

Zahl: 002-0/20/686-2011

# **Protokoll**

## **Symposium „Landtage auf dem Weg in die Zukunft“**

**Donnerstag, 3. Februar 2011**

**Alte Residenz, Rittersaal, Residenzplatz, Salzburg**

### **Programm**

#### **Festliche Eröffnung des Symposiums**

##### **18.00 Uhr Begrüßung**

Landeshymne Salzburg

Landeshymne Burgenland

Landtagspräsident Ök.-Rat Simon Illmer, Salzburg

Landtagspräsident Gerhard Steier, Burgenland, Vorsitzender der Österreichischen Landtagspräsidentenkonferenz (1. Halbjahr 2011)

Musik

Präsident des Verfassungsgerichtshofes Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger

Landtagsdirektor Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Direktor des Instituts für Föderalismus:  
**„Föderalismus im 21. Jahrhundert“**

Musik

Festvortrag von Univ.-Prof. Dr. Max Haller, Universität Graz:

**„Die Zukunft der Regionen in Europa. Föderalismus und Dezentralisierung auf dem Prüfstand“**

Musik

Bundeshymne

Ausführende: Bläserquartett der Ortsmusikkapelle Elixhausen

Anschließend werden Erfrischungen in den Prunkräumen der Residenz gereicht.

**Freitag, 4. Februar 2011**

**Alte Residenz, Rittersaal, Residenzplatz, Salzburg**

## **Programm**

### **9.00 Uhr**

Präsident des Bundesrates, Gottfried Kneifel, Oberösterreich:

**„Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen Föderalismus und Globalisierung“**

Univ.-Prof. Dr. Harald Stolzlechner, Universität Salzburg, Rechtswissenschaftliche Fakultät:

**„Die Landtage der österreichischen Bundesländer und die österreichischen Rechtsfakultäten“**

## **Historisch-rechtshistorische Abteilung**

### **9.30 Uhr**

Moderation: HR Dr. Karl Edtstadler, Landtagsdirektor Salzburg

Univ.-Prof. Dr. Robert Kriechbaumer, Universität Salzburg:

**„1861, 1918, 1945 – Welches Österreich?“**

ao Univ.-Prof. Dr. Christian Neschwara, Universität Wien:

**„Die verfassungsrechtlichen Funktionen von Landtagen und Gesamtstaatsparlament. Ein Überblick der Entwicklung seit 1861.“**

Gelegenheit zur Nachfrage und zu Diskussionsbeiträgen

**11.00 Uhr** Kaffeepause

## **Verfassungstheoretische und verfassungspolitische Abteilung**

### **11.30 Uhr**

Moderation: Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Landtagsdirektor Voralberg

em. o. Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger, Universität Wien:

**„Der Bundesstaat im Zeitalter der europäischen Integration“**

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Universität Innsbruck:

**„Von der Bedeutung des Legislativföderalismus in Österreich und Europa“**

Gelegenheit zur Nachfrage und zu Diskussionsbeiträgen

**13.00 Uhr** Mittagserfrischungen

**13.30 Uhr**

Moderation: Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor Oberösterreich

Univ.-Prof. Dr. Barbara Leitl-Staudinger, Universität Linz:

**„Parlamentarische Kontrolle durch die Landtage – Bedeutung und Perspektiven“**

Univ.-Prof. Mag. Dr. Manfred Prisching, Universität Graz:

**„Megatrends – die Länder im integrierten Europa und in einer globalisierten Welt“**

Gelegenheit zur Nachfrage und zu Diskussionsbeiträgen

**15.00 Uhr** Ende der Veranstaltung

**Symposium**  
**"Landtage auf dem Weg in die Zukunft"**  
**3. und 4. Februar 2011 Salzburg**

**3.2.2011**  
**Beginn 18:00 Uhr**

**Landeshymne Salzburg**

**Landeshymne Burgenland**

**Landtagspräsident Ök.-Rat Simon Illmer:**

I.

Die Gegenwart ist die Brücke, welche die Vergangenheit mit der Zukunft verbindet. Das jetzt beginnende 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 "Februarpatent" 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 Föderalismusdebatte, die derzeit vor allem in den Medien, in der Wirtschaft, aber auch in verschiedensten gesellschaftspolitisch engagierten Kreisen geführt wird.

## II.

Der heute hier anwesende Präsident des Verfassungsgerichtshofes Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger hat in seinem Vortrag vor dem Niederösterreichischen Landtag am 28. Jänner 2004 wörtlich Folgendes gesagt. Ich zitiere:

"Es ist nicht richtig, dass Österreich und damit seine Bundesländer zu klein wären, um eine bundesstaatliche Struktur zu rechtfertigen". Zitat Ende.

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 Einwohnern aufweist – bei denselben Verfassungsstrukturen mit Abgeordnetenhaus, Senat und Direktwahl des Gouverneurs.

Ich darf noch ein weiteres Zitat von Präsident Holzinger bringen:

"Es widerspricht weiters allen Erfahrungstatsachen, dass in Österreich die Landesverwaltungen im Besonderen weniger leistungsfähig wären als die Bundesverwaltung."

Dies ist ein weiteres Argument gegen die Kritiker des Föderalismus, wonach die Länder zu wenig effizient und zu kostspielig wären.

Der ebenfalls hier heute anwesende Grazer Soziologe Univ.-Prof. Dr. Max Haller hat am 26. April 2001 in einer Fachtagung bestätigt, dass die Österreicher – auch im internationalen Vergleich – eine besonders hohe Identifikation mit ihren Bundesländern aufweist. Diese Identifikation hat auch eine wertvolle und wichtige Dimension für unser Gemeinwesen bis hin zur europäischen Integration.

Es lässt sich aus der Föderalismusdiskussion und -kritik klar erkennen, dass föderalistisch verfasste Staaten politisch deutlich erfolgreicher und stabiler sind als zentralistisch verfasste Staaten, so Max Haller.

## III.

Der Grund, warum ich einige inhaltliche Argumente an den Beginn meiner kurzen Grußadresse gestellt habe, ist der, zu unterstreichen, dass Österreich als Bundesstaat konzipiert ist und der Bundesstaat zu den "Baugesetzen - also neben Demokratie und Rechtsstaat – zu den Grund-

prinzipien dieses Staates zählt, die Länder sind mit Staatsqualität und damit auch die Landtage samt eigener Gesetzgebungskompetenz politisch sinnvoll, zweckmäßig und nützlich. Es ist auch zu billig, gerade in der heutigen Reformdiskussion etwa über Schule und Bildung, Spitäler und andere Bereiche den Ländern die Schuld für Versäumnisse zuzuschieben. Handelt es sich doch meist bei diesen Angelegenheiten um Themen, die symbolisch für mangelnden Reformwillen stehen, aber doch größtenteils im Verantwortungsbereich des Bundes liegen.

#### IV.

Nach diesem kurzen Ausflug in die Bundesstaatsdebatte, die Darstellungen sind natürlich unvollständig und nur beispielhaft, kehre ich zur heutigen Tagung zurück.

Ich danke der Frau Landtagspräsidentin von Vorarlberg und den Herren Landtagspräsidenten aller anderen Bundesländer sowie dem Institut für Föderalismus für die Trägerschaft dieses Symposiums. Es konnten hierfür herausragende Referenten gefunden werden. Die Entwicklung des Themas ist auch ein gelungenes Beispiel dafür, wie durch wechselseitige Kritik und Erörterung in der Landtagspräsidenten-Konferenz aus einem ursprünglich historischen Ansatz eine zukunftsweisende Themenstellung entstand.

Ich danke Herrn Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger für seinen fachkundigen Rat.

Ich danke weiters dem Herrn Präsidenten des Bundesrates Gottfried Kneifel, Herrn Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Dr. Gerhart Holzinger, den Damen und Herren Professoren Max Haller, Harald Stolzlechner, Robert Kriechbaumer, Christian Neschwara, Theo Öhlinger, Anna Gamper, Barbara Leitl-Staudinger und Manfred Prisching für die Bereitschaft, hier zu referieren.

#### V.

Die heute beginnende Tagung soll auch einen wertvollen Impuls für den Föderalismus und den Bundesstaat liefern:

- Für einen funktionierenden Bundesstaat genügen nicht nur rechtstechnische und rechtsorganisatorische Vorschriften. Es geht auch um das allgemeine Bewusstsein, das ein Gemein- und Staatswesen prägt. Es geht um das Engagement gesellschaftlicher Gruppierungen; auch um die Zusammengehörigkeit sehr unterschiedlicher Länder und Strukturen mit unterschiedlichen Interessen; ja auch um die Zusammengehörigkeit einzelner Bevölkerungsgruppen!

- es geht um die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger im Staat – um es auf "neudeutsch" zu sagen, um die Partizipation, also die Möglichkeit der politischen Mitgestaltung. Mit dem Bundesstaat können Prinzipien, wie "Gewaltenteilung", "Subsidiarität", "Bürgernähe" und "Transparenz" besser verwirklicht und wahrgenommen werden als in zentralistisch organisierten Staatsgefügen.

Dass das alles gelebt werden kann, dafür stehen der Bundesstaat und die Bundesländer.

Und noch ein Gedanke für die Zukunft: Niemand bezweifelt die Notwendigkeit von Reformen. Gerade die gescheiterten Reformbemühungen im Zusammenhang mit dem Bundesstaat, wie etwa die "Bundesstaatsreform", der Österreich-Konvent, die Nicht-Umsetzung des Perchtoldsdorfer Abkommens aus Anlass des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union und die offenkundige Unmöglichkeit, auch nur kleine Verwaltungsreformen umzusetzen, beweisen die Notwendigkeit eines neuen Anschubs. Ich wünsche mir allerdings von dieser Reform keine Länderfeindlichkeit, sondern die Fortsetzung der Tradition, dass dieser Staat durch die Initiative der Länder sowohl in der Ersten als auch in der Zweiten Republik geschaffen wurde.

Ich wünsche mir eine Reform, die die Länder stärkt – auch in einem immer mehr integrierten Europa.

## VI.

Zum Abschluss möchte ich Sie, sehr geehrte Damen und Herren, nochmals hier in der alten fürsterzbischöflichen Residenz herzlich begrüßen.

Ich freue mich, dass unter Ihnen sich – mit der Ausnahme von Wien – alle Landtagspräsidentinnen und -präsidenten, Frau Bernadette Mennel (Vorarlberg), und die Herren Gerhard Steier (Burgenland), Josef Lobnig (Kärnten), Hans Penz (Niederösterreich), Friedrich Bernhofer (Oberösterreich), Manfred Wegscheider (Steiermark) und Herwig van Staa (Tirol) befinden. Für Wien sind in persönlicher Vertretung des Landtagspräsidenten Frau Dritte Präsidentin Marianne Klicka aber auch Herr Zweiter Präsident Johann Herzog anwesend.

Mein besonderer Gruß gilt den zahlreichen Damen und Herren VizepräsidentInnen, Klubobleuten und Abgeordneten aus verschiedensten Bundesländern einschließlich Südtirol.

Mit ihnen begrüße ich aus Salzburg Herrn Landeshauptmann-Stellvertreter Dr. Wilfried Haslauer und Frau Zweite Präsidentin Gudrun Mosler-Törnström sowie Herrn Landesamtsdirektor Hof-

rat Dr. Christian Marckhgott. Mein Gruß gilt auch dem weiteren Mitveranstalter, dem Institut für Föderalismus, namentlich in der Person von Herrn Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger.

Einen besonderen Gruß entbiete ich dem Herrn Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger. Seine Äußerungen in der Öffentlichkeit sind unbeschadet der Judikatur eine stete Mahnung in verfassungsrechtlichen Angelegenheiten, die wir ernst nehmen sollen.

Mit dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes grüße ich alle Vortragenden.

Ich bedanke mich für die Anwesenheit so vieler herausragender Experten: Landesrechnungshofdirektoren, Landtagsdirektoren aus Österreich, Rheinland-Pfalz, Bayern und Sachsen, im Besonderen auch Frau Bundesratsdirektorin, Experten der Verfassungsdienste und Interessensvertretungen, der Landesarchive, Behördenvertreter usw. Besonders hervorheben möchte ich die Anwesenheit des Rektors unserer Universität Salzburg, Rektor Univ.-Prof. Dr. Heinrich Schmidinger, und die Präsidenten der Wirtschaftskammer Julius Schmalz und der Landwirtschaftskammer Franz Eßl.

Und vor allem bedanke ich mich bei Ihnen allen, sehr geehrte Damen und Herren, die Sie aus Überzeugung dem Föderalismus Ihre Aufmerksamkeit widmen.

Abschließend gilt mein besonderer Gruß Herrn Präsidenten des Bundesrates, Gottfried Kneifel, der leider etwas später kommen wird, aber heute noch in Salzburg eintreffen wird.

## VII.

Möge dieses Symposium uns einen Schritt näher bringen zu einer Stärkung des Bundesstaates mit seinen Ländern und Landtagen im Sinne von

- mehr Klarheit der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern,
- im Sinne von mehr zugemessener Verantwortung an die Länder und
- zum Wohle der Bevölkerung und für mehr Bürgernähe in diesem Staate.

Das alles soll auch dem politischen Frieden in diesem Lande, in diesem Staate dienen. In diesem Sinne darf ich Sie noch alle nochmals herzlich willkommen heißen in der Salzburger Residenz. (Beifall)

**Landtagspräsident Gerhard Steier, Burgenland, Vorsitzender der Österreichischen Landtagspräsidentenkonferenz:**

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Geschätzte Symposiums-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer! Ein herzliches Willkommen meinerseits.

Als Vorsitzender der Konferenz der Österreichischen Landtagspräsidenten ist es für mich eine besondere Ehre und Auszeichnung, Sie alle bei diesem Symposium begrüßen zu dürfen. Mein besonderes Kompliment für die ausgezeichnete Vorbereitung dieser Veranstaltung gilt unserem Gastgeber, dem Salzburger Landtagspräsidenten Ök.-Rat Simon Illmer und dem Herrn Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edtstadler, aber auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die diese Tagung ermöglicht haben. Herzlichen Dank! (Beifall)

Es bedarf mit Sicherheit viel Arbeit und Organisation, um ein Symposium wie dieses, das von allen österreichischen Landtagspräsidenten und dem Institut für Föderalismusforschung getragen wird, mit exzellenten Vortragenden auf die Bühne zu stellen. Dafür nochmals ein herzliches Dankeschön!

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Lassen Sie mich gleich zu Beginn einige Gedanken zum Thema formulieren. Mit dem Februarpatent von 1861, das heute 150 Jahre später mit den Anlass für dieses Symposium bildet, wurde eine neue Verfassung in der Monarchie mit neuen Landtagen und deren Vertretung im Abgeordnetenhaus des Reichsrates erlassen. Dieses Februarpatent 1861 bildete auch die Grundlage der Dezemberverfassung von 1867, die für die nicht ungarischen Länder der Habsburger Monarchie bis 1918 in Kraft blieb.

Für das Burgenland, das ja bekanntlich bis 1921 Teil der Ungarischen Reichshälfte war, war vor allem deshalb eine Sondersituation gegeben, weil das Februarpatent von den Ungarn als zu zentralistisch abgelehnt und die Abgeordnetenversammlung von Ungarn nicht beschickt wurde.

Ich darf in diesem Zusammenhang auch darauf verweisen, dass das Burgenland heuer sein 90-jähriges Bestandsjubiläum feiert, wozu die Grundlagen am 15. Jänner 1921 mit dem Bundesverfassungsgesetz gelegt wurden.

Die nähere Darstellung und die Untersuchungen über das Februarpatent von 1861 möchte ich den morgigen Vortragenden und Referenten überlassen, und ich freue mich heute schon auf deren Ausführungen.

Für mich selbst stellt aber das Februarpatent 1861 einen weiteren Schritt hin zu einem föderalistischen Staatsaufbau dar, womit ich auch schon zum eigentlichen Thema dieses Symposiums, nämlich "Landtage auf dem Weg in die Zukunft" kommen möchte.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Gerade in unserer heutigen globalisierten Zeit und dem gemeinsamen Europa mit 500 Millionen Einwohnern kommt dem Föderalismus in einer modernen Ausführung eine immer größere Bedeutung zu, nämlich für den sozialen Frieden und Wohlstand in unserer Gesellschaft Sorge zu tragen. Aber nicht nur dafür. Es geht auch um regionale Identitäten, die zu erhalten sind, um die zunehmende Verlagerung der nationalen Gesetzgebung auf die europäische Ebene ausdrücklich kompensieren zu können.

Es ist wohl eine Selbstverständlichkeit, dass Staaten und auch die Europäische Union nicht als Selbstzweck agieren, sondern bei ihrem Tun immer das Wohl ihrer BürgerInnen und deren Bedürfnisse im Auge behalten müssen. Daher die Frage: Wer wäre wohl prädestinierter dafür, die je nach Regionen vollkommen unterschiedlichen Anliegen der Menschen festzustellen und zu vertreten, als überschaubare regionale Strukturen?

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Diese Notwendigkeit erkennend, haben im heutigen großen Europa ehemalige Zentralstaaten wie England, Belgien, Spanien und Italien, um hier nur einige zu nennen, zu föderalen Strukturen unterschiedlicher Ausprägung gefunden. Man kann sagen, sie haben sich ein Vorbild an der Schweiz, Österreich und Deutschland genommen, um besser auf regionale Bedürfnisse im großen europäischen Kontext aber auch innerhalb des Nationalstaates reagieren zu können.

Auch die Europäische Union hat dies erkannt und mit der Stärkung der Kompetenzen des Ausschusses der Regionen und der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips richtige und einschneidende Schritte gesetzt.

Mit einem Föderalismus moderner Art sind untrennbar selbständige Gesetzgebungskompetenzen und autonome Regierungsformen im Sinne einer wohl verstandenen Subsidiarität verbunden.

Die Wurzeln unseres sozialen Friedens liegen nicht zuletzt in der föderalen Struktur in Österreich, die zwar historisch, wie diese Veranstaltung zeigen wird, gewachsen aber in der heutigen Zeit von immenser Bedeutung ist. Wie gesagt: Die Bedürfnisse der BürgerInnen zu kennen und deren Interessen, sei es im Land, sei es im Bund oder sei es auf europäischer Ebene zu vertreten und Lösungen für Probleme zu finden - das verstehe ich unter einem modernen Föderalis-

mus.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Lassen Sie mich anhand einiger Beispiele erläutern, was ich damit meine: Für uns BurgenländerInnen stellt der Lawinenschutz kein alltägliches Problem dar, das es vorsorglich zu lösen gilt. Umgekehrt aber wird die westlichen Bundesländer der Wasserstand des Neusiedlersees nur am Rande tangieren. Aber für die BewohnerInnen der jeweiligen betroffenen Gebiete ist jedoch die Problemlösung von existenzieller und essentieller Bedeutung. Ebenso verhält es sich auf nationaler Ebene: Uns ÖsterreicherInnen interessieren Fischfangquoten im Atlantik und im Mittelmeer mit Sicherheit nur am Rande, während der Transitverkehr durch Mitteleuropa zum Beispiel in Portugal nur ein Orchideenthema darstellt.

Föderalismus beinhaltet demnach als Alternative zum Zentralismus auch die Möglichkeit, dass der Staat in den Bundesländern lebt.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Meines Erachtens wäre es zum Beispiel undenkbar gewesen - und dafür möchte ich heute auch ausdrücklich allen Bundesländern Dank sagen, aber natürlich auch der Bundesregierung -, das gesamte Burgenland anlässlich des EU-Beitritts Österreichs als Ziel-I-Gebiet darzustellen, wären wir 1995 nur von einer Zentrale aus gesteuert gewesen. Die Bedeutung dieses Schrittes, abzulesen an der heutigen Entwicklung im Kaufkraftbereich, im Wirtschaftsbereich, in der Beschäftigung, aber auch an der erfreulichen Siedlungstätigkeit sowie der guten Nachbarschaft zu angrenzenden Regionen, und das alles, trotz einer intensiv spürbaren Nähe zum Großraum Wien, kann man nicht hoch genug bewerten.

Föderalismus ist demgemäß die Möglichkeit, relativ autonom Lebensumstände, Infrastruktur sowie kulturelle, soziale und landschaftliche Entwicklungen zu betreiben. So wie die Länder Salzburg, Tirol und Kärnten um den Nationalpark Hohe Tauern oder im Falle von Oberösterreich um den Nationalpark Kalkhochalpen erfolgreich bemüht waren, so hat das Burgenland mit einer völlig anderen Landschaft und Topographie mit der Orientierung Richtung Ungarn den Nationalpark Fertöd/Neusiedlersee entwickelt.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Bundesstaat bedeutet für mich auch, dass die Länder in eigener Verantwortung über ihre Landtage als demokratisch legitimierte Organe ihre speziellen landespolitischen Akzente setzen. Klar ist, das öffentliche Leben wird heute vom Bundesstaat ebenso geprägt wie etwa von der Sozialpartnerschaft. Und beides schätzen und honorieren wir.

Lassen Sie uns aber auch ein eindeutiges Bekenntnis zum Föderalismus ablegen. Ein moder-

ner Föderalismus bedeutet, wie ich schon ausgeführt habe und das Institut für Föderalismusforschung auch definiert: Bürgernähe, Effizienz, Innovation, Vielfalt, Kooperation, Flexibilität - die wir als Länder in Krisenzeiten jetzt mehr als bewiesen haben - und vor allem Demokratie und sozialen Frieden.

In diesem Sinne hat auch die gemeinsame österreichisch-deutsche Präsidentenkonferenz die Tagung im Juni dieses Jahres unter das Leitthema „Starke Länder in einem starken Europa“ gestellt.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich erwarte mir von den Vorträgen bei diesem Symposium wirklich wertvolle Impulse zu Gunsten und im Interesse des Bundesstaates. Abschließend bedanke ich mich nochmals recht herzlich auch in meiner Eigenschaft als Vorsitzender der Österreichischen Landtagspräsidentenkonferenz für Ihre Teilnahme und wünsche uns allen einen fruchtbringenden und erfolgreichen Tagungsverlauf. Herzlichen Dank! (Beifall)

**Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger, Präsident des Verfassungsgerichtshofes:**

Vielen Dank für die Einladung, im Rahmen der festlichen Eröffnung des Symposiums "Landtage auf dem Weg in die Zukunft" als Präsident des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) Grußworte zu sprechen. Ich bin dieser Einladung, hierher nach Salzburg zu kommen, sehr gerne gefolgt.

Zum einen - erlauben Sie mir diese sehr persönliche Bemerkung -, weil mich mit dieser Stadt sehr viel verbindet. Ich habe als junger Mensch rund 10 Jahre in Salzburg gelebt, hier meinen Wehrdienst als Einjährig Freiwilliger abgeleistet, dann an der hiesigen Paris-Lodron-Universität Rechtswissenschaften studiert und schließlich am Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht als Universitätsassistent bei meinem verehrten Lehrer Kurt Ringhofer die erste Station meines juristischen Berufsweges absolviert. Das heißt, ich verdanke dieser Stadt und vor allem der Universität hier in Salzburg sehr viel. Daher wird es Sie nicht überraschen, wenn ich sage, dass ich immer sehr gerne hierher zurückkomme.

Zum anderen - und damit bin ich mit meinen persönlichen Reminiszenzen schon am Ende! - bin ich der Einladung zu diesem Symposium auch deshalb gerne nachgekommen, weil mir die Thematik, die es hier zu behandeln gilt, besonders am Herzen liegt. Dabei geht es mir weniger um den historischen Anlass. Sich dazu zu äußern, gibt es Berufenere als mich. Mein Anliegen ist vielmehr die Gegenwart und vor allem die Zukunft der österreichischen Bundesstaatlichkeit, die - wie es in der

Einladung zu dieser Veranstaltung zu Recht heißt - in einigen ihrer Grundzüge letztlich auf das Februar-Patent 1861 zurückgeht.

## II.

Das Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 hat die nach dem Zerfall der österreichisch-ungarischen Monarchie gegründete Republik - dem Programmsatz<sup>1</sup> des Art. 2 B-VG zufolge - als Bundesstaat eingerichtet. Die Bundesstaatlichkeit bildet nach ständiger Rechtsprechung des VfGH und in dieser Hinsicht völlig übereinstimmender Lehre ein Grundprinzip unserer Bundesverfassung<sup>2</sup>. Im Besonderen folgt daraus, dass die Änderung wesentlicher Elemente dieses Grundprinzips - wozu insbesondere auch die eigenständige Landesgesetzgebung zählt - oder gar dessen Abschaffung eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeuten würde, die verfassungskonform nur im Wege einer Volksabstimmung herbeigeführt werden könnte.

Ich betone das vorweg und ganz besonders, weil daraus deutlich wird, dass Änderungen unserer Bundesverfassung, was deren bundesstaatliche Struktur anlangt, eben bestimmte Grenzen gesetzt sind.

Nun zählt es zu den Besonderheiten unserer Bundesverfassung, dass sie Österreich zwar einerseits als Bundesstaat einrichtet, andererseits aber einen deutlich zentralistischen Grundzug aufweist. Das wird deutlich: etwa in der vergleichsweise schwach ausgeprägten Verfassungsautonomie der österreichischen Länder, im Übergewicht des Bundes bei der Verteilung der Staatsaufgaben - vor allem auch in der Gesetzgebung -, weiters in der ausgeprägten Dominanz des Bundes in den finanziellen Angelegenheiten oder in der schwachen Stellung des Bundesrates in der Bundesgesetzgebung.

Dieser zentralistische Grundzug ist in erster Linie auf die verfassungspolitischen Gegebenheiten zur Zeit der Verfassungsentstehung zurückzuführen: Die unterschiedlichen staatsorganisatorischen Konzepte der damals maßgeblichen politischen Kräfte, der Christlichsozialen und der Großdeutschen - die für einen Bundesstaat eintraten - auf der einen Seite und der Sozialdemokraten - die einen Zentralstaat präferierten - auf der anderen Seite, zwangen in der Frage der Bundesstaatlichkeit zu einem Kompromiss<sup>3</sup>. Und eben dieser Kompromiss kommt in der Verfassung zum Ausdruck. Sie ist in dieser Hinsicht - salopp formuliert - "weder Fisch noch Fleisch".

<sup>1</sup> Kelsen/Froehlich/Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 1922, 66f.

<sup>2</sup> Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht<sup>2</sup>, Band 1, Rz 10.002.

<sup>3</sup> Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht<sup>2</sup>, Band 1, Rz 13.011; Weber, Föderalismus, in: Talos ua. (Hrsg), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933, 1995, 132f.

Das ist nun keineswegs bloß ein verfassungstheoretisches Problem. Das hat durchaus praktische, also auch verfassungspolitische Bedeutung! Dieser Kompromisscharakter der verfassungsrechtlichen Regelungen über den Bundesstaat, oder anders formuliert: die mangelnde Konsequenz bei der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses, führt geradezu zwangsläufig zu suboptimalen Ergebnissen, nämlich zu Doppelgleisigkeiten, Reibungsverlusten oder zur Disfunktionalität staatlicher Institutionen.

Es hat daher in der Vergangenheit immer wieder verfassungspolitische Bemühungen um eine Reform des Bund-Länder-Verhältnisses gegeben. Zu nennen sind hier vor allem: die so genannten Forderungsprogramme der Länder und die dazu ergangenen B-VG-Novellen in den 1970er und 1980er Jahren<sup>4</sup>, das Projekt einer "Strukturreform des Bundesstaates" in den 1990er Jahren<sup>5</sup>, die Reformvorschläge der Aufgabenreformkommission<sup>6</sup> zu Beginn der 2000-er Jahre und zuletzt der Österreich-Konvent<sup>7</sup>, der in den Jahren 2003 bis 2005 zahlreiche Vorschläge im Besonderen auch zur Reform des Bundesstaates ausgearbeitet hat. Auch in der derzeit aktuellen verfassungspolitischen Diskussion, die im Wesentlichen von staatsfinanziellen Überlegungen in Folge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise bestimmt ist, die im Jahr 2008 über uns hereingebrochen ist, spielt die Reform des Bund-Länder-Verhältnisses eine maßgebliche Rolle.

Wenn man die zugrunde liegenden Reformüberlegungen Revue passieren lässt, so fällt eines auf: Während bis in die 1990-er Jahre der Aspekt der Stärkung der Länderrechte - und damit der Bundesstaatlichkeit - im Vordergrund stand, ist es etwa um die Jahrtausendwende zu einem bemerkenswerten Paradigmenwechsel gekommen. Seither wird die verfassungspolitische Diskussion zunehmend von der Forderung nach stärkerer Zentralisierung bestimmt. Als Hauptmotive werden dabei genannt: Zum einen die Steigerung der Effizienz der staatlichen Organisation und damit der staatlichen Aufgabenbesorgung, sei es, um im verschärften Wettbewerb der Volkswirtschaften - Stichwort: Globalisierung - bestehen zu können, sei es um die prekäre staatsfinanzielle Situation im Gefolge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise bewältigen zu können. Und zum anderen: Die Notwendigkeit des Entfalls einer innerstaatlichen Ebene - eben jener der Länder - im Hinblick auf die mit dem österreichischen EU-Beitritt wirksam gewordene supranationale Ebene der EU.

---

<sup>4</sup> *Thanner*, Bundesstaatsreform und Forderungsprogramme der Bundesländer, in: Schambeck (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (2003), 283.

<sup>5</sup> *Holzinger*, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (2003), 265 ff.

<sup>6</sup> *Holzinger*, Der österreichische Bundesstaat und seine Reform, FS Schäffer (2006), 283 f.

<sup>7</sup> *Holzinger*, Sieben Thesen zum Österreich-Konvent, in: Hösele/Lopatka/Mantl/Prisching/Schilcher/Schnider (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2003, Verein für Steirische Politik und Zeitgeschichte: Graz 2004, 63.

Erlauben Sie mir, vor dem Hintergrund meiner jahrzehntelangen Erfahrung, insbesondere als seinerzeitiger Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt aber auch als Mitglied des Österreich-Konvents mit Fragen dieser Art, einige grundsätzliche Bemerkungen zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Reform des Bund-Länder-Verhältnisses, die ich thesenhaft formulieren möchte<sup>8</sup>:

1. Die österreichischen Bundesländer erfüllen, allein schon aus historischen Gründen, die ihnen größtenteils einen wesentlich längeren Bestand ausweisen, als der Republik selbst, eine ganz wichtige identitätsstiftende Funktion. Es wäre falsch, das gering zu schätzen oder als bloße Folklore abzutun. Hier geht es auch um Orientierung in einer sich rasch ändernden, zunehmend "globalisierten" Welt, in der die Menschen nach Orientierungspunkten suchen.
2. Wie Herr Landtagspräsident Illmer soeben ausgeführt hat, trifft es - und zwar auch im internationalen Vergleich - nicht zu, dass Österreich und damit seine Bundesländer zu klein wären, um eine bundesstaatliche Struktur zu rechtfertigen.
3. Der Bestand der Bundesländer ist ein wesentliches Element des bundesstaatlichen Grundprinzips der Bundesverfassung. Diesbezügliche Änderungen bedürften einer Mehrheit in einer Volksabstimmung. Diese zu erreichen, erscheint völlig unrealistisch.
4. Die österreichischen Bundesländer sind - im Großen und Ganzen - sehr gut funktionierende politische und administrative Einheiten. Einen signifikanten qualitativen Unterschied zwischen der Bundes- und der Länderebene vermag ich - wohlgemerkt: sowohl in demokratiepolitischer als auch in administrativer Hinsicht - nicht zu erkennen.
5. Es ist daher unberechtigt - wie es mitunter geschieht -, die Länder gleichsam generell zum "Sündenbock" für die Ineffizienz staatlicher Organisation und damit staatlichen Handelns zu stempeln.
6. Die Gründe dafür liegen tiefer: Sie sind - wie erwähnt - in der kompromisshaften verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses zu suchen. Diese Defizite zu überwinden, würde mutige und weiter reichende Reformschritte erfordern. Solche wären etwa die weitgehende Verlagerung der staatlichen Vollziehung auf die Länderebene, die Konzentration des Bundes auf gesamtstaatliche Steuerungs- und Koordinationsaufgaben oder der Ausbau der Steuerhoheit der Länder zur Eigenfinanzierung ihrer Aufgaben iS einer Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. In der Vergangenheit haben sich freilich solche weiterreichende Reformüberlegungen als nicht verwirklicht erwiesen.

---

<sup>8</sup> *Holzinger*, Sieben Thesen zum Österreich-Konvent, in: Hösele/Lopatka/Mantl/Prisching/Schilcher/Schnider (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2003, Verein für Steirische Politik und Zeitgeschichte, Graz 2004, 65.

