

Föderalismus und Demokratie

Heinrich Neisser

Transkription eines Vortrags, gehalten am 7. Mai 2015 im Rahmen der IFIP-Tagung 2015

Es ist interessant, das politische Umfeld des heutigen Themas zu beleuchten. Lassen Sie mich daher mit drei Episoden, die ich „3 Episoden des österreichischen Föderalismus“ unserer Tage nennen möchte, beginnen.

Episode Nr. 1: Eine seit langem in Österreich schwebende Diskussion über die Steuerhoheit der Länder wird jetzt wieder etwas aufgefrischt. Der Finanzminister hat die interessante Idee, die Schweizer Finanzministerin Widmer-Schlumpf zu einem Referat einzuladen. Sie war auch hier, ich komme nochmal auf ihre Ausführungen zurück. Die Überlegung, sich mit der Schweiz auseinanderzusetzen, ist interessant, sie hat allerdings in der österreichischen Verfassungsdiskussion noch nie stattgefunden. Also eine Maßnahme, die nicht sinnlos ist, aber die ohne das Ziel, wo man hinwill, im Föderalismus eigentlich nicht sehr erfolversprechend ist.

Episode Nr. 2: Es gibt seit Jahren in Österreich eine kritische Diskussion und das Bemühungen, die Systeme des Dienstrechtes, des Besoldungsrechtes und des Pensionssystems der Bundesländer zu vereinheitlichen und zu harmonisieren, um eine vergleichbare Ausgangssituation in den neun Ländern herbeizuführen. Das ist ein ganz schwieriger Prozess, der Finanzminister dieser Republik erlaubt sich in einer öffentlichen Äußerung den Bürgermeister von Wien aufzufordern, dafür Sorge zu tragen, dass gewisse Privilegien, die im Wiener Pensionssystem enthalten sind und in den anderen nicht, jetzt beseitigt werden sollen. Die Reaktion des Wiener Bürgermeisters war eigentlich ohne Wiener Charme, indem er gesagt hat, es gehe den Finanzminister nichts an, er solle sich um seine Sachen kümmern.

Episode Nr. 3: Diese betrifft einen Fall, den Sie kennen: Wir kennen die Situation in Kärnten, Kärnten braucht Geld. Der Finanzminister ist gefordert, eine Rahmenvereinbarung mit dem Land abzuschließen, es kommt zu Verhandlungen, wo es um die Frage geht, dass der Bund – ich glaube es sind 340 Mio. €, die Gegenstand dieser Verhandlungen sind – gewisse Vorgaben macht. Der Finanzminister versucht, den Kärntnern eine Art Sparpolitikprogramm auf's Aug zu drücken, die Reaktion der Kärntner war sehr klar. Die zuständige Landesrätin hat gesagt, ich zitiere wörtlich: „Es gibt einen Föderalismus. Mit Zielvorgaben bin ich einverstanden, wie

diese erreicht werden, ist aber eine politische Entscheidung des Landes und ist ein Teil des Föderalismus.“

Ich erwähne diese 3 Episoden deshalb, weil sie alle charakteristisch sind in einer Diskussion, die in Österreich ja schon fast ritualhaften Charakter gewonnen hat, mit der Frage, welchen Sinn der Föderalismus in Österreich hat. Eine Diskussion, die eine Bandbreite hat, die auch immer in der Frage fokussiert, ob wir uns den Föderalismus überhaupt leisten können: Ist er zu teuer? Wären alle anderen Varianten und Alternativen, über das ist auch nie geredet worden, wirklich billiger? Brauchen wir neun gesetzgebende Landtage? Können wir nicht einen Generallandtag für alle Länder einsetzen? Können wir uns den Föderalismus leisten als ein Land, das die halbe Größe von Bayern hat, oder, wie es unlängst jemand gesagt hat, das eine Bevölkerungszahl hat, die in etwa einer mittleren chinesischen Großstadt entspricht? Das sind natürlich Fragen, die auch zu einer gewissen Emotionalisierung der Diskussion beitragen, die sie natürlich auch in eine irrationale Dimension hineintreiben. Das Urteil ist oft noch viel härter. Der frühere steirische Landeshauptmann-Stellvertreter Hirschmann hat von der Folkloredemokratie gesprochen, die wir uns nicht leisten können. Es gibt also auch Überlegungen, dieses System im Grundsätzlichen zu ändern. Ich möchte Ihnen hier nur etwas in Erinnerung rufen, was Ihnen wahrscheinlich gar nicht mehr bekannt ist. Als wir im Jahr 1996 ein Europawahlrecht brauchten. Wir haben erst eineinhalb Jahre nach unserem Beitritt unsere Abgeordneten des Europäischen Parlaments direkt gewählt und ein eigenes Europawahlgesetz beschlossen. Damals tauchte die Idee auf, Österreich anstelle der neun Wahlkreise oder eines einzigen Bundeswahlkreises in drei Wahlkreise einzuteilen, in einen Wahlkreis Ost, in einen Wahlkreis West und einen Wahlkreis Süd. Das war eine Diskussion, die eine Zeitlang gedauert hat, dann ist sie abgelehnt worden.

