerkenswerte Diskussion über den österreichischen Föderalismus. Ich möchte hier nur ein paar Auszüge daraus wiedergeben. (vgl. *Abbildung 1*). Es scheint mir durchaus angebracht, dass wir uns einige dieser Aussagen ansehen. Als »vierte Macht« im Staate haben Medien einen großen Einfluss auf die öffentliche Meinung; dieser wiederum laufen sogar führende Politiker in unserem Lande hinterher.

Einen »*Spenderbosen-Föderalismus*« ortet Michael Prüller in der *Presse* (17. 11. 2010): »Die Landeshauptleute haben nicht nur – via Subventionsbudgets – die Bürgermeister fest im Griff, sondern auch die Bundesspolitikler«; von diesen erhalten sie ihr Geld, das sie dann freizügig ausgeben. Auch der angesehene Kolumnist Hans Kauscher sieht in den Bundesländern *Geldverrichter* am Werk (*Standard* 20. 2. 2010).

Auch die Landtage kamen in das Fadenkreuz der Kritiker. Für Conrad Seidl vom *Standard* (31. 8. 2010) wurde den meisten Steirern und Wienern erst durch die Landtagswahlen bewusst, dass es die Landtage überhaupt gibt. Was politisch zähle, seien die Landeshauptleute; gegenüber diesen führten die Landtage ein bloßes »Schatendasein«; es sind »*Freizeitparlamente*«, die nur 70 bis 100 Tage im Jahr zusammenkommen; die Abgeordneten sind bloß »Wahlbeamte« mit der Funktion, den Landeshauptmann zu wählen; danach können sie getrost heimgehen.

Besonders polemisch der aus der Steiermark gebürtige Chefredakteur der *Presse* in Wien, Michael Fleischhacker (26. 9. 2010). Er konstatiert, das Ergebnis der steirischen Landtagswahl sei »vollkommen gleichgültig«; »genau so gleichgültig wie die Ergebnisse von sieben anderen Landtagswahlen in Österreich auch. Denn die Landespolitik berührt das wirkliche Leben der Menschen nicht.« Landespolitik sei »eine Art verfassungsmäßige Operettenveranstaltung.« Einige für die Bürger wirklich relevante Entscheidungen würden zwar noch in Wien getroffen (aber immer weniger), dagegen zunehmend mehr in Brüssel; daneben allerdings auch auf Ebene der Gemeinden; daher, so Fleischhacker, sei die Wiener Landtagswahl, die zugleich Gemeinderatswahl ist, die einzig relevante in Österreich.

BÖHLAU VERLAG WIEN · KÖLN · WEIMAR

(2011)

Auch Wirtschaftsleute stimmen in den Chor der Bundesländer-Kritiker ein. Der Claus Raddl etwa erkennt im Föderalismus »die größte Reformbremse in Österreich.« Er schlägt vor, den Ländern nicht nur die Kompetenzen für Spitäler und Lehrer zu entziehen, sondern jene der Gesetzgebung überhaupt. Zur Realisierung dieser Form fordert er effiziente Maßnahmen, etwa ein Volksbegehren gegen den Föderalismus, das – wie jenes für einen unabhängigen Rundfunk im Jahre 1964 – von einer Medienkampagne unterstützt werden sollte.

Zahlreiche Beispiele für das verschwenderische Geldausgeben der Bundesländer werden genannt. Besonders echauffiert haben sich Zeitungskommentatoren über den *Bau des Koralmunnels* von der Südstaeternach nach Kärnten. Dieser teure, auch bei Fachleuten umstrittene Bau, wird geschätzte 5 Milliarden Euro kosten – dabei würden derzeit nur ein paar hundert Menschen täglich von Graz nach Klagenfurt fahren, hieß es meist. Für Eric Frey im *Standard* (19. 10. 2010) wäre die Realisierung »dieses sinnlosen Bahnprojekts Österreichs Beweis für das Scheitern der Budgetpolitik; beim Bau des zehnten (!) Milliarden teuren Tunnels, werde »Geld vergraben, das anderswo an allen Ecken und Enden« fehle. Selbst das Oberhaupt der katholischen Kirche in Österreich, Kardinal Schönborn, hat sich in dieser Hinsicht zu einem Verkehrsexperten aufgeschwungen. Er äußerte in einem Standard-Interview, man wisse nicht genau, ob der Tunnel »17 Milliarden (!) koste oder »nur« 5,2 Milliarden ... in jedem Fall sind es zu viele Milliarden«; zu viele deshalb, weil es derzeit nur ganz wenige direkte Züge auf der geplanten europäischen Transversale von Marschau nach Kom gebe, als deren Mitglied dieser Tunnel einmal fungieren solle. Auch Schönborn mahnt eine Bundesstaatsreform ein, hat aber offensichtlich nur eine Beschneidung von deren Kompetenzen im Auge, wenn er meint, man müsse in der Verwaltung sparen, aber nicht bei den Familien. Würde ein FPÖ-Politiker so argumentieren, würde man wohl von

Demagogie sprechen.

Eine konzise Zusammenfassung vieler Argumente gegen den Föderalismus gab Michael Völker im *Standard* (4. 11. 2010), als er schrieb: »Österreich hat ein Problem. Eigentlich sind es neun Probleme: Es sind die Bundesländer.« denn es gelte: »Die Landeshauptdeute haben allesamt das gleiche Interesse. Nämlich ihr eigenes. Und sie haben die gleiche Kostenwahrheit: ausschließliche ihre eigene. Über den Tellerrand des Landes hinauszublicken erachten die meisten Landeshauptdeute als nicht notwendig. Bundespolitik, die auf Kostenwahrheit drängen, oder gar auf Kontrolle und Sparsamkeit pochen, ziehen sich den heiligen Zorn der Länder zu.«

Ich möchte abschließend vier allgemeine Merkmale dieser Diskussion hervorheben.

(1) Zum ersten scheint es, dass rationale Vorstellungen einer effizienten Politik und Verwaltung und entsprechende Reformvorschlage nur auf Bundesebene zu finden sind; die Bundesländer sind eigentlich nur ein historisches Relikt.

(2) Die angeführten Zitate zeigen aber, dass hier nicht nur sachliche, sondern auch emotionale Argumente mitschwingen; man muss geradezu von einem »Bundesländer-Bashing«, auf Deutsch: einer Bundesländer-Beschimpfung sprechen, wie der streitische ÖVP-Politiker Herwig Hösele feststellt hat (Lösle 2010, S. 68).

(3) Auffallend ist, dass sich an dieser Beschimpfung vor allem Kommentatoren und Persönlichkeiten aus Wien beteiligten. Ich habe kurz in den von mir sehr geschätzten *Salzburger Nachrichten* recherchiert und fand zwei Artikel zum Thema Föderalismus. Darunter einen vom ehemaligen Landeshauptmann Schausberger (7. 1. 2011), in welchem er argumentiert, dass der Föderalismus Österreich zweimal geteert habe, nämlich 1920, als mehrere westliche Bundesländer sich abtrennen und anderen Staaten beitreten wollten, dann wieder 1945, als sie sich angesichts der Besatzungs-Demarkationslinien als »Kitt Österreichs« bewährten. Außerdem meint er, die Bundesländer hätten viele Kandgebiete lebenswert erhalten, während Wien ohne Föderalismus heute 3 Millionen Einwohner haben würde. Ich finde, beide Argumente sind nicht unplausibel. Von lautenden, kritischen Kommentaren zum Föderalismus kann in den *Salzburger Nachrichten* keine Rede sein.¹

(4) Es steht außer Zweifel, dass die Funktion der Bundesländer und der Landtagsreformunbedürftig ist. Bereits den Vätern der österreichischen Verfassung nach dem Ersten Weltkrieg war klar, dass die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern schwammig blieb und die starke Stellung der Länder nur deshalb so festgeschrieben wurde, um den politischen Frieden zu sichern und die verschiedenen Interessen und Kräfte einzubinden. Sie jedoch abzuschaffen, hieße, das Kind mit dem Bade auszuschütten.

2. DER FÖDERALISMUS UND SEINE FÖRDERER UND GENER. FÖDERALISMUS IN EUROPA UND IN DER DEMOKRATISCHEN WELT VON HEUTE – ALLES ANDERE ALS EIN AUSLAUFMODELL

Blicken wir kurz über die Kirchturne unseres Landes hinaus. Gibt es auch anderswo zunehmende Kritik am Föderalismus? Schon ein kurzer Blick nach Süden, Westen und Norden zeigt, dass davon keine Rede sein kann.

In *Italien*, einem traditionell zentralistischen Land, hat die Regierung auf Druck der Lega Nord 2001 eine Verfassungsreform erreicht, die allen 20 Regionen eine erhebliche Autonomie gewährt (fünf davon hatten diese mit ihrem Sonderstatut bereits).

¹ Es gab jedoch einen ironischen Kommentar des früheren Chefredakteurs Ronald Barazon (24. 10. 2009); er schrieb, am 7. Dezember 2009 solle man keinen Festsitz zum Gedenken an den 80. Jahrestag der Verfassung Österreichs feiern, sondern einen solchen zur Ummöglichkeit einer Verwaltungsreform, die in der Erblüderung der Bundesländer ihre Ursache habe.

Es wurde auch das Prinzip des *federalismo fiscale* (Verf.-Art. 119) eingeführt, das besagt, dass alle Gebietskörperschaften – Gemeinden, Provinzen und Regionen – in ihren Einnahmen und Ausgaben unabhängig sind; sie können damit auch selber Steuern einheben. Ziel einiger politischer Kräfte ist, aus Italien einen Bundesstaat zu machen. Welche Attraktivität die Regionalaautonomie in Italien besitzt, zeigt, dass die z. T. ladinische Gemeinde Cortina d'Ampezzo (und 2 weitere) eine Volksabstimmung über ihre Loslösung von der Provinz Belluno (Region Venetio) und den Anschluss an Trentino-Südtirol durchführten, die mit 78 % befristet wurde.

In der Schweiz und in Deutschland gibt es einen viel stärkeren Föderalismus als in Österreich. Auch dort wird daran häufig Kritik geübt; von einer Abschaffung der Bundesländer oder Kantone habe ich aber noch nie auch nur eine Andeutung gehört. Besonders bemerkenswert aus Sicht der österreichischen Föderalismuskritiker ist die Schweiz: Hier liegt das gesamte Schulwesen, die Polizei, das Steuerrecht und das Recht der Verteilung der Staatsbürgerschaft bei den Kantonen. Dabei haben zwei Drittel der Kantone weniger als 300 000; fünf weniger als 50 000 Einwohner; Appenzell-Innerrhoden hat nur 15 000 Einwohner, etwa so viel wie Halain oder Traiskirchen.

Den größten Durchbruch des föderalistischen Prinzips gab es im Norden und Süd-Osteuropas, in den ehemaligen Ostblockländern. Auch der Zerfall von Jugoslawien und der Tschechoslowakei kann als Sieg des Strebens nach regionaler Unabhängigkeit gegenüber einem Zentralstaat gesehen werden. Auch Ungarn, traditionell ein zentralistisches Land, hat 1999 entsprechend den Richtlinien der EU eine Einteilung in 7 Regionen eingeführt.

Eine signifikante Stärkung des Föderalismus gab es in den letzten Jahrzehnten aber auch in anderen europäischen Ländern, so in Belgien, Spanien und Großbritannien.