7. Daher wäre es zweckmäßig, sich auf das - bei realistischer Betrachtung - Machbare zu konzentrieren: Auf den punktuellen Abbau spezifischer Doppelgleisigkeiten und Kompetenzüberschneidungen, wie sie insbesondere im Bereich des Schul- und des Gesundheitswesens bestehen, sowie auf die Schaffung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, die aus grundsätzlichen rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Erwägungen vorteilhaft wäre, aber auch unter dem Aspekt einer effizienten Staatsorganisation, weil damit im Bereich der Verwaltung der bestehende "Wildwuchs" von Sonderbehörden abgebaut und eine einfache und für den Bürger besser zu durchschauende Behördenorganisation geschaffen werden könnte.

### III.

Ich wünsche diesem Symposium einen erfolgreichen Verlauf!

**Landtagsdirektor Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Direktor des Instituts für Föderalismus:  
Föderalismus im 21. Jahrhundert - Effizienz und Verantwortung im modernen föderalistischen Staat**

#### ***1. Zur Einbegleitung: Einige zeitgenössische Missverständnisse über den Föderalismus***

Der Stand der gegenwärtigen Debatte über die Staatsorganisation in Österreich ist mit mehreren Zitaten zu veranschaulichen. Das erste: „Den Kommunismus haben wir überlebt; aber in diesem Föderalismus werden wir ersticken.“<sup>1</sup> Das zweite: „Alkoholausschank an Jugendliche ist z.B. Ländersache. Wenn man sieht, wie sich die G'schrappen ansaufen, dann haben die Länder nicht richtig gehandelt.“<sup>2</sup>

Bedenklich an der gegenwärtigen Diskussion ist nicht, dass der Föderalismus hinterfragt wird. Dies könnte grundsätzlich auch als Chance einer gesunden Selbstreflexion des politischen Systems gewertet werden. Auch die Wortwahl ist angesichts des in Österreich dominierenden Tons politischer Kommunikation, der sich selbst vermutlich als freimütig und nahe an den Menschen empfindet, nicht wirklich überraschend. Das Bedenkliche ist viel eher, dass solche Zitate von zwei Personen stammen, die sich wohl beide selbst als intellektuelle Protagonisten der Föderalismus-Diskussion verstehen, nämlich Claus Raidl und Hannes Androsch. Dieses Niveau des Diskurses über Föderalismus wurde allerdings jüngst durch folgendes im Rahmen einer Diskussion über das Anfang Jän-

<sup>1</sup> <http://derstandard.at/1291454658197/Kommentar-der-anderen-Foederalismus-als-Synonym-fuer-strukturelle-Feigheit>

<sup>2</sup> <http://www.oe24.at/oesterreich/politik/Androsch-startet-Bildungs-Volksbegehren/5090832>

ner dieses Jahres getöteten Kindes „Cain“ gefallenes Zitat getoppt: „Ich könnte überspitzt formulieren, Föderalismus tötet Kinder, aber das ist ein bisschen polemisch.“<sup>3</sup>

Ich werde in diesem Beitrag versuchen, derartigem unreflektiertem Föderalismus-Bashing das Modell eines Föderalismus entgegen zu halten, der in meinen Augen zukunftsfähig und auf der Höhe der Zeit ist.

## 2. Was ist überhaupt Föderalismus?

Föderalismus und Bundesstaat sind eng miteinander verwobene Begriffe, jedoch keine Synonyme.<sup>4</sup> Während „Föderalismus“ gleichsam multidisziplinäre Komponenten in sich birgt und unter juristischen<sup>5</sup>, politologischen<sup>6</sup>, historischen<sup>7</sup> und soziologischen<sup>8</sup> Aspekten betrachtet werden kann, ist der Bundesstaat seine staatsrechtliche, damit juristische Ausprägung.<sup>9</sup>

Die Staatstheorie unterscheidet trotz zunehmend schwierigeren Abgrenzungsproblemen und komplexeren Systemen jenseits des Nationalstaates den (föderalen) Bundesstaat noch immer vom (nicht-föderalen) dezentralisierten Einheitsstaat (hier als unitarischer Staat bezeichnet).<sup>10</sup> Mit dieser etwas groben Unterscheidung geht der Blick auf Differenzierungen verloren. Es gibt heute neben den klassischen Bundesstaaten zahlreiche weitere politische Systeme, die mehr oder weniger starke föderale Elemente aufweisen.

Es kann aber wohl ein gewisser „Common Sense“ dahingehend festgemacht werden, dass föderale Systeme folgende Eigenschaften aufweisen<sup>11</sup>:

- 1) die legislative und administrative Teilung der Kompetenzen (Kompetenzverteilung) zwischen dem „Bund“ und den „Gliedern“,

<sup>3</sup> <http://tv.orf.at/program/orf2/20110124/528121001/309726/>

<sup>4</sup> Siehe dazu *Pernthaler*, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union – 25 Grundsätze (2000), S. 3 ff.; *Gamper*, Staat und Verfassung<sup>2</sup> (2010), S. 82 ff..

<sup>5</sup> Die juristische Betrachtungsweise ist eine normative. Sie untersucht die rechtlichen Strukturen und systematisiert sie.

<sup>6</sup> Ein Beispiel für eine politologische Betrachtungsweise ist die Untersuchung des Parteienwettstreites auf den verschiedenen Ebenen des Staates und des Verhältnisses der zentralen Parteiorganisationen zu ihren territorialen Organisationen.

<sup>7</sup> Die historische Betrachtungsweise untersucht das Phänomen Föderalismus in seinen verschiedenen historischen Ausprägungen, die zum Teil bis in die Antike zurückreichen.

<sup>8</sup> Föderalismus wird in der soziologischen Perspektive als Funktion gesellschaftlicher Verhältnisse betrachtet. Es existieren ethnische, religiöse, sprachliche, sozioökonomische Unterschiede, die politisch mobilisiert werden, mit der Folge, dass die Gesellschaft als fragmentiert erscheint, wobei die jeweiligen sozialen Gruppen territorial konzentriert sind. Heterogene Gesellschaften führen demnach in der Tendenz zu Föderalismus, homogene Gesellschaften zu Unitarismus.

<sup>9</sup> *Pernthaler*, 25 Grundsätze, S. 7; *Gamper*, Staat und Verfassung, S. 84. Zur Vielschichtigkeit des Föderalismusbegriffs siehe auch *Gamper*, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit (2004), S. 15 ff..

<sup>10</sup> Vgl. *Pernthaler*, 25 Grundsätze, 10f; *Gamper*, Staat und Verfassung, S. 84.

<sup>11</sup> Siehe dazu etwa *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004), S. 299; *Gamper*, Staat und Verfassung, S. 88 ff.; *Sturm*, Föderalismus (2010), S. 35 ff.; *Anderson*, Föderalismus (2008), S. 16 f..

- 2) die Mitwirkung der „Glieder“ an der Gesetzgebung des „Bundes“ (und wohl auch der EU) („Bundesrat“),
- 3) die institutionelle Autonomie der „Glieder“, ihre eigene Organisation und ihre politischen Institutionen festzulegen (Verfassungsautonomie)
- 4) die eigenständige Finanzhoheit der „Glieder“ (Budgethoheit)

Diese vier Kriterien sind in den föderalen Systemen der Welt in sehr unterschiedlicher Weise ausgeprägt, aber – von einigen Ausnahmen abgesehen - überall vorhanden.

Den Kern jedes föderalen Systems bildet seine Autonomie in der inhaltlichen Gestaltung bestimmter Aufgaben (Kompetenzen und Finanzen). Insoweit unterscheidet sich ein föderales System prinzipiell von einem solchen, das lediglich administrative Aufgaben dezentralisiert. Im letzteren Fall erhalten die Untergliederungen ein „right to act“, im ersteren Fall verfügen sie über ein „right to decide“.

Auch und gerade im modernen Staat ist das „right to decide“ untrennbar mit der Existenz von Gesetzgebungshoheit und mit der eigenständigen Finanzhoheit verbunden. Wichtige politische Entscheidungen erfordern im demokratischen Rechtsstaat entsprechende gesetzliche Grundlagen und die budgetäre Kontrolle durch das Parlament.

Ich stelle daher folgende These 1 auf: Ohne echte Gesetzgebungs- und Budgethoheit gibt es auch und gerade im 21. Jahrhundert keinen Föderalismus. Ein solcher wird – nur der Vollständigkeit halber gesagt – auch nicht durch einen Generallandtag hergestellt, der eine einheitliche Landesgesetzgebung – schon der Begriff ist ein Widerspruch in sich selbst – herstellen soll. Man sollte hier nicht modernistisch sein wollenden Trugschlüssen erliegen.

### **3. Was kann Föderalismus?**

Sowohl die Föderalismustheorie als auch die Sozialwissenschaften erblicken die Vorzüge des Bundesstaates in der Möglichkeit, durch eine zweckmäßige Verteilung von Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten auf mehrere Ebenen des Staates eine effizientere Erfüllung der Staatsaufgaben zu bewirken, als dies ein unitarisches System kann.<sup>12</sup> Die Aufteilung der Staatsgewalt auf die verschiedenen Ebenen bricht die Dominanz zentraler Macht. Die demokratischen Beteiligungschancen der Bürgerinnen und Bürger werden erweitert.<sup>13</sup>

Wesentliches Strukturmerkmal des Föderalismus ist die Unterschiedlichkeit der Rechtsordnungen der Gliedstaaten und des Bundes, die zu Innovationen und wechselseitigem Lernen sowie einem befruchtenden Wettbewerb führt.

<sup>12</sup> Dazu mit weiteren Nachweisen *Bußjäger*, Homogenität und Differenz (2006), S. 35 ff..

<sup>13</sup> *Bußjäger*, Homogenität und Differenz, S. 41 ff..

Föderale Systeme, in denen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten gut austariert sind, sind von einer zurückhaltenderen Staatstätigkeit geprägt als zentralistische Systeme.<sup>14</sup> Mit anderen Worten: Bürgernahe Entscheidungsträger sind vorsichtiger bei der Übernahme neuer Staatsaufgaben.

Es ist die eigenständige Gestaltungsfähigkeit der Glieder, in deren Kristallisationspunkt die Parlamente stehen, die das Potenzial des Föderalismus darstellen. Es setzt jedoch die Bereitschaft der Parlamente, eigene Wege zu gehen und dafür auch die Verantwortung zu tragen, voraus.

#### **4. Föderalismus und Europa**

Das in Art. 5 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip ist das Stichwort, das zur Frage der Verträglichkeit von Föderalismus mit „Europa“ überleitet. Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hat die Rahmenbedingungen für den österreichischen Bundesstaat grundlegend verändert. Trotzdem: Die prinzipiellen Vorteile des föderalen Systems werden auch durch die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union, die sich selbst in einem wenig gesteuerten Prozess zu einem föderalen System *sui generis* entwickelt hat, nicht in Frage gestellt. Die Europäische „Verfassung“, wenn man den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) als solche bezeichnen will, geht explizit und implizit von einem Mehrebenensystem aus, in welchem zwar die Mitgliedstaaten (noch immer) eine zentrale Rolle einnehmen, die Art und Weise ihrer internen Strukturierung aber ihnen selbst überlassen wird.

Die Verflechtung der vier Entscheidungsebenen Europäische Union, Bund, Regionen und Gemeinden) erfordert jedoch, darüber nachzudenken, inwieweit die verschiedenen Rechtsordnungen möglichst optimal aufeinander abzustimmen sind.

An dieser Stelle ist die zweite zentrale Aussage zu treffen: Die Auffassung, es ließen sich die Staatsaufgaben in Europa problemlos ausschließlich einer spezifischen Ebene zuordnen, war bereits in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, ist aber längstens seit dem 21. Jahrhundert eine Illusion. Die Europäische Verfassungsordnung teilt diese Illusion auch gar nicht. Ihre Kompetenzverteilung ist im Grunde ein sehr grobes Modell bestehend aus drei großen Säulen, nämlich der ausschließlichen EU-Kompetenzen, der gemeinsamen Kompetenzen mit einer Art konkurrierenden Gesetzgebung zugunsten der Europäischen Union, die inhaltlich die umfangreichste ist, und einer Säule mit ausschließlichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Dazu kommen dann noch die weniger bedeutsamen, sogenannten unterstützenden Kompetenzen.<sup>15</sup> Die Kompetenzfelder sind breit formuliert und erlauben einen beträchtlichen Interpretationsspielraum. Von einer trennschar-

<sup>14</sup> Siehe etwa *Obinger*, Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, Politische Vierteljahresschrift 2002, S. 262; *Castles/Obinger/Leibfried*, Bremst der Föderalismus den Leviathan? Bundesstaat und Sozialstaat im internationalen Vergleich 1880 – 2005, Politische Vierteljahresschrift 2005, S. 222 ff..

<sup>15</sup> Dazu näher *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon (2010), S. 186 ff..

fen, transparenten Aufgabenverteilung ist die Europäische Union meilenweit entfernt. Diese Intransparenz mag man bedauern, moderner Föderalismus ist unter den gegebenen Umständen nicht anders funktionsfähig. Staatsaufgaben erweisen sich zunehmend als Europa-Aufgaben, was nicht bedeutet, dass sie etwa nur von der Union wahrzunehmen wären. Vielmehr trägt mehr oder weniger jede Ebene, Gesundheit und Bildung sind dafür Beispiele, ihren Beitrag.

### **5. Skizze eines zukunftsfähigen Föderalismus in Österreich**

Der österreichische Bundesstaat realisiert die Vorzüge eines föderalen Systems nur unzureichend. Die Kompetenzen sind unnötig zersplittert, die Länder wären in vielen Bereichen völlig marginalisiert, gäbe es nicht das Instrument der Privatwirtschaftsverwaltung, mittels welcher die Länder erst eigentlich eine eigenständige Politik betreiben können. Entgegen vieler Ansätze der Vergangenheit besteht jedoch das vorrangige Problem nicht in der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten. Der bestehende Zentralisierungsgrad schlägt sich vor allem in der Vollziehung negativ nieder. Nicht nur, dass seit jeher eine bunte Behördenlandschaft des Bundes in den Ländern das Konzept der integrierten „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“ aushöhlt, die Erzielung von Synergien erschwert und Desintegration der Verwaltung fördert: Immer mehr Staatsaufgaben wurden und werden durch eigene Bundesbehörden erledigt und die mittelbare Bundesverwaltung, die vom Verfassungsgerichtshof zu einem wesentlichen Bestandteil des bundesstaatlichen Prinzips gerechnet wird, vom Regelfall zum Ausnahmefall gemacht. Weitere Schwachpunkte sind der Bundesrat und eine Finanzverfassung, die die Länder (und Gemeinden) in einem unverhältnismäßigen Ausmaß dem Bund unterordnet.

Die grundsätzliche Stoßrichtung einer Föderalismusreform muss darin bestehen, Effizienz und Verantwortung im Bundesstaat zu stärken. Hier stichwortartig einige Gedanken dazu:

- Zusammenfassung der unzähligen verschiedenen Kompetenztatbestände zu einer überschaubareren Zahl von Kompetenzfeldern.
- Das Wirtschaftsrecht, wie Warenverkehr, technische Zuständigkeiten und Produktregelungen wäre grundsätzlich beim Bund ansiedeln. Dasselbe gilt für die Sozialversicherung, die Festlegung von Standards im Gesundheitsbereich oder das Fremdenrecht.
- Raumbezogene Zuständigkeiten oder infrastrukturelle Zuständigkeiten der Daseinsvorsorge sollten dagegen schwerpunktmäßig von den Ländern wahrgenommen werden.
- Die Vollziehung sollte weitgehend von Landesorganen getragen werden.

- Für bestimmte Materien, wie etwa die Krankenanstalten schlage ich eine Umgestaltung der bisherigen Grundsatzgesetzgebung in eine neue Form einer konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unter besonderer Mitwirkung des Bundesrates vor. Dieses Modell kann auch für das Bildungswesen zur Anwendung gelangen, ohne dadurch die gebotene gesamtstaatliche Steuerung außer Kraft zu setzen.
- Der Bundesrat – das wohl umstrittenste Staatsorgan – bedarf einer grundlegenden Neukonzeption. Die Funktion von Bundesräten können auch Landtagsabgeordnete oder Mitglieder der Landesregierungen wahrnehmen. Der Bundesrat muss sich im Übrigen nur versammeln, wenn Anträge auf Erhebung von Einsprüchen oder zustimmungspflichtige Gesetze zu behandeln sind.
- Mit der Wahrnehmung von Kompetenzen muss auch eine entsprechende finanzielle Ausstattung verknüpft sein. Eine Selbstfinanzierung der Länder zu einem nennenswerten Ausmaß aus eigenen Steuern gehört in dieses Konzept.

## **6. Umsetzung in Teilschritten**

Da eine tiefgreifende Reform mittelfristig nicht das erforderliche breite politische Engagement finden dürfte, muss der Weg der schrittweisen Anpassung des föderalen Systems Österreichs durch Schnüren einzelner Reformpakete gegangen werden. Dieser zweite Weg steht in der Tradition des kooperativen Föderalismus in Österreich. Solche Pakete könnten sein:

- Neugestaltung der Bildungsverwaltung durch Zusammenführung der Schulverwaltung des Bundes und der Länder in der Organisation der Landesverwaltung. Die Bundesvollziehung erfolgt dabei nach dem Muster der mittelbaren Bundesverwaltung.
- Reformen im Gesundheitswesen, die eine gesamtstaatliche Steuerung ermöglichen, gleichzeitig aber regionale Gestaltung erlauben. Dabei ist an eine Aufwertung der Gesundheitsplattformen in den Ländern zu echten Entscheidungsträgern unter Einbeziehung der Akteure des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungsträger zu echten Entscheidungsträgern zu denken.
- Neuorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich mit einer Umgestaltung der bestehenden Unabhängigen Verwaltungssenate zu den zentralen Verwaltungsrechtsschutzorganen auf Landesebene.
- Erweiterung der Verfassungsautonomie der Länder.
- Erleichterung in der Schaffung der Gemeindezusammenarbeit.

- Erweiterung der Finanzautonomie und Finanzierungsverantwortung der Länder und Gemeinden.
- Bereinigung der Behördenlandschaft des Bundes in den Ländern und Eingliederung in die allgemeine staatliche Verwaltung nach Maßgabe der sachlichen Zusammenhänge.
- Die oben angedeutete Umgestaltung des Bundesrates bedürfte keiner Änderung der Bundesverfassung, sondern könnte auf der Stelle in Angriff genommen werden.

Diese Maßnahmen würden sämtliche Reformschritte der vergangenen Jahrzehnte in den Schatten stellen.

## 7. Resümee und Ausblick

Die gegenwärtige Situation kontrastiert dramatisch mit der hier skizzierten Vision eines zukunftsfähigen Föderalismus. Die Länder, und hier besonders die Landtage, müssen aus ihrer schon seit Jahren andauernden Defensive herausfinden. Ob sie das dadurch schaffen, dass sie andere oder ihre eigenen Regierungen über eine Verkleinerung ihrer Parlamente nachdenken lassen, kann man bezweifeln.

Ich komme an dieser Stelle auf die zwei zentralen Thesen meines Beitrags zurück:

- a) Es gibt keinen Föderalismus ohne – angemessene – dezentralisierte Gesetzgebung und daher keinen Föderalismus ohne Landesparlament.
- b) Staatsaufgaben können im modernen Föderalismus immer weniger einer bestimmten Ebene zur alleinigen Wahrnehmung zugewiesen werden.

Diesen Thesen möchte ich eine dritte anschließen, die wie folgt lautet:

- c) Ein Landesparlament, das sich im Wesentlichen darauf beschränkt, Entschlüsse und Grußadressen nach Wien zu senden, ist das Gegenteil eines modernen Föderalismus, sondern antiquiert.

Es wäre vor allem zu wünschen, dass die Landtage diese Botschaften auf dem Weg in die Zukunft beherzigen.

**Festvortrag Univ.-Prof. Dr. Max Haller, Universität Graz:**

**Die Zukunft der Regionen in Europa. Föderalismus und Dezentralisierung auf dem Prüfstand**

### Übersicht

#### 1. Einleitung: Bundesländer-Bashing

#### 2. Der Föderalismus und seine Förderer und Gegner

Föderalismus in der demokratischen Welt von heute – alles andere als ein Auslaufmodell

Föderalismus – nicht nur eine Frage effizienten Regierens und Verwaltens

#### 3. Der Föderalismus in der Europäischen Union

Was ist aus dem „Europa der Regionen“ geworden?

Die EU-Regionalpolitik: Die zentrale Redistribution und ihre Bilanz

Die „griechische Krankheit“ – ein Alarmsignal für die EU

#### 4. Föderalismus in Österreich

Politische Identitäten und politische Partizipation: Ein Auftrag für die Landtage

Die wahre Großkoalition als Ursache für die stärkste regionale Ungleichheit in Österreich.

Fakten und Vorschläge

Zitierte Literatur

#### 1. Einleitung: Bundesländer-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 „Spendierhosen-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 Bundespolitiker“; von diesen erhalten sie ihr Geld, das sie dann freizügig ausgeben. Auch der angesehene Kolumnist Hans Rauscher sieht in den Bundesländern *Geldvernichter* 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 „Schattendasein“; 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 könnten 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.

Auch Wirtschaftsleute stimmen in den Chor der Bundesländer-Kritiker ein. Der bei den Medien als Interviewpartner beliebte ehemalige Böhler-Uddeholm Chef Claus Raidl 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 Reform 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 Koralmtunnels* von der Südsteiermark 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 sinnlosesten Bahnprojekts Österreichs“ „der Beweis für das Scheitern der Budgetpolitik; beim Bau des zehn (!) 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 (!)

kosste 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 Warschau nach Rom gebe, als deren Glied dieser Tunnel einmal fungieren sollte. 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 Landeshauptleute haben allesamt das gleiche Interesse. Nämlich ihr eigenes. Und sie haben die gleiche Kostenwahrheit: ausschließlich ihre eigene. Über den Tellerrand des Landes hinauszublicken erachten die meisten Landeshauptleute als nicht notwendig. Bundespolitiker, 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 Reformvorschläge 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 steirische ÖVP-Politiker Herwig Hösele festgestellt hat (Hösele 2010, S. 68).

(3) Auffallend ist, dass sich an dieser Beschimpfung vor allem Kommentatoren und Persönlichkeiten aus Wien beteiligen. 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 gerettet habe, nämlich 1920, als mehrere westliche Bundesländer sich abtrennen und anderen Staaten beitreten wollten, dann wieder 1945, als sie sich angesichts der Besatzungsdemarkationslinien als „Kitt Österreichs“ bewährten. Außerdem meint er, die Bundesländer hätten viele Randgebiete lebenswert erhalten, während Wien ohne Föderalismus heute 3 Millionen Einwohner haben würde. Ich finde, beide Argumente sind nicht unplausibel. Von laufenden, kritischen Kommentaren zum Föderalismus kann in den *Salzburger Nachrichten* keine Rede sein.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Es gab jedoch einen ironischen Kommentar des früheren Chefredakteurs Ronald Barazon (24.10.2009); er schrieb, am 7. Dezember 2009 solle man keinen Festakt zum Gedenken an den 80. Jahrestag der Verfassung Österreichs feiern, sondern einen solchen zur Unmöglichkeit einer Verwaltungsreform, die in der Etablierung der Bundesländer ihre Ursache habe.

(4) Es steht außer Zweifel, dass die Funktion der Bundesländer und der Landtage reformbedürftig 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 Gegner

### *Föderalismus in Europa und in der demokratischen Welt von heute – alles andere als ein Auslaufmodell*

Blicken wir kurz über die Kirchtürme 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). 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 Regionalautonomie in Italien besitzt, zeigt, dass die z.T. ladinische Gemeinde Cortina d'Ampezzo (und 2 weitere) eine Volksabstimmung über die Abtrennung über ihre Loslösung von der Provinz Belluno (Region Veneto) und den Anschluss an Trentino-Südtirol durchführten, die mit 78% befürwortet 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 Verleihung 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 Hallein oder Traiskirchen.

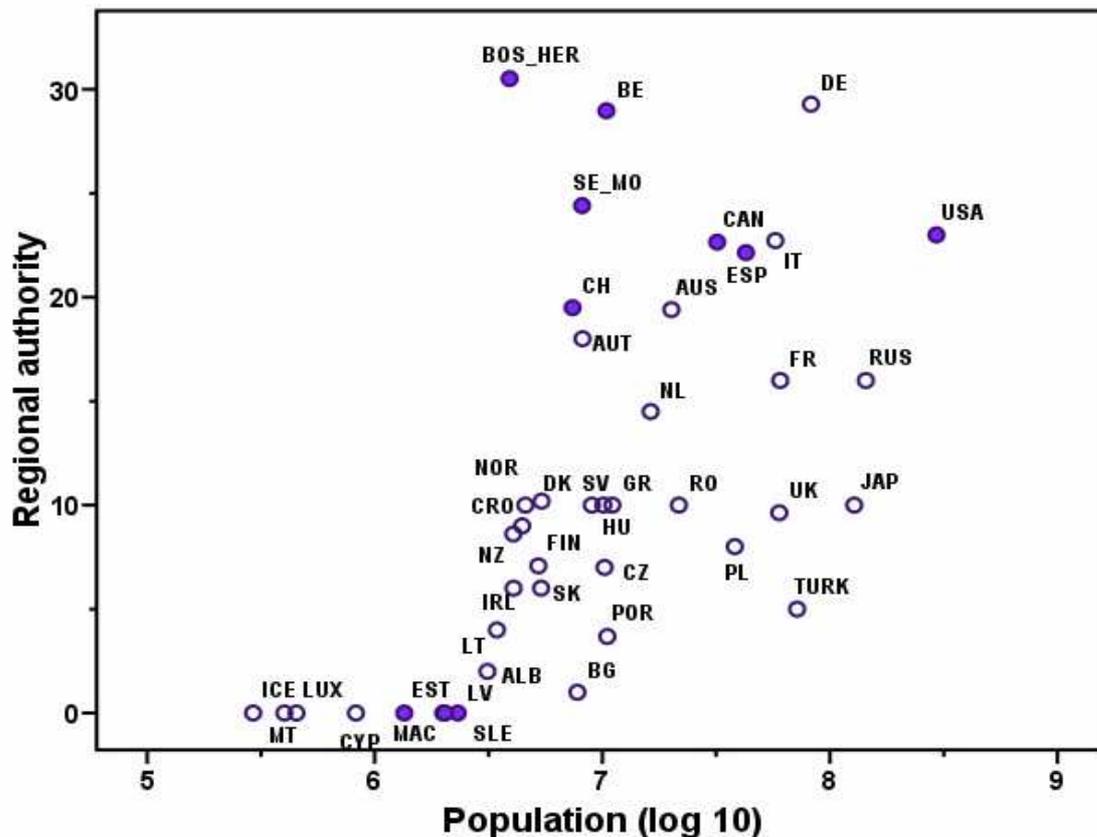
Den größten Durchbruch des föderalistischen Prinzips gab es im Norden und Süden Österreichs, in den ehemaligen Ostblockländern. Auch der Zerfall von Jugoslawien und der Tschechoslowakei

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.

Abbildung 1: Einwohnerzahl und Grad der regionalen Autonomie in 42 Ländern

(Quelle: Hooghe et al. 2010)



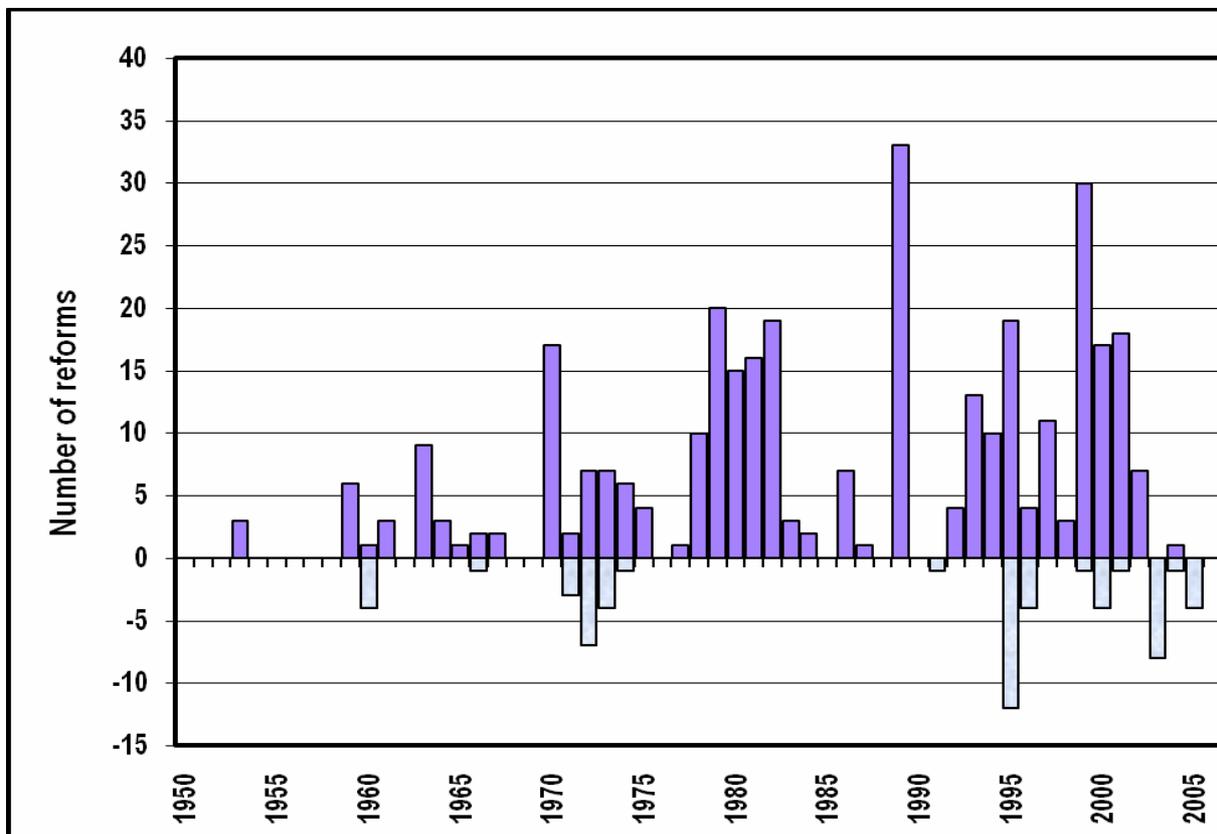
Es gibt eine neue Studie, die die Problematik der Entwicklung des Föderalismus umfassend untersucht hat und zu erstaunlichen Ergebnissen kommt. Von Liesbeth Hooghe und Gary Marks, Professoren für Politikwissenschaft an der Universität Amsterdam, ist eine neue umfassende Untersuchung über Entwicklungen 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 Regionalisierung durchgeführt und 29 davon stärkten ihre Regionen! (Abbildung 1).

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)



Regionalisierung 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.

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 übertragen 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 (2006a:343) schreibt; so wurde die „Revolution von oben“ durch Maria Theresia und Josef II. unumgänglich, um als Staat überleben und vor allem im Kräftespiel mit Preußen mithalten zu können; das unumgängliche Mittel zur Verbesserung der „desaströsen Fi-

nanzlage“ war das Steuermonopol der Länder und Stände zu brechen. Dagegen regte sich allenthalben Widerstand, jedoch mit mäßigem Erfolg.<sup>2</sup>

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 hohem 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 Entwicklung 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 Sozialwissenschaften untersucht unter den Stichworten *Ortsverbundenheit* und *regionale Identität*. Wie der Begriff „Heimat“ besagt, fühlt man sich mit der Landschaft oder Stadt, in der man seine Kindheit und Jugend verbringt, sein Leben lang 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 entwickeln, 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 Nichteinmischung von außen, auch von unten her entsteht, nicht nur auf der Ebene von Eliten, wie bei Kämpfen um politische Macht. Die Sozialwissenschaften – Soziologie, Ökonomie, Politikwissenschaft – können vor allem zu den beiden letzten Aspekten etwas beitragen.

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.

---

<sup>2</sup> Ein kleines, bezeichnendes Beispiel: Im Jahre 1790 traf eine Delegation der steirischen Stände in dieser Angelegenheit mit dem Nachfolger Josef II., dem Kurzzeit-Kaiser Leopold II, auf seinem Weg von der Toskana zum Antritt des Kaisertums 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 (Pretenthaler-Ziegerhofer 2006b:167).

### 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 Mitgliedstaaten 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 extremen 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 katalanisch, die Muttersprache von über 5 Millionen Menschen, diesen Status nicht besitzt. Dass zentrale Entscheidungen der EU zum guten Teil durch Vorabsprachen der wenigen großen Staaten entschieden 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 innerhalb 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 „*Ausschuss 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 Regionalpo-

litiker, die von ihren Regierungen entsandt werden. Jährlich finden fünf Plenartagungen statt. Außerdem hat der Ausschuss 6 Fachkommissionen.<sup>3</sup> Seine Aufgabe ist es, die Interessen der Regionen innerhalb der Mitgliedsländer in die EU-Politik einzubringen (Pintarits 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 Untereinheiten, 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 Regierungsvertreter 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 Wirtschaftsraumes 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 Grundsatzerklärung des Ausschusses der Regionen von 2009 heißt, dass „ein ‚in 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.“<sup>4</sup> Leitlinie für die Aufgaben und Tätigkeit des Ausschusses sollten das Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sein.