Auch dieses Beispiel scheint mir signifikant zu sein. Das ist eine ganz kurze Bestandsaufnahme einer Diskussion, die dieses Land seit Jahrzehnten beschäftigt und ich glaube, man kann die österreichische Föderalismusdiskussion nur verstehen, wenn man auch auf die historischen Entwicklungen zurückgreift. Sonst wäre sie für andere, wahrscheinlich für einen Schweizer Föderalisten nahezu unverständlich, und daher ein paar Bemerkungen zur geschichtlichen Dimension.



Der österreichische Föderalismus der Gegenwart ist eine Hypothek der historischen Entwicklung und zwar bis heute. Als man im Jahr 1920 diesen schönen Satz, den Sie ja auch hier zitiert haben, in Art. 2 beschlossen hat, dass Österreich ein Bundesstaat ist, war dies das Ergebnis eines politischen Kompromisses von politischen Lagern, die eine ganz unterschiedliche Meinung hatten. Die Sozialdemokratie hatte ein eindeutiges Priori für eine zentralistische Staatsform, die Christlich-Sozialen in den Bundesländern präferierten sehr deutlich den Bundesstaat. Und schon damals zeigte sich das österreichische Phänomen des Kompromisses, eines Kompromisses, der aber in meinen Augen Ausdruck eines hinkenden Föderalismus ist. Dieser damaligen Entwicklung verdanken wir, dass wir zwar ein Bundesstaat sind, aber dass alle wesentlichen Aufgabenkompetenzen auf der Bundesseite konzentriert sind, in Form einer ausschließlichen Zuständigkeit, einer Grundsatzgesetzgebung usw. Das zweite Defizit des Bundesstaates ist die Rolle der Länder in der Mitwirkung in der Bundeslegislative, jeder Bundesstaat hat eine zweite Kammer, wir haben sie auch. Der frühere Justizminister Broda war es, der immer gesagt hat: „Der Jammer mit der zweiten Kammer“. Der besteht bis heute. Man hat damals eine Institution geschaffen, von der man von Anfang an gar nicht wollte, dass sie überhaupt wirksam wird. Sie müssen auch wissen, dass der 1. Vorsitzende des Bundesrates bei der konstituierenden Sitzung im Jahr 1920, es war der Wiener Bürgermeister Jakob Reumann, seine Rede mit den Worten begonnen hat: „Meine Damen und Herren, es ist sehr schön, dass wir uns heute hier als Bundesrat versammeln. Ich möchte Sie aber auch an unsere Grundaufgabe erinnern, die darin besteht, dass Sie die Tätigkeiten der Nationalversammlung nicht behindern.“ Das Nichtbehindern der 1. Kammer durch die 2. Kammer war sozusagen das erklärte Ziel. Daran schloss sich eine Entwicklung, die eigentlich nie geeignet war, dem Föderalismus wirklich eine Substanz zu geben. Man hat interessanterweise im Jahr 1929 den verfassungsrechtlichen Versuch unternommen, einen Länder- und Ständerat an dessen Stelle zu setzen. Der Begriff allein signalisiert das schon. Der Ständerat war in verschiedensten Fassungen Ausdruck eines gewissen Antiparlamentarismus. Der ist nie in Wirklichkeit getreten, sondern ist im Jahr 1945 in die frühere Verfassung wieder zurückgekehrt, aber es war in der ersten Republik und auch in der Zeit zwischen 1934 und 1938 keine politische Chance und Möglichkeit einen Föderalismus zu etablieren. Und das war nach dem zweiten Weltkrieg auch so. Obzwar, und das ist für mich ein gewisses Paradoxon, die Länder bei beiden Phasen 1918 und 1945 an der Entstehung und Gestaltung des neuen Staates eine substanzielle Mitwirkung hatten. Im Jahr 1918 haben die Bundesländer, die früheren im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder, eine Beitrittserklärung zum Bundesstaat abgegeben. Sie sind also sozusagen eine Mitkonstituante gewesen. Und nach dem zweiten Weltkrieg waren die großen Länderkonferenzen im September/Oktober in Linz und in Salzburg zwei ganz wesentliche Ereignisse dafür, dass dann am Ende dieses Jahres eine gesamtösterreichische Republik entstand und anerkannt worden ist. Aber trotzdem hat sich auch die 2. Republik, die ja jahrelang unter dem Trauma einer reduzierten Souveränität zumindest bis 1955 gestanden ist, nicht entschließen können, aus dem Föderalismus etwas zu machen. Im Gegenteil, es sind die föderalen Strukturen so verkrustet geworden,