Es gibt eine neue Studie, die die Problematik der Entwicklung des Föderalismus umfassend untersucht hat und zu erstaunlichen Ergebnissen kommt. Von Liebeth Hooghe und Gary Marks, Professoren für Politikwissenschaft an der Universität Amsterdam, ist eine neue umfassende Untersuchung über Entwicklungen im Hinblick auf föderalistische oder zentralistische Tendenzen in 42 Demokratien von 1950 bis 2005 durchgeführt worden (Hooghe et al. 2010). Von den 42 untersuchten demokratischen Staaten haben nur 8 keine regionale Untergliederung mit nennenswerter politischer Autonomie, das ist gerade einmal ein Fünftel. 17 haben eine regionale Ebene, 16 zwei, und ein Land – Deutschland – sogar drei. Was noch bemerkenswerter ist: Nicht weniger als 31 Staaten haben zwischen 1950 und 2006 Verfassungsreformen in Bezug auf Regionalabstärkung durchgeführt und 29 davon stärkten ihre Regionen! (Abbildung 1). Regionalabstärkung ist in größeren Staaten natürlich häufiger, aber es ist bei Weitem nicht die Größe allein, die hier bestimmend ist. *Abbildung 2* zeigt, dass zwar Mini-Staaten wie Island, Luxemburg oder Malta keine föderale Struktur besitzen, dass aber unter allen anderen Ländern unabhängig von der Größe eine große Variation im Hinblick auf die Stärke des Föderalismus besteht.

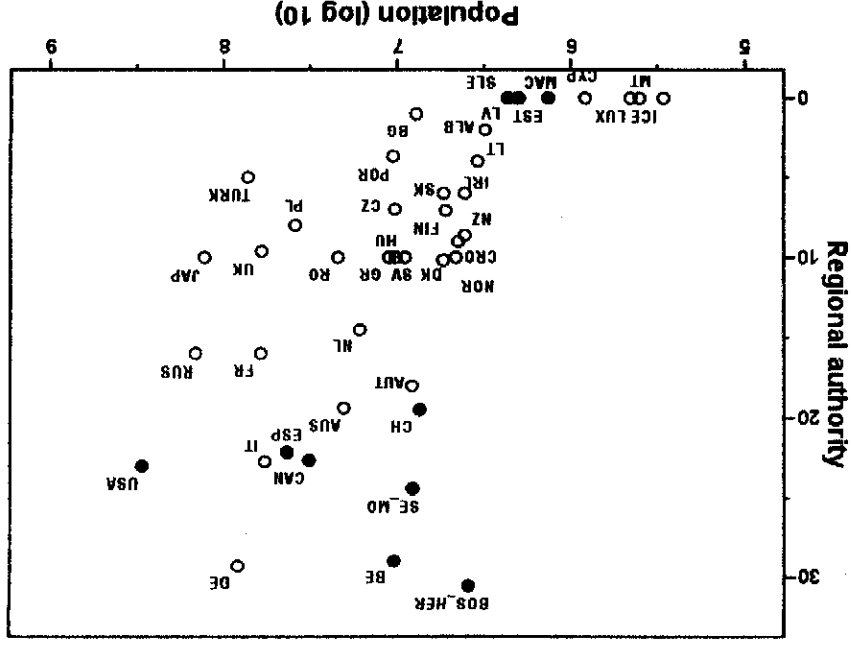


Abbildung 1: Einwohnerzahl und Grad der regionalen Autonomie in 42 Ländern (Quelle: Hooghe et al. 2010)

Wie sind diese erstaunlichen Fakten zu erklären? Wir können in dieser Hinsicht ohne Zweifel dem Argument von Hooghe et al. folgen, die feststellen, dass es drei grundsätzlich sehr unterschiedliche Motive und Kräfte gibt, die den Föderalismus fördern.

FÖDERALISMUS – NICHT NUR EINE FRAGE EFFIZIENTEN REGIERENS UND VERWALTENS

(1) Das erste ist das Argument der *funktionalen Effizienz*. Unterschiedliche öffentliche Aufgaben müssen durch Einheiten auf unterschiedlichen Ebenen erfüllt werden. Der Bau eines Forstweges auf einer Alm ist die Angelegenheit einer Gemeinde; jener der Westautobahn eine nationale. Viele Aufgaben können durch kleine gesellschaftlich-politische Einheiten besser erfüllt werden als durch größere. Hier gilt das Prinzip der *Subsidiarität*, das sich auch die Europäische Union zu eigen gemacht hat: Demnach sollen gesellschaftlich-politische Aufgaben jeweils auf der dafür am besten geeigneten Einheit erfüllt werden und insbesondere nur dann von kleineren auf höhere übertra-

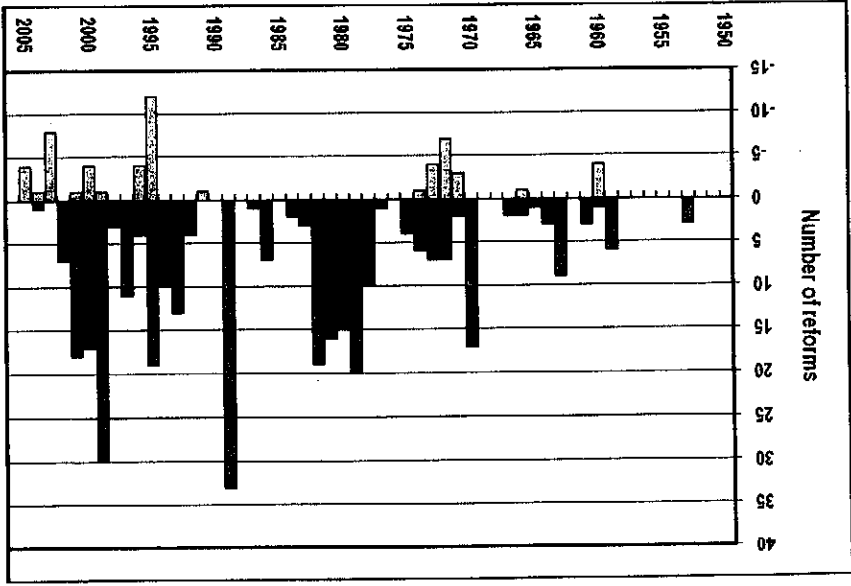


Abbildung 2: Verfassungsreformen in Bezug auf Regionen, 1950–2005, in 42 Ländern (Balken nach oben: Stärkung, nach unten: Schwächung der Regionen; Quelle: Hooghe et al. 2010)

gen werden, wenn die ersteren dazu nicht in der Lage sind. Dieses Prinzip ist auch heute noch höchst relevant; seit dem Zweiten Weltkrieg wuchsen die Aufgaben der Staaten im Bereich der sozialen Wohlfahrt, der Raum- und Verkehrsplanung, Bildung und Kultur, Gesundheit und Pflege alter Menschen, Jugendwohlfahrt. Viele davon können und werden vielfach besser dezentral, durch überschaubare regionale Einheiten erfüllt.

(2) Das funktionalistische Argument erklärt den Trend zu Dezentralisierung und Föderalisierung aber bei Weitem nicht allein. Ein zweiter Faktor ist jener der *politischen Machtverteilung*. Selbst die kleinsten regional-territorialen Gemeinschaften, wie Dörfer, Gemeinden und Städte – hatten seit jeher den Wunsch, über ihre lokalen Angelegenheiten selbst zu bestimmen. Hier liegt eine alte Konfliktlinie zwischen Zentrum und Peripherie. Dies gilt insbesondere dann, wenn in peripheren Regionen ethnisch-kulturelle Minderheiten leben, die eigene, schlagkräftige, d. h. nur auf ein Ziel hin fixierte Parteien haben. Regionalisierung ist also auch zu sehen als Ergebnis politischer Kämpfe um Autonomie und Selbstbestimmung. Dies lässt sich historisch für ganz Europa und für Österreich im Speziellen vielfach belegen.

So gab es im Zuge der Entstehung der modernen National-Staaten in Europa einen kontinuierlichen Druck zu Zentralisierung und Vereinheitlichung. Notwendig

wurde dies aus Sicht der absolutistischen Staaten vor allem durch die vielen teuren Kriege, welche eine verstärkte Besteuerung aller Stände erforderten. Dies galt auch für das alte Österreich, wie die Grazer Rechtshistorikerin Anita Prettenhofer-Ziegerthaler (2006: 343) schreibt; so wurde die »Revolution von oben« durch Maria Theresia und Josef II. unumgänglich, um als Staat überleben und vor allem im Kräftefeld mit Preußen mithalten zu können; das unumgängliche Mittel zur Verbesserung der »desaströsen Finanzlage« war das Steuermonopol der Länder und Stände zu brechen. Dagegen regte sich allenfalls Widerstand, jedoch mit mäßigem Erfolg?

Dass Föderalismus sehr viel mit der Verteilung politischer Macht zu tun hat, lässt sich auch dadurch belegen, dass Bestrebungen nach Regionalisierung typisch für Demokratien sind, während Diktatoren ihre Macht nicht teilen wollen. So steht außer Zweifel, dass der Zerfall der Vielvölkerstaaten Jugoslawien und Sowjetunion in hohen Maße dadurch bedingt war, dass es sich um nichtdemokratische, oder sogar – wie im Falle von Jugoslawien – zunehmend autoritär werdende Staaten handelte.

Um zu erkennen, auf welchen Ebenen die größte politische Macht liegt, muss man zum Einen die Entscheidungsprozesse untersuchen, zum anderen die tatsächliche Verteilung der Ressourcen eines Landes, etwa die Einkünfte der Einkommen, aber auch der Infrastruktur, die allen Menschen in einer Region zugutekommt.

(3) Es gibt noch eine dritte Kraft bzw. ein drittes Motiv, das Föderalismus fördert. Dies ist die Bindung der Bevölkerung an ihr Territorium, ihr Dorf, ihre Gemeinde und Region, in den Sozialwissenschaftlichen unterteilt unter den Stichworten *Örtlichkeit* und *regionale Identität*. Wie der Begriff »Heimat« besagt, fühlt man sich mit der Landschaft oder Stadt, in der man seine Kindheit und Jugend verbringt, sehr eng verbunden, und dies auch dann, wenn es sich dabei um eine für Außenstehende karge oder unwirtliche Gegend handelt. Besonders stark gilt dies für Menschen, die direkte Interessen und enge Bindungen an diese Gegend entwickelt haben, sei es durch Besitz von Grund und Boden, wie bei den Bauern, durch den Besitz eines Eigenheims, wie bei Menschen mittleren und höheren Alters, oder auch durch enge soziale Netzwerke und Freundschaftsbeziehungen. All diese Aspekte führen dazu, dass der Wunsch nach Selbstbestimmung, nach kultureller und wirtschaftlicher Autonomie, nach Nichtmischung von außen, auch von unten her entsteht, nicht nur auf der Ebene von Eliten, wie bei Kämpfen um politische Macht. Die Sozialwissenschaftlichen – Soziologie, Ökonomie, Politikwissenschaft – können vor allem zu den beiden letzten Aspekten etwas beitragen.

2 Ein kleines, beachtenswertes Beispiel: Im Jahre 1790 trat eine Delegation der steirischen Stände in dieser Angelegenheit mit dem Nachfolger Josephs II., dem Kurzzeit-Kaiser Leopold II., auf seinem Weg von Tokana zum Antritt des Kaisertrages in Wien in Bruck an der Mur zusammen, um ihm die Beschwerden vorzutragen. Der preußische Gesandte nannte diese Beschwerden ein »Meisterstück«, der französische Botschafter ließ sie übersetzen und sandte sie nach Paris (Prettenhofer-Ziegerthaler 2006: 167).

In den folgenden Abschnitten dieses Beitrags möchte ich zeigen, dass alle diese drei Aspekte – das funktionale Argument, der Kampf um politische Mitbestimmung und die territorial-regionale Identität – sowohl in Europa wie in Österreich eine wichtige Rolle spielen. Betrachten wird zuerst die Ebene von Europa.

3. FÖDERALISMUS IN DER EUROPÄISCHEN UNION

WAS IST AUS DEM »EUROPA DER REGIONEN« GEWORDEN?

Wenn wir von Föderalismus in Europa bzw. in der Europäischen Union (zwei Begriffe, die man nicht gleichsetzen sollte!) sprechen, müssen wir zwei Ebenen unterscheiden. Die erste Ebene ist jene der Nationalstaaten. Wenn wir die Mitgliedsstaaten der EU als regionale Einheiten betrachten – etwa vergleichbar mit den Teil-Staaten der USA – so könnte man sagen, dass die EU in der Tat durch einen sehr starken Föderalismus charakterisiert ist. Tatsächlich wird die Europäische Union von manchen noch immer als ein Staatenverbund gesehen, der letztlich von den Regierungen der Mitgliedsstaaten beherrscht wird (so etwa Milward 1992). Der Lissabon-Vertrag hat an dieser Struktur nichts Wesentliches geändert. Zu dieser Sicht sind zwei Anmerkungen zu machen.