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 finanziell 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.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Vgl. [http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index\\_de.htm](http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_de.htm) (26.1.2011)

<sup>4</sup> [http://www.rgre.de/pdf/adr\\_grundsatzerkla\\_aufg.pdf](http://www.rgre.de/pdf/adr_grundsatzerkla_aufg.pdf) (26.1.2011)

<sup>5</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/budget/prior\\_future/fin\\_framework\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_de.htm); als gute Zusammenfassung Gregor Griening, „Strukturfonds – ein wichtiges Instrument der EU zur Regionalförderung“, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwick-

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 (Pintarits 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 geblieben 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, erfolgreichen Regionen sogar 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 Regierungen der Mitgliedsstaaten (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-Mitgliedsstaaten in direktem Gegensatz zu den alten Mitgliedsstaaten im Westen bringt; ein anderes Beispiel ist die Alpentransit-Verkehrspolitik, bei der die bayrischen EU-Parlamentarier den österreichischen und Tiroler Abgeordneten vollkommen verständnislos gegenüber standen. Vertreter starker regionaler Einheiten (man denke hier auch an große deutsche Bundesländer wie Bayern 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 zusammensetzen. So besitzt Bayern eine eigene Botschaft in einem repräsentativen Gebäude in Brüssel. Es entstehen auch neue, technokratische Netzwerke in Europa direkt zwischen starken regionalen Lobbies und den Leitern spezifischer sektoraler Politiken in Brüssel (Le Galès/Lequesne 1998: 46); dabei können auch innerhalb der Regionen weniger einflussreiche Gruppen ins Hintertreffen geraten.

Von einer politischen Mitbestimmung der Regionen der Regionen im Rahmen der EU kann man bislang also nicht sprechen. Wie sieht es mit dem zweiten Aspekt aus, der EU-eigenen Politik zur Reduzierung regionaler Disparitäten?

*Die EU-Regionalpolitik: Die zentrale Redistribution und ihre Bilanz*

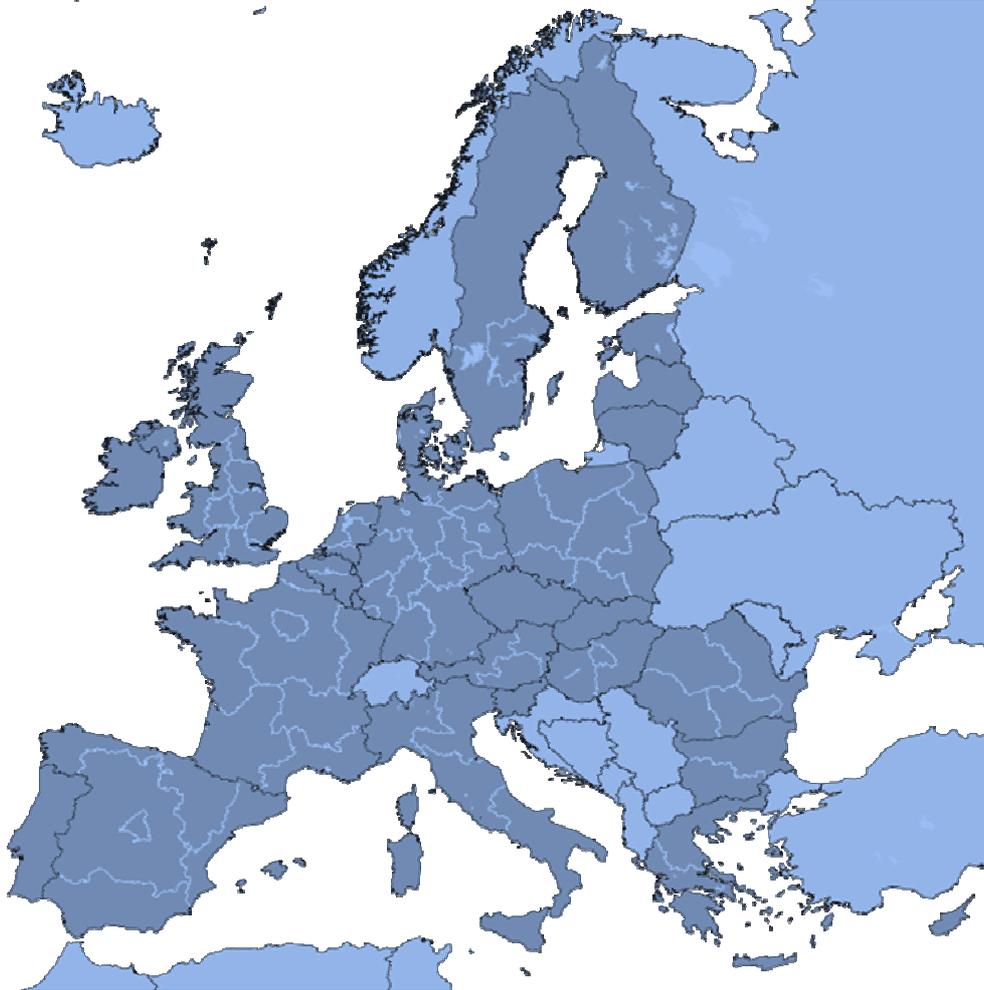
Zu klären ist hier als Erstes der mehrdeutige Begriff der „Region“. Wir müssen unterscheiden zwischen Regionen als wirtschaftlich-sozial, kulturell und politisch „gewachsenen“ und integrierten regionalen Einheiten einerseits und politisch-bürokratisch festgelegten, statistischen Verwaltungseinheiten 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 autokratische 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 Departments 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 Neufestlegung der Grenzen der Gaue.

Aus der Sicht der EU-Kommission werden Regionen vor allem als statistisch-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 wurden 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](#)).<sup>6</sup> In Österreich umfasst 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 Hirschmann einmal gemacht hat.

---

<sup>6</sup> Damit hat die Struktur- und Regionalpolitik der EU durch ihre Struktur- und Regionalpolitik und ihre administrativen Einheiten auch zur Entstehung von Regionen beigetragen. 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 3: Die Nuts 1 Regionen nach der Definition der Europäischen Union



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

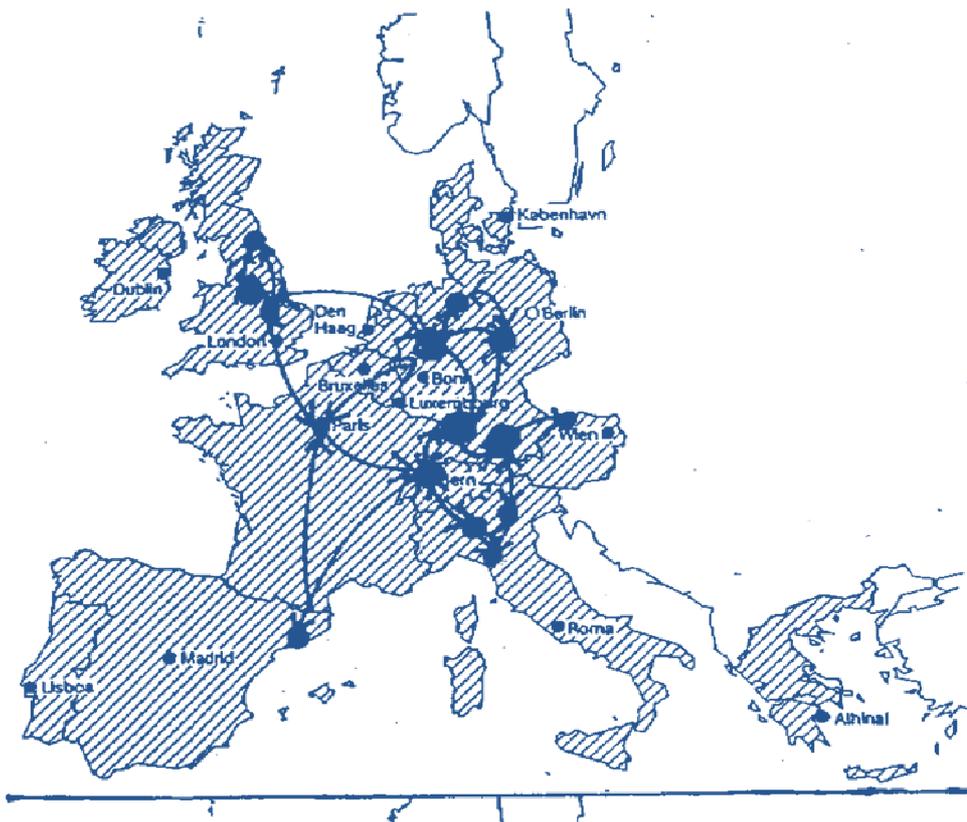
Zum Ersten gilt, dass die europäische Integration durchaus zu einem Angleichungsprozess der verschiedenen Länder und Regionen führt. So haben sich die südlichen Mitgliedsländer, vor allem Portugal und Spanien, im Zuge der Integration sehr dynamisch entwickelt. Auch bei den Ländern Osteuropas zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. So haben die westlich gelegenen Länder und Regionen Osteuropas bereits südeuropäische 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 (Jovanovic 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, während die Länder an der Peripherie immer mehr Importe tätigten 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 zeigten etwa die „funktionalen Netze“ der Maschinenbauindustrie und der Bankenwirtschaft 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 Pintarits S. 251).

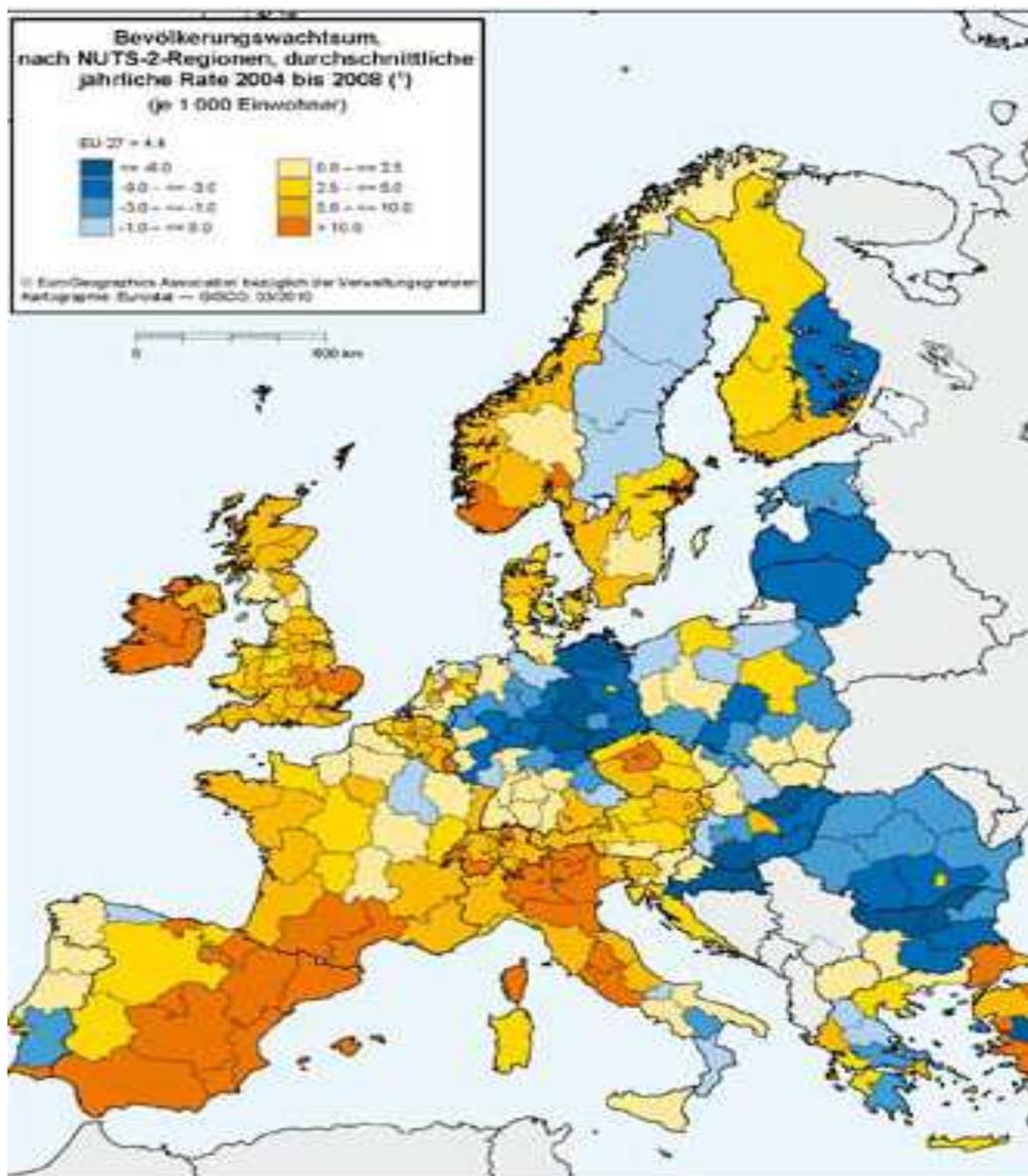
Abbildung 4: Schema der funktionalen Netze der Industrie in der EU

(Quelle: Pintarits 1996)



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.

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



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.<sup>7</sup> Betrachten wir kurz, worin diese bestand.

---

<sup>7</sup> Die Ökonomen kennen auch den ähnlichen Begriff des „mezzogiorno-Problems“ (Hinweis von Prof. Reinhard Neck, Klagenfurt).

Ab Mitte der 1970er Jahre schlitterten 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 weltweiten 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 Dienste gekauft werden.<sup>8</sup>

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) Mitgliedsländer wirksam waren. Dies lässt sich sehr leicht zeigen, die negativen Begleitwirkungen dieser „*griechischen Krankheit*“ sind klar zu benennen<sup>9</sup>:

- Durch die EU-Subventionen wird vor allem ein wenig produktiver und zukunftssträchtiger Sektor wie die Landwirtschaft gefördert, wobei es in erster Linie um Strukturerhaltung 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 gefördert<sup>10</sup>: die Equatia-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 Betriebsansiedlungen 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 langfristig 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

---

<sup>8</sup> Etwas genauer: jene Sektoren, in denen die neuen Einnahmen anfallen, werden stark gefördert, während die industrielle Produktion darunter leidet und an 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 Entstehung eines Defizits der Leistungsbilanz und eine Faktorpreiserhöhung, 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.

<sup>9</sup> Vgl. auch Max Haller, „Die griechische Krankheit“, Wirtschaftsblatt, 18.8.2010.

<sup>10</sup> Vgl. dazu [http://biossol.de/info\\_aktuell\\_griechenland\\_in\\_kürze.htm](http://biossol.de/info_aktuell_griechenland_in_kürze.htm).

Arbeitskräfte beschäftigen. Sie sind auch in der Bevölkerung wenig bekannt, wie eine Umfrage unter rund 300 Steirerinnen und Steirern ergab (Kastner 2006).

- Das reichliche Fließen von Subventionen fördert Vorteilsnahme, 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.<sup>11</sup> 2007 verklagte die EU-Kommission Griechenland wegen Gewährung unzulässiger Steuervorteile an Unternehmen in Höhe von 200 Millionen Euro.<sup>12</sup> Zu erwähnen sind hier auch die Interessen großer französischer, deutscher und anderer westeuropäischer Banken, die vom Boom in Griechenland profitiert haben.<sup>13</sup>

Die EU-Subventionen stellen für Griechenland einen Wirtschaftsfaktor ersten Ranges dar. Mit 6,2 Milliarden Euro war dieses Land 2008 nicht nur der absolut größte Nettoempfänger aus dem EU-Haushalt, sondern erhielt auch pro Kopf der Bevölkerung am meisten Geld (565 Euro).<sup>14</sup> Seit seinem EG-Beitritt 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.<sup>15</sup>

Ähnliches wie für Griechenland gilt auch für Irland. Auch Irland gehörte zu den größten Nettoempfängern aus den EU-Fonds, die einen erheblichen Teil des staatlichen Budgets ausmachten. Diese ermöglichten es der Regierung auch, durch außerordentlich niedrige Tarife für Unternehmenssteuern Unternehmen anzuziehen, die zu seinem beispiellosen wirtschaftlichen Aufholprozess beitrugen. Die Wirtschaftskrise hat jedoch zu Tage gebracht, dass auch dieser Aufholprozess zum guten Teil auf tönernen Füßen beruhte.

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 Steuertarife angeboten werden. Der entsprechende Einnahmen-Ausfall der Staaten wäre zu kompensieren durch einen klar geregelten Transfer von Erträgen aus entspre-

<sup>11</sup> Die Top-10% Empfänger erhielten 51% der Subventionen; vgl. dazu [www.Farmsubsidy.org/GR](http://www.Farmsubsidy.org/GR).

<sup>12</sup> Vgl. Die Welt – online, 124.2.2010.

<sup>13</sup> 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 Auslandsschulden 302 Milliarden Euro; vgl. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,677319,00.html> (11.2.2010).

<sup>14</sup> Für die genauen Daten bis 2005 vgl. Haller 2009, S. 296.

<sup>15</sup> Vgl. Fußnote xx oben.

chend wirtschaftsstarke und höher besteuerte Ländern und Regionen. Einen Vorschlag dieser Art hat der Schweizer Ökonom Bruno S. Frey (1997) mit dem Konzept der „*Functional Overlapping Jurisdictions*“ (FOCj) 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, politischen Diskussions- 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 investiert werden. Denn 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 aufgeblähte, 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 Redistribution vor, wobei nur Projekte zu Themen vergeben werden, die von der EU-Kommission als relevant erachtet werden. Dies hat mehrere problematische Folgen: Zum Ersten ergibt sich ein immenser bürokratischer Aufwand, der Antragstellungen für EU-Projekte nur mehr großen Instituten 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.

#### 4. Föderalismus in Österreich

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:

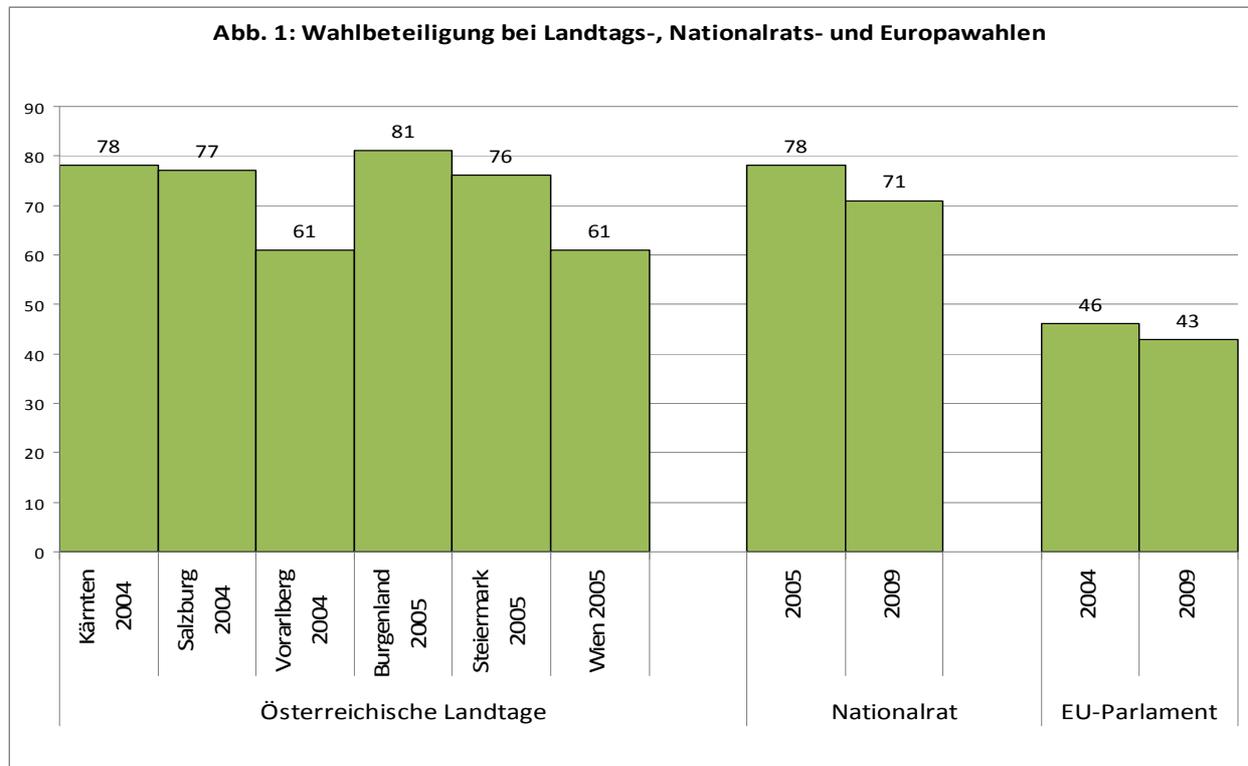
- (1) Die Frage der regionalen Identität und politischen Partizipation im Vergleich zu jener auf der nationalen und europäischen Ebene und politische Folgerungen daraus;
- (2) die Frage der Verteilung der politischen Macht in Österreich zwischen dem Bund und den Ländern; hier gibt es meiner Meinung nach 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. die 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/ Gomilschak 1999). Die starke lokale Bindung sehe ich in Graz selbst bei jungen Studierenden, die meinen, sie würden nur sehr ungerne in die Bundeshauptstadt ziehen. 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.

## Abbildung 6: Die Wahlbeteiligung bei Landtags-, Nationalrats und Europawahlen

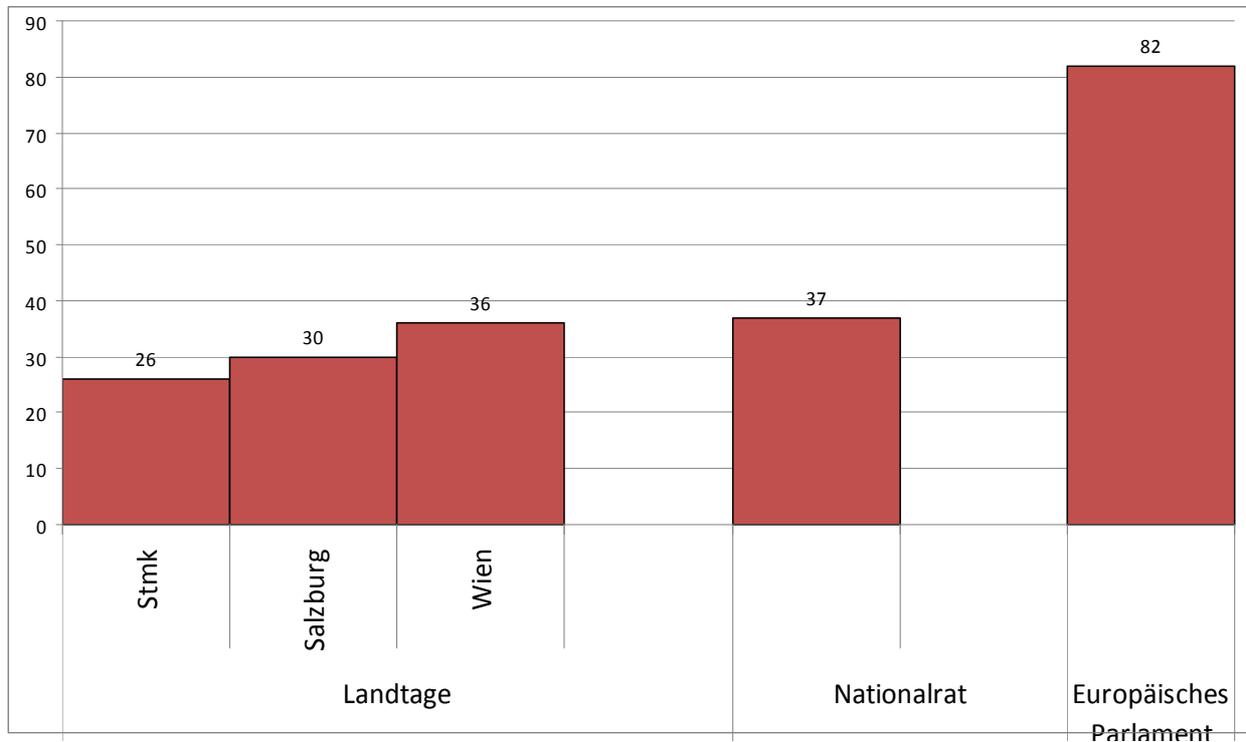
(zusammengestellt aus Daten der Statistik Austria)



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 an den politischen Entscheidungen in Brüssel fast nichts ändert – eine Annahme, die 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 glücklicher sind als jene in solchen mit weniger Mitbestimmungsmöglichkeiten – unter Kontrolle aller anderen Einflussfaktoren.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Vgl. z.B. B. Frey/C. Frey Marti, „Macht Föderalismus glücklich?“ *Die Politik*, 5.5.2010.

Abbildung 7: Der Akademikeranteil in drei österreichischen Landtagen, im Nationalrat und im Europaparlament (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 *Akademikeranteil* 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 vergegenwärtigen, 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 überhaupt in der Minderheit. Wenn man sich die Berufe 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 konkreten 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 ausgenützt 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 Abgeordnetentätigkeit bei einem doch sehr guten Gehalt (von rund 5.000 Euro) spräche jedenfalls einiges dafür und. Wahrscheinlich gibt es wie 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,

einzu beziehen. Wie der ehemalige Salzburger Politiker Walter Thaler (2006) in seiner hervorragenden Analyse gezeigt hat, hatte die Einführung des Mehrheitsprinzip 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 in Gang gebracht worden war,<sup>17</sup> kann man trotzdem nicht als Misserfolg bezeichnen. Vielmehr weiß man jetzt, welche Zusatzmaßnahmen notwendig sind, um ein besseres demokratisches Kräftespiel zu gewährleisten.

- Wesentliche Impulse für sachlichere politische Diskussionen und effizientere Entscheidungen auf Landesebene könnte durch stärkere systematische und regelmäßige 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), Wirtschafts- und Sozialpolitik. Eine solche Einbeziehung wissenschaftlicher Experten in kontinuierlich tagende Arbeitskreise oder Kommissionen würde auch der Wissenschaft selbst Anregungen und Erkenntnisse liefern.<sup>18</sup>

### *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 Zeitungskommentatoren glauben, sind ausschließlich die acht Bundesländer Verhinderer von Reformen. Tatsächlich kann man etwas ganz Anderes vermuten. So hat Gerfried Sperl dazu im *Standard* (29.11.2010) die These aufgestellt,

<sup>17</sup> H. Dachs hat eine Reihe von Publikationen zum politischen System des Landes Salzburg verfasst und herausgegeben, so vor allem seit 1989 das *Salzburger Jahrbuch für Politik*.

<sup>18</sup> 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. Einrichtung von Sozialsprengeln, Gewalt in der Familie, Bedürfnisse der Angehörigen von Pflegebedürftigen) herausgebracht wurden.

dass es eine „Machtballung“ 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 beileibe 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 zentralisierte 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 Landestheatern in Österreich gab es 2008/09 5.844 Angestellte; davon entfielen auf Wien über 61%. Auf die in Wien befindlichen 6 (von 15) staatlichen Universitäten entfallen 52% des gesamten Uni-Budgets.
- Von den rund insgesamt 462.000 österreichischen Bundes-, Landes- und Gemeindebediensteten 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 Steuereinnahmen 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 kontinuierlich einen spektakulär 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-Bahn Bau 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 eingangs schon dargestellt, vor allem von Wiener Politikern und Medien als reine Geldverschwendung gebrandmarkt. 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

Kanaltal 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 in Frage 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 Entstehung 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 umgekehrt (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 Aufstieg der FPÖ unter Haider und Strache sehr viel mit ihrer Art des Regierens zu tun hat.

Ich möchte hier keinesfalls einer umgekehrten Einseitigkeit verfallen und nur die Privilegien unserer Bundeshauptstadt anprangern. 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 Bundesver-

fassungsgericht 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 größtenteils 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 platzt aus allen Nähten und ist im Grunde nicht wirklich funktionsfähig und steuerbar; bei studentischen Evaluierungen erhält sie in aller Regel weit niedrigere Werte als kleinere Landesuniversitäten; ein Vorschlag wäre, die Universität Wien – ähnlich wie jene von Paris – aufzugliedern 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 *Kunsthistorische 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 *Pensionsversicherungsanstalt* 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 Über-

siedelung 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 größten Ausmaßes funktioniert 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 Niederösterreicher 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, dass seinem Bundesland durch das Fehlen einer eigenen Hauptstadt jährlich 600 Millionen Schilling verloren gehen würden.

#### Zitierte Literatur

- Dachs, Herbert/R. Floimair, Hrsg. (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 – internationaler Vergleich* (mit Textbeiträgen von S. Gruber, J. Langer, G. Paier, A. F. Reiterer, P. Teibenbacher), Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag
- Haller, Max/Martin Gomilschak, Hrsg. (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., *Euroregions – The Alps-Adriatic Context*, Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 47–63
- Haller, Max/ Regine Ressler (2006), "National and European Identity. A study of their meanings and interrelationships", *Revue Francaise de Sociologie*, vol. 47, S. 817–850
- Haller, Max (2009), *Die europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traums?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Hösele, 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 Ressler, Hrsg., *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 Galès, Patrick/ Christian Lequesne, Hrsg. (1998), *Regions in Europe*, London/ New York: Routledge
- Milward, Alan (1992), *The European Rescue of the Nation State*, London: Routledge
- Pintarits, Sylvia (1996), *Macht, Demokratie und Regionen in Europa*, Marburg: Metropolis
- Prettenthaler-Ziegerhofer, Anita (2006a), „Die Reaktion der steirischen Stände auf die Steuer- und Urbarialregulierung vom 10. Februar 1789“, in: *Zur Geschichte des Rechts. Festschrift für Ger- not Kocher zum 65. Geburtstag*, Graz: Grazer Universitätsverlag/ Leykam, S. 343–350
- Prettenthaler-Ziegerhofer, Anita (2006b), „Beschwerden und Bitten der steirischen Stände im 18. Jahrhundert“, in: Harald Heppner/Nikolaus Reisinger, Hrsg., *Steiermark. Wandel einer Landschaft im langen 18. Jahrhundert*, Wien/Köln/Weimar, S. 157–176
- Thaler, Walter (2006), *Gefesselte Riesen: Wechsel vom Proporz- zum Majorzsystem in Salzburg und Tirol*, Wien: Braumüller

**Ende: 20:30**

**4.2.2011**

**Beginn: 9:00 Uhr**

**Landtagspräsident Ök.-Rat Simon Illmer:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf allen einen wunderschönen guten Morgen wünschen hier in der Salzburger Residenz. Nachdem wir gestern einen sehr schönen erfolgreichen Start unseres Symposiums hatten, darf ich heute noch einmal alle herzlich willkommen heißen. Besonders begrüßen darf ich heute aber in unserer Mitte den Präsidenten des Bundesrates Herrn Gottfried Kneifel. Herzlich willkommen! (Beifall)

Ich begrüße auch die Direktorin des Bundesrates Frau Dr. Susanne Bachmann! (Beifall)

Ich möchte auch mitteilen, dass Herr Präsident Penz wegen eines Todesfalles in der Familie heute Früh abreisen musste. Ansonsten habe ich gestern alle Damen und Herren bereits begrüßt. Noch einmal herzlich willkommen. Ich wünsche uns heute einen genauso interessanten Tag wie gestern zu Beginn. Und es beginnt ja jetzt der erste Punkt mit dem Präsidenten des Bundesrates „Der Bundesstaat im Spannungsfeld zwischen Föderalismus und Globalisierung“ und ich darf der heutigen Tagung einen guten Verlauf wünschen. Noch einmal herzlich willkommen! (Beifall)

**Präsident des Bundesrates, Gottfried Kneifel, Oberösterreich:**

Sehr geschätzter Herr Landtagspräsident! Meine sehr geehrten Landtagsdirektoren, Mitglieder der Landtage, der Landtagspräsidien, der Landtagsdirektionen, geschätzte Damen und Herren, werte Festversammlung im Sinne eines starken Föderalismus in Österreich!

Ich möchte mich zuerst einmal herzlich bedanken, dass ich die Gelegenheit habe, auch von der Warte des Bundesrates zu Ihrem Symposium Einiges beizutragen, auch aus ganz aktuellem Anlass. Wir haben gestern, die erste Plenarsitzung des Bundesrates im Parlament in Wien abgehalten, wo auch der Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz, Dr. Josef Pühringer, eine Stellungnahme im Bundesrat abgegeben hat, nachdem ich die Möglichkeit hatte, meine Antrittsrede zu halten.