sodass sie bis heute eigentlich noch immer existieren. Man muss, glaube ich, den kritischen Stimmen schon Recht geben und Verständnis haben. Es gibt im Bereich der Bundespolitik wahrscheinlich viele, die den Föderalismus gar nicht wollen und im Bereich der Länder gibt es sehr viele, die im Föderalismus nur mehr einen Selbstbedienungsladen sehen. Der Föderalismus ist zum Egoismus geworden. Und das ist die psychologische Ausgangslage, das muss man sehen, wenn man die Ereignisse von gestern und heute und in den nächsten Tagen, soweit sie den Finanzausgleich betreffen, sehen wird. Und dazu kommt noch eines, auf das komme ich nochmal zu sprechen, dass man den Augenblick einer großen Veränderung versäumt hat, das ist der Beitritt zur Europäischen Union gewesen. Es gab in dieser langen Geschichte der 2. Republik in Bezug auf den Föderalismus einen Augenblick, wo man etwas aufhorchen konnte. Der Name Perchtoldsdorf sagt Ihnen sicher etwas, das ist ein Vorort von Wien, mit guten Heurigen, er hatte aber im Föderalismus auch eine gewisse Bedeutung, als im Jahr 1992 ein Perchtoldsdorfer Abkommen abgeschlossen wurde, das meines Erachtens erstmalig und auch im substantiellen Bereich eine neue Strukturreform und eine Modernisierung des Föderalismus herbeiführen musste, mit einer neuen Kompetenzänderung. Die Landesverwaltungsgerichte, die jetzt Wirklichkeit geworden sind, sind dort auch schon vorgesehen gewesen, es war ein umfassendes Konzept und zwar in Hinblick auf 1992, knapp vor der Beitrittsverhandlungsphase in Brüssel. Im Jahr 1992 hat man sich dazu entschlossen, das war ein ganz großer Pakt, den der damalige Bundeskanzler Vranitzky sehr hervorgehoben hat, und ich glaube mit Recht. Und dann kam eine Entwicklung, die auch charakteristisch ist. Am 1. Jänner 1995 sind wir zur EU beigetreten. Wir haben uns Zeit gelassen mit der verfassungsrechtlichen Adaption, die ist dann erst im November/Dezember 1994 beschlossen worden, noch dazu in einer Zeit, wo ÖVP und SPÖ keine absolute Mehrheit mehr hatten, sodass sie auf die Zustimmung der Opposition angewiesen waren. Herausgekommen ist dann ein Begleitanpassungs- oder Begleitverfassungsgesetz, das zwar gewisse Adaptionen vorsieht, die für die EU-Mitgliedschaft wichtig waren, aber die genau die grundsätzlichen Fragen, die in unserer Reform vorgesehen waren, überhaupt nicht behandelt hat. Die Länder haben damals geschmollt, waren zum Teil beleidigt, aber der große Beitritt, und Sie erinnern sich noch an die großen Inszenierungen des Jahres 1994 zur Europäischen Union, hat das dann alles wieder weggeschoben und wir leben eigentlich mit dieser provisorischen Situation und auch mit dieser Gegensätzlichkeit, die in diesem Thema drinnen liegt, weiter.