Zum Ersten ist es wohl evident, dass die starke Stellung der Nationalstaaten im Rahmen der EU nicht unbedingt dem Prinzip des Regionalismus entspricht. Unter einer »Region« von der wir hier sprechen, versteht man ja überschaubare, in wirtschaftlicher Hinsicht relativ integrierte, auch kulturell abgrenzbare territoriale Einheiten. Wenn man sich die Einwohnerzahl der EU-Mitgliedsstaaten ansieht, kann man sich ein heterogeneres Gebilde kaum vorstellen. Zwei Staaten haben weniger als eine halbe Million Einwohner (Luxemburg und Malta), weitere sechs bis zu 5 Millionen; auf der anderen Seite gibt es sechs Mitgliedsländer mit rund 40 Millionen und mehr Einwohnern, darunter Deutschland mit über 80 Millionen. Trotz dieser extrem Ungleichgewichte beharrt die EU auf dem Prinzip, dass die Mitgliedsstaaten die entscheidenden politischen Einheiten sind. Dies führte zum Beispiel dazu, dass Maltesisch, das nur wenige hunderttausend Menschen sprechen (die vermutlich noch dazu auch Englisch beherrschen), eine Amtssprache der EU ist, in welche alle offiziellen Dokumente und Reden zu übersetzen sind, während karlanisch, die Muttersprache von über 5 Millionen Menschen, diesen Status nicht besitzt. Dass zentrale Entscheidungen der EU zum guten Teil durch Vorschläge der wenigen großen Staaten unterschieden werden, lässt sich den Medien immer wieder leicht entnehmen; auch dies entspricht nicht unbedingt dem Prinzip eines egalitären Föderalismus.

Diese Inhomogenität war den Gründern der Europäischen Union von Anfang an bewusst und so wurde die Idee einer weitergehenden Regionalisierung vor allem in-

nherald der größeren Mitgliedsstaaten ventiliert. Sie wurde auch realisiert auf der Basis des »Vertrags über die Europäische Union«, besser bekannt als *Maastricht-Vertrag*, dem bisher stärksten Schritt zur institutionellen Vertiefung und Stärkung der Europäischen Union, indem im Jahre 1994 ein »Aussschuss der Regionen« eingerichtet wurde. Er hat 344 Mitglieder, abgestuft nach Größe der Länder (die vier großen Länder entsenden je 24 Mitglieder, Österreich 12). Diese sind meist gewählte Gemeinde- oder Regionalpolitiker, die von ihren Regierungen entsandt werden. Jährlich finden fünf Plenartagungen statt. Außerdem hat der Ausschuss 6 Fachkommissionen.³ Seine Aufgabe ist es, die Interessen der Regionen innerhalb der Mitgliedsländer in die EU-Politik einzubringen (Pitaris 1996:26ff.). Es gab zumindest drei Gründe für diesen Schritt:

- Derart weitreichende Eingriffe in die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten, wie sie der Maastricht-Vertrag bedeutete, konnten offensichtlich nicht durchgesetzt werden ohne Zustimmung bestehender einflussreicher politischer Unternehmheiten, so vor allem der deutschen Bundesländer.
- Die Einführung dieser zusätzlichen Ebene politischer Entscheidungen sollte einen Ausgleich dafür darstellen, dass die Mitgliedsstaaten erhebliche Kompetenzen an Brüssel abgeben mussten; weil dort aber Regierungsvorgereiter und EU-Bürokratie die größte Macht haben, führte dies zu einer Reduzierung der direkten demokratischen Mitbestimmungsrechte der Bürger.
- Als Folge der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik war zu erwarten, dass sich die Europäische Union in Richtung eines einheitlichen Wirtschaftsräum entwickeln würde; als Folge davon war wiederum zu erwarten, dass neue Disparitäten und Ungleichheiten zwischen zentralen und peripheren Regionen entstehen würden.

Vorausgegangen waren der Einrichtung dieses Ausschusses der Regionen, aber auch der zunehmenden Stärke und Erfolge von Regionalbewegungen in verschiedenen Mitgliedsländern der Union vielfache Hoffnungen, dass sich ein »Europa der Regionen« als Gegenpol zu den wirtschaftlich-politischen Integrations- und Globalisierungsprozessen herausbilden werde. Ziel war, wie es in einer neueren Grundsatzklärung des Ausschusses der Regionen von 2009 heißt, dass »ein ›im Vielfalt geeintes‹ Europa in einer globalisierten Welt seine territoriale, kulturelle und sprachliche Vielfalt voll zur Geltung bringen kann, denn sie macht seine Kraft und seinen Reichtum aus und ist identitätsstiftend für seine Bürger.«⁴ Leitlinie für die Aufgaben und Tätigkeiten des Ausschusses sollten das Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sein.

³ Vgl. http://europa.eu/institutions/consultave/cor/index_de.htm (26.1.2011)

⁴ http://www.rgte.de/pdf/adr_grunderztrkl_aufg.pdf (26.1.2011)

Neben der Einrichtung einer politischen Mitbestimmung durch den Ausschuss der Regionen hat die EU auch selber von Anfang an die Reduzierung regionaler Disparitäten und Ungleichheiten als eine ihrer zentralen politischen Aufgaben gesehen. So wurden drei Finanzhilfen mit hohen Summen dotierte Strukturfonds – der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds und der Kohäsionsfonds – eingerichtet mit dem Ziel, Regionen zu fördern, die einen starken wirtschaftlichen Entwicklungsrückstand aufweisen oder mit besonderen Strukturproblemen zu kämpfen haben. In diese Fonds fließt ein gutes Drittel des EU-Budgets, pro Jahr fast 50 Milliarden Euro.⁵ Inwieweit konnten mit diesen beiden Maßnahmen die hehren Ziele und hohen Erwartungen in Bezug auf ein Europa der Regionen umgesetzt werden? Betrachten wir zunächst die politische Seite, die Möglichkeiten der Regionen, die Politik der Europäischen Union mitzubestimmen.

Eine umfassende wissenschaftliche Studie zu dieser Frage kommt – wie andere Autoren (Pitaris 1996; Haller 2007) – hier zu einem ernüchternden Ergebnis. Patrick Le Galès und Christian Lequesne (*Regions in Europe* 1998) schreiben für die Entwicklung von etwa 1970 bis Mitte der 1990er-Jahre, dass die Rede vom Europa der Regionen mehr Rhetorik als Realität gebilieben ist. Dort, wo Regionalbewegungen erfolgreich waren – wie in Schottland und Wales, oder in Italien – hatte dies nichts mit der EU zu tun. Innerhalb der EU selbst zeigte sich sogar, dass die geographisch-wirtschaftlich peripheren gegenüber den zentral gelegenen, erfolgreicheren Regionen zurückgefallen waren. Ich glaube, dass es dafür vor allem zwei Gründe gibt.

(1) Der Ausschuss der Regionen hat nur beratende Funktion. Seine wesentliche politische Stärkung ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, nicht nur wegen des Widerstandes der Mitgliedstaaten (vor allem in stark zentralisierten Ländern wie Frankreich), sondern auch deshalb, weil dadurch das ohnehin schon sehr komplizierte politische System der EU noch undurchschaubarer würde.

(2) Die verschiedenen Regionen innerhalb der EU haben selbst sehr unterschiedliche Interessen und sind völlig unterschiedlich strukturiert. Man denke hier an das Interesse, Investitionen von Industrieunternehmen zu akquirieren, das die neuen mittelosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten in direktem Gegensatz zu den alten Mitgliedstaaten im Westen bringt; ein anderes Beispiel ist die Alpenraus-Verkehrspolitik, bei der die bayrischen EU-Parlamentarier den österreichischen und Tiroler Abgeordneten vollkommen verständnislos gegenüber standen. Weiterer starker regionaler Einheiten (man denke hier auch an große deutsche Bundesländer wie Bayern

⁵ Vgl. http://ec.europa.eu/budget/proc_futur/fn_framework_de.htm; als gute Zusammenfassung Georg Grenig, »Strukturfonds – ein wichtiges Instrument der EU zur Regionalförderung«, Berlin-Insitut für Bevölkerung und Entwicklung, September 2010 (verfügbar unter <http://www.berlin-insitut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungspolitik/eu-strukturfonds.html>; Zugriff 30.1.2011).

oder spanische Provinzen wie Katalonien) finden es daher viel zielführender, direkt mit hohen Beamten und Politikern in Brüssel zu verhandeln, als sich mit einer Vielzahl anderer regionaler Einheiten zusammenzusetzen. So besitzt Bayern eine eigene Botschaft in einem repräsentativen Gebäude in Brüssel. Es entstehen auch neue, technologische Netzwerke in Europa direkt zwischen starken regionalen Lobbys und den Leitern spezifizierter sektoraler Politiken in Brüssel (Le Galès/Lequesne 1998: 46); dabei können auch innerhalb der Regionen weniger einflussreiche Gruppen ins Hintertreffen geraten.

Die EU-Regionalpolitik: Die zentrale Redistribuktion und ihre Bilanz

Zu klären ist hier als Erstes der mehrdeutige Begriff der »Region«. Wir müssen unterscheiden zwischen Regionen als wirtschaftlich-sozial, kulturell und politisch »gewachsenen« und integrierten regionalen Einheiten einerseits und politisch-funktionale festgelegten, staatlichen Verwaltungseinheiten andererseits. Bürger und Politiker auf der lokalen und regionalen Ebene sind an der Beibehaltung und Stärkung der Identität und Autonomie ihrer Region interessiert, zentralistische und insbesondere autoritäre Regierungen an einer effizienten Verwaltung und Besteuerung. So kannte das stark zentralisierte Frankreich seit der Zeit des Absolutismus keine autonomen, gewählten regionalen Körperschaften; die Leitung der Departements obliegt Präfekten, die von Paris eingesetzt werden. Eine der ersten Maßnahmen von Hitler nach der Besetzung Österreichs war die Abschaffung nicht nur der alten Namen Niederösterreich und Oberösterreich (die nun Nieder- und Oberdonau-Reichsgaue hießen), sondern auch die Neudefiniung der Grenzen der Gaue.

Aus der Sicht der EU-Kommission werden Regionen vor allem als staatsrechtliche administrative Verwaltungseinheiten gesehen. Die Untergliederung in Regionen ist vor allem deshalb notwendig, um die Mittel des Struktur- und Regionalfonds sachgemäß verteilen zu können. Aus dieser Sicht erscheint es geboten, Regionen ähnlicher Größenordnung zu definieren. So wurde eine standardisierte geographische Aufteilung Europas festgelegt, die vier Ebenen unterscheidet: die Ebene der Mitgliedsstaaten (NUTS-0), die Ebene von Großregionen (NUTS-1), die Ebene mittlerer Regionen (NUTS-2) und jene von kleineren Regionen (NUTS-3). Die Ebene der Großregionen entspricht in Deutschland weitgehend den Bundesländern; in Frankreich wurden neue Regionen vergleichbarer Größe definiert (vgl. *Abb. 3*).⁶ In Österreich umfasste

⁶ Damit hat die EU durch ihre Struktur- und Regionalpolitik und ihre administrativen Einheiten auch



Abbildung 3: Die Nuts 1 Regionen nach der Definition der Europäischen Union

NUTS 1 drei Einheiten, eine Ost-, Süd- und Westregion. Sie entspricht damit ziemlich genau einem Vorschlag zur Zusammenlegung der Bundesländer, den der frühere steirische Landesrat Gerhard Hirschl einmal gemacht hat.

Wenn wir nun betrachten, welche Effekte die EU-Regionalpolitik hatte, müssen wir drei Aspekte unterscheiden.

zur Entstehung von Regionen beitragen. So wurden etwa in Frankreich unter Präsident Mitterand 22 Regionen geschaffen; ihre Kompetenzen sind aber noch immer schwach, weil sowohl der Zentralstaat wie auch die darunter liegenden Einheiten (Departements und Gemeinden) Widerstand gegen ihren Ausbau leisten.