Meine sehr geschätzten Damen und Herren! Ich brauche in Ihrer Gegenwart und in Ihrer Anwesenheit nicht auf die guten Gründe für den Föderalismus verweisen, sonst wären Sie ja gar nicht zu dieser hochwertigen Veranstaltung nach Salzburg gekommen. Ich glaube aber, dass

wir immer wieder auf die Bedeutung und auf die guten Gründe des Föderalismus hinweisen müssen, weil ich glaube, dass der Föderalismus als staatliches Organisationsprinzip kein automatischer Erfolgsweg in unserer Republik ist.

Wir erleben immer wieder Angriffe auf den Föderalismus, ich würde fast sagen, es gibt ein Art Bundesländer-Bashing in manchen Medien mit der Tendenz, die Landtage gehören aufgelöst, der Bundesrat sowieso, auch die Bezirkshauptmannschaften, in weiterer Folge die verschiedenen Gemeinden zusammengelegt, halbiert womöglich – wie bei uns in Oberösterreich die Forderung besteht, von 440 auf 220 und alles Mögliche.

Dazu ein klares Wort. Ich bin gestern auch von einer Fernsehstation zu diesem Thema befragt worden. Und ich habe auf alle diese Abschaffungsforderungen folgendermaßen geantwortet: Man könnte eigentlich auch den Nationalrat auflösen bis auf fünf Mandatare, die dann bei den jeweiligen Abstimmungen ein Taferl in die Höhe halten mit der Anzahl der Stimmen, die jede Partei bei der letzten Nationalratswahl bekommen hat. Dann sind wir eigentlich bei der Abwicklung und der Organisation einer Aktiengesellschaft, der Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft. Wenn wir haben wollen, dass Österreich wie eine AG geführt wird, dann machen wir mit den Abschaffungsforderungen ernst. Und ob man das Ergebnis noch Demokratie nennen kann, das wage ich zu bezweifeln. Wenn wir uns da nicht dagegen wehren, dann enden wir einmal dort. Wenn wir das nicht wollen, müssen wir darauf die richtigen Antworten geben:

Es geht einfach um offensives Marketing, um die offensive Vertretung einer wichtigen Angelegenheit:“ Wieviel Personal muss ein Staat als Vermittler, Erklärer, Informant, Berater zwischen dem Bereich bereitstellen, den wir Staat und den wir demokratischen Gestaltungsprozess nennen einerseits, und den Bürgerinnen und Bürgern andererseits. Und da glaube ich, müssen wir immer wieder auch uns selbst kritisch die Frage stellen und immer auch unsere Tätigkeit entsprechend begründen. Deshalb bedanke ich mich, dass dieses Symposium wieder wertvolle Informations- und Marketingaktivitäten für die Öffentlichkeit leistet.

Das kann man keiner Werbeagentur übertragen! Die Werbung und die Öffentlichkeitsarbeit für das föderalistische Prinzip muss von den Politikern geleistet werden. Das muss gelebt werden. Das muss von den Personen, die im föderalistischen Sinne tätig sind, auch tagtäglich gelebt, praktiziert und verbreitet werden. Sonst werden wir immer wieder von den Zentralisten, die hinter jedem Baum in dieser Republik sitzen, entsprechend an die Wand gedrängt.

Die Stärken der Regionen stärken.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Der Föderalismus in Österreich bedeutet, dass jede Organisationseinheit unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips Eigenständigkeit und Eigenverantwortung ausübt, jedoch gleichzeitig zu einer übergreifenden Gesamtheit zusammengeschlossen ist, was bedeutet, dass gesellschaftliche Probleme dort gelöst werden, wo sie entstehen und am besten erkannt werden. Ich glaube, diesem Prinzip können wir uns alle anschließen.

Die föderalen Strukturen Österreichs ermöglichen nicht nur eine Nähe der Behörden zu den Bürgern einerseits, sondern auch eine viel bessere Beteiligung an der Verwaltung und Gesetzgebung und somit an einer echten Teilhabe für den Bürger am Gemeinwesen.

Föderalismus ermöglicht den Ländern und ihrer Bevölkerung eigenverantwortlich und eigenständig zu sein. Selbstbestimmtes Handeln ist innerhalb eines gesamtstaatlichen Rahmens einer rein ausführenden Tätigkeit überlegen. Denn das fördert Innovation und Effizienz.

Und noch eines: Was ich auch erlebt habe, auch als Geschäftsführer eines wirtschaftlichen Verbandes in Oberösterreich; und Oberösterreich war von der Krise besonders betroffen der letzten beiden Jahre. Föderalismus befähigt die Länder, ihre Stärken auszuspielen. Sie können aus eigener Kraft attraktive Wirtschaftsstandorte sein, ohne von der Zentrale abhängig zu sein. Und Föderalismus bringt, wie auch der internationale Vergleich zeigt, den Regionen besonders gute Entwicklungschancen auch in wirtschaftlicher Hinsicht, wenn ich nur an die Förderung der Klein- und Mittelbetriebe denke. Ziel ist es, rasch wieder aus einem konjunkturellen Tal hinaufzukommen. Da kann man unmittelbar als Bundesland stärker helfen und gezielter fördern als wenn man wartet, bis von der Zentralstelle etwas kommt. Und vom Katastrophenfall rede ich gar nicht, wo rasch und schnell Einheiten und Solidarität mobilisiert werden können. Das kann man im kleinen Bereich wesentlich besser als im Zentralstaat, in dem alles erst von den Schreibtischen eines Ministeriums oder im Bundeskanzleramt organisiert und koordiniert werden muss.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte, nachdem Landeshauptmann Dr. Josef Pühringer auch als Chef der Landeshauptleutekonferenz und ich als Präsident des Bundesrates gesprochen haben, gemeinsam für den Föderalismus als staatliches Gestaltungsprinzip intensiv werben. Ich bitte auch Sie, meine sehr geehrten Damen und Herren, in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich dasselbe zu tun.

Länder und Bund auf gleicher Augenhöhe.

Ich möchte Ihnen auch sagen, welche Signale wir im Bundesrat setzen wollen. Ich habe es wirklich satt, dass immer wieder auf den Bundesrat entsprechend aggressiv hingeschlagen wird. Deshalb werden wir in den nächsten Monaten alle Möglichkeiten der Geschäftsordnung ausschöpfen, um die Regierung zum Handeln zu bewegen. Wir werden zeigen, dass wir als Vertreter der Bundesländer weder Blockierer noch Reformverweigerer sind. Wir werden beweisen, dass wir für einen intelligenten Föderalismus eintreten mit kreativen Lösungen, der die Bürgerinnen und Bürger im gesellschaftlichen Wandel positiv begleitet. Das, glaube ich, ist unsere vorrangige Aufgabe. Wir werden nicht warten wie das Kaninchen vor der Schlange auf die Beschlüsse, die uns der Nationalrat servieren wird und die wir vielleicht abnicken oder beeinspruchen. Ganz im Gegenteil: Wir werden als Länderkammer aktiv werden. Wir planen Initiativen und Aktionen an der Schnittstelle zwischen den Bundesländern und dem Bund. Gerade zur Staats- und Verwaltungsreform kann sich die Länderkammer nicht verschweigen. Da müssen wir Stellung beziehen und Lösungen vorschlagen. Es ist keineswegs schicksalhaft, dass Verfassungsgesetze ausschließlich als Regierungsvorlagen ins Parlament gebracht werden. Auch der Bundesrat hat die Möglichkeit, Gesetzesanträge an den Nationalrat zu stellen oder Entschließungsanträge an die Bundesregierung zu richten. Genau das haben wir in den nächsten Monaten vor. Ich ersuche Sie, in Ihrem Verantwortungsbereich in den Bundesländern mitzuhelfen, diese Ziele für unsere Bevölkerung zu erreichen.

Von der Einspruchs- zur Zuspruchskammer.

Und wir werden den Bundesrat von einer Einspruchskammer zu einer Zuspruchskammer weiterentwickeln und zu einer Initiativkammer machen. Wir brauchen dazu gar nicht die Geschäftsordnung verändern. Wir werden in den nächsten Monaten auch eigene Anträge stellen. Das ist auch abgesprochen mit den Verantwortlichen in den verschiedenen Fraktionen und wir werden damit beweisen, dass der Bundesrat eine starke Stimme für die Regionen Österreichs werden kann.

Föderalistische Hausaufgaben machen.

Meine sehr geschätzten Damen und Herren! Ich habe abschließend auch noch ein kritisches Wort an uns selbst: Wir legen natürlich manchmal den Föderalismuskritikern auch selber den Elfer auf. Wenn ich nur an meine Sprechtagspraxis denke: Vor kurzem kommt zu meinem Sprechtag in Enns eine Mutter mit ihrem Lehrling. Der wohnt in Enns in Oberösterreich und geht 100 Meter über die Ennsbrücke nach Ennsdorf im Bundesland Niederösterreich, in die Lehre

bei einem Gastwirt. Und er kriegt den Einberufungsbescheid für eine Berufsschule 20 Kilometer südlich von Wiener Neustadt. Die Mutter sagt, wieso gibt es das. Wir haben in Linz auch eine gewerbliche, eine gastgewerbliche Berufsschule. Ist das absolut notwendig? Ich weiß schon, da gibt es Ausschulungsanträge und so weiter, die manchmal genehmigt werden, manchmal nicht. Aber das ist natürlich gerade für Junge ein Ärgernis. Da muss für uns der junge Mensch im Mittelpunkt stehen und die nächstliegende Schule, die er haben will, muss für ihn zur Verfügung stehen, gleichgültig in welchem Bundesland sie den Standort hat. Und wir müssen halt schauen, dass diese Austauschbarkeit der Berufsschulplätze zwischen den Bundesländern funktioniert! Ein anderes Mal ist es ohnedies umgekehrt. Wenn wir in diesen Bereichen zum Nachteil der jungen Menschen versagen, dürfen wir uns nicht wundern, wenn sie am Föderalismus kein gutes Haar lassen. Das meine ich konkret, wenn ich sage, da müssen wir dringend unsere Hausaufgaben in Sachen Föderalismus machen!

Den Föderalismusgegnern keine Elfmeter auflegen.

Ich sage ihnen noch ein anderes Beispiel: Es ist eine Kleinigkeit. Aber es wird immer wieder zitiert, um den Föderalismus an den Pranger zu stellen. Denken Sie nur an die enorme Bürokratie für verschiedenen Schausteller im Zuge des Veranstaltungsgesetzes. Es müsste doch möglich sein, wenn ein Ringenspiel oder ein Autodrom in einem Bundesland genehmigt ist, dass das andere Bundesland diese Genehmigung anerkennt. Wenn es in der Bundesrepublik Deutschland möglich ist, dass ein in Berchtesgaden genehmigtes Autodrom auch in Hamburg ohne weitere bürokratische Bestimmungen aufgestellt werden kann, muss das doch auch in Österreich möglich sein. Ich weiß, das trägt nicht zur besonderen Effizienz bei. Es geht nur um ein paar tausend Euro, die damit eingespart werden. Aber es wird immer wieder als Argument genommen, dass der Föderalismus unsinnig, bürokratisch und ein Blödsinn ist.

Oder: Es geht um die leidige Sache mit den Wiener Taxis, die Ihnen sicher bekannt ist: Die Taxi dürfen nur aus Wien hinaus fahren, aber müssen leer wieder zurückfahren, weil das landesgesetzlich geregelt ist. Das erhöht natürlich für den Nutzer, für den Konsumenten die Taxigebühren. Ich will darauf nicht mehr weiter eingehen. Solche Unsinnigkeiten versteht kein normaler Mensch. Das meine ich unter Hausaufgaben machen.

Oder noch ein weiteres Beispiel: Denken Sie an die Durchfahrtgenehmigungen für Schwertransporte. Da muss der Unternehmer in jedem Bundesland extra ansuchen, wenn er beispielsweise von Salzburg über Ober- und Niederösterreich in das Burgenland einen Propellerflügel für ein Windkraftwerk oder einen größeren Kessel für eine Fabrik transportieren muss.

Wenn wir von Föderalismus reden, müssen wir diese Hausaufgaben machen, wenn wir in unserer Zentralismuskritik glaubwürdig bleiben wollen! Ich lade Sie dazu ein, auch diese Hausaufgaben zu erledigen, um es den Gegnern, den Gegnern des Föderalismus nicht allzu leicht zu machen!

Meine sehr geschätzten Damen und Herren! Ich danke Ihnen, dass Sie an dieser heutigen Tagung teilnehmen. Sie leisten damit einen konkreten und sehr wichtigen Beitrag zur Publizität und zu einer weiteren Stärkung des Föderalismusgedanken. Ich hoffe, dass diese Wünsche und Hoffnungen, die Sie selbst in diese Tagung gelegt haben, auch in Erfüllung gehen! Wenn wir diese Aufgaben ernst nehmen und selbstbewusst den Föderalismus vertreten im Sinne von Bürgernähe, im Sinne von Heimat, im Sinne von Identität und Verwurzelung, dann wird mir eigentlich nicht bange um die Zukunft unserer Bundesländer und um das föderalistische Organisationsprinzip. Ich danke den ausgezeichneten Referenten dieser wichtigen Tagung. Ich danke dem unermüdlichen Motor und Initiator dieser Enquete dem Landtagsdirektor des Bundeslandes Salzburg, Hofrat Dr. Karl Edtstadler, und wünsche Ihnen für ihre Arbeit im Sinne unserer starken Bundesländer für die Zukunft alles Gute! (Beifall)

#### **Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edtstadler:**

Sehr geehrte Damen und Herren, Herr Präsident, Vorsitzender der Präsidentenkonferenz aus dem Burgenland, sehr geehrte Herren Präsidenten, aber vor allem auch Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin aus Vorarlberg!

Ich möchte doch auch persönlich meiner Freude Ausdruck verleihen, dass so viele gewählte Mandatarinnen und Mandatare sowohl im Dienst als auch außer Dienst unter uns sind. Also, dieses Symposium findet nicht sozusagen als ein Gespräch im Elfenbeinturm der Wissenschaft statt, sondern entwickelt sich tatsächlich als eine Mischung aus Politik und Wissenschaft.

Wir kommen damit zur ersten Abteilung des heutigen Tages, der

#### **Historisch-rechtshistorischen Abteilung**

Ich möchte mich als Moderator wirklich nur auf ganz wenige Sätze beschränken. Adolf Merkl hat in seiner Habilitationsschrift 1919 zum Thema „Einheitsstaat und Staatenstaat“ eine sehr skeptische Beurteilung der Länder abgegeben. Und er hat gemeint: „Die zentrifugalen Tendenzen, die das alte Österreich zur Auflösung gebracht hatten, äußerten sich nämlich nicht bloß im

Verhältnis der verschiedenen Sprachgebiete zueinander, sondern bestanden und bestehen auch im Verhältnis der einzelnen Länder zum Gesamtstaat.“ Eine wohl sehr kritische Einschätzung des Verhältnisses der Länder zum Gesamtstaat.

Und Herbert Schambeck meint dann später in Verbindung zu dieser sehr kritischen Aussage „Das Ergebnis“ – und wir wenden uns ja heute den Brüchen und Umbrüchen zu – „Das Ergebnis“ dieser verschiedenen Verfassungsbemühungen eben beginnend nach 1848, „das Ergebnis dieser Verfassungsbemühungen ließen Österreich mit föderalistischen Bezeichnungen und Formen aber mit unitaristischen Inhalten zu einem Bundesstaat eigener Prägung werden.“

Professor Robert Kriechbaumer, Jahrgang 1948, hat in Salzburg und München studiert, ist Doktor phil., sein Spezialgebiet natürlich Geschichte. 1982 habilitierte er an der Universität Salzburg für das Fach „Neuere österreichische Geschichte mit besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Zweiten Republik“. Er übt die Funktion eines Professors an der Universität Salzburg aber auch vor allem an der Pädagogischen Akademie des Bundes aus. Er hat zahlreiche Publikationen, die wirklich auch eingeschlagen haben, veröffentlicht. Und er ist auch in einer Funktion vor allem im größeren Umfeld von Salzburg sehr bekannt: Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirates der Wilfried-Haslauer-Bibliothek. Ein Gedanke noch: Diese Tagung wird publiziert gemeinsam vom Institut für Föderalismus mit dem Institut der Wilfried-Haslauer-Bibliothek. Und ich hoffe auch, dass diese Publikation einen entsprechenden Absatz findet.

Nach der Grußadresse und nach den Ausführungen des Herrn Präsidenten des Bundesrates darf ich also jetzt Herrn Professor Robert Kriechbaumer zum Referat bitten, Stellung zu nehmen zu „1861, 1918, 1945 – Welches Österreich?“

Halt. Es ist der erste Stressfehler. Es gibt eine zweite Grußadresse, nämlich von Herrn Professor Harald Stolzlechner. Aber du bist so außer dem Blickwinkel gewesen. Ich bitte um Entschuldigung für diesen Fehler.

Natürlich ist uns die Universität Salzburg ein großes Anliegen. Gestern war auch Herr Rektor Schmidinger hier. Ich bitte nun dich, lieber Harald um dein Referat.

**Univ.-Prof. Dr. Harald Stolzlechner, Universität Salzburg, Rechtswissenschaftliche Fakultät: „Die Landtage der österreichischen Bundesländer und die österreichischen Rechtsfakultäten“**

**I. Einleitung**

Bei einem Symposium über „Landtage auf dem Weg in die Zukunft“ liegt es nahe, darüber nachzudenken, wie die Landtage bei der Gestaltung einer modernen, verfassungs- und unionsrechtskonformen Landesrechtsordnung mit Sachverstand von außen unterstützt werden können. Landtage verfügen bekanntlich – ähnlich wie Nationalrat<sup>1</sup> und Bundesrat – über keinen eigenen wissenschaftlichen Apparat. Sie sind auf fachliche Unterstützung durch Experten des Amtes der Landesregierung, also der Exekutive, angewiesen. Die Verfassungsdienste/legistischen Abteilungen in den Ländern sind nämlich durchwegs als Organisationseinheiten der Ämter der Landesregierungen eingerichtet.<sup>2</sup> Es kann aber Situationen geben (zB Kontrolle der Landesregierung durch einen Landtag), in denen es sich aus Gründen einer objektiven Beurteilung von Sachfragen empfiehlt, Sachverstand „von außen“ zu holen. Diese Notwendigkeit kann sich auf allen parlamentarischen Tätigkeitsfeldern ergeben, bei der Legislativtätigkeit genauso wie bei der Kontrolle der Landesregierung (zB im Zusammenhang mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses) wie auch bei der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten. Obgleich der Ruf der Universitäten als erstklassige Forschungseinrichtungen durch Erscheinungen der Massenuniversität gelitten hat, gelten die Universitäten und deren Rechtsfakultäten<sup>3</sup> nach wie vor als für die Politikberatung besonders geeignete Einrichtungen. Aufgrund ihrer institutionell abgesicherten Freiheit in der Forschung (Art 17 StGG) sind Bedienstete der Universitäten besonders gut in der Lage, schwierige Rechtsfragen ohne Bedachtnahme auf politische Wünsche und in ausschließlicher Orientierung an den rechtlichen Grundlagen zu beantworten. Mit dieser Art der Politikberatung tragen die Rechtsfakultäten dazu bei, dass die Universitäten das ihnen gesetzlich vorgegebene Ziel erreichen, nämlich durch ihre wissen-

<sup>1</sup> Zur Bedeutung des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt (BKA-VD) im Rahmen der Gesetzgebung des Bundes vgl. *Lienbacher*, Der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt, in *Akyürek/Baumgartner/Jahnel/Lienbacher/Stolzlechner* (Hrsg), Staat und Recht in europäischer Perspektive, FS Schäffer (2006) 427 ff.

<sup>2</sup> In OÖ sind der Verfassungsdienst des Landes und die Landtagsdirektion auf besondere Weise organisatorisch verknüpft. Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der OÖ Landesregierung LGBl 2007/113 idF 2010/92 ist das Amt der OÖ Landesregierung in 11 Direktionen unterteilt, wovon eine die Direktion „Verfassungsdienst (VerfD)“ ist. Sie ist organisatorisch verknüpft mit der Landtagsdirektion des OÖ Landtages; ihr Leiter ist der Landtagsdirektor (gegenwärtig Dr. Wolfgang Steiner). Die Direktion „Verfassungsdienst“ tritt nach außen als „Kompetenzzentrum Verfassungsdienst/Landtagsdirektion (VerfD)“ in Erscheinung.

<sup>3</sup> Dass hier nur von Rechtsfakultäten und deren Politikberatung gegenüber den Landtagen die Rede ist, hat seinen Grund allein in der fachlichen Ausrichtung des Autors. Die Landtage werden in vielen Sachfragen auch von Mitgliedern anderer Fakultäten unterstützt (zB Soziologen, Geographen, Medizinern).

schaftliche Forschung und Lehre „verantwortlich zur Lösung der Probleme des Menschen sowie zur gedeihlichen Entwicklung der Gesellschaft ... beizutragen“ (§ 1 UG 2002).

## II. Zusammenarbeit mit welchen Rechtsfakultäten?

Es gibt in Österreich neun Landtage und fünf Rechtsfakultäten. Letztere sind jeweils in einer Landeshauptstadt eingerichtet. Es gibt daher am Sitz von fünf Landtagen juristische Fakultäten (Graz, Innsbruck, Linz, Salzburg, Wien); vier Bundesländer verfügen über keine „eigene“ Rechtsfakultät (Burgenland, Kärnten<sup>4</sup>, NÖ, Vorarlberg). Für Landtage mit Sitz in einer Landeshauptstadt, in der es auch eine Rechtsfakultät gibt, bietet sich die Zusammenarbeit mit der örtlichen Rechtsfakultät von selbst an. Gleichwohl gibt es keinen „Zusammenarbeits-Automatismus“. Ob eine intensive Zusammenarbeit zwischen Landtag und der jeweiligen Rechtsfakultät zustande kommt, hängt von zahlreichen Faktoren, auch menschlich-kommunikativer Natur ab. Besonders förderlich ist nach aller Erfahrung der Umstand, dass Mitglieder der betreffenden Rechtsfakultät (und zwar namentlich Vertreter des öffentlichen Rechts) einen Forschungsschwerpunkt im Bereich des Landes(verfassungs)rechts haben. So war zB die Zusammenarbeit zwischen dem Salzburger Landtag und meiner Rechtsfakultät besonders intensiv zu Zeiten, als noch die leider viel zu früh verstorbenen Professoren F. Kojas<sup>5</sup> und H. Schäffers<sup>6</sup>, beide mit einem ausgesprochenen Schwerpunkt im Landesverfassungsrecht und in der Bundesstaatstheorie, aktiv waren. Ähnliches gilt für die Universität Innsbruck, der traditionellerweise auf dem Gebiet der Bundesstaatstheorie und des Landesrechts hervorragend ausgewiesene KollegInnen angehören (zB Professoren Pernthaler<sup>7</sup> und Morscher<sup>8</sup>), und wo – im Zusammenwirken mit dem Institut für Föderalismusforschung – die Forschung auf dem Gebiet des Landes(verfassungs)rechts besonders intensiv betrieben wird. Zu erwähnen ist auch die Universität Linz, wo gleichfalls KollegInnen mit Schwerpunkt im Landesrecht tätig sind<sup>9</sup> und wo die fachliche Zusammenarbeit zwischen Landtag und Universität (bzw den dortigen öffentlich-rechtlichen Instituten) seit Jahren beispielgebend praktiziert wird.

<sup>4</sup> An der Universität Klagenfurt ist im Rahmen der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften ein Institut für Rechtswissenschaften eingerichtet, das in die Fächer „Privatrecht“, „Öffentliches Recht“ und „Steuerrecht“ fachlich untergliedert ist. Jedes Fach ist derzeit durch eine Professur vertreten.

<sup>5</sup> Vgl nur etwa Kojas, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer<sup>2</sup> (1988) sowie Kojas, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in Welan/Kojas/Gröll/Smekal, Theorie und Praxis des Bundesstaates (1974) 61 ff.

<sup>6</sup> Vgl nur etwa Schäffer, Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, ÖJZ 1989, 1-10; Schäffer, Kompetenzverteilung und Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat. Das Erkenntnis „Jagdrecht/Forstrecht“ und die Neuorientierung der Kompetenzinterpretation, ZfV 1985, 357-366; Schäffer, Überlegungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, in Schäffer/Stolzlechner (Hrsg), Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem (1993).

<sup>7</sup> Vgl nur etwa Pernthaler, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004); Pernthaler, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 68 (1992).

<sup>8</sup> Vgl nur etwa Morscher, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (Tirol) (1991).

<sup>9</sup> Vgl zB Oberndorfer/Binder (Hrsg), Das oberösterreichische Landesrecht<sup>5</sup> (2007).

Landtage, an deren Sitz keine Rechtsfakultät besteht, haben es in Fragen der Zusammenarbeit einerseits schwerer, andererseits leichter; schwerer insofern, als es bei ihnen aufgrund der räumlichen Distanz in der Regel an jenen persönlichen Verbindungen fehlt, die eine fachliche Zusammenarbeit zwischen Landtag und Rechtsfakultät begünstigen; leichter insofern, als sie nicht an die Fachkollegen einer „örtlichen“ Fakultät gebunden sind und folglich ohne persönliche Rücksichtnahme Experten anderer Einrichtungen und Rechtsfakultäten heranziehen können.

### III. Gegenstand der Zusammenarbeit; Art und Weise der Zusammenarbeit

#### 1. Gesetzliche Grundlagen der Zusammenarbeit

Die rechtlichen Grundlagen für eine Zusammenarbeit zwischen Landtagen und Rechtsfakultäten sind gering, aber doch vorhanden. Normative Ansatzpunkte für eine solche Kooperation finden sich regelmäßig in den Bestimmungen der Landtagsgeschäftsordnungen über Verhandlungen in den Landtagsausschüssen. So können zB gem § 50 Abs 9 OÖ LTGO 2009 („*Geschäftsgang in Ausschüssen und Unterausschüssen*“)<sup>10</sup> Sachverständige und Auskunftspersonen zu mündlichen Äußerungen in einem Ausschuss bzw Unterausschuss geladen werden; solchen Personen kann auf ihren Antrag eine angemessene Entschädigung für ihre „*Auskunftstätigkeit (Vortrag, Gutachten usw)*“ gewährt werden.<sup>11</sup> Für derartige Vorträge und für die Erstellung von Gutachten durch externe Personen ist der Abschluss einer privatrechtlichen Vereinbarung erforderlich, welche durch den Präsidenten/die Präsidentin im Rahmen der *Privatwirtschaftsverwaltung* erfolgt.

Eine inhaltlich dem Art 30 Abs 6 B-VG entsprechende Regelung, die den Präsidenten eines Landtags die Befugnis zur Erledigung von Verwaltungsaufgaben einräumt, gibt es in den Landesverfassungen bzw den Geschäftsordnungen der Landtage – soweit ersichtlich – nicht. Unbeschadet dieser Rechtslage wird in der Praxis der Ländern dennoch angenommen, dass Landtagspräsidenten in funktionellem Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit stehende Verwaltungsangelegenheiten als „*oberste Verwaltungsorgane*“ besorgen dürfen. Dies gilt gleichermaßen für Akte der Hoheitsverwaltung (zB Anordnungen betreffend die Nutzung von Räumlichkeiten eines Landtagsgebäudes)<sup>12</sup> wie für Akte der Privatwirtschaftsverwaltung (zB Abschluss von Verträgen mit Gutachtern).

<sup>10</sup> Vgl ähnlich § 42 Abs 3 Bgld LTGO LGBl 1981/47 idF LGBl 2005/74; § 49 Abs 7 NÖ LTGO LGBl 0010–0; § 46 Abs 5 Sbg LTGO LGBl 1999/26 idF LGBl 2009/70; § 30 Abs 3 Stmk LTGO LGBl 2005/82 idF LGBl 2010/77; § 25 Abs 4 VlbG LTGO LGBl 1973/11 idF LGBl 2007/55.

<sup>11</sup> Vgl ähnlich § 46 Abs 5 Sbg LTGO LGBl 1999/26 idF LGBl 2009/70; § 34 K-LTGO LGBl 1996/87 idF 2008/6 („*Beweiserhebungen durch Augenschein und Sachverständige*“).

<sup>12</sup> Vgl dazu VfSlg 18.366/2008: Räumung von Klubräumlichkeiten auf Anordnung eines Landtagspräsidenten als Ausübung unabhängiger verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (Art 129a Abs 1 Z 2 B-VG).

## 2. Praktizierte Formen der Zusammenarbeit

Eine Umfrage bei den Landtagsdirektionen hat folgendes Bild über die gegenwärtige Praxis der Zusammenarbeit von Landtagen und Rechtsfakultäten ergeben:

a) Eine institutionalisierte, auf Dauer angelegte Zusammenarbeit gibt es gegenwärtig nur im Bundesland OÖ. Mit einer am 1.2.2010 abgeschlossenen „**Kooperationserklärung über eine gemeinsame Zusammenarbeit**“ haben der Fachbereich „Öffentliches Recht“ der Johannes Kepler Universität Linz, der Unabhängige Verwaltungssenat des Landes OÖ und die Direktion Verfassungsdienst als Kompetenzzentrum Verfassungsdienst/Landtagsdirektion des Landes OÖ die schon bisher praktizierte Zusammenarbeit bestätigt und sich ein Programm für die Fortsetzung und Intensivierung dieser Zusammenarbeit gegeben. Nach Kapitel 4 dieser Erklärung soll die wechselseitige Kooperation zwischen den erwähnten Institutionen namentlich durch folgende Aktivitäten erfüllt werden:

- Durchführung gemeinsamer Fachtagungen und Symposien (einschließlich der Publikation der dabei gehaltenen Vorträge);
- Herausgabe gemeinsamer Publikationen zu aktuellen Fragestellungen im Aufgabenbereich der Kooperationspartner;
- Organisation informeller Diskussionsrunden zu aktuellen Rechtsfragen, insbesondere aus dem Bereich der Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts;
- Teilnahme an nicht ausschließlich internen Veranstaltungen (zB Gastvorträgen) der jeweils anderen Kooperationspartner;
- Betrauung von Angehörigen der Kooperationspartner UVS und VerfD mit der Abhaltung von Gastvorträgen an der JKU;
- Betrauung habilitierter Angehöriger des Fachbereichs „Öffentliches Recht“ mit der Abhaltung von landesinternen Weiterbildungsveranstaltungen;
- vorübergehende Dienstzuteilung von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Fachbereichs „Öffentliches Recht“ zu UVS und VerfD;
- Einbindung von Angehörigen der Kooperationspartner UVS und VerfD in das Lehrangebot des Fachbereichs „Öffentliches Recht“ durch Erteilung von Lehraufträgen;
- Abhaltung gemeinsamer Lehrveranstaltungen durch Angehörige des Fachbereichs „Öffentliches Recht“ und eines Kooperationspartners, insbesondere solcher mit besonderem Praxisbezug (wie etwa des bereits seit mehreren Jahren praktizierten „Moot-Court UVS“);
- Einladung von Studierenden des Fachbereichs „Öffentliches Recht“ zu Exkursionen mit anschließender Diskussion durch UVS und VerfD (etwa zur Teilnahme an öffentlichen mündlichen Verhandlungen des UVS oder zu Landtagssitzungen);

- Mitwirkung von Angehörigen der Kooperationspartner UVS und VerfD an der Betreuung von Diplomarbeiten und Dissertationen des Fachbereichs „Öffentliches Recht“;
- Vergabe von Praktika bei UVS und VerfD an besonders qualifizierte Studierende des Fachbereichs „Öffentliches Recht“;
- wechselseitige Bereitstellung von Literatur und sonstigen Unterlagen (zB Gesetzesmaterialien oder Entscheidungen des UVS) im Rahmen der jeweils maßgeblichen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Sollte dieses ambitionierte Programm auch nur einigermaßen umgesetzt werden, werden die beteiligten Institutionen mit Sicherheit ihren Nutzen daraus ziehen. Im Übrigen kann die erwähnte „Kooperationserklärung“ als Vorbild für eine Zusammenarbeit von Landtag und Rechtsfakultät in anderen Bundesländern dienen.

b) Die gegenwärtig überwiegend *praktizierte Form der Zusammenarbeit* ist eine gleichermaßen *informelle wie punktuelle, also anlassbezogene*: Ist die Klärung schwieriger, politisch umstrittener Rechtsfragen erforderlich, greifen die Landtage in von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichem Ausmaß auf externen Sachverstand der Rechtsfakultäten zurück. Die Landtagspräsidenten/innen holen in solchen Fällen informelle Auskünfte ein, erteilen Gutachtensaufträge<sup>13</sup>, laden Mitglieder der Rechtsfakultäten als Berater zu Ausschusssitzungen ein oder ersuchen in sonstiger Form um fachliche Unterstützung.