Ich möchte nur kurz schwerpunktartig die Problemzonen des österreichischen Föderalismus und der Föderalismusdiskussion darlegen. Es ist zum einen das Problem der Aufgabenteilung. Es ist zum zweiten die Frage der politischen Repräsentanz der Länder in einem Bundesstaat, damit komme ich zwangsläufig zum Problem des Bundesrates. Es ist zum dritten die Frage der verbundenen Finanzwirtschaft, der finanziellen Beziehungen, das ist ein Thema, wo ich nur ein paar Anmerkungen machen möchte, da sitzen Kompetentere hier, die auch heute noch zu Wort kommen werden und das letzte, und das ist auch Teil meiner persönlichen Überzeugung, die europäische Chance, dem österreichischen Föderalismus wieder einen neuen Impuls oder neue Impulse zu geben. Erlauben Sie mir, dass ich auf diese vier Bereiche ganz

kurz eingehe. Ich habe Ihnen schon gesagt, die Aufgabenverteilung, das ist auch in den Ausführungen der Kollegin Hiltgartner sehr deutlich geworden, ist eine historische Hypothek. Die Zentralisierung schritt nach dem Jahr 1920 weiter, im Jahr 1925 hat man die Sicherheitsverwaltung zentralisiert. Die Länder sind in der 2. Republik relativ spät wach geworden, Anfang der 70er-Jahre haben sie erstmals versucht, in den sogenannten Forderungsprogrammen der Bundesländer unter anderem auch Kataloge aufzustellen, was sich quasi im Kompetenzbereich ändern sollte. Da taucht dann auch bald der Begriff der Steuerhoheit der Länder auf, das man damals allerdings nicht ernst genommen hat. Ich habe auch gewisse politische Erfahrungen zu diesem Gebiet, ich kann nur sagen, was die Motive waren. Für mich war eine der köstlichsten Diskussionen in diesem Land die Mitte der 80er-Jahre beginnende Forderung der Verländerung des Denkmalschutzes. Es gab in diesen Forderungsprogrammen der Bundesländer die Vorstellung, den Denkmalschutz zu verländern. Ich habe das rational nie verstanden, denn der Bund hat die großen Denkmalschutzaktivitäten der Klöster, der Stifte und der Länder alle unterstützt. Und dann hat mir einmal ein Insider der Länder gesagt, die Ursache, warum diese Forderung aufgestellt wurde, war, ich nenne das Bundesland nicht, weil sich in einem westlichen Bundesland die Regierung mit den Landeskonservator nicht vertragen hat. Es war die persönliche Gegnerschaft, die letztlich in der Forderung einer Kompetenzänderung ihren Ausdruck gefunden hat. Diese Länderprogramme, Forderungsprogramme der Länder, haben eine gewisse Diskussion über den Föderalismus verleben, aber sie sind in ihren Bemühungen eigentlich bis heute erfolglos gewesen. Ich möchte nur im Anschluss an Frau Hiltgartner zwei Dinge sagen. Ich glaube, wir müssen uns hier auch in den Modellen modernisieren, in der Verteilung zwischen Kompetenzen. Wir denken noch immer im Jahr 1920, Gesetzgebung Bund, Vollziehung Länder, Grundsatzgesetzgebung, das hat nie funktioniert, weil der Bund in der Grundsatzgesetzgebung schon all das hineingeschrieben hat, was eigentlich auch in die Ausführungsgesetzgebung gehört hätte. Wir brauchen neue Modelle. In anderen Ländern werden sie diskutiert. Es geht um die Frage, ob es sinnvoll wäre, eine Grenzziehung zu machen zwischen Gemeinschaftsaufgaben, zwischen Rahmengesetzen, das Richtlinienmodell der Europäischen Union ist hier etwas durchaus Überlegenswertes, wo quasi das Ziel vorgegeben wird, aber die Methode und die Art der Umsetzung dem Mitgliedsstaat obliegt. Wir haben zwar seit dem Jahr 1974 die Möglichkeit, Art. 15a-Verbindungen abzuschließen, aber viel hat uns das nicht gebracht. Eine der bedeutendsten war vor Jahren der KRAZAF – Krankenanstalten-Zusammenarbeits-Fonds, von dem ist man dann aber wieder weggegangen. Diese B-VG-15a-Verbindungen sind zwar ein gewisser Ausdruck eines kooperativen Föderalismus, aber sie sind nicht wirklich das, was einem Bundesstaat eine neue Dynamik gibt. Ich möchte in diesem Zusammenhang bemerken, dass natürlich auch diese Aufgabenverteilungsfrage mit einer Vereinfachungsdiskussion verbunden ist. Auch die wird auf der politischen Ebene immer angekündigt, aber sie ist bis heute nicht geführt worden.