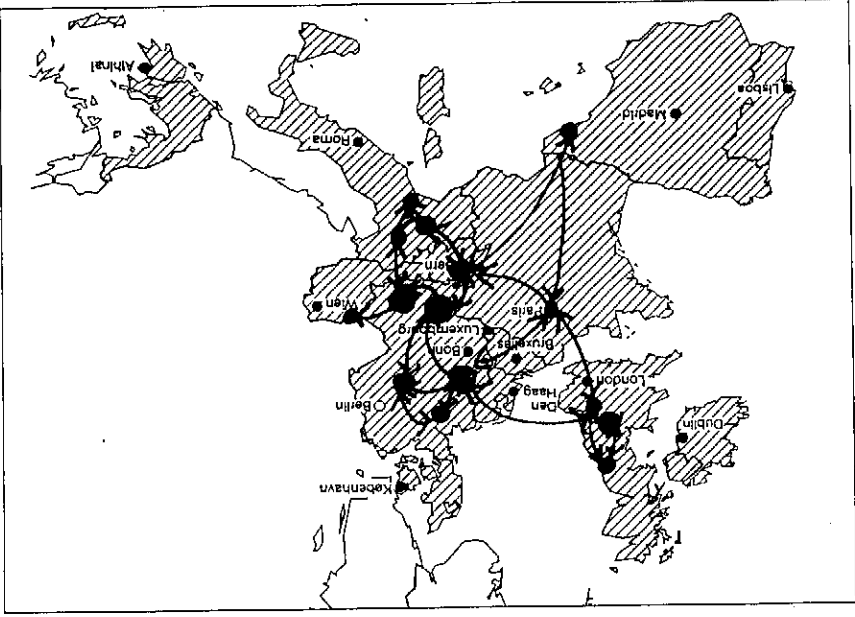


Abbildung 4: Schema der funktionalen Netze der Industrie in der EU (Quelle: Pflanz 1996)

Zum Ersten gilt, dass die europäische Integration durchaus zu einem Angleichungsprozess der verschiedenen Länder und Regionen führt. So haben sich die südlichen Mitgliedsländer, vor allem Portugal und Spanien, im Zuge der Integration sehr dynamisch entwickelt. Auch bei den Ländern Osteuropas zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. So haben die westlich gelegenen Länder und Regionen Osteuropas bereits südwesteuropäische Länder wie Griechenland und Portugal ein- bzw. sogar überholt. Ob dieser Aufholprozess der EU zuzuschreiben ist oder den allgemeinen Integrations- und Globalisierungsprozessen, wie sie seit einigen Jahrzehnten weltweit stattfinden, ist eine andere Frage. Ökonomisch ist es jedenfalls kaum möglich, den Effekt der Integration und auch der Regionalpolitik der EU sauber zu trennen von diesen allgemeinen Faktoren (Govanovic 2006).

Zum Zweiten gilt jedoch, dass die wirtschaftliche Integration Europas selbst neue wirtschaftliche Zentren und Peripherien erzeugt, wie nicht zuletzt die jüngste schwere Euro-Krise gezeigt hat. Ein Grund für die massiven Budget- und Zahlungsprobleme Griechenlands und Irlands war die Tatsache, dass sich eine neue Arbeitsteilung in der EU herausgebildet hat, wobei Länder im Zentrum – vor allem Deutschland, aber auch Österreich – sich immer mehr zu »Exportweltmeistern« herausmausern konnten,

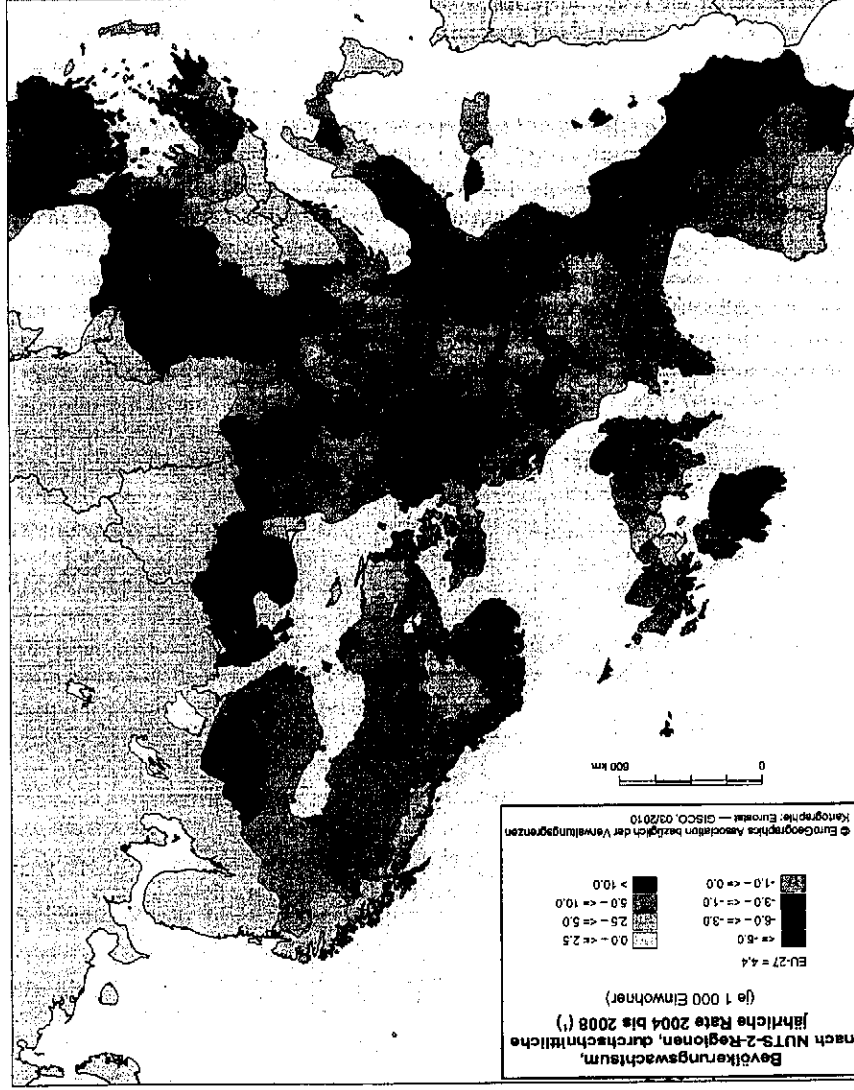


Abbildung 5: Durchschnittliches jährliches Bevölkerungswachstum nach NUTS-2-Regionen in der EU, 2004–2008 (Quelle: Eurostat Handbuch der Regionen)

während die Länder an der Peripherie immer mehr Importe tätigen und sich damit verschuldeten. Auch im Zeitalter des Flugverkehrs spielt sich der stärkste Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Informationen und Menschen in Zentralräumen ab, die durch dichte Verkehrsnetze und optimale Infrastrukturen ausgezeichnet sind. So zeigen etwa die »funktionalen Netze« der Maschinenbauindustrie und der Bauwirtschaft in Europa eine eindeutige Konzentration auf den neuen europäischen Zentralraum, der sich von London über die Benelux-Länder, das Rheinland und die Schweiz bis nach Oberitalien erstreckt (Abb. 4; vgl. auch Pintaris S. 251).

Die zunehmende Privilegierung der Regionen und Städte im neuen europäischen Zentrum schließt auch die besten Freizeitmöglichkeiten ein. Auch dieser Faktor mag dazu beitragen, dass sich nicht nur Wien und Zürich, sondern auch München, Frankfurt und Amsterdam unter den europäischen Städten mit der höchsten Lebensqualität finden, während Lissabon erst am 45., Madrid am 48. Platz liegt, Rom und Athen unter den ersten 50 nicht einmal aufscheinen.

Auf der anderen Seite zeigt sich ohne Zweifel, dass die peripheren Regionen an den Außengrenzen der EU – im Süden der iberischen Halbinsel und Italiens, in den östlichen Gebieten Polens und Ungarns, in Rumänien und Bulgarien – keineswegs in der Lage waren, überproportional aufzuholen. Selbst in ganzen Ländern wie Spanien gibt es heute sehr hohe Niveaus der Arbeitslosigkeit. Eine dramatische Entwicklung bahnt sich an den östlichen Randgebieten der EU an: Hier wird als Folge der niedrigen Geburtenraten und der Abwanderung jüngerer Menschen die Bevölkerung massiv schrumpfen und eine höchst problematische Bevölkerungsstruktur mit einem sehr hohen Anteil alter Menschen entstehen (Abbildung 5). Schon heute gibt es in Polen, Rumänien und in anderen Ländern Zehntausende Kinder, die von ihren Großeltern erzogen werden (oder überhaupt von niemandem), weil ihre Eltern im Westen arbeiten. Ich möchte hier jedoch einen dritten Aspekt der zunehmenden Disparität zwischen zentralen und peripheren Regionen der EU aufzeigen und eine These aufstellen, die vielen von Ihnen zunächst als paradox erscheinen wird. Sie lautet, dass die Regionalpolitik der EU selbst die problematische Entwicklung in Griechenland und Irland gefördert hat.

Die »GRIECHISCHE KRANKHEIT« – EIN ALARMSIGNAL FÜR DIE EU

Die These lautet, dass die Krise des Staates Griechenland nicht nur durch überhöhte Staatsausgaben und Misswirtschaft im Lande verursacht worden ist, sondern auch durch die EU selber. Deren massive Unterstützung Griechenlands durch Struktur- und Regionalfonds sowie durch landwirtschaftliche Subventionen hatte neben den direkten positiven Wirkungen auch erhebliche negative Effekte. Bei den Subventionen der EU geht es um enorme Summen. Für alle Länder, die erhebliche Zahlungen aus EU-Töpfen erhalten, bedeutet dies gravierende Effekte auf die nationalen Volkswirtschaften. Dabei – so meine These – hat sich in schleichender Form ein neues Problem

entwickelt, die *griechische Krankheit* (Haller 2010). Diese Bezeichnung scheint mir in Anlehnung an den in der Ökonomie etablierten Begriff der »holländischen Krankheit« sehr treffend zu sein.⁷ Betrachten wir kurz, worin diese bestand.

Ab Mitte der 1970er-Jahre schitterten die Niederlande in eine tiefe Wirtschaftskrise: das Wachstum brach ein, die Inflation stieg an, die Arbeitslosenzahlen explodierten bis zu 15 % und ebenso das Staatsdefizit. Neben weitverbreiteten Problemen war die Ursache ein paradoxer Sachverhalt, nämlich erhebliche neue Einnahmen durch die Entdeckung von Erdgasvorkommen in der Nordsee vor der Küste der Niederlande. In einem solchen Falle resultieren sehr häufig ähnliche, spezifische Probleme: Der Export der neuen Güter und die daraus resultierenden Einnahmen führen – verkürzt gesagt – zu einer Umschichtung wirtschaftlicher Aktivitäten; weg von produktiven Sektoren und hin zu Sektoren des Konsums, in welchen vor allem importierte Güter und Dienstleistungen gekauft werden.⁸

Ähnliche Probleme zeigen sich immer wieder auch in Schwellenländern und in Ländern der Dritten Welt, wie Venezuela oder Nigeria, die es nicht geschafft haben, die erheblichen Einnahmen aus Erdölexporten in ein breites, der gesamten Bevölkerung zugute kommendes Wachstum umzusetzen.