### 3. Landtagsenqueten

Landtagsgeschäftsordnungen enthalten – jedenfalls teilweise – besondere Vorschriften über die Abhaltung von Enqueten, die gleichfalls eine normative Grundlage für die Heranziehung externer Experten bilden. So versteht man unter einer Enquete nach der Legaldefinition des § 35 Abs 1 OÖ LTGO 2009 die „*Einholung schriftlicher Äußerungen sowie Anhörung von Sachverständigen und anderer Auskunftspersonen*“.<sup>14</sup> Auf dieser rechtlichen Grundlage organisieren Landtage vielfach Expertenrunden bzw Enqueten zu rechtspolitischen Fragen grundsätzlicher Natur oder von besonderer aktueller Bedeutung.<sup>15</sup> So wurde zB im Land Salzburg die große Verfassungsreform betref-

<sup>13</sup> So hatte zB Ende der 1990er Jahre Univ.-Prof. Dr. Lienbacher für den Sbg Landtag ein Gutachten betreffend den Gestaltungsspielraum des Landtages bzgl der Immunität von Landtagsabgeordneten zu beleuchten; vgl *Lienbacher*, Immunität von Landtagsabgeordneten – Regelungsspielraum der Länder, in *Aichreiter* (Hrsg), Recht(v)ermessen, FS Hofer-Zeni (1998) 187 ff.

<sup>14</sup> Vgl zB § 35 Abs 2 Bgld LTGO LGBl 1981/47 idF LGBl 2005/74; § 82 Sbg LTGO LGBl 1999/26 idF LGBl 2009/70; § 72 Abs 3 Stmk LTGO LGBl 2005/82 idF LGBl 2010/77; § 52 Abs 1 VlbG LTGO LGBl 1973/11 idF LGBl 2007/55.

<sup>15</sup> ZB parlamentarische Enquete des Sbg Landtags (1999) über Vertragsraumordnung, mit Referaten von Univ.-Prof. Georg Lienbacher (Universität Salzburg/Wien) und Dr. Martin Auer (Universität Salzburg); parlamentarische Enquete beim Sbg Landtag über den Europäischen Verfassungsvertrag (2005), mit Referat von Univ.-Prof. Dr. Heinz Schäffer

fend die Einführung des Mehrheitsprinzips bei der Wahl der Landesregierung durch eine Enquete-kommission des Landtages vorbereitet. Daran maßgeblich beteiligt waren die Professoren Koja und Dachs (beide Universität Salzburg) sowie die Professoren Wimmer und Pelinka (beide Universität Innsbruck).<sup>16</sup> In solchen Enqueten werden die Landtagspräsidien vielfach von (Rechts-)Experten von Universitäten unterstützt, sei es in Form des Mitorganisierens oder sei es in Form der Abgabe fachlicher Stellungnahmen. An dieser Stelle sei neuerlich gestattet, meinen viel zu früh verstorbenen Freund und Fakultätskollegen Prof. Dr. Heinz Schäffer zu erwähnen, der einige Enqueten im Sbg, Stmk und im Bgld Landtag hauptverantwortlich mit organisiert hat. Die Ergebnisse dieser Enqueten und Expertenrunden wurden teilweise publiziert<sup>17</sup>.

#### 4. Wechselseitige Zusammenarbeit

Die beste Form der Zusammenarbeit besteht darin, dass beide Partner voneinander lernen. In diesem Sinn erfolgt die Zusammenarbeit zwischen Landtagen und Rechtsfakultäten nicht nur in die eine Richtung, nämlich von den Rechtsfakultäten zu den Landtagen, sondern auch die Rechtsfakultäten können von dieser Zusammenarbeit erheblich profitieren. So erhalten Wissenschaftler, die sich mit Themen des Landesrechts befassen, von Seiten der Landtagsdirektionen in aller Regel die erforderlichen Auskünfte, ferner wird ihnen das für ihre Forschungen erforderliche Material zur Verfügung gestellt und sie erhalten auch sonst jede erforderliche Hilfestellung für ihre Forschungstätigkeit. Zu erwähnen ist ferner die Erarbeitung von Diplomarbeiten und Dissertationen zu Themen des Landesrechts, die von den Landtagsdirektionen empfohlen werden bzw deren Erstellung in aller Regel auch kräftig unterstützt wird. Als Beispiel sei auf die kürzlich publizierte Salzburger Dissertation von Dr. Wolfgang Mittermayer zum Thema „Der Landtag und die Arbeit seiner Ausschüsse vor und nach Abschaffung des Regierungsproporz“<sup>18</sup> hingewiesen; ferner auf die Dissertation meines ehemaligen Mitarbeiters und jetzigen Richters am AsylGH, Dr. Martin Diehsbacher über „Die rechtliche Stellung der Landesregierung. Eine Untersuchung der Salzburger und der Tiroler Rechtslage unter besonderer Berücksichtigung des Übergangs vom konkordanz- zum konkordanzdemokratischen Regierungsmodell“ (2003).

---

(Universität Salzburg); parlamentarische Enquete beim Sbg Landtag „Widerstandskraft und Arbeitslosigkeit“ (2010), mit Referat von aUniv.-Prof. Dr. Rudolf Mosler (Universität Salzburg). – Ein besonders aktuelles Thema wäre im Übrigen die Einbindung der Landtage bei Wahrung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips

<sup>16</sup> Die Referate wurden publiziert; vgl *Schausberger* (Hrsg), Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz. Die Reform der Salzburger Landesverfassung 1998. Analysen, Wege, Strategien (1999).

<sup>17</sup> Die österr Gesellschaft für Gesetzgebungslehre (ÖGGL) veranstaltete 1992 eine Tagung beim Stmk Landtag zum Thema „Kontrollfunktion der Landesparlamente“ und 1993 eine weitere Veranstaltung zum Thema „Untersuchungsausschüsse“ (von Landtagen); vgl dazu *Schäffer* (Hrsg), Untersuchungsausschüsse (1995).

<sup>18</sup> Publiziert in Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie „Salzburger Landtag“ Nr 12, 2009.

In dem Zusammenhang ist neuerlich auf die Zusammenarbeit zwischen dem Fachbereich „Öffentliches Recht“ der Universität Linz, dem UVS von OÖ und der Direktion Verfassungsdienst (Kompetenzzentrum Verfassungsdienst/Landtagsdirektion) hinzuweisen, die jüngst durch eine förmliche Kooperationserklärung (1.2.2011) institutionell abgesichert wurde. Zwischen den erwähnten Institutionen wird seit längerem eine auf gegenseitige Teilnahme beruhende Zusammenarbeit in den folgenden Bereichen praktiziert:

- Lehrtätigkeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an der JKU einerseits und Seminartätigkeit von Professoren der JKU im Land andererseits;
- Vierteljährlicher "Wissenschaftskaffee" mit den Professoren des Fachbereichs öffentliches Recht und den MitarbeiterInnen Verfassungsdienst/Landtagsdirektion zu aktuellen Themen;
- Dienstzuteilung von JKU-Professoren/MA im Verfassungsdienst/Landtagsdirektion (bisher von insgesamt drei Habilitierten und einer Nicht-Habilitierten jeweils für ein Jahr)
- Gemeinsame Weiterbildungsaktivitäten (mit wechselseitiger personeller Beteiligung)
- Literatur-/Bibliotheks austausch.

Diese Zusammenarbeit ist fachlich, zeitlich und personell aufwendig; aus ihr werden aber alle Kooperationspartner Nutzen ziehen. Diese Form der Kooperation ermöglicht es nämlich neue Fragestellungen aufzuwerfen; sie trägt zu einer klareren Formulierung von Rechtsfragen bei und ermöglicht auch eine bessere Beantwortung der aufgeworfenen Rechtsfragen.

## **5. Personelle Verschränkungen**

Ein besonderer Aspekt in den Beziehungen zwischen Landtagen und Rechtsfakultäten sind häufig anzutreffende *personelle Verschränkungen* zwischen den beiden Institutionen. Ich möchte nicht so weit gehen und behaupten, die Rechtsfakultäten, und dort namentlich die Institute des öffentlichen Rechts, seien geradezu Personalreserven für den höheren Dienst der Landtagsdirektionen. Tatsache aber ist, dass eine erhebliche Zahl der Mitglieder des höheren Dienstes in Landtagsdirektionen als wissenschaftliche Mitarbeiter an Rechtsfakultäten tätig waren und dort ihr juristisches Rüstzeug erworben haben. Ein Paradebeispiel an personeller Verschränkung war der leider viel zu früh verstorbene Prof. Helmut Schreiner, der einerseits Mitglied Sbg Rechtsfakultät, und andererseits zunächst Klubobmann und später 1. Präsident des Sbg Landtages war.

#### IV. Zusammenarbeit mit welchen Organen des Landtags bzw mit welchen sonstigen Einrichtungen?

Auf Seiten der Landtage sind es primär die *Landtagspräsidien*, unterstützt von den Bediensteten der *Landtagsdirektionen*, die den Kontakt zu den verschiedenen Mitgliedern der Rechtsfakultäten pflegen. Auch *Landtagsklubs* können Interesse an fachlicher Unterstützung haben, wenn es um die Beantwortung schwieriger Rechtsfragen geht, wie zB Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch eine Landtagsminderheit. Vielfach ist es sogar so, dass zunächst von einer Landtagsfraktion ein Gutachten zu einer Rechtsfrage in Auftrag gegeben wird<sup>19</sup>, mit dessen Ergebnissen das Landtagspräsidium nicht einverstanden ist. In einer solchen Situation kann sich das Landtagspräsidium gezwungen sehen, seinerseits eine gutachterliche Stellungnahme eines Experten einzuholen, der die Rechtsansicht des Präsidiums vertritt und argumentativ unterstützt<sup>20</sup>.

Auf Seiten der Rechtsfakultät sind es zumeist einzelnen Mitglieder, die um gutachterliche Stellungnahmen gebeten werden, zumal es das früher im Universitätsrecht vorgesehene „Fakultätsgutachten“ in dieser Form nicht mehr gibt.

#### V. Schlussbemerkung

Landtage und Rechtsfakultäten arbeiten seit Jahrzehnten – freilich von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich intensiv – zusammen. Es gibt hier in den Bundesländern einfach unterschiedliche Traditionen. Auch gegenwärtig bestehen zahlreiche Zusammenarbeitsaktivitäten, wie zB die Aktivitäten in den Bundesländern Sbg und OÖ beweisen. Was die Zukunft angeht, ist eine Verstärkung dieser Zusammenarbeit durchaus vorstellbar und wünschenswert. Ob dies gelingt, hängt vom Engagement beider Institutionen ab; dabei wird es an den Landtagen liegen, zukunftsweisende interessante Fragestellungen des Landes(verfassungs)rechts zu erarbeiten (zB in Bezug auf das unionsrechtliche Subsidiaritätsprinzip) und das hierfür erforderliche Material zur Verfügung zu stellen; die Rechtsfakultäten werden gut daran tun, diese Gelegenheit zu ergreifen und zukunftsorientierte rechtswissenschaftliche Forschung zum Nutzen der österreichischen Bundesländer zu betreiben.

<sup>19</sup> Vgl zB das im Herbst 2010 von Ass.Prof. Dr. Karim Giese (Universität Salzburg) über Auftrag des Klubs der „Grünen“ abgegebene Gutachten zur Frage „Verfassungsrechtliche Grenzen bei der Festlegung des Untersuchungsgegenstandes von Untersuchungsausschüssen (des Sbg Landtages)“.

<sup>20</sup> Vgl das über Auftrag des Präsidenten des Sbg Landtages im Herbst 2010 von Prof. Walter Berka (Universität Salzburg) erstellte Gutachten zum Thema „Die Festlegung des Gegenstandes eines Untersuchungsausschusses nach Art 28 Abs 5 Sbg L-VG“ (anlässlich der Einsetzung eines Landtagsuntersuchungsausschusses zur Untersuchung der Bewerbung der Stadt Salzburg für die Ausrichtung der olympischen Winterspiele 2014).

**Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edtstadler:** Ich möchte mich nochmals entschuldigen bei Harald Stolzlechner, dass ich sozusagen vor lauter Neugierde auf die Geschichte deine Rolle hier übersehen habe. Ich möchte sekundieren insofern, als gerade der Salzburger Landtag anlässlich des vor kurzem abgeschlossenen Untersuchungsausschusses über Finanzströme bei der Bewerbung um die Olympischen Winterspiele 2014 ein großes Gutachten von Professor Berka über die Formulierung des Untersuchungsgegenstandes in Auftrag gegeben hatte. Das Minderheitsrecht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses steht hier etwas im Spannungsfeld zum Mehrheitsrecht, den Gegenstand zu formulieren. Das zweite ist die Verfassungsreform 1999. Durch eine Enquetekommission wurde diese Reform begleitet, in der mehrere Gutachten vorgelegt wurden. Darüber ist eine Publikation erschienen mit Gutachten der Professoren Schäffer, Koja, Lienbacher, Bachmann. Ich möchte also die Salzburger jetzt in dem Fall genannt haben. Wie gesagt, die parlamentarischen Enqueten sind auch ein sehr breites Tätigkeitsfeld für die Wissenschaft. Wir haben eigene Mittel für die Oppositionsparteien für wissenschaftliche Tätigkeiten, um ein weiteres Beispiel zu nennen.

Nun zu Professor Stolzlechner: Ich kenne den Volltext seines Referates. Er bietet sehr viel mehr als jetzt in der Kürze der Zeit gesagt werden konnte. Herzlichen Dank. Und ich bitte nunmehr Herrn Professor Kriechbaumer um sein Referat.

**Univ.-Prof. Dr. Robert Kriechbaumer, Universität Salzburg: „1861, 1918, 1945 – Welches Österreich?“**

### **KONTINUITÄTEN UND BRÜCHE. EINE HISTORISCHE LÄNGSSCHNITTANALYSE.**

Die analysierende Betrachtung des Historikers bedarf der Orientierung, als deren wichtigste Positionslinien sich die zum Allgemeingut gewordenen Chronologien der Jahrhunderte und Jahrzehnte präsentieren. Der Historiker, sofern er nicht als Betroffener über seine Gegenwart und jüngeren Vergangenheit schreibt, besitzt den Vorteil der Distanz, betrachtet den Strom der Ereignisse aus der Vogelperspektive, aus der Kontinuitäten und Brüche deutlicher hervortreten und das chronische Metrum der Jahrhunderte und Jahrzehnte relativieren. Die klar definierten Jahrhunderte und Jahrzehnte als Matrix verlieren dabei an Deutungshoheit. Historische Entwicklungen entziehen sich oftmals der so beliebten Einteilung in mit Jahreszahlen fixierten Jahrhunderten und Jahrzehnten, ohne diese freilich obsolet werden zu lassen. Die Geschichtswissenschaft spricht heute z. B. vom „langen“ 19. Jahrhundert, das die Grenzen der Jahrhunderte nach unten und oben überschreitet und von der Französischen Revolution 1789 bis zur Epoche des Ersten Weltkrieges 1914 reicht. An dieses „lange“ 19. Jahrhundert schließt das „kurze“ 20. Jahrhundert an, dessen Grenzen sich mit

1914 und 1989 innerhalb des chronologischen 20. Jahrhunderts befinden und das sich in die Epoche der Weltkriege und Krisen (1914 – 1945) sowie das „Goldene Zeitalter“ 1945 – 1989/90 teilt.<sup>1</sup> Das sich einer Definition entlang der Linie von Kontinuitäten und Brüchen noch entziehende 21. Jahrhundert begann somit für den Historiker nicht im Jahr 2000, sondern bereits 11 Jahre zuvor, als nach den Jahren 1918 und 1945 die dritte tief greifende Transformation der politischen Landkarte Europas erfolgte.

Wirft man den Blick auf das „lange“ 19. Jahrhundert, so ist dieses durch eine Reihe struktureller Brüche, die Transformation der so lange dominierenden historischen und sozio – kulturellen Realitäten, gekennzeichnet, die zu seiner Charakterisierung beitragen wie Industrielle Revolution und die damit bewirkte Veränderung der Lebenswelten, Nationalismus, Imperialismus, das Entstehen der großen Ideologien wie Konservatismus, Liberalismus, Sozialismus, die Demokratisierung des politischen Systems, die Neudefinition der ordnungspolitischen Funktion des Staates, die Geburt der Moderne usw. Diese neuen strukturellen Rahmenbedingungen bildeten Stressfaktoren für das innerstaatliche und internationale politische System. Beide erfuhren im „langen“ 19. und „kurzen“ 20. Jahrhundert Erschütterungen und Transformationen. Die Welt von heute ist das Ergebnis dieser Revolutionen. Die in dieser Analyse betrachteten Jahre 1861, 1918 und 1945 befinden sich in der politisch revolutionären Mitte des „langen“ 19. Jahrhunderts, das durch das Entstehen des Zweiten Deutschen Kaiserreiches und des Königreiches Italien als „verspätete“ Nationen gekennzeichnet ist, sowie am Beginn und Ende der ersten Phase des „kurzen“ 20. Jahrhunderts, des Zeitalters der Weltkriege und Krisen. Alle drei Epochen sind durch eine tief greifende Neuordnung der politischen Landschaft Europas und dessen gesellschaftlichen Systeme gekennzeichnet.

### **1861 – „... KEINE BESCHRÄNKUNG DER MONARCHISCHEN GEWALT DURCH EINE VERFASSUNG ...“**

In der Mitte des „langen“ 19. Jahrhunderts, zwischen 1859 und 1866, den Niederlagen von Solferino und Königgrätz, erfuhr die Habsburgermonarchie den Verlust ihrer dominierenden Stellung in Mitteleuropa. Der Verlust der norditalienischen Besitzungen und das Ausscheiden aus dem Deutschen Bund dokumentierten die Schwächen der Monarchie im System der europäischen Großmächte. Die Habsburgermonarchie war weder wirtschaftlich noch militärisch in der Lage, als selbstbewusster selbständiger Akteur im Prozess der Transformation der politischen Landkarte Europas zwischen 1859 und 1870 zu agieren. Bereits Metternich hatte die Schwäche der Habsburgermonarchie, trotz ihres scheinbaren Triumphes auf dem Wiener Kongress, erkannt und der Diplomatie

---

<sup>1</sup> Vgl. Eric Hobsbawm: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts. – München/Wien 1995.

als Mittel zur Sicherung der wieder errungenen Vormachtstellung in Mitteleuropa den Vorzug gegeben, der „moralischen“ Kraft und nicht der physischen, so der Fürst.<sup>2</sup>

Es war eine Ironie der Geschichte, dass unmittelbar nach der erzwungenen Demission des Fürsten 1848 die physische Gewalt gefordert war, um im Umfeld der europäischen Revolution den Bestand der Habsburgermonarchie und deren Position im europäischen Mächtesystem zu sichern. In der Orchestrierung der Ereignisse zwischen der Märzrevolution 1848 und der Schlacht von Vilagos am 13. August 1849 bildeten zwei miteinander verwobene Strömungen das Leitmotiv: Liberalismus/Konstitutionalismus und Nationalismus, Aus beiden resultierte als logische Konsequenz die Frage nach der Definition Österreichs.

Wirft man einen Blick auf die strukturellen Probleme und die daraus resultierenden Entwicklungen, so lässt sich auf der Folie von Liberalismus/Konstitutionalismus und Nationalismus der Problemhaushalt der Habsburgermonarchie skizzieren.

Die seit 1848 aktuelle Frage der Konstitution wurde, jenseits ihrer juristischen Aspekte, zur Frage nach dem Bestand der Casa d’Austria. Deren aus dem 16. Jahrhundert stammende weltumspannende Definition wurde durch den Verlust Spaniens und seiner Kolonien im frühen 18. Jahrhundert infolge des Spanischen Erbfolgekrieges auf die österreichische Linie des Hauses Habsburg reduziert, die durch den gleichzeitigen Erwerb der spanischen Nebenländer in Europa (Spanische Niederlande, Mailand, Neapel, Sardinien und die spanischen Festungen in der Toskana) und die endgültige Inbesitznahme des ungarischen Erbes durch die siegreich beendeten Türkenkriege 1718, zwei Jahrhunderte vor deren Untergang, ihre größte Ausdehnung erlebte. Der Triumph des Hauses Österreich schien vollkommen, als der ungarische Reichstag zu Pressburg 1687 den Begriff „Österreich“, das heißt das Haus Habsburg, auch für die Länder der Stephanskronen akzeptierte. Das frühe 18. Jahrhundert brachte den Triumph der transnationalen österreichischen Barockkultur.

Die Ordnung und Klammer des Reiches bildeten der Herrscher in seiner Doppelfunktion als Römisch – Deutscher Kaiser und Herrscher über eine die Grenzen des Römisch Deutschen Reiches überschreitenden Länderagglomeration, die Armee, die Katholische Kirche nach ihrem Triumph über die Reformation und die josephinisch geprägte Bürokratie.

Die Französische Revolution und die Herrschaft Napoleons rüttelten an den Grundfesten dieses mit göttlichen Weihen versehenen Systems. Wenngleich der Wiener Kongress 1815 eine scheinbare Restauration der „Welt von gestern“ bewirkte, so hinterließen die revolutionären Ereignisse doch

---

<sup>2</sup> Vgl. Henry A. Kissinger: Großmachtdiplomatie. Von der Staatskunst Castlereaghs und Metternichs. – Frankfurt am Main/Berlin/Wien 1972.

nachhaltige Spuren, die die Entwicklung des Kommenden andeuteten. Angesichts der Bildung des Rheinbundes 1803 als Vasallenstaaten des französischen Empire und der sich damit abzeichnenden Auflösung des Römisch Deutschen Kaiserreiches erhob Kaiser Franz II. Österreich im folgenden Jahr zum erblichen Kaisertum und erklärte 1806 das Reich für erloschen.<sup>3</sup> Es wurde auch 1815 nicht mehr wieder begründet, sondern durch den Deutschen Bund mit der 1. Präsidialmacht Österreich ersetzt, bei dessen Konstruktion die Sieger die territorialen Revisionen der Napoleonischen Ära beibehielten und den Fleckenteppich der vorrevolutionären Ära mit mehr als 300 reichsunmittelbaren Herrschaften mit nunmehr 38 Mitgliedern – 34 Staaten und 4 freien Städten (Lübeck, Frankfurt am Main, Bremen und Hamburg) – großflächiger woben. Metternich erwies sich auf dem Wiener Kongress keineswegs als jener nur an der Restauration vorrevolutionärer Verhältnisse interessierte Reaktionär, als den ihn seine Gegner später hinstellen versuchten. Der Fürst unterschied zwischen Legitimität und Legalität und entschied sich als Realpolitiker im Fall des Deutschen Bundes für das Legalitätsprinzip, d. h. anerkannte die durch Mediatisierung und Säkularisierung entstandenen territorialen Veränderungen im Reich. Er entschied sich für das Prinzip der Legitimität, wo sie nicht erschüttert worden war, und für jenes der Legalität, wo eine neue Ordnung entstanden war.<sup>4</sup> Metternich konstruierte eine neue Ordnung mit einem dreifachen Ziel: Die Sicherung der europäischen Stabilität durch ein System kollektiver Sicherheit, die Behauptung der Vormacht Österreichs in Mitteleuropa, vor allem im Deutschen Bund, durch eine Anerkennung und Stärkung der deutschen Mittelstaaten und eine Beschränkung der Machtambitionen des wieder erstarkten Preußen sowie eine Lösung der nationalen Frage durch einen Staatenbund an Stelle eines Nationalstaates.

Die Ära der Französischen Revolution und Napoleons hatte jedoch mit den Themen Nation und Konstitution eine neue politische Tagesordnung geschrieben, deren Geschichtsmächtigkeit sich in den folgenden Jahrzehnten erweisen sollte. Für die Habsburgermonarchie bedeuteten beide Themen erhebliche außen- wie innenpolitische Stressfaktoren mit existenzgefährdenden Implikationen.

Die vor allem von Intellektuellen und Künstlern aufgeworfene Frage nach der Deutschen Nation bedrohte die dominante Stellung der Habsburgermonarchie im Deutschen Bund. Die nationale Frage erwies sich als Sprengsatz für den Bestand der supranationalen Casa d’Austria wie z. B. der 1833 von Friedrich List gegründete und an Bedeutung gewinnende Deutsche Zollverein, der eine zunehmende ökonomische und damit indirekt auch politische preußische Suprematie im Deutschen Bund zu begründen drohte.

---

<sup>3</sup> Vgl. Wolf, D. Gruner: Österreich zwischen Altem Reich und Deutschem Bund (1789 – 1816). – In: Wilhelm Brauneder, Lothar Höbelt (Hg.): Sacrum Imperium. Das Reich und Österreich 996 – 1806. – Wien/München/Berlin 1996. S. 319 – 360.

<sup>4</sup> Horst Müller: Fürstenstaat oder Bürgernation. Deutschland 1763 – 1815. – Berlin 1998. S. 652.

Es war wohl kein Zufall, dass diese grundlegende politische Kontroverse die Geschichtswissenschaft als zentraler politischer Sinn- und Interpretationsagentur des 19. Jahrhunderts erfasste. Die Zunft der Historiker wurde nicht nur zu den Archivaren und Interpreten der Vergangenheit, sondern auch zu Interpreten der Gegenwart und des Kommenden, indem sie historische Analogien und Modelle lieferte, den Raum der akademischen Diskussion verließ, sich auf das Forum des politischen Diskurses begab und die unterschiedlichen Positionen mit wissenschaftlichen Argumenten versorgte.

1859 eröffnete der protestantische Sohn eines preußischen Regierungsrates, Heinrich von Sybel, Schüler Leopold von Ranke und Ernst Moritz Arndts, Professor für Geschichte an der Universität München, die akademische Kontroverse mit der Schrift „Über die neueren Darstellungen des deutschen Kaiserzeit“, in der er die These aufstellte, dass der Universalismus des Heiligen Römischen Reiches die nationalen Interessen des deutschen Volkes vernachlässigt und letztlich geschädigt habe. Durch das Engagement in Italien hätten die deutschen Kaiser die Ostkolonisation vernachlässigt und letztlich den Verfall der Kaisermacht und die Ohnmacht des Reiches verschuldet. Ihm entgegnete der aus Westfalen stammende Katholik Julius Ficker, Professor für mittelalterliche Geschichte an der Universität Innsbruck, die deutschen Kaiser als Repräsentanten der römisch – christlichen Reichsidee seien nicht nur die Kinder des Zeitgeistes gewesen, sondern hätten mit ihrer universalistischen Politik der mitteleuropäischen Lage des Reiches entsprochen, die unter Einschluss Österreichs und Nord- und Mittelitaliens eine mitteleuropäische Ordnung erfordere. Das so geschaffene Reich habe das jeweilige Spezifikum seiner Mitglieder und damit auch deren Eigenständigkeit geachtet und durch geschlossenes Auftreten nach außen den Frieden zu wahren gewusst. Erst die sizilianische Hochzeit des Staufers Heinrich VI. habe diese Möglichkeiten überspannt, die Macht des Kaisers geschwächt und die zentrifugalen Kräfte in den Territorien gestärkt. Auch der Publizist Constantin Frantz erklärte, das Verständnis der mittelalterlichen Reichsidee sei für die Lösung der deutschen Frage der Gegenwart von entscheidender Bedeutung, wobei er betonte, dass eine Renaissance der föderalistischen Reichsidee nicht in einer bloßen Kopie der mittelalterlichen, sondern in einer realistischen Adaption an die Verhältnisse der Gegenwart zu erfolgen habe.

Die 1859 beginnende Kontroverse der beiden Historiker hatte nicht nur die Interpretation des mittelalterlichen Reichs zum Inhalt, sondern vor allem auch der Reichspolitik der Gegenwart, d. h. des Gegensatzes in der deutschen Einigungspolitik zwischen national – liberalen Kleindeutschen und der Konzeption des geschlossenen Nationalstaates und der konservativ – katholischen Großdeutschen, die unter Hinweis auf die Reichsidee des Mittelalters den Einschluss Österreichs in die Reichsidee des 19. Jahrhunderts als einer neuen mitteleuropäischen Friedensordnung forderten.

Der im November 1848 zum Ministerpräsidenten und Außenminister ernannte Fürst Felix von Schwarzenberg war wohl bis zu seinem Tod im Jahr 1852 der begabteste politische Repräsentant dieser österreichischen Reichsidee, eines von Österreich geführten Mitteleuropa. Zehn Jahre nach dem Tod Schwarzenbergs erklärte Kaiser Franz Joseph gegenüber dem Präsidenten des in Wien tagenden Deutschen Juristentages: „Ich bin vor allem Österreicher, aber entschieden deutsch und wünsche den innigsten Anschluss Österreichs an Deutschland.“ Angesichts dieser engen Verknüpfung des Österreich – Begriffs mit der universalistischen Reichsidee hatte bereits ein Jahr zuvor die „Ostdeutsche Post“ sarkastisch, jedoch prophetisch, bemerkt: „Wenn das so fort geht, wird der Name Österreich als Kollektivname allenfalls noch von ein paar Gebirgländern, die zwischen dem Brenner und dem Kahlenberg liegen, akzeptiert werden.“<sup>5</sup>

Schwarzenbergs ökonomisches Pendant war Handelsminister Karl Ludwig von Bruck. Der liberale Großdeutsche Bruck hatte England und Frankreich bereist, in Bonn studiert und in Triest den „Österreichischen Lloyd“ gegründet und war sich der Bedeutung der ökonomischen Dynamik als wesentlicher Faktor im politischen Einigungsprozess bewusst. Da seiner Meinung nach eine deutsche Einigung ohne Österreich einer Verstümmelung des deutschen Nationalbewegung gleichzusetzen war und zudem den Verlust der deutschen Führungsposition in Österreich zur Folge haben musste, entwickelte er die Idee einer mitteleuropäischen Zollunion unter Einschluss nicht nur des gesamten Reichsgebietes, sondern auch der nicht zum Reich gehörenden Gebiete der Habsburgermonarchie. In einem Zeitungsartikel bemerkte er: „Die ganze Monarchie und das übrige Deutschland sollen zu einem einheitlichen Verkehrsgebiet in Mitteleuropa gemacht werden.“<sup>6</sup> Der der kleindeutschen Hegemonialpolitik Preußens dienende „Deutsche Zollverein“ sollte in einer von Österreich gelenkten mitteleuropäischen Zollunion aufgehen. Unter Vorwegnahme des europäischen Einigungsprozesses nach 1945 sah er in wirtschaftlichen Anreizen über den Weg einer Zollunion die Basis für die auf föderativer Grundlage erfolgende politische Einigung Mitteleuropas unter Führung Österreichs. Nur auf der Basis eines föderativen politischen Systems mit einer starken ökonomischen Basis konnte Österreich seine ordnungspolitische Funktion in Deutschland und Italien erfüllen. Brucks weitgehende Konzeption, die er 1859 nochmals in seiner Schrift „Die Aufgaben Österreichs“ formulierte, scheiterten am Widerstand Preußens, das sich mit dem „Deutschen Zollverein“ nicht eine seiner wirksamsten Waffen im Kampf um die Hegemonie im Deutschen Bund aus der Hand nehmen lassen wollte.

Die Lage der Habsburgermonarchie in der Kräftekonstellation der europäischen Großmächte nach 1848 war keineswegs günstig. Wenngleich sich die Monarchie 1848/49 zu behaupten vermochte, so war dies nur auf Grund der internationalen Konstellation möglich. In Italien vermochte Radetzky

<sup>5</sup> Zit. bei Friedrich Heer: Der Kampf um die österreichische Identität. – Wien/Köln/Graz 1981. S. 221f.

<sup>6</sup> Zit. bei Franz Herre: Nation ohne Staat. Die Entstehung der deutschen Frage. – Bergisch Gladbach 1982. S. 200.

die Aufständischen und piemontesischen Truppen vor allem auch deshalb zu besiegen, weil Großbritannien Frankreich an einer militärischen Intervention zugunsten Turins hinderte. Auch der ungarische Aufstand erhielt keine Unterstützung der westlichen Großmächte Großbritannien und Frankreich. In London hielt man den unversehrten Fortbestand des Habsburgerreiches für ein probates Mittel, die mögliche Ausdehnung des russischen Einflusses nach Mitteleuropa und auf den Balkan zu verhindern. In Petersburg wiederum war man zur militärischen Hilfe gegen das aufständische Ungarn nur allzu gern bereit, galt es doch eine Ausbreitung des westlichen Liberalismus sowie des erwachenden Nationalismus an die Grenzen des Zarenreiches und damit Beispielsfolgen für den russischen Teil Polens zu verhindern.