Lassen Sie mich das an einem Beispiel illustrieren, das Ihnen vielleicht sogar aus eigener Erfahrung bekannt ist. Es sind das Förderungswesen und der Förderungswildwuchs. Es ist

kein Zufall, dass die Zyniker in den Föderalismusdiskussionen immer vom „Förderalismus“ sprechen, es geht aber viel mehr um die Tatsache, dass wir heute in einem System leben, das durch die Förderung der öffentlichen Hand entscheidend bestimmt wird. Wir haben nicht nur 3 sondern 4 Ebenen: die Europäische Union, den Nationalstaat, die subnationale Ebene und das geht hinunter bis zur territorialen Ebene. Und das sind immerhin Beträge. Österreich gibt jährlich 19 Mrd. Euro für direkte Förderungen aus. Es gibt seit langen Untersuchungen von Wirtschaftsexperten des WIFO, die sagen, dass sich 3,5-5 Mrd. Euro jährlich sofort einsparen ließen, indem man Mehrfachförderungen reduziert, Ineffizienz beseitigt usw. Allerdings hat man bis heute eine Grundvoraussetzung dafür nicht zustande gebracht, nämlich die Information über diesen Wildwuchs und dieses vielschichtige System. Die Debatten über die Transparenzdatenbank in Österreich sind ein herrliches Beispiel dafür, wie man eigentlich die Voraussetzungen für solche Maßnahmen verhindert.

Lassen Sie mich jetzt noch zur zweiten Frage übergehen, zur Frage der regionalen Repräsentanz der föderalen Interessen in einem Bundesstaat. Eines muss ich sagen, und das ist meine ganz persönliche Meinung, ich bin gegen einen reinen Vollzugsföderalismus. Das kann man natürlich machen, man kann sagen, die Gesetzgebung, die Normsetzung erfolgt durch die zentralstaatliche Ebene, die Länder sind ein dezentralisiertes System des Vollzugs. Das ist für mich aber nicht Föderalismus, ich würde ein solches System nicht als föderal bezeichnen, sondern Föderalismus im Sinne eines Gestaltungsföderalismus verlangt schon, dass es zumindest Segmente gibt, in denen auch die Länder, die Teile des Zentralstaates, quasi eine Normsetzungsbefugnis haben und auch selbst ihre generellen Normen bestimmen können. Von dem ausgehend muss man sagen, braucht es natürlich eine Repräsentanz der Länder auch im Bundesgesetzgebungsverfahren, das geschieht durch den Bundesrat. Es gibt seit der ersten großen Publikation Ende der 60er-Jahre, wo alle ehemaligen Vorschläge über die Reform des Bundesrates veröffentlicht wurden, in einer Salzburger Publikation, wo all das drinnen stand, was Sie in Ihrer Frage vorhin angesprochen haben, Bundesrat aufwerten oder abschaffen, das ist immer die Alternative. Wie kann man aufwerten? Wie kann man ersetzen? Da gab es großartige Vorschläge, die Kollegin Hiltgartner hat davon gesprochen, einer der Vorschläge war, den Bundesrat durch die Landeshauptleuterkonferenz zu ersetzen. Das wäre die Realverfassung, das war einer der Vorschläge. Dann gab es auch den Vorschlag, dem deutschen Beispiel folgend, den Bundesrat zur Repräsentanz der Länderexekutive zu machen. Im deutschen Bundesrat sitzen die Ministerpräsidenten der Länder. Dann gab es die Vorschläge anstelle des Bundesrates und seiner Mitwirkung alle neun Landtage miteinzubeziehen, ein höchst kompliziertes Verfahren. Aber das ist alles durchdiskutiert worden. Ich bin der Meinung, zum Bundesstaat gehört, und das würde Österreich gut tun, in der föderalen Repräsentanz der Ausdruck der Gleichheit, das heißt jedes Bundesland hat gleich viele Vertreter. Die Zusammensetzung des Bundesrates wie wir sie heute haben ist der klassische Parteikompromiss des Jahres 1920, zwischen Wien und den kleinsten Ländern ein System, wo der Bevölkerungsproporz die Repräsentanz bestimmt. Wenn wir 2 oder 3 Bundesräte pro Bundesland hätten, würde das gehen. Und die zweite Sache, die ich glaube, die eine Bedeutung