Meine These lautet, dass ähnliche Mechanismen auch im Falle der EU-Direktsubventionen an die peripheren südlichen (und vermutlich auch östlichen) Mitgliedsländern der wirksam waren. Dies lässt sich sehr leicht zeigen, die negativen Begleitwirkungen dieser »griechischen Krankheit« sind klar zu benennen⁹:

- Durch die EU-Subventionen wird vor allem ein wenig produktiver und zukunfts-trächtiger Sektor wie die Landwirtschaft gefördert, wobei es in erster Linie um Strukturhaltung geht;
- Die Regional- und Strukturfonds der EU werden vielfach für große Investitionen der Bauwirtschaft genutzt, die keine langfristigen Beschäftigungswirkungen erzielen. Nicht nur in Spanien, auch in Griechenland wurden gigantische Großinvestitionen in die Regional- und Strukturfonds der EU werden vielfach für große Investitionen der Bauwirtschaft genutzt, die keine langfristigen Beschäftigungswirkungen erzielen. Nicht nur in Spanien, auch in Griechenland wurden gigantische Großinvestitionen in die Regional- und Strukturfonds der EU werden vielfach für große Investitionen der Bauwirtschaft genutzt, die keine langfristigen Beschäftigungswirkungen erzielen.

7 Die Ökonomen kennen auch den ähnlichen Begriff des »mezzogiorno-Problems« (Hinweis von Prof. Reinhard Neck, Klagenfurt).

8 Etwas genauer: jene Sektoren, in denen die neuen Einnahmen anfallen, werden stark gefördert, während die industrielle Produktion darunter leidet und am Wettbewerbsfähigkeit verliert; durch die steigenden Exporteinnahmen fließen vermehrt ausländische Devisen in das Land, was zu einer stillen Aufwertung der eigenen Währung führt; deren Folge ist eine Nachfragesteigerung im Inland, vor allem für Importgüter; dies wiederum verursacht die Lenkung eines Defizits der Leistungsbilanz und eine Faktorkostensteigerung, vor allem der Lohnkosten, was wiederum zu einem Kostendruck auf produzierende Unternehmen führt. Die Folge ist, dass verstärkt Produktionsfaktoren aus industrieller Güterproduktion abwandern in Dienstleistungen, die weniger von Wettbewerbsdruck betroffen sind.

9 Vgl. auch Max Haller, »Die griechische Krankheit«, Wirtschaftsblat, 18.8.2010.

tionen gefördert¹⁰: die Equatada-Autobahn vom Nordwesten in den Nordosten (eines der größten Bauprojekte in Europa mit Kosten von 6 Milliarden Euro); eine Brücke vom Peloponnes zum Festland; der Ausbau des Flughafens, der Metro und eines Autobahnringes um Athen.

– Es werden Betriebsassiedlungen und -umsiedlungen gefördert, die ausschließlich dazu erfolgen, damit ein Unternehmen EU-Förderungen lukrieren kann (in Österreich gab es derartige Umsiedlungen etwa von Oberösterreich ins Burgenland); viele davon bringen langfristige wenig Nutzen, da sie nach Auslaufen der Subventionen geschlossen werden können, oder da es sich – wie im Falle von Irland – vielfach nur um Ansiedlung von Dachfirmen handelt, die wenig qualifizierte einheimische Arbeitskräfte beschäftigen. Sie sind auch in der Bevölkerung wenig bekannt, wie eine Umfrage unter rund 300 Steuerinnen und -steuern ergab (Kastner 2006).

– Das reichliche Fließen von Subventionen fördert Vorteilismus, Klientelismus und Korruption. Dies ist seit jeher ein massives Problem der EU-Agrarsubventionen.

– Durch die EU-Subventionen wird, wie diese Fakten zeigen, die soziale Ungleichheit innerhalb des Landes gefördert; die ökonomische Ungleichverteilung ist in Griechenland deutlich höher als in Österreich. Auch in Griechenland erhalten die großen Bauern den Löwenanteil aller Subventionen.¹¹ 2007 verlagte die EU-Kommission Griechen wegen Gewährung unzulässiger Steuererträge an Un-ternehmen in Höhe von 200 Millionen Euro.¹² Zu erwähnen sind hier auch die Interessen großer französischer, deutscher und anderer westeuropäischer Banken, die vom Boom in Griechenland profitiert haben.¹³

Die EU-Subventionen stellen für Griechenland einen Wirtschaftsfaktor ersten Ranges dar. Mit 6,2 Milliarden Euro war dieses Land 2008 nicht nur der absolute größte Nettoempfänger aus dem EU-Haushalt, sondern erhielt auch pro Kopf der Bevölkerung am meisten Geld (565 Euro).¹⁴ Seit seinem EG-Bertritt 1981 hat Griechenland rund 60 Milliarden Euro aus EG- bzw. EU-Töpfen erhalten; diese Mittel machten rund 5 % des jährlichen BIP aus; allein für Bauvorhaben erhielt es fast 18 Milliarden Euro.¹⁵ Ähnliches wie für Griechenland gilt auch für Irland. Auch Irland gehörte zu den größten Netto-Empfängern aus den EU-Fonds, die einen erheblichen Teil des staatl-

10 Vgl. dazu http://blossol.de/info_aktuell_griechenland_in_kurze.htm.

11 Die Top-10 % Empfänger erhielten 51 % der Subventionen; vgl. dazu www.farmsubsidy.org/GR.

12 Vgl. Die Welt – online, 12.4.2010.

13 Laut Medienberichten war Griechenland 2010 bei französischen Banken mit 74 Milliarden Euro verschuldet, bei Schweizer Banken mit 65, und bei deutschen Banken mit 43 Milliarden; insgesamt betragen die Auslastungsschulden 302 Milliarden Euro; vgl. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,677319,00.html> (11.2.2010).

14 Für die genauen Daten bis 2005 vgl. Haller 2009, S. 296.

15 Vgl. Fußnote oben.

chen Budgets ausmachen. Diese ermöglichen es der Regierung auch, durch außerordentlich niedrige Tarife für Unternehmenssteuerern Unternehmen anzuziehen, die zu seinem beispiellosen wirtschaftlichen Aufholprozess beitragen. Die Wirtschaftskrise hat jedoch zu Tage gebracht, dass auch dieser Aufholprozess zum guten Teil auf tonernen Füßen beruht.

Was kann man aus diesen Fakten folgern? Es ist hier nicht der Platz, dies ausführlich darzulegen. Mir scheint jedoch eine Folgerung auf der Hand zu liegen: Die direkte Umverteilung durch die EU-Bürokratie in Brüssel sollte weitgehend eingeschränkt werden in zweierlei Hinsicht:

- Zum einen zugunsten eines *funktionalen Finanzausgleichs* zwischen den Mitgliedsstaaten. Dieser könnte darin bestehen, dass z. B. Unternehmen in wirtschaftlich viel schwächeren Mitgliedsländern bzw. Regionen günstigere Steuerarrangements angeboten werden. Der entsprechende Einnahmen-Ausfall der Staaten wäre zu kompensieren durch einen klar geregelten Transfer von Erträgen aus entsprechendem Wirtschaftsstarken und höher besetzten Ländern und Regionen. Einen Vorschlag dieser Art hat der Schweizer Ökonom Bruno S. Frey (1997) mit dem Konzept der »*Functional Overlapping Jurisdictions*« (FOJ) entwickelt. Demnach sollten wirtschaftlich und sozial integrierte, unabhängige Gebietskörperschaften weitgehende politische Autonomie aufweisen, wobei Nutznießer, Kostenträger und Entscheidungsträger sich möglichst gut decken sollten; dabei muss der Mitwirkung der Bürger eine zentrale Rolle zukommen.
- Über die Verwendung dieser Mittel – und dies ist der zweite Aspekt – wäre in den jeweiligen Ländern und Regionen in öffentlichen Diskussionen und Verhandlungsprozessen zu entscheiden. Damit würde sichergestellt, dass die Subventionen nicht in erster Linie großen Unternehmen zugutekommen, die nur einmalige Gewinnchancen lukrieren wollen, oder in wenig produktive Vorhaben investieren werden. Dem derzeit ist es so, dass über die Vergabe der Subventionen weitgehend auf der Ebene von politischen Eliten, Experten und Unternehmern entschieden wird. Dies erklärt auch, warum EU-Projekte selbst in den Regionen, wo sie durchgeführt werden, in der Bevölkerung nur sehr wenig bekannt sind (vgl. Haller 2000).

Mit einer solchen Strategie würde die inzwischen schon enorm aufgebährte, auch von EU-Insidern als wirtschafts- und wachstumshemmend erklärte Bürokratie und Regulierungswut automatisch eingegrenzt. Dies gilt im Übrigen auch für andere Bereiche, etwa die Agrarpolitik, von der selbst der ehemalige EU-Kommissar Fischler meint, dass sie besser in die Länder zurückverlagert werden sollte. Auch in der Wissenschaftsförderung herrscht dieses Prinzip der zentralen Redistribuktion vor, wobei nur Projekte zu Themen vergeben werden, die von der EU-Kommission als relevant

4. FÖDERALISMUS IN ÖSTERREICH

erachtet werden. Dies hat mehrere problematische Folgen: Zum Ersten ergibt sich ein immenser bürokratischer Aufwand, der Antragsstellungen für EU-Projekte nur mehr großen Institutionen mit einem eigenen *staff* dafür möglich macht; zum Zweiten haben individuelle, kreative Forscher und Forschergruppen keine Möglichkeit mehr, ihre Forschungen kontinuierlich zu verfolgen und Gelder dafür zu erhalten; zum Dritten stellt ein großer Teil der Forschungsfinanzierung nichts als verdeckte Subventionierung der Entwicklungskosten von Großunternehmen, etwa im High-Tech-Bereich, der Luftfahrt, Energieforschung usw. dar.

Zum Abschluss möchte ich noch, in aller Kürze, auf die Situation des Föderalismus in Österreich eingehen. Ich kann hier nicht – und als Soziologe ist dies auch nicht meine Aufgabe – eine detaillierte Darstellung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen und ihrer Probleme geben. Konzentrieren möchte ich mich auf nur zwei Fragen:

(1) Die Frage der regionalen Identität und politischen Partizipation im Vergleich zu jener auf der nationalen und europäischen Ebene und politische Folgerungen daraus;

(2) die Frage der Verteilung der politischen Macht in Österreich zwischen dem Bund und den Ländern; hier gibt es meiner Meinung nach ein besonderes und starkes Ungleichgewicht, das als solches fast nie erkannt wird.

POLITISCHE IDENTITÄTEN UND PARTIZIPATION AUF LOKALER, NATIONALER UND EUROPÄISCHER EBENE. EIN AUFTRAG FÜR DIE LANDTAGE

Untersucht man, mit welchen territorial-politischen Einheiten sich die Bevölkerung identifiziert, sind die Ergebnisse sehr eindeutig. Es sind dies vor allem drei: das unmittelbare Wohnumfeld (Dorf, Stadtteil), das Bundesland und Österreich; deutlich weniger wichtig sind die Stadt – dies gilt vor allem für Wien – und Europa bzw. Europäische Union (Haller 1996, 2001). Ortsverbundenheit, regionale und nationale Identität sind nicht nur eine Frage von leicht wandelbaren Einstellungen, sondern sie bestimmen auch das Verhalten. So möchten fast zwei Drittel der Österreicher nicht aus ihrem Ort oder Bundesland wegziehen, selbst wenn sich anderwärts bessere Arbeits- und Lebensbedingungen bieten würden. Die Verbundenheit mit dem Ort oder Land ist auch nicht abhängig von dessen wirtschaftlicher Prosperität, wie eine vergleichende Studie in Vorarlberg, der Steiermark und Wien gezeigt hat (Haller/Gomischak 1999). Die starke lokale Bindung sehe ich in Graz selbst bei jungen Studierenden, die meinen, sie würden nur sehr ungern in die Bundeshauptstadt ziehen.