Wenngleich die russische Hilfe Österreich nicht so willkommen war, wie es den Anschein hatte und ein militärischer Erfolg der österreichischen Waffen in Ungarn auch ohne sie möglich gewesen wäre, so erlaubte der schließlich rasche militärische Erfolg durch die Kapitulation der Ungarn bei Vilagos, sich endlich entschlossen den Ereignissen in Deutschland zuzuwenden, wo die Entwicklung eine für Wien bedrohliche Richtung genommen hatte. Wenngleich Friedrich Wilhelm IV. die ihm von der Frankfurter Nationalversammlung im März 1849 angebotene Kaiserkrone abgelehnt hatte, so griff er im Mai 1849 das von Joseph Maria von Radowitz entwickelte konservativ – liberale Konzept eines deutschen Bundesstaates unter preußischem Vorsitz mit einer völkerrechtlichen Bindung an Österreich auf. Als Schwarzenberg dieses Konzept, das das gesamte außerösterreichische Deutschland dem preußischen Einfluss unterworfen hätte, ablehnte, begannen preußische Verhandlungen mit den deutschen Mittel- und Kleinstaaten, die jedoch schließlich am Widerstand Russlands und Österreichs, das mit russischer Rückendeckung sogar mit militärischer Intervention drohte, scheiterten und 1850 zur Wiederherstellung des Deutschen Bundes und damit der Dominanz Österreichs führten.<sup>7</sup>

Hatte Schwarzenberg 1850 die Suprematie Österreichs im Deutschen Bund wiederhergestellt und war der Bestand der Habsburgermonarchie durch die militärischen Siege in Italien und Ungarn gesichert, so war ihm bewusst, dass eine bloße Rückkehr zu vorrevolutionären Verhältnissen im Inneren nicht möglich war. So sehr er in der Außenpolitik am Status quo interessiert war, so sehr waren sich er und sein Kabinett der Notwendigkeit von Reformen im Inneren bewusst. Er drängte, unter teilweisen Rückgriff auf den Kremser Verfassungsentwurf, mit der Märzverfassung 1849 auf einen quasi – konstitutionell modifizierten bürokratischen Absolutismus. Wenngleich er eine starke Prerogative des Monarchen akzeptierte, so hielt er doch an der Ministerverantwortlichkeit gegenüber einem Reichsrat (Kronrat), dessen Mitglieder vom Kaiser unter Bedachtnahme auf die verschiedenen Teile des Reiches ernannt wurden, fest. Mit diesem bürokratischen Absolutismus sollte

---

<sup>7</sup> Heinrich Lutz: Zwischen Habsburg und Preußen. Das Ringen um die Vormacht in Deutschland 1815 – 1866. – Berlin 1985. S. 314ff.

die unbedingt notwendige Modernisierung des Reiches in Angriff genommen werden. „Die Minister sollten die Politik machen, der Kaiser in voller Unabhängigkeit über den Gewalten stehen und die Reichseinheit präsentieren. Und die Regierung sollte nicht das Werkzeug des Monarchen sein, sondern alle politischen Richtungen vereinigen, sofern sie dem Staat zu dienen bereit waren.“<sup>8</sup> Schwarzenberg konnte sich mit seinem Programm letztlich nicht durchsetzen und scheiterte an den absolutistischen Vorstellungen des jungen Kaisers, der sich nach der unmittelbaren Anfangszeit seiner Regentschaft dem Einfluss Schwarzenbergs zunehmend entzog<sup>9</sup> und unter dem Eindruck der für ihn traumatischen Ereignissen der Jahre 1848/49 sowie den Einflüsterungen Metternichs und einer konservativen Hofkamarilla um seine Mutter Erzherzogin Sophie mit dem von Baron Karl Friedrich Kübeck erarbeiteten Silvesterpatent 1851 zum Absolutismus zurückkehrte, das den konstitutionell – ministeriellen Absolutismus Schwarzenbergscher Prägung in einen zentralistisch - monarchisch – bürokratischen verwandelte. Der junge Kaiser sah in jeder Form der politischen Mitbestimmung auf Landesebene die inhärente Gefahr einer nationalen Parolen folgenden Sezession und damit letztlich Auflösung des Vielvölkerstaates. Es galt daher, das Gesamtreich zu stärken, dessen Inkarnation der Monarch war. *Er* und das durch ihn repräsentierte monarchische Prinzip war der Damm gegen die zersetzenden Gefahren des vom Konstitutionalismus und Nationalismus geprägten Zeitgeistes. Jede Form der politischen Mitbestimmung wurde daher beseitigt, die Kronländer wurden mit Hilfe einer von der Zentrale aufgebauten und nur dieser verantwortlichen Verwaltungsstruktur mit Statthalterei, Kreisbehörde, Bezirksamt und Ortsgemeinde regiert, die Gemeindeautonomie ebenso abgeschafft wie die Trennung von Justiz und Verwaltung auf der untersten Ebene, die Geschworenengerichtsbarkeit beseitigt und die Unabhängigkeit der Gerichte aufgehoben, indem die Richter den Staatsbeamten gleichgestellt wurden. Die Ministerverantwortlichkeit existierte nicht mehr. Die Minister waren ausschließlich dem Monarchen verantwortlich, der auch den Vorsitz im Ministerrat führte und damit die Regierungsgeschäfte persönlich übernahm.

Erzherzogin Sophie kommentierte die Bekanntgabe des Silvesterpatents vom 31. Dezember 1851 mit der Bemerkung: „Alle Welt schwimmt im Glück über die Dekrete von heute morgen. Jetzt ist die Regierung auf solider, monarchischer Basis wiederhergestellt, beruht auf den guten Gesetzen alter Zeiten und fügt jene hinzu, die die modernen erfordern“ Am 2. Jänner 1852 schrieb Metternich an Franz Joseph: „So wird nun auf ewig richtigen Grundsätzen ruhend das im Jahr 1848 eingestürzte Staatsgebäude wieder aufgeführt. Auf das Agglomerat von Staaten, welches das österreichische Kaiserreich bildet, passt nur die *monarchische Regierungsform*, ... die in der Person des Kaisers den Eck- und Schlussstein findet. ... Als den wichtigsten Akt der neuen Zeit betrachte ich die kai-

<sup>8</sup> Helmut Rumpler: Eine Chance für Mitteleuropa. Bürgerliche Emanzipation und Staatsverfall in der Habsburgermonarchie. Österreichische Geschichte 1804 – 1914. – Wien 1997. S. 321. Zur März - Verfassung 1849 vgl. Wilhelm Braunecker: Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918. – In: Helmut Rumpler, Peter Urbanitsch (Hg.): Die Habsburgermonarchie 1848 – 1918. Bd. VII/1 Verfassung und Parlamentarismus. – Wien 2000. S. 69 – 237. S. 125ff.

<sup>9</sup> Rudolf Kiszling: Fürst Felix Schwarzenberg. Der politische Lehrmeister Kaiser Franz Josephs. – Graz/Köln 1952.

serliche Manifestation vom 20. August und dies, *weil er die durch die Revolution verschüttete, auf das österreichische Reich allein passende Quelle der Macht und des Heiles wieder aufgedeckt und zugänglich gemacht hat ...*<sup>10</sup>

Schwarzenberg hatte einen gemäßigten bürokratischen Konstitutionalismus auch mit Blick auf die künftigen außenpolitischen Krisenzonen der Monarchie befürwortet. Piemont, das seine Krise 1848/49 auf Grund der englischen Intervention in seinem territorialen Bestand unverändert überstanden hatte, besaß eine liberale Verfassung und wurde damit nicht nur zum Kristallisationspunkt des liberalen Risorgimentos, sondern erfreute sich auch der zunehmenden Sympathien Großbritanniens. In Preußen hatte Friedrich Wilhelm IV. nach der Niederschlagung der Revolution eine liberal – ständische Verfassung mit starker königlicher Prärogative im Bereich der Militär- und Außenpolitik gewährt. Damit wurde Preußen zur Hoffnung eines Großteils des deutschen Liberalismus und wachsender Teile der deutschen Einigungsbewegung. Dem Ruf Österreichs als Hort der Reaktion galt es durch dessen allmähliche Konstitutionalisierung unter Bedachtnahme auf die Reichseinheit entgegenzuwirken. Und zudem waren verstärkt Anstrengungen in Richtung einer umfassenden Modernisierung zu unternehmen, um die Strukturprobleme der Monarchie sowie deren permanente Finanznot zu beseitigen.

Diesen Bestrebungen hatte Franz Joseph mit seiner Wende zum Neoabsolutismus ein Ende gesetzt. Der damit scheinbar in das Bett zurückgekehrte Strom der historischen Entwicklung sollte jedoch nur kurze Zeit in diesem fließen. Bereits wenige Jahre später trat er über die Ufer und wechselte seinen Lauf.

Die Wolken des drohenden Unheils bildeten sich bereits während des Krimkrieges 1853 – 1856, der die Schwäche der Donaumonarchie offenbarte. Eine direkte Kriegsteilnahme konnte die ohnedies angestregte Finanzlage endgültig zerrütten und im Falle einer Wendung gegen Russland die Loyalität der slawischen Völker auf eine schwere Probe stellen. Zum anderen bedrohte die Expansion Russlands in Südosteuropa österreichische Interessen, weshalb Frankreich und Großbritannien durchaus im Sinne der Österreicher handelten, das sogar gegenüber Petersburg mit einem Anschluss an die Koalition der Westmächte drohte, sollten die russischen Truppen nicht die besetzten Fürstentümer Moldau und Walachei räumen. Österreichs Neutralität in diesem Krieg resultierte somit aus seiner eigenen finanziellen und militärischen Schwäche. Die Neutralität führte die Habsburgermonarchie zudem in eine internationale Isolation, die alsbald seine Stellung in Italien gefährden sollte, als Großbritannien auf der Pariser Friedenskonferenz 1856 die Stellung Wiens auf der Apenninenhalbinsel offen in Frage stellte. Eine Neugruppierung der Mächte wurde deutlich. Öster-

---

<sup>10</sup> Zit. bei Egon Axel Conte Corti: Mensch und Herrscher. Wege und Schicksale Kaiser Franz Josephs I. zwischen Thronbesteigung und Berliner Kongress. – Graz/Wien/Altötting 1952. S. 88.

reich verlor die für seine Stellung in Italien so wichtige Unterstützung Großbritanniens und Russlands. Hinzu traten erhebliche finanzielle Probleme, die eine Reduktion seiner Militärausgaben erzwangen.

Der Krieg in Italien 1859<sup>11</sup> führte infolge der außenpolitischen Isolation Österreichs nicht nur zum Verlust der Lombardei und einer Zerrüttung der Staatsfinanzen, sondern offenbarte die Schwächen des neoabsolutistischen Regimes. Der Kaiser erlitt durch die Übernahme des Oberbefehls in der Schlacht von Solferino einen persönlichen Prestigeverlust. Zur Niederlage in Italien trat die Enttäuschung des Kaisers über die Haltung Preußens, das die offensichtliche Schwäche Wiens 1859 für eine Stärkung seiner Position im Deutschen Bund ausnützen wollte, indem es den Oberbefehl über die deutschen Bundestruppen im Falle eines Kriegs mit Frankreich und die Gleichberechtigung als Präsidialmacht des Bundes forderte. Ein Preis, den Franz Joseph nicht zu zahlen bereit war. Wenngleich sich durch die überraschende Bereitschaft Napoleons III. zu direkten Verhandlungen mit Kaiser Franz Joseph – der französische Kaiser war über die Annexionspläne Cavour's enttäuscht, fürchtete ein eventuelles Eingreifen des Deutschen Bundes sowie eine längere Dauer des Krieges, da sich die Österreicher im Festungsviereck in einer günstigen Verteidigungsposition befanden - und den folgenden Waffenstillstand von Villafranca am 11. Juli sowie den anschließenden Frieden von Zürich am 10. November 1859 die Lage der Monarchie unerwartet günstig zu gestalten schien, sollten sich die kurzfristig gehegten Hoffnungen wenig später als Illusion erweisen.

Die Ereignisse in Italien überstürzten sich nach Villafranca und Zürich. Wenngleich durch englische Intervention Anfang 1860 die österreichische Souveränität über Venetien gesichert wurde, vertrat Großbritannien in Italien das Prinzip der Nichteinmischung. Frankreich stand der nach Villafranca und Zürich deutlich werdenden expansiven Politik Piemonts in Mittelitalien reserviert gegenüber und unterstützte das Unternehmen Garibaldi's gegen das auf tönernen Füßen stehende bourbonische Königreich Neapel - Sizilien im Frühjahr 1860 keineswegs, wie von England gemutmaßt, da im Falle eines Anschlusses von ganz Süditalien und Sizilien an Piemont ein italienischer Nationalstaat entstand, der sich dem französischen Einfluss entziehen konnte. Napoleon III. unterbreitete angesichts der Landung Garibaldi's London den Vorschlag, diesem ein Überqueren der Straße von Messina durch ein gemeinsames maritimes Unternehmen zu verwehren, scheiterte jedoch mit diesem Angebot eines koordinierten Vorgehens der westlichen Großmächte an der englischen Maxime der Nichteinmischung in Italien. Die englische Haltung ermöglichte nicht nur die Landung Garibaldi's und seiner Freischaren in Süditalien, sondern auch die Intervention Piemonts im September

---

<sup>11</sup> Franz Pesendorfer: *Eiserne Krone und Doppeladler. Lombardo – Venetien 1814 – 1866.* – Wien o. J. S. 255ff. Francis Roy Bridge: *Österreich (-Ungarn) unter den Großmächten.* – In: Adam Wandruszka, Peter Urbanitsch (Hg.): *Die Habsburgermonarchie 1848 – 1918. Bd. VI/1. Die Habsburgermonarchie im System der internationalen Beziehungen.* – Wien 1989. S. 196 – 373. S. 220ff.

1860 im Kirchenstaat, die, entgegen den Bestimmungen des Friedens von Zürich, die territoriale Integrität des Kirchenstaates verletzte. In der Dynamik der Entwicklung, die schließlich wenig später zur Gründung des Königreiches Italien führen sollte, wurde die Schwäche der Habsburgermonarchie nach Solferino deutlich. Hatte Wien bis dahin als Hegemonialmacht agiert, so sah es sich nunmehr auf die Rolle des ohnmächtigen Zusehers beschränkt.

Kaiser Franz Joseph I. musste den Ereignissen in Süditalien tatenlos zusehen. Auf Grund der völligen ökonomischen Erschöpfung des Reiches nach dem verlorenen Krieg 1859 vermochte er den mehrmaligen Hilferufen seines Schwagers Franz II., des Königs von Neapel, und dessen Frau Maria Sophia, einer Schwester Kaiserin Elisabeths, nicht zu entsprechen. Die finanzielle Krise der Habsburgermonarchie und damit deren weitgehende machtpolitische Lähmung waren kein Geheimnis und zehrten an deren Prestige. So unterbreitete auf Veranlassung des vermögenden venezianischen Emigranten Leone Pincherle der englische Abgeordnete Richard Cobden dem österreichischen Botschafter in Paris, Richard Metternich, Sohn des Ex – Kanzlers, den Vorschlag, Österreich Venetien gegen eine Summe zwischen 20 und 30 Millionen Pfund abzukaufen.<sup>12</sup> Die machtpolitische Schwächung des Reiches wurde im Herbst 1860 deutlich, als angesichts der Intervention in den Marken, Umbrien und Neapel – Sizilien die piemontesischen Truppen über ganz Italien zerstreut waren und sich zudem Turin in einer außenpolitischen Isolierung befand. Im Oktober bemerkte der neue österreichische Außenminister Graf Johann Bernhard von Rechberg zum neuen Oberbefehlshaber der Truppen in Italien, Feldzeugmeister Ludwig August von Benedek: „Wir beide müssen unsere Kräfte vereinen, uns gegenseitig unterstützen, hoffen, das große Ziel zu erreichen, dem Kaiser und allergnädigsten Herrn und Österreich die Stellung wieder zu erobern, die das Haus Habsburg durch Jahrzehnte in Europa zu behaupten wusste.“<sup>13</sup> Die gehegten Hoffnungen hätten bereits zu diesem Zeitpunkt in Erfüllung gehen können, da sich Piemont nicht nur das Misstrauen Napoleons III., sondern durch seine Intervention im Kirchenstaat vor allem auch der französischen Katholiken zugezogen hatte und damit, im Gegensatz zu 1859, außenpolitisch und militärisch ohne Rückendeckung war. Doch die mehr als angespannte Finanzlage, die weitgehende außenpolitische Isolierung und die in Gang befindlichen Verhandlungen um eine erste zaghafte konstitutionelle Neuorientierung der Monarchie im Inneren standen dieser günstigen Gelegenheit zur Revision der Niederlage von 1859 entgegen. Damit war das Schicksal des bourbonischen Königspaares und ihrer Herrschaft, die mit ihrer Flucht aus Gaeta am 14. Februar 1861 endete, ebenso entschieden wie jenes der ehemals zum Kirchenstaat gehörenden Marken und Umbrien.

---

<sup>12</sup> Silvio Furlani: Das „Risorgimento“. – In: Ders., Adam Wandruszka (Hg.): Österreich und Italien. Ein bilaterales Geschichtsbuch. – Wien/München 1973. S. 155 – 236. S. 187.

<sup>13</sup> Zit. bei Conte Corti: Mensch und Herrscher. S. 263.

Die militärische Niederlage 1859, die außenpolitische Isolation, die Finanzkrise der Habsburgermonarchie und der allgemeine Prestigeverlust des neoabsolutistischen Systems setzen den glücklosen Kaiser unter massiven innenpolitischen Druck und zwangen ihn zum Handeln. Im Juli 1859 bemerkte der Schweizer Gesandte Steiger in seinem Bericht nach Bern, der bevorstehende Friedensschluss in Italien habe dem System einen schweren Schlag versetzt. „Wenn der Kaiser mit der Idee zurückkommt, das jetzige Regierungssystem aufrecht zu erhalten und durch Hilfe des Konkordats und der militärischen Günstlinge zu regieren, so wird die Monarchie einer trüben Zukunft entgegen gehen; dieses System ist durch und durch faul und muss brechen. Ich habe heute mit vielen Patrioten gesprochen, allein alle haben den ihnen hier angeborenen Nimbus für den Kaiser verloren und äußern sich in den bittersten Worten über die Österreich widerfahrene Schmach.“<sup>14</sup> Finanzminister Karl Freiherr von Bruck übergab dem Kaiser ein Memorandum, in dem er eine strukturelle Reform des politischen Systems der Monarchie durch die Einführung einer konstitutionellen Regierungsform mit kommunalen Körperschaften und einem deutlich erweiterten Reichsrat empfahl. Zudem sollten Bestimmungen des Konkordats aus dem Jahr 1855 und die darin festgelegte führende Rolle der katholischen Hierarchie aufgehoben, hingegen die Rechte der orthodoxen und evangelischen Kirche gestärkt werden. Der in die Defensive gedrängte Kaiser ließ Bruck nach Laxenburg kommen, um mit ihm dessen Vorschläge zu diskutieren. Dabei wurde schnell deutlich, dass mit Franz Joseph ein Umbau der Monarchie in Richtung konstitutioneller Regierungsform vor allem aus zwei Gründen nicht zu realisieren war: Der Kaiser war nicht gewillt, auf seine aus dem Gottesgnadentum abgeleitete Position und damit auf die weitgehend alleinige Entscheidungskompetenz zu verzichten. Zudem sah er angesichts des aufkommenden Nationalismus in einer Verfassung a la Kreamier die Gefahr einer Auflösung des Vielvölkerstaates. Nicht die (nationalen) Teile des Reiches, sondern die Klammer des Reiches musste gestärkt werden. Dass es jedoch zu Reformen kommen musste, dessen war sich der Kaiser nach Gesprächen mit seinen Cousins, den Erzherzögen Albrecht und Rainer, wohl bewusst. Auch seinen älteren Italiener – erfahrenen Bruder Maximilian kontaktierte er kurz, doch stand er dessen weitgehenden Reformideen ablehnend gegenüber.

Am 15. Juli 1859 führte er den Vorsitz in der Ministerratssitzung, in der die Gründe für die militärische Niederlage analysiert wurden und veröffentlichte am selben Tag das sog. „Laxenburger Manifest“, in dem er die Bevölkerung über die laufenden Friedensverhandlungen informierte und für die nun folgende Friedenszeit Reformen versprach, um „Österreichs innere Wohlfahrt und äußere Macht durch zweckmäßige Entwicklung seiner reichen geistigen und materiellen Kraft, wie durch zeitgemäße Verbesserungen der Gesetzgebung und Verwaltung dauernd zu begründen.“<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Zit. bei Conte Corti. S. 242.

<sup>15</sup> Zit. bei Alan Palmer: Franz Joseph I.. Kaiser von Österreich und König von Ungarn. – München 1995. S. 167.

Die ersten vom August bis November 1859 bekannt gegebenen Reformen entsprachen den Vorschlägen Brucks. Der Kaiser ernannte eine neue Regierung unter Ministerpräsident und Außenminister Graf Rechberg, in der an Stelle Alexander Bachs der konservative Gouverneur von Galizien, Graf Angenor Goluchowski, die nunmehr zentrale Funktion des Innenministers übernahm. Der protestantischen und orthodoxen Kirche wurden ebenso größere Freiheiten gewährt wie den jüdischen Gemeinden und den Landtagen sollten größere Verwaltungsrechte zugestanden werden. Zudem sollte sich eine Staatsschuldenkommission mit der tristen Finanzlage des Reiches befassen und umfassende Vorschläge zur finanziellen Erholung der Staatsfinanzen unterbreiten. Bereits im Zuge der kriegerischen Ereignisse des Jahres 1848 in Italien und Ungarn war es zu einer die Inflation beschleunigenden Notenemission gekommen, sodass die Nationalbank die Einlösepflicht ihrer Noten in Silber aufhob. Papiergeld mit Annahmewang zum gesetzlichen Zahlungsmittel ausgab, dessen Kurs zum Silbergulden (Agio) sich allerdings bis 1859 ständig verschlechterte. Wenngleich Finanzminister Bruck 1857 durch einen Münzvertrag mit dem Deutschen Zollverein einen festen Wechselkurs zwischen den beiden Währungen und damit eine Stabilisierung der Währungsverhältnisse erreichte, so erfuhren diese durch den Krieg 1859 eine neuerliche Erschütterung. Die Großmachtpolitik der Monarchie involvierte diese nicht nur ständig in kostenintensive Konflikte, die ein Anwachsen der Staatsverschuldung bewirkten, sondern erforderte ein hohes Verteidigungsbudget zu Lasten von wirtschaftlichem Wachstum fördernden Maßnahmen. Das neoabsolutistische Regime hinterließ am Vorabend der beginnenden Verfassungsdebatte einen Schuldenstand von 3 Milliarden Gulden, denen lediglich jährliche Einnahmen in der Höhe von 300 Millionen Gulden gegenüberstanden. Der Aufwand für den Zinsendienst erforderte allein 140 Millionen Gulden. Es war daher vor allem auch der in Folge der Großmachtpolitik und der kriegerischen Ereignisse völlig zerrüttete Zustand der Staatsfinanzen, der 1860/61 das neoabsolutistische Regime zwang, seinen bisherigen Kurs in Richtung eines gemäßigten Konstitutionalismus zu verlassen.<sup>16</sup>

Brucks konstitutionelle Überlegungen zielten primär nicht auf eine Stärkung der Selbständigkeit der Kronländer im Sinne eines verfassungsrechtlich abgesicherten Föderalismus, sondern auf die notwendige Sanierung des völlig zerrütteten Staatshaushaltes. Diese war jedoch nur möglich, wenn für die notwendigen Maßnahmen eine repräsentative Zustimmung der davon Betroffenen zugestanden wurde. Der damit gegebene Konnex zwischen Einberufung eines Reichsrates und dessen Budgetbewilligung musste, dessen war man sich mit Blick auf die Entwicklung der österreichischen Landtage sowie des europäischen Parlamentarismus bewusst, zur Anerkennung eines konstitutionellen Systems führen. Der Kaiser beschritt daher den Weg in Richtung Konstitutionalismus nur zaghaft und unter gewichtigen Einschränkungen in Wahrung seiner monarchischen Prärogative, als am 5. März 1860 bekannt gegeben wurde, dass ein verstärkter Reichsrat, bestehend aus zehn Mitglie-

<sup>16</sup> Roman Sandgruber: Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart. – Wien 1995. S. 242f.

dem des bisherigen ständigen Reichsrates, zehn vom Kaiser ernannten Honoratioren und 38 Vertretern der Länder, unter dem als liberal geltenden Erzherzog Rainer Ende Mai zusammentreten sollte.

Dabei deponierte der Kaiser seine Absicht, eine Beschränkung seiner kaiserlichen Gewalt durch eine Verfassung nicht zu akzeptieren. In den Beratungen des erweiterten Reichsrats vom 1. Juni bis 27. September 1860 stießen die Positionen der Liberalen und Konservativen und deren jeweilige staatspolitische Vorstellungen aufeinander. Während die Gruppe der Liberalen für einen den Zentralstaat betonenden größeren Reichsrat mit Budgetbewilligungsrecht und damit für eine moderate Konstitutionelle Monarchie plädierte, präsentierten die konservativen Adeligen um Heinrich Graf Clam – Martinic und Graf Antal Szécsen sowie den Publizisten Joseph von Eötvös<sup>17</sup> die Idee des Bestandes der absoluten Monarchie bei gleichzeitig die Einheit der Monarchie tendenziell auflösender starker Föderalisierung zu Gunsten der Kronländer und der Wiederherstellung der Rechte der Landstände.

Die konservative Adelpartei stützte sich bei ihren Vorschlägen auf die These der „historisch – politischen Individualitäten“ und deren historischen Rechts als Basis des Staates. Die Kronländer der Monarchie hätten bereits vor dieser als politische Einheiten bestanden und ihre Verbindung zur Habsburgermonarchie sei nur durch die Personalunion des Herrschers entstanden. Erst die Pragmatische Sanktion 1713 habe die verschiedenen Länder unter einer Dynastie zu einer einheitlichen Monarchie vereinigt. Wenngleich im Interesse der Staatseinheit eine Zentralgewalt notwendig war, so durfte diese die historischen Länder nicht zu Provinzen degradieren und durch Uniformitätsakte vereinheitlichen. Die historischen Länder waren dabei keineswegs, wie zum Großteil in Westeuropa, als Nationalstaaten zu verstehen. Angesichts des aufkommenden Nationalismus unterschied die konservative Adelpartei zwischen Nation und Ethnos. Als „Nation“ wurde eine Gruppe von Menschen definiert, die innerhalb eines historisch – politischen Gebildes lebt, somit unterschiedliche Ethnien, die durch rassisch – linguistische Kriterien definiert wurden, umfasst. Die Berücksichtigung der Ethnien als dominante Kriterien der Länderbildung musste nicht nur zum Zerfall der Monarchie, sondern auch zahlreicher ihrer Kronländer führen. Den Ethnien waren jedoch gewisse (Autonomie)Rechte im Rahmen der „historisch – politischen Individualitäten“ auf Gemeinde- und Kreisebene einzuräumen.

Die Theorie der „historisch – politischen Individualitäten“ war ein ideologischer Versuch, den seit der Zeit Maria Theresias und vor allem Josefs II. zu Gunsten des Zentralstaates verlorenen Einfluss des Adels über die Rekonstruktion der ständisch dominierten Landtage und einer Ausweitung ihrer

---

<sup>17</sup> Zu Szécsen und Eötvös vgl. Robert A. Kann: Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. 2 Bde. 2. Aufl. – Graz/Köln 1964. B2. 2. S. 101 – 114.

Kompetenzen zu Lasten der Zentralgewalt wieder zu gewinnen. Es ist kein Zufall, dass die Diskussion dieses Programms nach dem Waffenstillstand von Villafranca einsetzte und von einem Großteil der hochadeligen Mitglieder der 38 Ländervertreter im erweiterten Reichsrat vertreten wurde. Hatte Karl Freiherr von Kübeck mit dem von ihm geschaffenen Silvesterpatent 1851 und dem darin vorgesehenen „Reichsrat“ als Beratungsgremium des Kaisers ein Gremium geschaffen, dem vor allem zwar konservative, jedoch der josephinischen zentralstaatlichen Tradition verpflichtete hohe Beamte angehörten, so erfolgte neun Jahre später mit dem erweiterten Reichsrat eine deutliche Wende zum ständischen Förderalismus.

Wenngleich sich der Kaiser weigerte, den Weg in Richtung einer konstitutionellen Entwicklung freizugeben, so musste er sich angesichts der Krise des Neoabsolutismus zwischen den vorliegenden Optionen – verstärkter, den Zentralstaat betonender Reichsrat mit legislativen Befugnissen, vor allem dem Budgetrecht oder föderale Dezentralisation zugunsten der ständischen Landtage – entscheiden. Die Entscheidung fiel Ende September 1860 durch die Berufung von Graf Szécsen in die Regierung mit dem Auftrag, innerhalb kürzester Zeit einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten. Die Entscheidung des Kaisers zu Gunsten der konservativen Adelspartei und damit für die Ideologie der „historisch – politischen Individualitäten“ fiel vor allem aus zwei Gründen: er musste keinen Kompromiss mit den auf einen die absolute Entscheidungsgewalt des Monarchen einschränkenden Konstitutionalismus drängenden Liberalen schließen und konnte zudem die seit 1849 angespannte Lage in Ungarn durch die Ankündigung einer Wiedereinsetzung der historischen Verfassung beruhigen. Das von Szécsen erarbeitete und am 20. Oktober publizierte „Oktoberdiplom“ betonte in Artikel 1, dass es nicht auf den Grundsätzen des Konstitutionalismus beruhe und legte das Gesetzgebungsrecht ausschließlich in die Hände des Kaisers. Am 21. Oktober schrieb ein sichtlich zufriedener Franz Joseph an seine Mutter: „Wir werden zwar etwas parlamentarisches Leben bekommen, allein die Gewalt bleibt in meinen Händen und das Ganze wird den österreichischen Verhältnissen angepasst sein.“<sup>18</sup>

Das vom Kaiser erwähnte „parlamentarische Leben“ in Form des Oktoberdiploms und der Landesstatute entsprachen den Typus der „landständischen Verfassung“<sup>19</sup> und damit dem Versuch der – letztlich erfolgreichen - Schaffung eines Landesbewusstseins altständischer Prägung<sup>20</sup> sowie einer über das Kurienwahlrecht abgesicherten (Teil)Rekonstruktion adeliger Macht auf Landesebene. Dieser politischen Intentionen der konservativen Adelspartei war sich Franz Joseph durchaus bewusst, weshalb er zwar die Wiederherstellung der Landtage und jener historischer Länder wie Salzburg, die während des Neoabsolutismus ihre Selbständigkeit verloren hatten, zustimmte, je-

<sup>18</sup> Zit. bei Jean Paul Bled: Franz Joseph. „Der letzte Monarch der alten Schule.“ – Wien/Köln/Graz 1988. S. 211.

<sup>19</sup> Rumpler: Eine Chance für Mitteleuropa. S. 375.

<sup>20</sup> Ernst Bruckmüller: Nation Österreich. Sozialhistorische Aspekte ihrer Entwicklung. – Wien/Köln/Graz 1984. S. 57.

doch durch eine massive Einengung des Mitwirkungsrechtes bei Gesetzesmaterien sowie dem Zustimmungsrecht bei Steuern und Anleihen dieses de facto auf ein bloßes Beratungsrecht reduzierte. Weder dem von den Landtagen zu beschickendem Reichsrat noch den Landtagen kamen kaum politische Entscheidungsgewalten zu. Auf gesamtstaatlicher Ebene z. B. war eine Zustimmung des Reichsrates lediglich bei der Einführung neuer Steuern oder der Erhöhung bereits bestehender sowie der Emission von Anleihe sowie der Konversion von Schulden der öffentlichen Hand vorgesehen. Mit der Unterscheidung zwischen einem engeren (nur für die cisleithanischen Länder) und weiteren Reichsrat (für die Gesamtmonarchie) wurden allerdings Positionen für die künftige Verfassungsentwicklung bis zum Ausgleich 1867 und den damit geschaffenen Dualismus gesetzt.<sup>21</sup> Den Landtagen wiederum sollten jene Kompetenzen zufallen, die nicht in jene des Reichsrates fielen wie jene der Religionsausübung, des Unterrichts, der Rechtssprechung oder der Landwirtschaft.

Die historische Forschung ist sich darin einig, dass Szécsen bei der hastigen Verfassung des Oktoberdiploms vor allem ungarische Interessen im Auge hatte. Während Ungarn durch das Oktoberdiplom seine alte Verfassung zurück erhielt, mussten sich die cisleithanischen Länder mit der Ankündigung neuer Landesstatuten, die sowohl ihre interne Verwaltungsorganisation wie auch ihre Beziehungen zu den Zentralbehörden regeln sollten, bescheiden.