hat, ist die, dass Bundesräte direkt gewählt werden sollen. Es wäre eine Chance, das direktdemokratische Element und auch die Repräsentation durch das Landesvolk verstärkt zur Geltung zu bringen. Beides ist diskutiert worden, der Bundesrat hat immer eine ganz andere Bedeutung gehabt, ich erinnere mich noch, in den 60er- und 70er-Jahren war der Bundesrat immer die Durchlaufstation für eine höhere Karriere im Nationalrat. Heute sitzen die Interessenten im Wartesaal und kommen nicht mehr hinauf. Also auch diese Funktion ist weitgehend verloren gegangen. Wobei es auch Modelle gibt, die dem Bundesrat eine echte Kontrollfunktion zusprechen, das könnte man alles machen, würde aber hier viel zu weit führen. Aber auch das wird eigentlich völlig tabuisiert. Denken Sie in der Diskussion der letzten 2 Wochen ist nicht einmal die Frage der Aufgabenverteilung thematisiert worden, geschweige denn die Repräsentanz der Länderinteressen, sondern es geht nur, und darauf komme ich jetzt zurück, um die Frage des Finanzausgleichs. Das ist die Stunde der Macht, wer also von dem Kuchen am meisten bekommt, ist der Gewinner. Wir haben ja nicht nur Lebenslügen, sondern wir haben auch Verfassungslügen. Und eine Verfassungslüge steht im Paragraph 2 des Finanzverfassungsgesetzes, wo es heißt: „Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.“ Also dieses Prinzip Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Kombination, verstanden auch als einheitlicher Finanzausgleich, wird überall verkündet, nur es findet nicht statt. Irgendjemand hat vorhin den Diskussionsbeitrag geliefert, dass man die Verfassung ändern müsste. Das ist schon richtig, aber als gelernter Österreicher müssen Sie in einer Dichotomie zwischen Nominal- und Realverfassung leben. Und unser ganzes Leben, unser politisches Leben, unser öffentliches Leben, unser staatsrechtliches Leben ist bestimmt durch diesen Dualismus. Und es gibt einen Finanzausgleich, es gibt auch einen grauen Finanzausgleich, es gibt einen stillen Finanzausgleich, es überschaut ja niemand mehr, es weiß auch niemand mehr, was sich an Transferzahlungen in der gesamten Summe verschiebt. Wenn das so weiter geht, es geht um denselben Stil, allein auch die Reaktion der Länder in der Frage der Steuerhoheit. Ich kann mich erinnern, vor Jahren haben schon die Landeshauptleute gesagt, dass das nicht in Frage kommt, jetzt freunden sie sich damit an. Der burgenländische Landeshauptmann hat unlängst bei einer Veranstaltung erklärt, dass man sehen wird, was uns der Finanzminister vorlegt. Das ist auch eine eigenartige Einstellung. Es wäre doch schön, wenn ein paar Bundesländer, wenn es alle neun wären, wäre es großartig, dem Schelling sagen, bitte das sind unsere Vorstellungen, so verstehen wir ein System der Steuerhoheit. Das hat auch die Schweizer Finanzministerin sehr schön gesagt. Ich weiß nicht, ob Sie es gelesen haben - ich glaube, gestern war in der Presse ein Interview -, ich zitiere das deshalb, weil mich die Einfachheit der Worte und der Darstellung fasziniert haben, das finden Sie bei einem österreichischen Politiker wenig. Da hat der Presseinterviewer sie gefragt, laut ‚World Economic Forum‘ liegt die Schweiz bei der Steuerbelastung auf Platz 37 von 148 Ländern. Österreich liegt auf Platz 122. Warum ist die Schweiz so viel genügsamer? Und jetzt kommt die Antwort der charmanten nüchternen Schweizer Dame: „Wir haben ein Steuersystem, das sehr gut funktioniert. Wir haben direkte

Steuern über alle 3 Ebenen, Gemeinde, Kanton und Bund und wir haben auch die Aufgabenzuteilung anders als in anderen Ländern möglichst nahe bei den Bürgern. So sind etwa die Bildung und die Sicherheit kantonale geregelt. Dadurch haben wir einen Wettbewerb zwischen den Kantonen in Bezug auf ihr Leistungsangebot und die Steuern, die dafür notwendig sind. Und das führt dazu, dass sich alle bei den Kosten nach unten orientieren.“ Das war die Antwort auf die erste Frage, völlig klar und präzise formuliert. Das kann man als Grundlage nehmen, so wie es da steht für eine österreichische Diskussion, wenn sie wirklich Interesse hätten, einigermaßen an der Schweiz, von der man glaube ich viel lernen kann, auch in der Gesamtheit des politischen Systems, sich zu orientieren. Das spielt aber offensichtlich keine Rolle, die Anzeichen, wie sie sich jetzt abspielen gehen eigentlich in eine ganz andere Richtung.