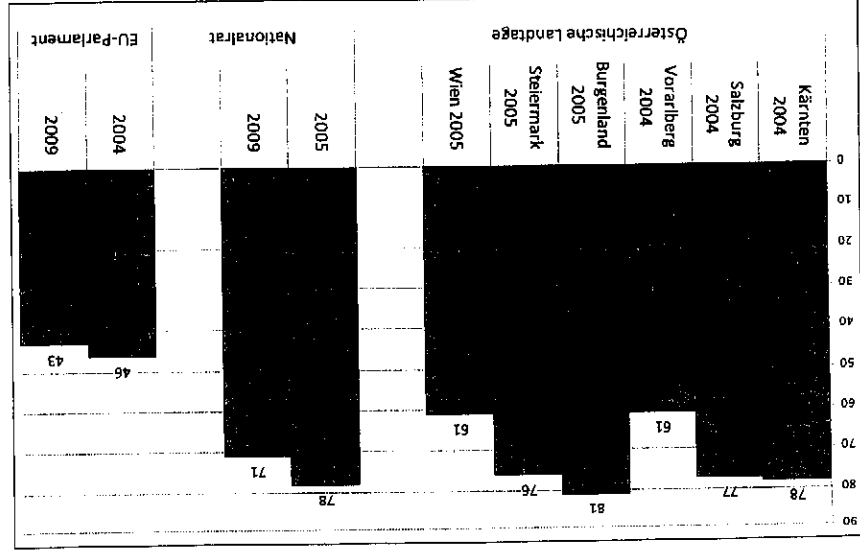


Abbildung 6: Die Wahlbeteiligung bei Landtags-, Nationalrats- und Europawahlen (zusammengestellt aus Daten der Statistik Austria)

Tatsächlich ist die Häufigkeit von regional-territorialer Mobilität in Österreich besonders niedrig – noch niedriger als in vielen anderen Ländern Europas, von den USA gar nicht zu sprechen. Ortsverbundenheit und regionale Identität haben auch direkte Implikationen für das politische Interesse und die politische Partizipation. *Abbildung 6* zeigt, dass die Wahlbeteiligung auf der Ebene mancher Bundesländer höher ist als jene auf der nationalen Ebene; auf beiden wiederum ist sie fast doppelt so hoch wie bei Europawahlen. Bei diesen hat ja ein spektakulärer Rückgang stattgefunden; er ist ohne Zweifel vor allem darauf zurück zu führen, dass die Bürger das Gefühl haben, dass ihre Wahlbeteiligung nicht unrealistisch erscheint, wenn man weiß, wie komplex Entscheidungen dort sind und auch im EU-Parlament eine faktische große Koalition von Konservativen und Sozialdemokraten alle wesentlichen Entscheidungen bestimmt. Starke regionale und nationale Identität hängen mit einem stärkeren politischen Interesse und höherer politischer Beteiligung zusammen (Haller 2001; Haller/Hadler 2001). Der Zürcher Ökonom Bruno S. Frey hat gezeigt, dass die Menschen in Schweizer Gemeinden und Kantonen mit besseren Möglichkeiten zu direkter politischer Partizipation der Bürger

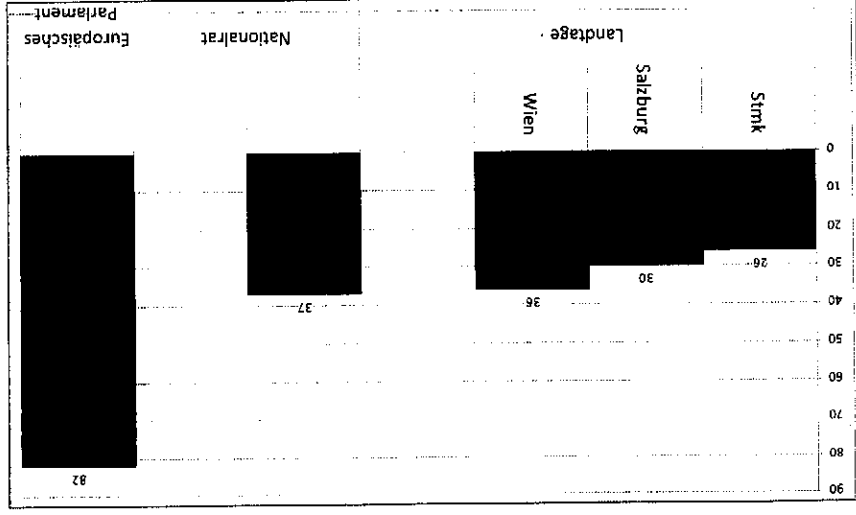


Abbildung 7: Der Akademikerteil in drei österreichischen Landtagen, im Nationalrat und im Europäischen Parlament (Quelle: eigene Auswertung aus den jeweiligen websites)

Das Interesse der Bürger an lokaler und regionaler Politik findet eine Entsprechung in der Tatsache, dass die politischen Vertreter auf dieser Ebene für die Bürger besser »greifbar« sind als jene in Wien oder gar in Brüssel. So sind viele Landtagsabgeordnete über ihre Mitgliedschaft oder Funktionen in örtlichen Vereinen wie Feuerwehr, Musikkapellen und Gesangsvereinen, oder in Verbänden, wie Gewerkschaften oder kirchlichen Organisationen oft stark in das lokale öffentliche Leben involviert. Als weiteren Indikator für die lokale Verankerung der Abgeordneten kann man den *„Akademikerteil“* betrachten. Zwar ist der Trend zur Professionalisierung der Politik unaufhaltsam, aber trotzdem wäre es auch heute noch wünschenswert, wenn die politischen Vertreter aus allen Berufen und Schichten der Bevölkerung kommen würden; ein Akademiker erscheint vielen »einfachen« Menschen ohne Zweifel bereits als etwas abgehoben. Man braucht sich nur vergewissern, mit wem Menschen ihre Freizeit verbringen; hier zeigt sich, dass Akademiker sehr häufig unter ihresgleichen bleiben. *Abbildung 7* zeigt eine eindeutige Rangreihung: In den österreichischen Landtagen sitzen noch am meisten Nichtakademiker – in der Steiermark drei Viertel, in Salzburg über zwei Drittel – im Nationalrat dagegen weniger und im Europaparlament sind sie

16 Vgl. z.B. B. Frey/C. Frey/Marti, »Macht Föderalismus glücklich?« *Die Politik*, 5-5-2010.

in jedem anderen Berufsfeld auch unter den Landtagsabgeordneten manche, die sich nicht allzu sehr anstrengen oder vielleicht weiter wie gewohnt ihren anderen beruflichen Beschäftigungen nachgehen.

– *Die Aufhebung des Zwanges zu Proporzregierungen* in den Landesverfassungen aller Bundesländer. Dabei wären die wertvollen Erfahrungen, die man damit in Salzburg und Tirol gemacht hat, einzubeziehen. Wie der ehemalige Salzburger Politiker Walter Thaler (2006) in seiner hervorragenden Analyse gezeigt hat, hatte die Einführung des Mehrheitsprinzips in Salzburg keineswegs zur Folge, dass sich ein echter Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition herauskristallisierte, sondern es wurde wieder nur eine große Koalition eingerichtet. Die Zusammenarbeit der beiden Großparteien hatte dann auch negative Effekte, darunter eine verstärkte Bindung der Abgeordneten der Regierungsparteien an die Fraktionsdisziplin und eine Isolierung der Opposition. Hier wäre vor allem eine Stärkung der Opposition notwendig, etwa indem man sie mit besseren administrativen und wissenschaftlich-technischen Ressourcen ausstattet und ihr das Recht zur Einsicht in behördliche Akten gewährt. Die Abschaffung des Proporz, die wesentlich durch den Salzburger Politikwissenschaftler Herbert Dach im Gang gebracht worden war,¹⁷ kann man trotzdem nicht als Misserfolg bezeichnen. Vielmehr weiß man jetzt, welche Zusatzmaßnahmen notwendig sind, um ein besseres demokratisches Kräftefeld zu gewährleisten.

– *Wesentliche Impulse für sachlichere politische Diskussionen und effizientere gelmäßige Einbindung von Experten und Wissenschaftlern erreicht werden.* In den meisten Landeshauptstädten gibt es Universitäten, Fachhochschulen etc. Zu denken ist hier an die gesamte Bandbreite wissenschaftlichen Know-hows, an die Natur- und Technischen Wissenschaften, die Gesundheitswissenschaften, die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften; ja sogar die Geisteswissenschaften könnten zu verschiedenen Problemen Anregungen und Erkenntnisse beisteuern. Man denke etwa an die Verkehrs- und Raumplanung, Stadt- und Ortsentwicklung, Architektur (von Krankenhäusern, Altersheimen, Schulen, öffentlichen Einrichtungen), Wirtschaft- und Sozialpolitik. Eine solche Einbeziehung wissenschaftlicher Experten in kontinuierlich tagende Arbeitskreise oder Kommissionen würde auch der Wissenschaft selbst Anregungen und Erkenntnisse liefern.¹⁸

17 H. Dach hat eine Reihe von Publikationen zum politischen System des Landes Salzburg verfasst und herausgegeben, so vor allem seit 1989 das *Salzburger Jahrbuch für Politik*.
 18 Sehr positive Erfolge dieser Art hat der Autor in seiner langjährigen Mitarbeit in der ARGE Sozialforschung – Sozialplanung des Landes Steiermark gemacht, in deren Rahmen im Auftrag der steirischen Landesräte für Soziales Empfehlungen und Studien zu verschiedenen sozialen Problemen (z. B. Einrichtungs- und Sozialspargeld, Gewalt in der Familie, Bedürfnisse der Angehörigen von Pflegebedürftigen) herausgebracht wurden.

überhaupt in der Minderheit. Wenn man sich die Berichte der Landtagsabgeordneten ansieht, zeigt sich in der Tat ein Querschnitt durch alle Bevölkerungsschichten: Es finden sich hier Bauern und Taxiunternehmer, Hausfrauen und Polizisten, Vertreter, Facharbeiter, Büroangestellte usw.

Trotz dieser positiven Aspekte ist die Entwicklung des politischen Interesses und der politischen Beteiligung auch auf der lokalen und regionalen Ebene nicht abgeschottet von generell problematischen Tendenzen, die Anlass zum Nachdenken geben sollten. Es zeigen sich in fast allen westlichen Demokratien zunehmende Aspekte von »Politikverdrossenheit« – wobei man allerdings eher von Verdrossenheit gegenüber dem konkreteren politischen System und seinen Vertretern sprechen sollte. Dazu gehören vor allem eine rückläufige Wahlbeteiligung und eine zunehmend kritische Haltung gegenüber der »politischen Klasse« im Allgemeinen; die Politik liegt am unteren Ende der Skala des Vertrauens in Institutionen. Die Ursachen dafür sind bekannt und sie zeigen, dass diese Entwicklung nicht nur negativ zu sehen ist: Die steigende Bildung der Wählerschaft führt zu kritischeren Haltungen; die Medien tendieren dazu, Politik auf schillernde Persönlichkeiten und Skandale zu reduzieren; die Parteien haben sich zusehends ihres weltanschaulich-ideologischen »Ballasts« entledigt, ihre Programme sind oft kaum mehr unterscheidbar; große Koalitionen, wie sie Österreich schon wieder hat, sind vielfach reformunfähig und lähmen das politische Leben, was von rechtspopulistischen Parteien weidlich ausgenutzt wird.