Zum Erstaunen des Kaisers sowie seiner konservativen Ratgeber erzielte jedoch das Oktoberdiplom – selbst in Ungarn - nicht das erhoffte positive Echo. Das deutsche Bürgertum opponierte gegen die massive Bevorzugung der agrarisch – feudalen Kreise in den Landtagen und die josephinisch geprägte Beamenschaft gegen die drohende Auflösung der Reichseinheit.<sup>22</sup> Obwohl von einem Repräsentanten des konservativen ungarischen Adels verfasst, stieß das „Oktoberdiplom“ auf (unerwarteten) Widerstand in den politischen Eliten Ungarns. Zum einen lehnten sie den im Oktoberdiplom - trotz aller Föderalisierung – implizit enthaltenen Begriff des Gesamtstaates ab und zum anderen wurde das Verfassungsdokument nicht als Vertrag zwischen Herrscher und Volk, sondern als Oktroyier des Herrschers unter völliger Missachtung der Souveränität des Königreiches Ungarn interpretiert.

So unerwartet der Widerstand vor allem in Ungarn war, so rasch führte er zu einer Änderung der politischen Bündnisse. Die ungarischen konservativen Adeligen verbündeten sich mit den cisleithanischen Liberalen, die über eine erheblich breitere politische Basis verfügten als die cisleithanischen Konservativen, um ihre Position zu retten. An die Stelle der cisleithanischen Adeligen sollte das deutsche Bürgertum als dominierender politischer Faktor treten, während im ungarischen Teil die Konservativen nach wie vor ihre dominante politische Position behaupteten. Der Positions-

<sup>21</sup> Brauner: Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918. S. 156.

<sup>22</sup> Victor – Lucien Tapié: Die Völker unter dem Doppeladler. – Graz/Wien/Köln 1975. S. 295.

wechsel der ungarischen Konservativen führte zur Berufung des Liberalen Anton Ritter von Schmerling, Präsident des Obersten Gerichtshofes, an Stelle des polnischen Adligen Goluchowski, zum neuen „leitenden Staatsminister“ mit der Aufgabe einer Modifikation des „Oktoberdiploms“ im Sinne der neuen Koalition zwischen ungarischen Konservativen und cisleithanischen Liberalen.<sup>23</sup>

Schmerling, einer der führenden Juristen seiner Zeit, 1848/49 Ministerpräsident der (allerdings fiktiven) Frankfurter „Zentralgewalt“, der aus seiner Frankfurter Zeit die Bedeutung der Stellung und des Images Österreichs im Deutschen Bund als Basis seines politischen Wirkens und seiner Konfrontation mit Preußens Machtanspruch internalisiert hatte,<sup>24</sup> war der ideale Kandidat. Ein Liberaler, der an die – zumindest mitteleuropäische – Mission der Habsburgermonarchie glaubte und deren fragilen Bestand mit Blick auf die realpolitischen Möglichkeiten sichern wollte. Obwohl Mitglied des Kabinetts Schwarzenberg, war er 1850 aus seinen Funktionen ausgeschieden und damit von den Malversationen des Neoabsolutismus nicht tangiert. Wenngleich Schmerling – wie viele letztlich konservative Liberale – die Auffassung vertrat, dass die Zeit des (Neo)Absolutismus unwiderlich vorbei war, so waren sie auf der anderen Seite auf Grund ihrer großdeutschen Überzeugung davon überzeugt, dass die als notwendig erkannte ordnungspolitische Funktion in einem so sensiblen Bereich der politischen und ethnischen Landkarte Europas nur durch eine starke Regierung und einen Vorrang der monarchischen Autorität gewährleistet werden konnte.

Das von ihm und Hans Perthaler in knapp zwei Monaten erarbeitete Februarpatent vom 26. Februar 1861 sowie das Grundgesetz über die Reichsvertretung sollte, im Gegensatz zum Oktoberdiplom, das nur auf dem Papier bestand, der Habsburgermonarchie bis in das frühe 20. Jahrhundert als Verfassungsgrundlage und als Basis des Staatsaufbaus dienen. Wenngleich offiziell lediglich eine Ausarbeitung der Modalitäten des Oktoberdiploms, war es de facto eine neue Verfassung des nunmehr dezentralen Einheitsstaates mit besonderer Betonung der Reichseinheit, d. h. einer Stärkung der Zentralinstanzen. Dabei suchte Schmerling den Ausgleich der widerstreitenden Interessen, um der Habsburgermonarchie nach den Erschütterungen der Jahre 1859/60 die außenpolitische Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Politische Beobachter waren sich darin einig, dass die immer deutlicher werdenden Spannungen zwischen Österreich und Preußen um die Vorherrschaft im Deutschen Bund sowie die nach wie vor nicht gelöste italienische Frage letztlich auf eine neuerliche militärische Konfrontation zusteuerten. Und gleichzeitig musste eine Antwort auf die nationale Frage gefunden werden, die im Falle der multinationalen Habsburgermonarchie auf zwei Ebenen erfolgte: auf jener des Deutschen Bundes mit einer Propagierung und Verlebendigung der alten

<sup>23</sup> Vgl. Heinrich von Srbik: Deutsche Einheit. Idee und Wirklichkeit vom heiligen Reich bis Königgrätz. 4 Bde. – München 1936ff. Bd. 3. S. 90ff.

<sup>24</sup> Friedrich Heer: Der Kampf um die österreichische Identität. – Wien/Köln/Graz 1981. S. 222.

Reichsidee versus eine kleindeutsch – preußische Option und im innerstaatlichen Bereich in einem Ausgleich der Ethnien auf der Ebene der Staats(Landes)nationen.

Den Gesamtstaat als institutionelle Form der *volonté general* repräsentierten der Monarch, die Staatsregierung in Form des Ministerrates und der nunmehr aus zwei Kammern bestehende Reichsrat. Entsprach die Erste Kammer einer Pairskammer, der die großjährigen Prinzen des kaiserlichen Hauses, die Oberhäupter der bedeutenden Adelsfamilien, die Erzbischöfe und Fürstbischöfe und schließlich vom Kaiser auf Lebenszeit ernannte Personen angehörten, so die Zweite, das Abgeordnetenhaus, einem Art Generallandtag, da dessen 343 Mitglieder, von denen 120 Ungarn und 20 Venetien zugeteilt waren, von den zu konstituierenden Landtagen unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl und Steuerleistung zu beschicken waren. Schmerling ging, wie bereits vor ihm Goluchowski, auf die vor allem von Ungarn vertretene Meinung der Reichsteilung insofern ein, als er neben dem Reichsrat als Vertretung des Gesamtreiches einen „engeren“ Reichsrat der cisleithanischen Länder vorsah. War der Wirkungsbereich des Reichsrates bewusst auf wenige Materien wie die nur gesamtstaatlich zu regelnden Materien wie Militär, Geld-, Währungs- und Finanz- Steuerfragen, Handel, Verkehr und Kommunikation beschränkt, womit bereits materielle Bestimmungen des Ausgleichs 1867 vorweggenommen wurden, so wurden dem engeren Reichsrat all jene Materien zugewiesen, die nicht in die Kompetenzen der Landtage fielen. Auch damit wurde ein Weg beschritten, der den parlamentarischen Dualismus des Ausgleichs bereits andeutete.<sup>25</sup>

In der Konstituierung der Landtage kamen Schmerling und Perthaler den altständischen Konservativen sowie Liberalen durch die Einführung des Kurienwahlrechts, das trotz aller Kritik, bis 1918 beibehalten werden sollte, entgegen. In Form der Kurien des Großgrundbesitzes, der Land- und Stadtgemeinden sowie der Handels- und Gewerbekammern sowie eines hohen Zensus, der in den beiden unteren Kurien 10 bis 20 Gulden betrug, sicherten sich die konservativen Adeligen sowie das deutschliberale Bürgertum den entscheidenden politischen Einfluss nicht nur in den Landtagen, sondern durch die mittelbare Wahl der Reichsratsabgeordneten auch auf der gesamtstaatlichen Ebene, sofern diese nicht von der kaiserlichen Prerogative bestimmt wurde. Mit dieser Lösung wurde nicht nur die traditionelle politische und ökonomische Elite in ihrer dominierenden Stellung bestätigt, sondern auch dem aufstrebenden Mittelstand die Möglichkeit einer politischen Partizipation ermöglicht. Damit waren jene Gruppen in die – wenn auch noch weitgehend eingeschränkte – politische Partizipation eingebunden, die den Staatsbankrott des Jahres 1859 zu bezahlen hatten.

---

<sup>25</sup> Zum „Februarpatent“ vgl. Fritz Fellner: Das „Februarpatent“ von 1861. Entstehung und Bedeutung. – In: Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung 63/1955. S. 549 – 564. Josef Tzöbl: Das Oktober – Diplom und das Februarpatent. – In: Die Entwicklung der Verfassung Österreichs vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Hg. V. Institut für Österreichkunde. 2. Aufl. – Wien 1970. S. 86 – 100.

Wenngleich die Länder mit dem „Februarpatent“ wiederum über einen Landtag und dem aus seiner Mitte gebildeten Landesausschuss mit dem Landeshauptmann an der Spitze über ein eigenes Verwaltungsorgan mit eingeschränkten autonomen Befugnissen verfügten, so lag die eigentliche politische Gewalt beim Statthalter bzw. Landespräsidenten als Stellvertreter des Kaisers und dessen Regierung. Als Leiter der staatlichen Verwaltung unterstanden ihm die Bezirkshauptmänner, während der Landeshauptmann lediglich als Vorsitzender des in seinen Rechten beschränkten Landtages und Landesausschusses fungierte.

Wenngleich die in das „Februarpatent“ gesetzten Erwartungen eines inneren Ausgleichs sich durch den Widerstand der Ungarn, Kroaten, Siebenbürger und Tschechen nicht in Erfüllung gehen sollten, so erfüllte es seine Funktion im Bereich der Außenpolitik. Mit dem „Februarpatent“ konnte die Habsburgermonarchie in der an Schärfe zunehmenden Auseinandersetzung mit Preußen um die Vorherrschaft im Deutschen Bund nunmehr darauf verweisen, dass es in einem Nachziehverfahren den Weg zu einem liberalen Verfassungsstaat beschritten habe und damit nicht nur Preußen über eine Verfassung verfüge. Der Ende der Fünfzigerjahre gebildete großdeutsche „Reformverein“, der in dem einsetzenden publizistischen Wettstreit zwischen Österreich und Preußen für die multinationale Habsburgermonarchie die Führung des Deutschen Bundes beanspruchte, konnte beachtliche Erfolge verzeichnen, während der kleindeutsch – preußische „Nationalverein“ durch den 1862 einsetzenden preußischen Verfassungskonflikt, die Berufung Bismarcks und dessen den preußischen Landtag und die preußische Verfassung ignorierende Politik in die Defensive gedrängt wurde. Die öffentliche Meinung im Deutschen Bund schwenkte mehrheitlich auf die Seite Österreichs als Hort der alten supranationalen Reichsidee, des Reichspatriotismus und eines großdeutschen Föderalismus. Anlässlich des von Kaiser Franz Joseph in Frankfurt im August 1863 einberufenen Fürstentages schrieb Friedrich Hebbel hoffnungsfroh: „Jetzt wird Deutschland sich einigen und mit den deutschen Provinzen Österreichs ein großes Reich bilden. Was soll es mit all den kleinen Königen, Großherzogen, Herzogen, Kurfürsten, die müssen vor der künftigen Majestät ihre Krönlein ablegen und die Vasallen eines mächtigen deutschen Kaisers werden.“<sup>26</sup>

Die Hoffnungen Hebbels sollten an der von Bismarck bewirkten ablehnenden Haltung des preußischen Königs Friedrich Wilhelm IV. zu einer von Österreich präsentierten Reichsreform und schließlich auf dem Schlachtfeld von Königgrätz scheitern, dessen welthistorischer Bedeutung sich die Zeitgenossen durchaus bewusst waren. Während für Otto von Bismarck die Schlacht von Königgrätz „die deutsche Uhr auf hundert Jahre richtig“ stellte, erklärte in Rom Kardinalstaatssekretär Antonelli entsetzt mit dem Ausruf: „Casca il mondo, casca il mondo!“ Es war eine Überzeugung der österreichischen Politik, dass die Habsburgermonarchie nur bestehen könne, wenn sie in Deutsch-

---

<sup>26</sup> Zit. bei Herre: Nation ohne Staat. S. 213.

land fest verankert sei. Sei dies nicht mehr der Fall, drohe deren Auflösung. Nunmehr war dieser Fall eingetreten und die „Neue Freie Presse“ kommentierte prophetisch, dass Österreich nunmehr eine große deutsche Macht neben sich habe, „deren Einfluss neben dem unseren um so bedeutender“ sei, „je mehr sie uns an Homogenität der Bevölkerung und an intellektueller und wirtschaftlicher Entwicklung überragt.“ Preußens Wort werde in Zukunft „das entscheidende in allen mitteleuropäischen Fragen und Österreich könne seinen Einfluss höchstens noch gegen den Orient hingeltend machen.“ Die deutsche Nationalität in der Habsburgermonarchie sei „hinfort nichts mehr als ein vom Leib geschnittenes Glied, ... rückhaltlos dem Nationalitätenhader preisgegeben, der Österreich das Schicksal der Türkei zu bereiten droht.“<sup>27</sup>

**„... IN DIESEN TAGEN KÖNNEN WIR OHNE PHRASE SAGEN, DASS WIR AN DER SCHWELLE EINES NEUEN ZEITALTERS STEHEN.“ DIE UMFASSENDE TRANSFORMATION 1918 – 1920.**

70 Jahre lagen dazwischen. Am 21. Oktober 1918 versammelten sich die 208 Reichsratsabgeordneten der deutschen Wahlkreise im Sitzungssaal des Niederösterreichischen Landhauses in der Herrengasse, wo am 13. März 1848 die österreichische Variante der revolutionären Ereignisse ihren Anfang genommen hatte. Die Abgeordneten des Jahres 1918 waren sich des historischen Kontextes und Bedeutung durchaus bewusst. So erklärte Präsident Karl Seitz, dass von dieser historischen Stätte „vor mehr denn 70 Jahren jene große Volksbewegung aus(ging), deren Ziel das Selbstbestimmungsrecht der Völker war.“<sup>28</sup>

Die Abgeordneten konstituierten sich als „Provisorische Nationalversammlung für Deutschösterreich“, wählten ein mit Franz Dinghofer, Jodok Fink und Karl Seitz ein dem Parteienspektrum entsprechendes dreiköpfiges Präsidium und insgesamt sechs Ausschüsse. Als Aufgabe der Provisorischen Nationalversammlung wurde die Errichtung des Staates Deutschösterreich definiert, der sämtliche deutsche Siedlungsgebiete Cisleithaniens umfassen und zudem durch vertragliche Vereinbarungen mit den südlichen Nachbarländern einen Zugang zur Adria erhalten sollte. Über den Aufbau dieses künftigen Staates sollte, so die übereinstimmende Meinung, das Volk entscheiden. Über dessen Regierungsform bestanden hingegen deutliche Unterschiede zwischen den Parteien.

<sup>29</sup> Während die Sozialdemokraten und Deutschfreiheitlichen für eine demokratische Republik plä-

<sup>27</sup> Zit. bei Gordon A. Craig: Königgrätz. 1866 – Eine Schlacht macht Weltgeschichte. – Wien 1997. S. 269.

<sup>28</sup> Zit. bei Rudolf Neck (Hg.): 1918. Österreich im Jahr 1918. Berichte und Dokumente. – München 1968. S. 75.

<sup>29</sup> Reinhard Owerdieck: Parteien und Verfassungsfrage in Österreich. Das Entstehen des Verfassungsprovisoriums der Ersten Republik 1918 – 1920. – Wien 1987. (Studien und Quellen zur österreichischen Zeitgeschichte. Herausgegeben im Auftrag der Wissenschaftlichen Kommission zur Erforschung der Geschichte der Republik Österreich von Isabella Ackerl und Rudolf Neck. Band 8.)

dierten, präferierten die Christlichsozialen und der Verband der deutschradikalen Parteien die Beibehaltung der Monarchie im Rahmen einer konstitutionellen Monarchie nach englischem Vorbild. Wenngleich angesichts der deutlichen Zerfallserscheinungen allen Abgeordneten die Auflösung des multinationalen Habsburgermonarchie, die man nunmehr als „alten“ Staat titulierte, bewusst war, so bestand über die staatsrechtliche Gestaltung des neuen ebenfalls eine erhebliche Bandbreite unterschiedlicher Meinungen, deren Skala von der Gestaltung eines selbständigen Bundesstaates und dessen mannigfache Verbindung mit den Nachfolgestaaten im Rahmen einer Donaukonföderation bis zum Anschluss an Deutschland als Sonderbundesstaat reichten.

Die Ereignisse des 21. Oktober bedeuteten insofern einen revolutionären Akt, als die im Niederösterreichischen Landhaus versammelten Abgeordneten in ihrer Doppelfunktion als Reichsratsabgeordnete und Abgeordnete der Provisorischen Nationalversammlung agierten, jedoch die politische Priorität ihrer Funktion als Abgeordnete der Provisorischen Nationalversammlung betonten. Als solche ignorierten sie das kaiserliche Manifest vom 16. Oktober 1918, das den Nationalräten eine Mitwirkung an den kaiserlichen Bemühungen um eine Umgestaltung des Reiches in Form der Staatlichkeit der Länder im Rahmen eines monarchischen Bundesstaates zuwies. Indem sie sich bei ihrem Zusammentreten als Provisorische Nationalversammlung konstituierten, agierten sie als selbständiges politisches (Kollektiv)Subjekt, dessen erklärtes Ziel die Konstituierung eines neuen (National)Staates und nicht die – zu diesem Zeitpunkt ohnedies bereits illusorische – Umwandlung des noch bestehenden multinationalen war. Dieser Schritt erforderte die Notwendigkeit einer möglichst raschen Verabschiedung einer provisorischen Verfassung, deren demokratische Legitimierung und inhaltliche Präzisierung erst zu einem späteren Zeitpunkt durch ein gewähltes Parlament (Konstituierende Nationalversammlung) erfolgen konnte.

Die eigentliche Staatsgründung folgte am 30. Oktober im Niederösterreichischen Landhaus mit dem Beschluss über ein von Karl Renner als Berichterstatter vorgelegtes (notgedrungen) rudimentäres Verfassungsgesetz, das er als „Notdach“ bezeichnete und das keinerlei Aussage über die Staatsform enthielt. In der anschließenden Debatte wurde allerdings deutlich, dass – bei deutlicher Zurückhaltung der Wiener Christlichsozialen - eine Ablehnung der Monarchie dominierte. Ähnlich wie 1848 hatte sich vor dem Niederösterreichischen Landhaus in der Herrengasse eine große Menschenmenge eingefunden, die durch deutschnationale und sozialdemokratische Redner auf dem Balkon des Landhauses über die im Sitzungssaal gefassten Beschlüsse informiert wurde. Gleichzeitig erfolgten von Professoren unterstützte Demonstrationen der Studenten vor der Universität und anschließend vor dem Parlament, bei denen, wie es in einem Bericht des Wiener Polizeipräsi-

dentem Johannes Schober hieß, „die Gründung Deutsch – Österreichs lebhaft begrüßt wurde.“<sup>30</sup> Die Vorstellungen von diesem Deutsch – Österreich waren allerdings unterschiedliche. Während die vor allem von sozialdemokratischen Sympathisanten getragene Demonstration vor dem Niederösterreichischen Landhaus mit immer wieder sich wiederholenden Sprechchören die Ausrufung der Republik forderte, hatte die Demonstration der Studenten deutlich deutschnationale Züge. Die Republik Deutsch – Österreich wurde unter dem Prätext ihres Anschlusses an Deutschland begrüßt. Der Polizeibericht bemerkte illustrierend zur vorherrschenden Stimmung, an der Demonstration hätte auch ein Reserveoffizier in Uniform teilgenommen, der „die Rosette der Kappe durch eine Kokarde in den Farben schwarz rot gold ersetzt hatte.“<sup>31</sup> Die Wiener Presse berichtete übereinstimmend am folgenden Tag, dass das alte Österreich zu Grabe getragen und ein neues geschaffen worden sei.

Dieser Befund war zutreffend, beanspruchte doch die Provisorische Nationalversammlung das innen- und außenpolitische Vertretungsmonopol, obwohl die kaiserliche Regierung noch existierte. Wenngleich damit de jure eine Doppelherrschaft existierte, so war dies, im Gegensatz zu den revolutionären Ereignissen in Russland 1917, de facto nicht der Fall, da es in Österreich durch die Identität von deutschen Reichsratsabgeordneten und Provisorischer Nationalversammlung zu keiner Verdoppelung der Legislative kam, sich die kaiserliche Regierung nur mehr als Liquidationsausschuss des alten Reiches verstand und damit keinerlei Exekutivgewalt mehr beanspruchte.

Der Staatsgründungsprozess erfolgte jedoch nicht nur auf der Zentralebene, sondern auch auf jener der Länder. Am 22. Oktober 1918 tagten im Niederösterreichischen Landhaus die Vertreter der autonomen Landesverwaltungen von Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark, Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg und erklärten, die Sicherung des Bestandes der autonomen Landesverwaltungen sei in diesem politischen Transformationsprozess unabdingbar, wobei man sich der Notwendigkeit ihrer demokratischen Umgestaltung bewusst sei. Zu diesem Zweck sollten die Landesausschüsse (Verwaltungsorgane des Landtages) durch die Beiziehung von Vertretern der Arbeiterschaft aus dem Kreis ihrer bisherigen Landtagsabgeordneten ergänzt werden. Die Länder seien bereit, am Aufbau des neuen Staates mitzuwirken.

Der Staatsbildungsprozess erfolgte somit in einem akkordierten doppelten Prozess der Provisorischen Nationalversammlung und der Länder in einer Art „Ausschusslandtag“, wobei sich die Länder ihrer weitgehenden Bevormundung durch die Doppelstruktur von dominanter gesamtstaatlicher Verwaltung durch den Statthalter bzw. Landespräsidenten und autonomer Verwaltung durch die

---

<sup>30</sup> Zit. bei Ludwig Jedlicka: 1918 – Das Ende der Donaumonarchie. – In: Ders. (Hg.): Ende und Anfang. Österreich 1918/19. – Salzburg 1969. S. 7 – 62. S. 57.

<sup>31</sup> Ebda. S. 58.

Landtage und Landesausschüsse entledigten. Sie traten als selbständig historische Subjekte neben die Provisorische Nationalversammlung und beanspruchten die Übernahme staatlicher Verwaltung in die Agenden der autonomen Landesverwaltung. Damit war auch eine politische Aufwertung der Funktion des Landeshauptmanns verbunden, der nunmehr die Funktionen des Landeshauptmanns als Vorsitzender des Landesausschusses und jene des Statthalters bzw. Landespräsidenten in seiner Person vereinte.

Der Vollzugausschuss der Provisorischen Nationalversammlung erhob diesen Beschluss des Ausschusslandtages (Länderkonferenz) am 25. Oktober zu seinem eigenen, womit die Konstituierung der Länder als autonome politische Subjekte auch auf gesamtstaatlicher Ebene akzeptiert war.<sup>32</sup>

Die in den Ländern vorgenommene Übernahme der Staatsgewalt erhielt post festum ihre rechtliche Grundlage mit dem Gesetz vom 14. November 1918, in dem die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern durch die Bildung von neuen Landesausschüssen (Landesregierungen) und die Übertragung der Befugnisse des Statthalters bzw. Landespräsidenten auf den Landeshauptmann festgelegt wurde.

Otto Bauer bemerkte im historischen Rückblick in seiner 1923 verfassten Studie „Die österreichische Revolution“, in den österreichischen Ländern sei im Herbst 1918 „ein neuer Typus von Landesregierung entstanden. An die Stelle der k. k. Statthalter waren von den Volksvertretungen des Landes gewählte, aus den politischen Parteien des Landes verhältnismäßig zusammengesetzte Landesregierungen getreten. Der der altösterreichischen Verwaltungsorganisation eigentümliche, aus der Organisation des ständischen Staatswesens überlieferte Dualismus der landesfürstlichen und der autonomen Verwaltung wurde überwunden, indem die von der Volksvertretung des Landes gewählte Landesregierung die Funktionen des kaiserlichen Statthalters übernahm. Die Bewegung drängt nun in allen Ländern nach diesem Ziele: Die Ersetzung der k. k. Statthalter durch autonome Landesregierungen schien als die notwendige Folge des Zusammenbruchs des Kaisertums. Der Staatsrat hatte nicht die Macht, sich dieser Bewegung zu widersetzen. Die Nationalversammlung konnte nur sanktionieren, was sich in den Ländern schon auf revolutionärem Wege vollzog. So fand das Grundgesetz vom 12. November seine Ergänzung in dem Gesetz über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, das die Provisorische Nationalversammlung am 14. November beschloss. Das Gesetz setzte an die Stelle der aus dem Privilegienwahlrecht hervorgegangenen Landtage provisorische Landesversammlungen; sie wurden in der Weise gebildet, dass zu den

---

<sup>32</sup> Der österreichische Staatsrat. Protokolle des Vollzugausschusses, des Staatsrates und des Geschäftsführenden Staatsratsdirektoriums. 21. Oktober 1918 bis 14. März 1919. Band 1. 21. Oktober 1918 bis 14. November 1918. Hg. V. Gertrude Enderle – Burcel, Hanns Haas, Peter Mähner. – Wien 2008. S. 37.

Landtagsabgeordneten des Bürgertums und der Bauernschaft Vertreter der Arbeiterschaft hinzutreten. Diese Landesversammlungen hatten die Landesregierungen zu wählen, die die Amtsgeschäfte, welche bisher der Statthalter versehen hatte, übernahmen. Die Landesregierungen wurden nach dem Verhältniswahlrecht gewählt, so dass die Arbeiterschaft, die bisher von den Landtagen gänzlich ausgeschlossen gewesen war, überall unmittelbaren Anteil an den Landesregierungen erlangte.

Zugleich wurde aber damit auch das Verhältnis der Länder zum Staat völlig umgewälzt. Der Statthalter, vom Kaiser auf Antrag der Regierung ernannt und abberufen, war ein Organ der Zentralregierung gewesen. Der von der Landesversammlung gewählte, nur von ihr abberufbare Landeshauptmann wurde nun von der Zentralregierung vollständig unabhängig. Nicht die Weisungen der Staatsregierung, sondern allein die Beschlüsse der Landesversammlung bestimmten seine Amtsführung. Die Länder wurden damit tatsächlich zu selbständigen Republiken, der Staat zu einer losen Föderation der Länder. Der Verfassungskampf zwischen dem Staat und den Ländern, die Entwicklung Deutschösterreichs zum Bundesstaat waren damit bereits vorgezeichnet. ....

Aber ... diese Ereignisse der demokratischen und der nationalen Revolution mussten sogleich soziale Bedeutung erlangen. Die Staatsregierung stand unter dem mächtigen Druck des Proletariats Wiens und der Industriegebiete. Die Landesregierungen der agrarischen Alpenländer mussten unter den bestimmenden Einfluss der Bauernschaft und des kleinstädtischen Bürgertums geraten. Im Gegensatz zwischen dem Staat und den Ländern barg sich von Anfang an der Klassengegensatz.“

33

Otto Bauer sprach damit die beiden zentralen strukturellen Spannungsfelder der Ersten Republik an: den Gegensatz zwischen Zentrum und Peripherie (Bund/Wien versus Länder) und jenes der ideologischen Fragmentierung der Lagerparteien, die sich exemplarisch in den Spannungsfeldern Staat/Säkularisierung versus Kirche, Primärer versus Sekundärer Sektor und Arbeit/Verstaatlichung bzw. Kommunalisierung versus Privatbesitz manifestierte.<sup>34</sup> Ernst Hanisch hat darauf hingewiesen, dass es im Zerfallsprozess der Monarchie „zwei Strukturelemente gab, die überlebten: die ehemaligen Kronländer und die politischen Parteien.“<sup>35</sup> In diesem strukturellen Kontinuum wurde der Umstand entscheidend, dass die politischen Parteien auch in den Ländern als Akteure des politischen Geschehens fungierten. Die Penetrations- und Klammerfunktion der politischen Parteien bewirkte daher, dass sich ideologische Gegensätze der im Fall Österreich ausgeprägten Lagerparteien nicht

<sup>33</sup> Otto Bauer: Die österreichische Revolution. – In: Ders.: Werke. Hg. v. d. Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Arbeiterbewegung. 9 Bde. – Wien 1975/80. Bd. 2. S. 489 – 866. S. 628f.

<sup>34</sup> Ernst Hanisch: Demokratieverständnis, parlamentarische Haltung und nationale Frage bei den österreichischen Christlichsozialen. – In: Anna M. Drabek, Richard G. Plaschka, Helmut Rumpler (Hg.): Das Parteienwesen Österreichs und Ungarns in der Zwischenkriegszeit. – Wien 1990. S. 73 – 86. (Veröffentlichungen der Kommission für die Geschichte Österreichs. Herausgegeben von Richard G. Plaschka und Anna M. Drabek. Band 15. Mitteleuropa – Gespräche.)

<sup>35</sup> Ernst Hanisch: Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert. – Wien 1994. S. 265. (Österreichische Geschichte 1890 – 1990. Hg. V. Herwig Wolfram.)

nur auf den direkten Parteienwettbewerb, sondern auch auf das Verhältnis Bund - Länder auswirkten. Wenngleich am Staatsbildungsprozess konsensual beteiligt, sollten stets neben landespolitischen vor allem ideologische Positionen das Verhältnis von Provinz und Metropole bestimmen.

Während der turbulenten Ereignisse im Oktober/November 1918, als die Schatten des Zerfalls der Monarchie übermächtig wurden, wurden diese für die Politische Kultur der Ersten Republik prägenden Gegensätze noch nicht sichtbar. Die Monarchie hatte durch das Bekanntwerden der Sixtus – Affäre,<sup>36</sup> die kriegswirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen vor allem im Bereich der Landwirtschaft, die sich rapide verschlechternde Ernährungslage sowie das völlige Versagen des Kaisers und des Armee – Oberkommandos beim Abschluss des Waffenstillstandes mit Italien Anfang November 1918<sup>37</sup> ihr Prestige auch in den westlichen Kronländern weitgehend eingebüßt und vor allem auch in agrarischen und bürgerlichen Kreisen die Sympathie für die Republik stark anwachsen lassen. So verabschiedete der Tiroler Nationalrat am 9. November eine Proklamation, in der er sich für die republikanische Staatsform aussprach. Es war vor allem der Druck der christlichsozialen Landespolitiker, die unter Hinweis auf die Stimmung in der eigenen Anhängerschaft die widerstrebenden Wiener Christlichsozialen zum Einschwenken auf die republikanische Linie bewogen.<sup>38</sup> Ignaz Seipel verfasste auf Anregung Friedrich Funders in der „Reichspost“ unmittelbar nach der Ausrufung der Republik mehrere Artikel, in der er vor allem den nach wie vor monarchistischen Flügel der Partei um Franz Spalowsky von der Richtigkeit der Entscheidung der Partei für die Republik überzeugen wollte. Dabei wies er u. a. auf die Fehler der untergegangenen Monarchie, u. a. auf die durch das Februarpatent 1861 geschaffene doppelte Landesverwaltung, und die daraus resultierende Ablehnung in breiten Bevölkerungskreisen hin. „Uns, die wir so lange unter dem alten System lebten und aus angeborenem Optimismus um seiner guten Seiten willen immer wieder auf die rechtzeitige und freiwillige Verjüngung hofften, fällt es nicht leicht, jene Sünden aufzuzählen, die es zum Untergang verdammen. Aber der Krieg hat diese Sünden so gesteigert und so deutlich offenbar gemacht, dass kein Schweigen mehr sie verdecken kann. An erster Stelle ist natürlich der *Militarismus* zu nennen.

Törichter Militarismus war es, wenn den militärischen Machthabern vom Kriegsausbruch an die Zivilgewalt den Platz räumen musste; wenn von ihnen die besten Bürger, nur weil sie gegen Über-

<sup>36</sup> Tamara Griesser – Pečar: Die Mission Sixtus. Österreichs Friedensversuch im Ersten Weltkrieg. – Wien/München 1988. François Fejtö: Requiem für eine Monarchie. Die Zerschlagung Österreich – Ungarns. – Wien 1991. S. 205ff.

<sup>37</sup> Manfred Rauchensteiner: Der Tod des Doppeladlers. Österreich – Ungarn und der Erste Weltkrieg. Graz/Wien/Köln 1993. S. 616ff.