Lassen Sie mich zum Schluss aber noch auf einen Punkt zu sprechen kommen, den ich für sehr wichtig halte und von dem ich mir auch für die Zukunft ganz wesentlich Impulse erwarte, das ist die europäische Entwicklung. Es dauert, aber es zeigt sich immer stärker, dass die regionalen Strukturen und die Bedeutung der Regionen innerhalb der Europäischen Union doch an Gewicht gewinnen. Ich meine damit nicht nur das Förderungsverteilungssystem der EU hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion mit verschiedenen Fördereinheiten und Gebietseinheiten, sondern überhaupt ein regionales Grundverständnis. Das zeigt sich verschieden. Das zeigt sich, dass beispielsweise Institutionen wie der Ausschuss der Regionen zwar nicht die Bedeutung haben, die sie gerne wollen, aber dass Sie dort doch eine gewisse Lebendigkeit entdecken. Ich halte die transnationale Kooperation zwischen den Regionen für sehr wichtig. Und für Österreich als Bundesstaat ergibt sich zwangsläufig eine Identität zwischen dem Begriff der Region im Sinne der Europäischen Union und dem Begriff des Bundesstaates. Es ist ja kein Zufall, dass wir im Ausschuss der Regionen 12 Mitglieder haben, 9 aus den Ländern, 3 aus Städtebund und Gemeindebund, wobei, und das möchte ich auch noch hervorheben, das ist vielleicht heute noch nicht geschehen, dass der österreichische Föderalismus, und das gehört zu seinem Selbstverständnis und zur Selbstverständlichkeit, ein Drei-Ebenen-Föderalismus ist. Das war nicht immer so. Ich kann mich noch erinnern, in den 60er-Jahren, 70er-Jahren gab es eine Menge Diskussionen auch im Bundesparlament, wo gesagt wurde, Föderalismus ist Bund und Länder und nicht Gemeinden. In der Zwischenzeit ist diese 3-Ebenen-Struktur außer Streit gestellt, wir sind hier ein verfassungsrechtliches Vorbild. Es gibt keine andere europäische Verfassung, wo die Interessensvertretungen der Gemeinden, nämlich der Gemeindebund, und die der Städte, nämlich der österreichische Städtebund, sogar eine verfassungsrechtliche Verankerung haben. Also diese Struktur des Föderalismus wird natürlich auch bestimmend sein und sie findet in der EU auch eine immer stärkere Berücksichtigung, weil die sogenannte territoriale Ebene, die unterste Ebene, sich versucht immer stärker auch politisch zu artikulieren und zu kooperieren und es gibt eine Entwicklung, die glaube ich in Zukunft sehr bedeutend sein wird. Das ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen der Mitgliedsstaaten. Wir haben in Österreich das viel zitierte, aber auch bemerkenswerte Vorbild der gemeinsamen Region Südtirol, Nordtirol und

Trient mit einer gemeinsamen Vertretung in Brüssel, mit einem gemeinsamen Landtag. Die Europäische Union hat jetzt in Form der EVTZ – Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit – eine eigene institutionelle Grundlage für diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit geschaffen, so dass ich glaube, dass das Wirkungen hat. Ich war vor einem Jahr in Bozen bei einer Tagung, dort wurde deutlich, wie die Verbindungen eigentlich immer mehr zunehmen. Sie finden immer mehr institutionellen Niederschlag und das wird natürlich auch längerfristig von Bedeutung sein. Wir haben hier die Versuche. Im östlichen Teil von Österreich sind sie nicht ganz so erfolgreich, wir haben es ja mit dem pannonischen Raum versucht, mit den Tschechen ist es nicht immer leicht gewesen zu kooperieren, aber da ändern sich die Dinge und da kommen Dinge wirklich neu zustande. Ich glaube daher, dass diese Regionalismuskonzepte wichtig ist und jetzt bin ich eigentlich beim föderalistischen Reformproblem. Wir müssen auch in dieser Föderalismusdiskussion von dieser etwas hanebüchernen Form der Landtage wegkommen, sondern wir müssen versuchen, aus den Landtagen regionale Parlamente zu machen. Das bedeutet eine Änderung in einer mehrfachen Hinsicht, nicht nur Gesetzgeber, sondern vielmehr, und da finden Sie Beispiele aus anderen Ländern, dass diese Parlamente auch im Planungsprozess eine Bedeutung haben, dass sie Partner von einer wirtschaftlichen Planung, sozialer Kooperation usw. sind. Ich habe selber die Schwierigkeiten im Jahr 1988 erlebt, wo es eine Verfassungsnovelle in Österreich gegeben hat, wo man den Ländern für ihren Bereich die Möglichkeit eingeräumt hat, internationale Vereinbarungen abzuschließen. Bis dato durften die Niederösterreicher, Oberösterreicher, Tiroler alle keine Vereinbarung mit einer Nachbarregion abschließen. Seit damals gibt es das in der Verfassung. Eine ganz schwierige Geschichte ist das gewesen, ich kann mich noch an die Debatte erinnern, wie das gehen wird mit neun verschiedenen Außenpolitiken, aber es waren Ansätze da, die man weiterentwickeln kann. Also ich glaube, das wäre genau der Punkt, auf den man hinsteuern müsste.