Was kann die Politik auf der Ebene der Länder zu einer Verbesserung dieser Situation beitragen? Ich denke doch, allerhand. Ich möchte hier nur fünf Beispiele von Maßnahmen nennen; einige davon könnte man auch ohne große Verfassungsreformen umsetzen:

– *Allgemeine Maßnahmen zur Erhöhung des politischen Interesses und der politischen Teilnahme, so vor allem die Stärkung der direkten Demokratie* durch regelmäßige Abhaltung von *Volksabstimmungen*. Es zeigt sich in der Schweiz und hat sich auch bei den bisher wenigen Volksabstimmungen in Österreich gezeigt, dass das Interesse an solchen Abstimmungen sehr hoch ist, wenn das Resultat bindend ist.
 – *Die Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts*. Dies erscheint besonders auf der Ebene der Länder sehr zielführend, wo die Abgeordneten ja eine direkte Verankerung in ihren jeweiligen Wahlkreisen besitzen. Argumente dagegen (etwa, dass dann Kandidaten mit mehr finanziellen Mitteln immer im Vorteil wären) sind nicht überzeugend; das beste Gegenbeispiel war wohl der Sieg von Barack Obama bei der US-Präsidentenwahl. Man könnte die Landtags-Abgeordneten auch stärker in die Pflicht nehmen – so wie es heute auch bei uns Universitätsprofessoren der Fall ist – und von ihnen jährliche Leistungsberichte verlangen. Angesichts der nicht sehr hohen Belastung durch die Abgeordnetenstätigkeit bei einem doch sehr guten Gehalt (von rund 5.000 Euro) spräche jedenfalls einiges dafür. Wahrscheinlich gibt es wie

Die wahre Grosskoalition als Ursache für das stärkste regionale Ungleichgewicht in Österreich

Wer ist in Österreich für, wer gegen den Föderalismus, wer möchte Reformen, wer will sie verhindern? Diese Fragen sind von essentieller Bedeutung, wenn man sich Klarheit über Reformchancen verschaffen will. Wenn wir den eingangs zitierten Zeitungskommentaren glauben, sind ausschliesslich die acht Bundesländer Verhinderer von Reformen. Tatsächlich kann man etwas anderes vermuten. So hat Gerfried Spertl dazu im *Standard* (29.11.2010) die These aufgestellt, dass es eine »Machtdalung« rund um Wien ist, welche als Hauptbremser gegen staatspolitische Reformen wirkt. Ich meine, dass er damit den Nagel auf den Kopf getroffen hat.

Ein Indikator für die Schwäche des Föderalismus in Österreich ist das unverhältnismässig große Gewicht der Bundeshauptstadt. Wien ist balleibe kein »Wasserkopf«, es ist vielmehr, um im Bilde zu bleiben, ein »goldenes Horn«. In Wien leben heute rund 20 % der österreichischen Bevölkerung, mehr als in fast jeder anderen europäischen Hauptstadt, das zentralisiertere Frankreich eingeschlossen. Was hier aber noch wichtiger ist: Im Vergleich zu allen anderen Bundesländern lukriert Wien weit überproportional viele gesamtstaatliche Mittel. Wohl sämtliche Anteile der bundesstaatlichen Ausgaben, die auf Wien entfallen, liegen deutlich über seinem Bevölkerungsanteil. Dafür nur einige Beispiele:

- An allen Bundes- und Landesstadien in Österreich gab es 2008/09 5 844 Angestellte; davon entfielen auf Wien über 61 %. Auf die in Wien befindlichen 6 (von 15) städtischen Universitäten entfallen 52 % des gesamten Uni-Budgets.
- Von den rund insgesamt 462 000 österreichischen Bundes-, Landes- und Gemein-debediensteten arbeitet wohl die Hälfte in Wien (inklusive der 78 000 Angestellten beim Wiener Magistrat). All diese Angestellten und Beamten beziehen überdurchschnittliche Gehälter und tragen zu hohen Steuererhebungen und Konsumausgaben bei. Dies mag auch ein Grund dafür sein, dass die Stadt Wien, trotz großzügiger Sozialausgaben, weniger von finanziellen Sorgen geplagt ist als viele andere Städte und die SPÖ konduktiv hochspektakulär hohen Wähleranteil erreicht.
- Aufschlussreich ist auch der Bereich des *Verkehrs*. Eine exakte Zuordnung der Verkehrsausgaben auf Bundesländer ist unmöglich. Aber schon ein grober Überblick zeigt, dass Wien auch hier bevorzugt behandelt wird. So wird der innerstädtische Wiener Verkehr viel stärker gefördert als jener in den Landeshauptstädten; zum milliardenteuren Wiener U-Bahnbau steuert der Bund 50 % der Kosten bei.
- Die österreichische Ost-West-Verkehrsachse wurde unvergleichlich besser ausgebaut als die Ost-Süd-Achse. Sie führt in das rund um das Jahr beliebte München und nach Deutschland, während die Südroute allenfalls im Sommer von Interesse ist.

Die Südautobahn Wien-Klagenfurt wurde erst vor knapp 10 Jahren fertig gestellt. Der Bau des Koralmtunnels zwischen der Steiermark und Kärnten wird, wie ein-gangs schon dargestellt, vor allem von Wiener Politikern und Medien als reine Geldverschwendung gebremst. Als Argument dagegen wird angeführt, dass derzeit anscheinend nur einige hundert Personen die Bahn zwischen Graz und Klagenfurt benutzen. Dieser Tunnel soll aber nicht nur die zwei Landeshauptstädte verbinden, sondern einen langen, von der EU propagierten Verkehrskorridor aus Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn in den oberitalienischen Raum schaffen. Italien hat im Kanalal bereits eine Bahn-Hochleistungsstrecke errichtet, an welche diese neue Transversale anschließen wird.

Ein Faktum ist auffallend, wenn man sich die Politik in Österreich unter dem Aspekt des Föderalismus genauer ansieht. Politiker aus zwei Bundesländern besitzen ein überproportional großes bundespolitisches Gewicht, nämlich jene aus Wien und Niederösterreich. Dies ist aus zwei Gründen zu erklären. Zum einen, weil Wien ja noch bis vor nicht allzu langer Zeit auch Landeshauptstadt von Niederösterreich war und die Verflechtung Wien-Niederösterreich bis heute sehr stark ist. Zum anderen, weil das rote Wien und das schwarze Niederösterreich einen ungeschriebenen Pakt geschlossen zu haben scheinen, der darin besteht, dass man die Interessen des jeweils anderen nicht infrage stellt. Diesen Pakt hat der steirische Landeshauptmann Voves (*Standard*, 27./28.11.2010) sehr treffend angesprochen, als er meinte, es sei ihm zwar egal, was sich zwei Herren bei einem Glas Wein ausmachten, aber Häupl und Pröll sollten nicht glauben, sie könnten Österreich allein vertreten. Die Überlegung, sich wechselseitig nicht ins Gehege zu kommen, spielte bereits bei der Entreehung dieser beiden Bundesländer im Jahre 1922 eine Rolle; bis dahin war Wien ja Teil des Bundeslandes Niederösterreich.

Betrachtet man die Zusammensetzung der 27 österreichischen Regierungen seit 1945, so fällt auf, dass durch 30 Jahre Koalitionsregierungen mit einem Bundeskanzler aus Niederösterreich und einem Vizekanzler aus Wien (so von 1945-1961) oder um-gekehrt (so von 1987-1990 und wieder seit 2007) an der Macht waren. Die jetzige Regierung Faymann-Pröll passt perfekt in dieses Muster. Von dieser, wie auch von den meisten früheren Koalitionsregierungen, wird aber nicht zu Unrecht immer wieder festgestellt, dass sie unfähig zu jenen großen Reformen waren bzw. sind, deretwegen sie angeblich gebildet wurden. Zugleich ist unbestreitbar, dass der Aufsdeg der FPÖ unter Hälder und Strache sehr viel mit ihrer Art des Regierens zu tun hat.

Ich möchte hier keinesfalls einer umgekehrten Einsichtigkeit verfallen und nur die Privilegien unserer Bundeshauptstadt anpreisen. Ich habe 13 Jahre in Wien gelebt (studiert und gearbeitet), dort meine Familie gegründet und fahre immer wieder sehr gerne dort hin. Wir können alle stolz sein, mit Wien die Stadt mit der angeblich höchsten Lebensqualität der Welt zu haben. Es scheint mir jedoch eine Frage der

regionalen Gerechtigkeit zu sein, auch den Bundesländern entsprechende Anteile an öffentlichen Aufgaben und Ausgaben zukommen zu lassen. Ein Weg dazu wäre der folgende Vorschlag – und damit möchte ich diesen Beitrag beschließen. Warum sollte man nicht eine Reihe von gesamtstaatlichen Einrichtungen und Behörden in Städte der Länder verlegen, so wie es in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist? Dort finden wir wichtige Bundesbehörden über das gesamte Bundesgebiet verstreut – oft sogar in kleinen Städten, wie den Bundesnachrichtendienst in der kleinen bayrischen Stadt Pullach, oder das Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg in Schleswig-Holstein, allen Deutschen wohlbekannt durch seine Macht, Führerscheine zu entziehen. Auch ganz zentrale und deutsche Bundesbehörden befinden sich in mittelgroßen Städten, wie das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig, der Bundesfinanzhof in München, die riesige Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, das Bundeskriminalamt in Wiesbaden usw. Die starke Föderalisierung der Verfassung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg ist im Übrigen ohne Zweifel eines der Geheimnisse, das die hohe Stabilität der Bundesrepublik im Gegensatz zur Weimarer Republik erklärt; die letztere war bekanntlich durch ein enormes Übergewicht des protestantisch-autoritären Preußen und seiner Hauptstadt Berlin gekennzeichnet. Mein Vorschlag lautet, dass man eine Reihe von zentralen Bundesbehörden aus Wien auslagert und in Bundesländerstädte verlegt. Man könnte als Beispiele hier nennen:

- die *Hochschule für Bodenkultur* wäre in einem Bundesland mit starker Landwirtschaft weit besser platziert als in einer Großstadt, daher könnte man sie z. B. nach Linz verpflanzen;
- das gleiche gilt für die *Veterinärmedizinische Universität*, deren Absolventen zwar heute großteils mit Haus- und Kleintieren zu tun haben; sie würde auch in der alten Universitätsstadt Innsbruck sehr gut aufgehoben sein;
- die *Universität Wien* mit ihren 70 000 Studierenden platziert aus allen Nähen und ist im Grunde nicht wirklich funktionsfähig und steuerbar; bei studentischen Evaluationen erhält sie in aller Regel weit niedrigere Werte als kleinere Landesuniversitäten; ein Vorschlag wäre, die Universität Wien – ähnlich wie jene von Paris – auszugliedern in einzelne Teiluniversitäten; eine davon könnte man nach Krems verlegen, wodurch dieses schöne Städtchen zu einer ähnlich bedeutenden Universitätsstadt werden könnte wie Heidelberg oder Tübingen;
- das *Arbeitsmarktservice* könnte eine neue Heimstatt in Bruck an der Mur finden – einer Stadt im Zentrum von Österreich und einer Region mit starken Umstrukturierungs- und Arbeitsmarktproblemen;
- das *Kunstbistortische Museum* kann ein Vielfaches seiner Gemälde nur in Depots lagern; hier wäre es sehr einfach, eine immer noch große Dependance mit Bildern

aus den Depots etwa in Graz anzusiedeln, wodurch auch diese etwas abgelegene Stadt touristisch stark profitieren würde;

- der *Rechnungshof* würde sehr gut nach Klagenfurt passen, wo er eine Vielzahl an Prüfungs- und Kontroll-Aufgaben an Ort und Stelle durchführen könnte;
- die *Statistik Austria* würde die starke Hochschullandschaft von Salzburg sehr gut ergänzen;
- die *Pensionerversicherungsunstalt* mit ihren über 6 000 Angestellten würde der etwas verschlafenen Hauptstadt des Burgenlandes, Eisenstadt, einen starken wirtschaftlichen Impuls geben.

Selbstverständlich wird es sofort heißen: Das ist ja unmöglich, in Wien gibt es für alle diese Behörden und Einrichtungen sehr viel mehr Ansprechpartner als in jeder anderen Stadt Österreichs; auch kann man es den jetzigen Angestellten und Beamten und ihren Familien nicht zumuten, von Wien in ein anderes Bundesland zu übersiedeln. Dies sind gewichtige Argumente, auch wenn die Übersiedelung nicht von heute auf morgen erfolgen müsste. Mein Vorschlag kann dadurch nicht entkräftet werden. Es gibt ja konkrete, gar nicht lang zurückliegende Beispiele, wo ähnliche Verlagerungen großen Ausmaßes funktionierte haben. So hat die Bundesrepublik Deutschland eine ganze Regierung und ein Parlament mit ihrem gesamten Beamtenstab von Bonn nach Berlin verlagert. Man könnte einwenden, dass dies ja einen Umzug aus einem Provinznest in eine aufstrebende Weltstadt bedeutete. In Österreich haben wir aber ein Gegenbeispiel dazu. Im Jahre 1984 machte der seinerzeitige niederösterreichische Landeshauptmann Siegfried Ludwig den aberwitzigen Vorschlag, eine neue Landeshauptstadt für Niederösterreich zu suchen und alle niederösterreichischen Ämter aus Wien weg und dahin zu übersiedeln. 1986 stimmte eine Mehrheit der Niederösterreichler dafür und St. Pölten wurde zur Landeshauptstadt erklärt. Vorausgegangen war dieser Entscheidung eine jahrzehntelange Diskussion, in deren Rahmen der damalige niederösterreichische Finanzreferent Viktor Müllner errechnet hatte, das seinem Bundesland durch das Fehlen einer eigenen Hauptstadt jährlich 600 Millionen Schilling verloren gehen würden.

ZITIERTE LITERATUR

Dachs, Herbert/R. Floimair, Hg. (2008), *Salzburger Jahrbuch für Politik* 2007, Wien/Köln: Böhlau

Frey, Bruno S. (1997), *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*, Tübingen: Mohr Siebeck

Haller, Max (1996), *Identität und Nationalstolz der Österreicher. Gesellschaftliche Ursachen und Funktionen – Herausbildung und Transformation seit 1945 –* inter-

die Steuer- und Urtaritalregulierung vom 10. Februar 1789«, in: Zur Geschichte des Rechts.
Festschrift für Gernot Kocher zum 65. Geburtstag, Graz: Grazer Universitätsverlag/Leykam, S. 343–350
Prentenhaler-Ziegerhofer, Anita (2006b), »Beschwerden und Bitten der steirischen Stände im 18. Jahrhundert«, in: Harald Heppner/Nikolaus Reisinger, Hg., Steiermark. Wandel einer Landschaft im langen 18. Jahrhundert, Wien/Köln/Weimar, S. 157–176
Thaler, Walter (2006), Getesselte Riesen: Wechsel vom Proporz zum Majorzsystem in Salzburg und Tirol, Wien: Braumüller

- nationaler Vergleich (mit Textbeiträgen von S. Gruber, J. Langer, G. Paier, A. F. Reiterer, P. Teibebacher), Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag
Haller, Max/Martin Gommischak, Hg. (1999), Regionale, nationale und europäische Identität. Ergebnisse eines Lehrforschungsprojekts in der Steiermark, Vorarlberg und Wien, Institut für Soziologie der Karl-Franzens-Universität Graz
Haller, Max (2000), »The Model of Science and Research Policy of the European Union in Perspective«, in: The Making of the European Union. Contributions of the Social Sciences, hrsg. Ders., S. 363–392
Haller, Max (2001), »Das Landesparlament und seine Wähler«, in: Landtag von Niederösterreich, Fachtagung »Die Bedeutung der Landtage im Bundesstaat Österreich«, St. Pölten 2001, S. 13–34
Haller, Max/Markus Hadler (2001), »Die steirische Landtagswahl 2000 – Trends und Determinanten politischer Partizipation auf regionaler Ebene im Vergleich«, SWS-Rundschau, 41. Jg., H.2, 2001, S. 149–176
Haller, Max (2007), »A >Europe of Regions« – Myth and Reality« in: Josef Langer, ed., Eurorregions – The Alps-Adriatic Context, Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 47–63
Haller, Max/Regine Kessler (2006), »National and European Identity. A study of their meanings and interrelationships«, Revue Française de Sociologie, vol. 47, S. 817–850
Haller, Max (2009), Die europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traums? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
Hösel, Herwig (2010), Was ist faul im Staate Österreich? Eine Reformagenda, Wien/Graz/Klagenfurt: Molden Verlag
Hooghe, Liesbet/Gary Marks/Arjan H. Schakel (2010), The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies (1950–2006), London/New York: Routledge
Jovanovich, Miroslav N. (2006), The Economics of International Integration, Cheltenham/UK/Northampton, MA: E. Elgar
Kastner, René (2006), »Regionalförderungen im Bewusstsein der Bevölkerung«, in: Max Haller/Regina Kessler, Hg., Wir da unten – die da oben. Die Europäische Union aus der Sicht von Bürgerinnen und Eliten, Forschungsbericht, Institut für Soziologie der Universität Graz, S. 57–70
Le Gales, Patrick/Christian Lequesne, Hg. (1998), Regions in Europe, London/New York: Routledge
Millward, Alan (1992), The European Rescue of the Nation State, London: Routledge
Pintaris, Sylvia (1996), Macht, Demokratie und Regionen in Europa, Marburg: Me-tropolis
Prentenhaler-Ziegerhofer, Anita (2006a), »Die Reaktion der steirischen Stände auf

Schriftenreihe des Forschungsinstitutes
für polnisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg

Herausgegeben von
Robert Kriechbaumer · Franz Schausberger · Hubert Weinberger
Band 42



Robert Kriechbaumer · Peter Bujäger (Hg.)

Das Februarpatent 1861

Zur Geschichte und Zukunft der österreichischen Landtage

BOHIAU VERLAG WIEN · KÖLN · WEIMAR

(2011)

Vorwort

Föderalismus und Bundesstaadlichkeit sind seit Längerem in Österreich, wenn schon nicht in allen, so doch im Munde der politisch interessierten Öffentlichkeit und nehmen einen mehr oder weniger prominenten Platz in der veröffentlichten Meinung und der politischen Berichterstattung ein, wobei deren Sinnhaftigkeit und Kosten vor allem auch angesichts der zunehmenden Bedeutung des europäischen Einigungsprozesses zentrale Diskussionspunkte bilden.

Föderalismus ist, jenseits seiner Funktion als Struktur- und Organisationsprinzip politischer Systeme (Staaten), auch ein gesellschaftliches Gestaltungsprinzip, »das sich, ohne theoretisch springend durchgearbeitet zu sein, situationsadäquat gegen Egoismus, Anonymität und Vernachlässigung, oft zugleich aber auch auf einen überschaubaren abgestuften Gesellschafts- und Staatsaufbau richtet. Insofern handelt es sich um eine politische vordringende Soziallehre, die ihren engen Zusammenhang mit dem viel später formulierten Subsidiaritätsprinzip nicht verleugnen kann, aus welchem sich für Vertreter naturrechtlicher Positionen Föderalismus konsequent ergibt.«¹ Die Umwandlung der Vereinigten Staaten von einem Staatenbund in einen Bundesstaat 1787 gilt als Geburtsstunde des Föderalismus als politisches Organisationsprinzip. Alexis de Tocqueville bemerkte in seiner klassischen Studie über die Demokratie in Amerika, die dreizehn Kolonien hatten während ihres Unabhängigkeitskampfes »die gleiche Religion, die gleiche Sprache, die gleichen Sitten, fast die gleichen Gesetze; sie kämpften gegen einen gemeinsamen Feind; sie hatten also gewichtige Gründe, sich eng zusammenzuschließen und zu einer Nation zu verschmelzen.

Aber jede von ihnen, die immer gesondert bestanden und eine eigene Regierung hatten, schuf sich eigene Ziele und besondere Gewohnheiten und widerstrebte einem festen und vollständigen Bunde, der ihr Wesen und ihre Bedeutung als Einzelstaat im Ganzen hätte aufgehen lassen. Daraus ergaben sich zwei entgegen gesetzte Bestrebungen: die eine trieb die Angloamerikaner zur Einigung, die andere zur Sonderung. So lange der Krieg mit dem Mutterland währte, überragte der Zwang zur Einigung. Und obwohl die Gesetze, die diese Einigung begründeten, mangelhaft waren, blieb trotzdem das gemeinsame Band bestehen. Kaum war jedoch der Friede geschlossen, traten die Fehler der Gesetzgebung offen zu Tage: der Staat schien sich plötzlich aufzulösen, jede Kolonie, zu einer unabhängigen

Gedruckt mit der Unterstützung durch das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung in Wien

B.M.W.F.^a

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-205-78714-3

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege, der Wiedergabe im Internet und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2011 by Böhlau Verlag Ges.m.b.H. und Co.KG, Wien · Köln · Weimar
<http://www.boehlau-verlag.com>

Umschlaggestaltung:
Michael Haderer

Umschlagabbildung:
Februarpatent 1861, © Voralberger Landesarchiv

Gedruckt auf umweltfreundlichem, chlor- und säurefrei gebleichtem Papier.

Druck: Prime Kate, 1044 Budapest

¹ Helmut Oberbauer: Föderalismus. – In: Staatslexikon der Görres – Gesellschaft, 5 Bde. 7. Aufl. – Freiburg im Breisgau/Basel/Wien 1986, Bd. 2, S. 632–638, S. 632.

Inhalt

11	<i>Simon Illmer</i>
14	<i>Gerhard Steier</i>
16	<i>Gottfried Kneißel</i>
20	<i>Gerhart Holzinger</i>
25	<i>Peter Busjäger</i> : Föderalismus im 21. Jahrhundert. Effizienz und Verantwortung im modernen föderalistischen Staat
33	<i>Max Haller</i> : Die Zukunft der Regionen in Europa. Föderalismus und Dezentralisierung auf dem Prüfstand
63	<i>Herald Stolzlechner</i> : Die Landtage der österreichischen Bundesländer und die österreichischen Rechtsfakultäten
73	<i>Karl W. Ederstädler</i> : Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft am Beispiel des Salzburger Landtages
85	<i>Robert Kretschbauer</i> : 1861, 1918, 1945 – welches Österreich? Kontinuitäten und Brüche. Eine historische Längsschnittanalyse
145	<i>Christian Neschwan</i> : Länder und Gesamtstaat – Landtage und Gesamtparlament. Ein Überblick der Entwicklung seit 1861
163	<i>Theo Oblinger</i> : Der Bundesstaat im Zeitalter der europäischen Integration
179	<i>Anna Gamper</i> : Von der Bedeutung des Legislativföderalismus in Österreich und Europa
195	<i>Barbara Leit-Staudinger</i> : Die parlamentarischen Kontrollrechte der Landtage – Bedeutung und Perspektiven
207	<i>Manfred Prisching</i> : Megatrends – die Länder im integrierten Europa und in einer globalisierten Welt

Diskussionsbeiträge 227

Kurzbiografien 237

Begrüßung

LANDTAGSPRÄSIDENT ÖK.-RAT SIMON ILLMER, SALZBURG

I.

Die Gegenwart ist die Brücke, welche die Vergangenheit mit der Zukunft verbindet. Dieses Symposium hat einen historischen Anlass im Hintergrund. Und trotzdem trägt es den Titel »Landtage auf dem Weg in die Zukunft«!

Wie schon angedeutet, ist der historische Anlass das sogenannte »Februarparlament« vom 26. Februar 1861, welches also vor 150 Jahren erlassen wurde. Damit wurden für alle cisleithanischen Länder – also für die Kronländer von Österreich ohne Ungarn –

- eine Landesordnung, sprich eine Landesverfassung und
- eine Wahlordnung erlassen,
- sowie die Schaffung von Landtagen rechtlich begründet und
- gleichzeitig die Durchführung von Landtagswahlen in allen Ländern angeordnet.

Bei aller Kritik an diesem System – es wurde damals schon sehr zwiespältig aufgenommen – muss man doch erkennen, dass die Reichsverfassung 1861 Strukturen geprägt hatte, die heute noch wirken – über all die Brüche, Revolutionen, Kriege und Systemwechsel in den Verfassungen!

Damit sind wir auch mitten in der heftigen Förderalismusdebatte, die derzeit vor allem in den Medien, in der Wirtschaft, aber auch in verschiedenen gesellschaftspolitisch engagierten Kreisen geführt wird.

II.

Der Präsident des Verfassungsggerichtshofes Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger hat in seinem Vortrag vor dem Niederösterreichischen Landtag am 28. Jänner 2004 wörtlich folgendes gesagt: »Es ist nicht richtig, dass Österreich und damit seine Bundesländer zu klein wären, um eine bundesstaatliche Struktur zu rechtfertigen.«

In diesem Zusammenhang darf ich darauf verweisen, und das hat auch Präsident Holzinger gemacht, dass eine Großmacht wie die USA sieben Teil-Staaten mit weniger als einer Million Einwohner und weitere acht zwischen ein und zwei Millionen