Am Schluss möchte ich noch einmal einen Satz zur Methode dieser Diskussion sagen. Ich bin ja nicht eingeladen, um Ihnen einen Optimismus vorzutauschen, für den eigentlich kein Anlass besteht und wenn man jetzt sieht, wie die Diskussion des Finanzausgleichs wieder beginnt, genauso mit denselben Formen, kann man schon errechnen, was dabei herauskommen wird. Nur die Frage ist: Besteht überhaupt eine Chance, diesem Land ein neues föderalistisches Gesicht zu geben? Ich glaube, dass alle bisherigen Reformversuche schon allein vom Prozeduralen bestenfalls eine halbe Sache waren. Wir haben eine Vorliebe für Kommissionen und Ko-

mitees, es hat der Österreich-Konvent, der vor einigen Jahren existiert hat, hat eine Reihe von Vorschlägen gebracht. Damit lösen sie aber nicht die Föderalismusfrage. Der Impuls muss von oben kommen, nicht von unten. Und es gibt in Europa ein ganz gutes Beispiel, das ich gerne erwähne. Die Deutschen haben vor einigen Jahren eine Föderalismusreform durchgeführt, die doch einige Substanz hatte und die damit begann, dass sich Mitglieder der Bundesregierung mit den politischen Vertretern der Länder zusammengesetzt haben und in einem langfristigen Diskussionsprozess überhaupt einmal überlegt haben, was die Rahmenbedingungen sind, in denen eine solche Reform stattfinden kann. Das muss der Politiker mitdiskutieren. Da muss der Landeshauptmann selbst auch eine Meinung haben, nicht dauernd zu seinem Landesamtsdirektor hinüberschauen. Die Politisierung dieses Prozesses scheint mir das Wichtige zu sein. Was wird vom Bund heute erwartet? Es ist ja alles nur mehr Improvisation, nur mehr Krisenmanagement. Aber solange man nicht in der Lage ist, eine Zukunftsperspektive zu entwickeln, die auch einen Rahmen für eine Entwicklung gibt, kann das, und entschuldigen Sie, das ist jetzt sehr unwissenschaftlich formuliert, nichts werden. Und, Herr Kollege Getzner, ich komme nochmal auf das Motto dieser Tagung zurück, das R bei evolutionär haben Sie eingeklammert, aus guten Gründen, weil Österreich kein Land für Revolutionen ist. Bei Revolutionen fällt mir immer der berühmte Kaiser Ferdinand der Gütige ein, Ihnen wahrscheinlich auch. Als ihm sein Kammerdiener gemeldet hat, unten auf der Straße ist Revolution, hat er geantwortet: Dürfen sie denn das? Und das ist ein bisschen die österreichische Mentalität, darf man sich überhaupt gegen irgendetwas auflehnen? Wobei ich nicht zum Aufstand aufrufen möchte. Daher glaube ich, und deshalb habe ich aus dieser Tendenz auch den Vorschlag gemacht, dass man die Evolution natürlich fördern müsste, wie immer man sie definiert, ob man sie jetzt biologisch oder geisteswissenschaftlich definiert, man muss eine Orientierung haben, auf die man zugeht. Und dazu brauchen sie auch Leute, die immer, wenn sie vielleicht auch etwas anderes entscheiden für den Augenblick, diese Orientierung vor Augen haben. Und das ist das Bewusstsein, dass man vielleicht ein bisschen eine andere Dimension des österreichischen Föderalismus erzeugen kann, der dann eines Tages, wobei ich nicht weiß, wann dieser Tag sein wird, doch zu einer gewissen Wirkung führt. Denn ich glaube die Notwendigkeit ist für mich unbestritten. Der Föderalismus, so wie er heute existiert, ist kein Modernisierungskonzept, sondern eher ein Blockierungskonzept. Wir dürfen daher auch unter dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit dieser Anpassung gesellschaftlicher Entwicklungen diese Diskussion nie aus den Augen verlieren.