<sup>38</sup> Anton Staudinger: Christlichsoziale Partei. – In: Erika Weinzierl, Kurt Skalnik (Hg.): Österreich 1918 – 1938. Geschichte der Ersten Republik. 2 Bde. – Graz/Wien/Köln 1983. Bd. 1. S. 249 – 276. Robert Kriechbaumer: Welcher Staat? Die Christlichsoziale Partei und die Republik 1918 – 1920. – In: Reinhard Krammer, Christoph Kühberger, Franz Schausberger (Hg.): Der forschende Blick. Beiträge zur Geschichte Österreichs im 20. Jahrhundert. Festschrift für Ernst Hanisch zum 70. Geburtstag. – Wien/Köln/Weimar 2010. S. 25 – 50. (Schriftenreihe des Forschungsinstituts für politisch – historische Studien der Dr. – Wilfried – Haslauer – Bibliothek, Salzburg. Hg. V. Robert Kriechbaumer, Franz Schausberger, Hubert Weinberger. Band 37.)

griffe Einspruch erhoben, schikaniert wurden; wenn Leute, die vielleicht sehr gut schießen und reiten, aber sonst nichts konnten, nun mit derselben Sicherheit, mit der sie im Frieden eine Kompanie kommandierten, über Leben und Eigentum der Bürger geboten. ...

Der Bruder des Militarismus, freilich der weit unschuldigere, ist der *Bürokratismus*. Eine, bei aller Tüchtigkeit einzelner, vielfach volksfremde Beamtenschaft mit einseitig formal juristischer Bildung hatte die wichtigsten Zweige der Verwaltung so ausschließlich in Händen, dass das Volk sich notwendig in einem gewissen Gegensatz zum Staat fühlen musste, während dieser doch nichts anderes als das staatlich organisierte Volk selbst sein durfte. Dabei war und ist der Beamtenapparat so kompliziert, die Geschäftsverteilung eine so unsinnige, dass die Überfülle von Beamten das Volk auch finanziell bedrücken muss. ... Dazu kam ein Rest von *Feudalismus*, indem zwar nicht kraft gesetzlicher Bestimmung, aber tatsächlich, einige der wichtigsten Beamtenstellen – man denke an die Statthalterposten – fast allein den Angehörigen des höheren Adels zugänglich waren. Dass dieselben Kreise die diplomatischen Ämter, denen doch der größte Einfluss auf die Lebensfrage von Krieg und Frieden zukommt, innehatten und auch bei Besetzung der hohen militärischen Stellen offensichtlich bevorzugt wurden, musste das Volk, das unter den Lasten des Krieges allmählich erlag, nur um so unzufriedener machen. Freilich noch mehr empörte sich das allgemeine Empfinden gegen die Tatsache, dass fast noch größere Vorrechte aus dem Adel der Geburt dem Geldsack eingeräumt zu sein schienen. Dieser *Kapitalismus*, nicht der Besitz an sich, sondern die Anmaßung und Geschicklichkeit, sich mit Hilfe des Besitzes dort, wo doch alle Menschen und ihre Taten vor dem Gesetz gleichviel zu gelten hätten, eine begünstigte Behandlung zu sichern, erregte Erbitterung ... Schließlich hatte der alte konstitutionelle Staat auch Reste eines *Absolutismus* bewahrt, die dem Träger der obersten Gewalt scheinbar eine Verantwortung aufbürdete, die ihn doch vor Gott und seinem Gewissen nicht traf. Die Fiktion vom Kaiser als obersten Kriegsherrn, welche die Entscheidung über Krieg und Frieden ebenso wie die militärische Kommandoführung der Einflussnahme der für die Regierung verantwortlichen Persönlichkeiten entzog, wurde zu lange, allzu lange, ... festgehalten.“<sup>39</sup>

Es war Ignaz Seipel, der die von Karl Renner entworfene Verzichtserklärung Kaiser Karls I. so modifizierte, dass das Wort „Abdankung“ sorgfältig vermieden wurde und der widerstrebende Kaiser sie schließlich am 11. November unterschrieb.<sup>40</sup> Damit war der Weg zur Ausrufung der Republik am 12. November, den man angesichts der Abdankung Kaiser Wilhelms II. in Deutschland und die Ausrufung der Republik in Berlin sowie der sich ständig beschleunigenden revolutionären Stim-

<sup>39</sup> Ignaz Seipel: Der Kampf um die österreichische Verfassung. – Wien/Leipzig 1930. S. 51ff.

<sup>40</sup> Vgl. Fritz Fellner (Hg.): Das politische Tagebuch Josef Redlichs. Schicksalsjahre Österreichs 1908 – 1919. 2 Bde. – Graz/Köln 1959. Bd. 2. S. 317. Gordon Brook – Shepherd: Karl I. des Reiches letzter Kaiser. – Glanz und Elend des letzten österreichischen Herrscherpaares. – Wien/München 1976. S. 250ff.

mung großer Teile der österreichischen Bevölkerung, vor allem jedoch der Arbeiterschaft, die in eine Wiederholung der Ereignisse in Russland, d. h. eine Rätediktatur, umzuschlagen drohte, frei.

Während der Kaiser in Schönbrunn noch mit seiner Unterschrift zögerte, erklärte Karl Renner in der Sitzung des Staatsrates unter Hinweis auf die Abdankung Wilhelms und die konsensualen Bemühungen der politischen Eliten um eine geordnete Transformation der Staatsform: „Es ist unzweifelhaft, dass der deutsche Kaiser zurückgetreten ist. Der Kaiser von Österreich ist der letzte Monarch auf dem Festland, der letzte Vertreter einer Staatsform und eines Regierungssystems, das durch den Krieg aufs Tiefste erschüttert ist. Wir müssen annehmen, dass auf die ganze Bevölkerung die Ereignisse der letzten zwei Tage eine tiefe Wirkung ausüben. Diese Wirkung ist heute schon fühlbar. Insbesondere sind die Wirkungen auf die Arbeiterschaft ganz außerordentlich. Es haben sich in Deutschland die beiden Fraktionen der Sozialdemokratie, die Rechte und die Linke, vereinigt und die Regierung gemeinsam übernommen. Die Folge dieser Ereignisse bei uns ist, dass das ganze Proletariat einmütig dieselbe Politik von uns fordern wird. Dadurch ist unsere Stellung hier auf das Äußerste bedroht. Es liegen polizeiliche Berichte vor, welche die Existenz dieses Staatsrates berühren. Es handelt sich auf der einen Seite um eine Bewegung der Roten Garde, auf der anderen Seite um eine Bewegung, die ich nicht gerade reaktionär nennen will, die aber, wenn auch aus anderen Gründen, auch die Beseitigung des Staatsrates will. Der Staatsrat beruht auf einer Koalition des Bürgertums, des Bauernstandes und der Arbeiterschaft, um uns aus der Katastrophe herauszuführen. Da in Deutschland alle sozialdemokratischen Parteien sich vereinigt und die Regierung übernommen haben, ist die erste Forderung, die vom Proletariat an uns gerichtet werden wird, dass wir hier das Gleiche tun. Sie wissen, wie stark die Tendenzen der Arbeiterschaft dahin gerichtet sind, eine Koalition mit bürgerlichen Parteien nicht zuzulassen. Meine Partei hat heute früh eine dringende Sitzung abgehalten und ist zu dem Beschlusse gekommen, dass diese Koalition so lange als möglich aufrecht zu erhalten ist, weil sie die einzige Garantie ist, uns vor der Anarchie zu bewahren. Wenn wir von der Arbeiterschaft gezwungen werden, eine Regierung unter dem Soldatenrat zu bilden, würde mehr als die Staatsform, würde die ganze wirtschaftliche Ordnung auf dem Spiele stehen.“ Andererseits habe die neue deutsche Republik die den Anschluss der außerhalb des Deutschen Reiches siedelnden deutschsprachigen Bevölkerung an das Reich proklamiert. Wenngleich dieser Anschlussaufruf in den österreichischen Kerngebieten noch nicht auf eine nennenswerte Resonanz gestoßen sei, so müsse man doch befürchten, dass dies in den an das Deutsche Reich angrenzenden österreichischen Randgebieten, vor allem Böhmens, auf große Zustimmung stoßen werde, so „dass zu befürchten steht, dass unsere Gemeinschaft zerrissen wird, ein Stück nach dem anderen getrennt diesen Anschluss vollzieht, und wir in Österreich, um uns zu retten, auch diesen Anschluss vollziehen müssen, infolge einer Bewegung von unten und aus der bürgerlichen Welt selbst.“

In dieser politischen Grenzsituation habe man erfahren, „dass Seine Majestät der Kaiser bereit ist, zu verzichten. Dieser wirklich hochherzige Entschluss bietet uns wahrscheinlich die Möglichkeit, ohne große innere Kämpfe und ohne Bürgerkrieg über die gegenwärtige Situation hinwegzukommen und den aufgeregten Massen so viel zu bieten, dass sie nach der provisorischen Änderung der Staatsform beruhigt sind und das normale Leben im Staate fortgeht, ohne dass die politischen Erschütterungen von sozialen begleitet sind, die wir ja alle am meisten zu fürchten haben.“ Und in Richtung von Teilen der nach wie vor widerstrebenden Mitglieder des Staatsrates: „Es fragt sich für uns, ob wir Staatsformen, die von ihren Trägern selbst zur Zeit als unhaltbar empfunden werden, aufrecht erhalten sollen, selbst auf die Gefahr hin, dass das soziale Leben dadurch erschüttert wird.“ Renner argumentierte, die Proklamierung der Republik Deutschösterreich am folgenden Tag sei daher ein Akt der antizipierenden defensiven politischen Vernunft. Würde man diesen Schritt nicht machen, drohe entweder die Räterepublik nach sowjetischem Muster und/oder der völlige Zerfall Österreichs durch eine Separation der Länder in Form eines Anschlusses an das Deutsche Reich. Bei der notwendigen Proklamation der Republik müsse auch deren Haltung zum Deutschen Reich mitgedacht werden. An dieser Stelle seiner Erklärung informierte Renner unter Hinweis auf Berichte des Auswärtigen Amtes den Staatsrat über die Pläne der Siegermächte bezüglich Österreich. Die immer wieder erhobene Behauptung, die österreichische Friedensdelegation sei erst in St. Germain mit den Absichten der Siegermächte über den territorialen Bestand Österreichs und dessen Selbständigkeit als Kleinstaat konfrontiert worden, trifft nicht zu. So erklärte Renner, man wisse heute schon, „was mit uns geplant ist. Deutschösterreich soll auf ein armseliges und ganz hilfloses Gebilde reduziert werden, das im Süden bis zum Brenner auf der einen Seite, auf der anderen nicht einmal bis Villach, nicht einmal bis Marburg, reicht, im Norden nicht einmal bis Lundenburg (Břeclav), ein Gebilde, das nicht lebensfähig ist, keine andere Industrie haben könnte als höchstens eine Fremdenindustrie. Es wäre der höchste Traum etwa unserer nationalen Entwicklung, dass wir in Alpenhotels Hotelportiere für englische Lords abgeben oder für solche, die in die Gewänder englischer Lords gekleidet erscheinen. Dabei will man uns aber nicht etwa den Anschluss an die große deutsche Gemeinschaft möglich machen, sondern uns zwingen, in einem Verband mit Österreich zu bleiben, als ein Nationsteil von knapp 6 Millionen, während das czechische Reich, das bis über Munkacs ... sich erstrecken soll, 12 und mehr (haben wird) ... Was uns hier die Entente droht, zwingt uns zu handeln und unsere Zukunft sicher zu stellen, soweit wir können.“<sup>41</sup>

Die Ausrufung der Republik Deutschösterreich und deren Definition als Bestandteil der Deutschen Republik basierten somit auf einer Reihe von Faktoren:

---

<sup>41</sup> Der österreichische Staatsrat. S. 348ff.

1. Die republikanische Staatsform entsprach keineswegs den Intentionen der handelnden politischen Eliten, sondern wurde als politische Notwendigkeit erkannt. Hätte man sich nicht zu diesem Schritt entschlossen, wäre die politische Handlungskompetenz den in der Monarchie politisch sozialisierten politischen Eliten entglitten. Es war, vor allem auch bei den Sozialdemokraten, keineswegs republikanisches Bewusstsein der handelnden politischen Eliten, sondern defensiv strategisches Kalkül, das zur Ausrufung der Republik führte. In seinen Erinnerungen berichtet Edmund Glaise von Horstenau, er habe im Herbst 1917 auf Wunsch von Kaiser Karl Kontakt mit Karl Renner aufgenommen. Zu diesem Zeitpunkt habe der Zerfall der Habsburgermonarchie allerdings noch nicht im Bereich der politischen Denkmöglichkeiten gelegen. „Renner erörterte, dass er als Sozialdemokrat zwar grundsätzlich Republikaner sei, sich aber einen Weiterbestand der Monarchie ohne die Dynastie Habsburg nicht vorstellen könne. Meine Auseinandersetzungen, die sich möglichst offen hielten, gipfelten darin, dass das bürgerliche Regime am Ende seiner Weisheit angelangt sei und dass Umsturz und Anarchie samt allen Begleiterscheinungen unvermeidlich würden, wenn sich nicht die Sozialdemokratie und hier besonders die Gewerkschaften der Dinge annähmen. ... Ich ... sagte Renner auf den Kopf zu, er müsse österreichischer Ministerpräsident werden! Nach Baden zurückgekehrt, rief ich des anderen Tages früh Reichenau an, wo der Kaiser weilte. ... Vierundzwanzig Stunden später war Karl Renner beim Kaiser, und dieser trug ihm die Ministerpräsidentschaft in Österreich an. Renner bat sich die Erlaubnis aus, die Zustimmung seiner Partei einzuholen. Er selbst schien nicht abgeneigt gewesen zu sein. Die Ereignisse waren inzwischen über dieses Entwicklungsstadium hinweggegangen. Die Partei gab die Einwilligung nicht.“<sup>42</sup>

2. Die Provisorische Regierung bzw. die österreichische Friedensdelegation wurde keineswegs erst in Saint Germain von den territorialen Vorstellungen der Alliierten informiert, sondern verfügte bereits im November 1918 über entsprechende Informationen.

3. Der Anschluss an das Deutsche Reich erfolgte u. a. auch aus dem Grund, eine den vorgesehenen Staatsverband Deutschösterreich auflösende separate Anschlussbewegung in Deutsch – Böhmen und dem Sudetenland zu unterbinden.

Am 9. November hatte Viktor Adler über die Ereignisse im Deutschen Reich im Staatsrat erklärt, die Sache sei „so glatt gegangen, wie man es nie erwartet hätte, und ich bin überzeugt, dass wir Deutsche der Welt auch dafür das Vorbild geben werden, wie man am glattesten, klassischsten, einfachsten Revolution macht und durchführt. Wir haben der Welt schon viel vorgemacht, wir werden auch das vormachen.“<sup>43</sup> Viktor Adlers Sicht der Ereignisse sollte sich als zu optimistisch erweisen.

---

<sup>42</sup> Peter Broucek (Hg.): Ein General im Zwielficht. Die Erinnerungen Edmund Glaises von Horstenau. 3 Bde. – Wien/Köln/Graz 1980/88. Bd. 1. S.499.

<sup>43</sup> Der österreichische Staatsrat. Bd. 1. S. 327.

Die Ausrufung der Republik Deutschösterreich am 12. November 1918 offenbarte die Ambivalenz des Begriffs „Republik“ und die von Adler beschworene glatte Revolution sollte sich keineswegs als so glatt, wie von ihm erhofft, erweisen. Während die Provisorische Nationalversammlung die Ausrufung der demokratischen Republik Deutschösterreich beschloss, forderten Demonstranten vor dem Parlament die sozialistische Republik nach sowjetischem Muster. Der Forderung folgten Taten, als beim Hissen der rot – weiß – roten Fahne der neuen Republik Demonstranten der Roten Garden sich der Fahnenstange bemächtigten, den weißen Mittelteil aus der Fahne rissen und die rote Fahne hissten. Wenig später erfolgte ein von der Roten Garde ausgehender Schusswechsel vor dem Parlament, der in der ausbrechenden Panik zwei Tote und rund fünfzig Verletzte forderte. Die Ereignisse erhielten Symbolkraft, wurden zum Schreckensszenario für das Bürgertum und die Bauernschaft, prägte deren Einstellung zur Republik und – zumindest in den Anfangsjahren - das Verhältnis der Länder zum Gesamtstaat, das ab Mitte der Zwanzigerjahre durch jenes der Länder zum roten Wien abgelöst wurde.

So sehr die Länder in den Entstehungsprozess der Republik eingebunden waren und, wenn auch unter Vorbehalten wie „gesonderte eigenberechtigte Provinz“, dem Gesamtstaat beitraten, so entwickelte sich bereits zur Jahreswende 1918/19 das Verhältnis Gesamtstaat - Länder zum Basiskonflikt der jungen Republik. Dieser wurde vor allem in drei Bereichen sichtbar: der Ernährungslage, dem neuen Selbstverständnis der Länder, das sich in einer regen Tätigkeit regionaler Außenpolitik, gipfelnd in den Anschlussabstimmungen des Jahres 1921 und der Verfassungsfrage 1919/20 manifestierte, sowie den sich ständig verfestigenden und damit internalisierenden Meinungen und Werthaltungen der Länder gegenüber dem Gesamtstaat und später dem Roten Wien, die zu einem bestimmenden Faktor der Politischen Kultur der Ersten Republik werden sollten.

In seinen Erinnerungen bemerkte der Staatssekretär für Volksernährung, Hans Loewenfeld – Russ, das Verhalten der Länder habe ein äußerst schwieriges Kapitel seiner Amtstätigkeit gebildet. Wenngleich die Länder der Provisorischen Nationalversammlung gegenüber Beitrittserklärungen zum neuen Staatswesen abgegeben hätten, sei es zunächst, trotz der von der Nationalversammlung beschlossenen Verfassungsgesetze, recht fraglich, „welche Ingerenz die sogenannte Staatsregierung auf die Länder werde ausüben können. Schon im alten Österreich gab es, vom Offizierskorps und der hohen Bürokratie abgesehen, kein besonderes Staatsgefühl. Die diesseitige Reichshälfte hieß offiziell ‚die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder‘, unter welchem Namen sich schamhaft das alte ‚Österreich‘ verbarg. Ihre Einwohner nannten sich Tiroler, Steirer, Kärntner, aber nicht Österreicher, und bei festlichen Anlässen konnte man alle möglichen Fahnen flattern sehen. Der Tiroler, der Kärntner usw. hatte ein stark ausgeprägtes Heimatgefühl, aber nur wenig Staatsgefühl. Und für den *neuen* Staat, der keine Tradition und Staatsidee besaß, war in den Län-

dern ein Staatsgefühl, ein Vaterlandsideal schon gar nicht vorhanden.“ Dieses mangelnde Staatsbewusstsein sei die Ursache dafür, dass die nunmehr Souveränitätsansprüche erhebenden Länder und deren neue Landesregierungen in der allgemeinen Hungersnot der unmittelbaren Nachkriegszeit sich ausschließlich um die Versorgung der eigenen Bevölkerung kümmerten und sich gegenüber dem „Wasserkopf“ Wien mit seinen rund zwei Millionen Einwohnern weitgehend abschlossen. „Hierbei spielte der politische Gegensatz zwischen den mehr oder weniger konservativ orientierten Ländern und dem ‚roten‘ Wien, das eine Hochburg der Sozialdemokratie gewesen war, mit eine Rolle.

Von allem Anfang an traten die neuen Landesregierungen als gänzlich autonome, nur ihren Landesversammlungen verantwortliche und keineswegs von der Wiener Zentralregierung abhängige Verwaltungsstellen auf.“<sup>44</sup> Die Landeshauptleute und Länder hätten sich weitgehende Eigenmächtigkeiten gegenüber der Wiener Regierung erlaubt. „Die Eigenmächtigkeiten nahmen zeitweise solche Dimensionen an, dass ich im Oktober 1919 dem Ministerrat ein 30 Druckseiten umfassendes *Elaborat* (Graubuch) vorlegte, in welchem ich unter Anführung zahlloser Beispiele ein Bild des immer fortschreitenden selbständigen Vorgehens der Länder auf wirtschaftlichem, insbesondere dem ernährungswirtschaftlichen Gebiete und der durch die Länder herbeigeführten Desorganisation der Ernährungsverwaltung gab ... Im Ministerrate wurde dieses Elaborat eingehend erörtert, und alle Minister, die auch in *ihren* Ressorts die Eigenmächtigkeiten der Länder zu fühlen hatten, stimmten mir zu. Aber – eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus. Da die geehrten Herren Landeshauptleute meistens politische Freunde und Parteigenossen meiner Ministerkollegen waren, war eine Remedur nicht zu erwarten. ... Viel Autorität hat die Regierung von damals eben nicht gehabt, und ebenso wenig, wie sie damals verhindern konnte, dass man in Salzburg oder in Kärnten auf den Straßen das ‚Rechtsfahren‘ einführte, während man sonst in Österreich links fuhr, konnte sie die Eigenmächtigkeiten der Länder auf dem Gebiete der Ernährungsverwaltung abstellen.“<sup>45</sup> Ein britischen Memorandum aus dem Jahr 1920 bemerkte: „Der Kampf zwischen den Ländern und dem Staat ist daher Teil des Klassenkampfes zwischen den Besitzenden und der Arbeiterklasse. ... Die Länder bestehen auf ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit, sie schließen ihre Grenzen gegen Wien und bilden förmlich unabhängige Wirtschaftsbezirke, nur um ihre landwirtschaftlichen Produkte nicht dem hungernden Wien zu überlassen. ... Die Länder tun, was ihnen beliebt, und die Landesregierungen kümmern sich nicht um die Gesetze und Verordnungen des Staates.“<sup>46</sup>

Die Frage der Situierung Deutschösterreichs in der neuen politischen Landkarte Europas blieb zunächst unbeantwortet. In der Auffassung der politischen Eliten des neuen Staates gab es zwei Op-

<sup>44</sup> Hans Loewenfeld – Russ: Im Kampf gegen den Hunger. Aus den Erinnerungen des Staatssekretärs für Volksernährung 1918 – 1920. – Wien 1986. S. 168.

<sup>45</sup> Ebda. S. 172.

<sup>46</sup> Zit. bei F. L. Carsten: Die Erste Republik im Spiegel zeitgenössischer Quellen. – Wien/Köln/Graz 1988. S. 52. (Böhlaus zeitgeschichtliche Bibliothek Band 8. Herausgegeben von Helmut Konrad.)

tionen: das Entstehen eines Staatenbundes auf dem Gebiet der ehemaligen Habsburgermonarchie in Form einer Donaukonföderation oder die mehrere Möglichkeiten inkludierende Anbindung an das Deutsche Reich. Der Lieferboykott der Tschechen und Ungarn im Oktober/November 1918 vergrößerte den Rohstoffmangel und die Lebensmittelkrise vor allem in Ostösterreich. Lediglich deutsche Hilfslieferungen vermochten das Ärgste zu verhindern. Die Ablehnung einer Donaukonföderation durch die Nachfolgestaaten schien der Provisorischen Nationalversammlung und dem Staatsrat keine andere Option zu eröffnen als den Anschluss an das Deutsche Reich, zumal der bis 9. November 1918 amtierende deutsche Reichskanzler Prinz Maximilian von Baden alle deutschen Siedlungsgebiete eingeladen hatte, dem neuen deutschen Staat, über dessen Regierungsform eine Verfassunggebende Nationalversammlung entscheiden werde, beizutreten. Viktor Adler erklärte daher am 9. November 1918 im Staatsrat zu dem schließlich angenommenen Anschluss - Antrag, in einem Telegramm an den Prinzen die Hoffnung auszudrücken, dass auch „das deutsche Volk in Österreich“ an dieser deutschen Verfassunggebenden Versammlung teilnehmen werde.<sup>47</sup> Im Artikel 2 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform vom 12. November 1918 erklärte sich daher Deutschösterreich als Bestandteil der Deutschen Republik. Karl Renner erklärte, dass dieser Beschluss nicht leicht gefallen sei, doch seien die Verhandlungen mit den Nachbarstaaten über die Bildung einer Donaukonföderation ergebnislos verlaufen, weshalb man sich für die Anschlussoption entschlossen habe, die man nunmehr durch Verhandlungen zu realisieren gedenke.

Otto Bauer, nach dem Tode Victor Adlers Staatssekretär für Äußeres, bemerkte am 25. Dezember 1918 in einer Denkschrift an alle in Wien vertretenen Mächte und Regierungen der Ententestaaten sowie der USA, die Bildung einer Donaukonföderation sei an den notwendigen staatrechtlichen Voraussetzungen sowie an der Weigerung der Nachfolgestaaten gescheitert. Da jedoch Österreich „für sich allein nicht bestehen kann, ist es *gezwungen*, den engen föderativen Anschluss, den es braucht, anderswo zu suchen. Es kann ihn nirgends finden als im Deutschen Reiche.

Deutschösterreich ist in der Geschichte stets ein Teil Deutschlands gewesen. Es war 1806 Vormacht in dem heiligen römischen Reiche deutscher Nation, seit 1815 die Vormacht im Deutschen Bunde. Nur der Kampf der beiden Dynastien Habsburg und Hohenzollern um die Vorherrschaft in Deutschland hat zum Ausschluss Deutschösterreichs aus dem Deutschen Bunde geführt. Erst im Jahre 1866, durch den Sieg der preußischen Waffen ist Deutschösterreich aus dem Deutschen Bunde ausgeschlossen worden. Jetzt aber sind die Dynastien Habsburg und Hohenzollern, deren Streit Deutschösterreich vom übrigen Deutschland getrennt hat, beseitigt. Ganz naturgemäß taucht daher der Gedanke auf, Deutschösterreich mit den übrigen deutschen Stämmen zu vereinigen, das uralte Band geschichtlicher Gemeinschaft, das brutale Gewalt vor 52 Jahren zerrissen hat, wieder neu zu knüpfen.“ Unter Rückgriff auf Diskussionen der Mitte des 19. Jahrhunderts betonte er, der

---

<sup>47</sup> Der österreichische Staatsrat. Bd. 1. S. 328.

Anschluss Deutschösterreichs diene schließlich einer Schwächung des preußischen Einflusses in Deutschland. Er werde „zur Folge haben, dass das süddeutsche Element innerhalb der großen deutschen Republik gestärkt und dadurch der bisherigen Vorherrschaft norddeutsch – preußischen Wesens innerhalb Deutschlands ein starkes Gegengewicht geboten werde.“<sup>48</sup> Es war jedoch nicht nur die Überzeugung von der Lebensunfähigkeit eines Kleinstaates Österreich, der der Anschluss-ideologie in sämtlichen politischen Lagern – wenn auch mit deutlichen Unterschieden der Intensität und ideologischen Begründung – Nahrung gab, sondern auch die Unvorstellbarkeit politischen Handels seitens der (bundes)politischen Eliten. Am 6. Mai 1919 schrieb Otto Bauer an Karl Kautsky, dass, falls der Anschluss nicht zustande komme, „Österreich ein armseliger Bauernstaat“ werde, „in dem Politik zu machen nicht der Mühe wert sein wird.“<sup>49</sup>

Wenngleich Otto Bauer mit dem deutschen Außenminister Ulrich Graf von Brockdorff – Rantzau am 2. Mai 1919 ein entsprechendes Protokoll unterzeichnete, so wurden dessen Bestimmungen durch die Friedensverträge von Versailles und Saint Germain obsolet. Der Friedensvertrag von St. Germain verbot in Artikel 88 nicht nur den Anschluss, wenngleich mit der Einschränkung einer Zustimmung des Völkerbundes, sondern bestimmte auch den Namen der neuen Republik mit „Österreich“ an Stelle des bisher verwendeten „Deutschösterreich“. Der Motivenbericht der Regierung Renner bemerkte, man habe dem Land den neuen Namen „vorgeschrieben“, weshalb man diesen nunmehr nicht nur im zwischenstaatlichen Verkehr, sondern aus praktischen Erwägungen auch im innerstaatlichen verwenden müsse. Der nunmehr oktroyierte Name habe aber auch den Vorteil, dass damit indirekt auf den österreichischen Rechtsstandpunkt der Diskontinuität eingegangen worden sei. Um diese Diskontinuität zu betonen, werde man in Zukunft vor „Österreich“ das Wort „Republik“ setzen.<sup>50</sup>

Die nunmehr durch das Diktat der Sieger entstandene „Republik Österreich“, ein Kleinstaat, der den apokalyptischen Erklärungen Renners im Staatsrat am 11. November 1918 ziemlich entsprach, hatte mit jenen Vorstellungen, die im Oktober 1918 an seiner Wiege stehenden Taufpaten entsprechen hatten, nur eine geringe Schnittmenge.

---

<sup>48</sup> Klaus Koch, Walter Rauscher, Arnold Suppan (Hg.): Außenpolitische Dokumente der Republik Österreich 1918 – 1938. (ADÖ) 9 Bde. – Wien/München 1993/2007. Bd. 1. Selbstbestimmung der Republik. 21. Oktober 1918 bis 14. März 1919. S. 324.

<sup>49</sup> Zit. bei Ernst Hanisch: Im Zeichen von Otto Bauer. Deutschösterreichs Außenpolitik in den Jahren 1918 bis 1919. – In: Helmut Konrad, Wolfgang Maderthaner (Hg.): Das Werden der Ersten Republik ... der Rest ist Österreich. 2 Bde. – Wien 2008. Bd. 1. S. 207 – 222. S. 217. Zur Außenpolitik Bauers vgl. auch Hanns Haas: Otto Bauer als Außenpolitiker. – In: Erich Fröschl, Helge Zoitl (Hg.): Otto Bauer (1881 – 1938). Theorie und Praxis. Beiträge zum wissenschaftlichen Symposium des Dr. – Karl – Renner – Instituts abgehalten vom 20. bis 22. Oktober 1981 in Wien. – Wien 1985. S. 127 – 144.

<sup>50</sup> Wilhelm Brauneder: Deutsch – Österreich 1918. Die Republik entsteht. – Wien/München 2000. S. 214f.

Am 14. Mai 1919 sprach Ignaz Seipel in einem Vortrag vor der „Politischen Gesellschaft“ von einer „Absonderung der Länder“. Es habe stets einen Gegensatz zwischen den Ländern und der Zentralgewalt gegeben, doch seien nunmehr „zu diesen Strömungen noch ernstliche Loslösungsbestrebungen der deutsch – österreichischen Länder von Wien dazugekommen.“ Der Grund dafür sei, dass „das neue Staatswesen nicht von unten aufgebaut, sondern kurzweg dekretiert“ wurde, „dass es diesen neuen Staat gebe. Man hat die zu ihm gehörenden Gebiete aufgezählt und nachträglich erst den Ländern diese Erklärung zur Anerkennung zugeschickt. Letztere ist teilweise nicht erfolgt oder nur mit Vorbehalten.“<sup>51</sup> In seiner Analyse der Entwicklung bezog sich Seipel auf den Begriff der Nation. Der Staatsrat und die Provisorische Nationalversammlung habe diese bei der Proklamation der Republik Deutschösterreich nationalstaatlich aufgefasst, während die Länder die in England und Frankreich übliche Bedeutung des Wortes für sich beanspruchen: „die Bevölkerung irgend eines geschlossenen Gebietes. Die Länder machen nun von dem so verstandenen Selbstbestimmungsrecht gegen Deutschösterreich Gebrauch.“ Dies vor allem auch deshalb, weil man in Wien bestrebt sei, den obsolet gewordenen bürokratischen Zentralismus der Monarchie zu übernehmen und zudem mit der in Wien begonnenen Sozialisierungspolitik zu Lasten der Länder agiere, wodurch die sich in den Ländern befindlichen Industrien deren Einflussbereich völlig entzogen würden.

52

Bis in das 19. Jahrhundert bezeichnete „Nation“ die Gesamtheit der Einwohner einer Provinz oder Region, den überschaubaren Bereich regionaler Heimat mit gemeinsamen Sitten, Gebräuchen, sprachlichen Eigenheiten und Gesetzen. Loyalitäten galten daher vor allem der regional verstandenen Nation und weniger einem Herrschaftssystem, einer Dynastie oder einem Staat. Als Vermittlungsinstanzen fungierten regionale Autoritäten wie Adel oder Korporationen sowie die Religion. Die Französische Revolution definierte erstmals die Nation als eine Gemeinschaft von Staatsbürgern, die durch politische Teilhabe als kollektiver Souverän handeln und damit den Staat bilden. Die Nation repräsentierte damit die *volonté general* gegenüber den Partikularinteressen, war einzig und unteilbar. Wenngleich nicht auf den Ethnos bezogen, bestand die Französische Revolution auf der sprachlichen Einheit der Nation, d. h. der Beherrschung der französischen Sprache, gleichgültig, ob diese nun als Muttersprache gesprochen wurde oder erst erlernt war, als Voraussetzung für die Staatsbürgerschaft. Erst der moderne Staat des 19. Jahrhunderts sowie der Modernisierungsprozess erforderten die Loslösung des Nationsbegriffs aus seiner lokalen und regionalen Verankerung und dessen Transformation in einen Staatspatriotismus als einer neuen Form staatsbürgerli-

---

<sup>51</sup> Ignaz Seipel: Die Absonderung der Länder. – In: Ders.: Der Kampf um die österreichische Verfassung. S. 74 – 76. S. 74f.

<sup>52</sup> Ebd. S. 75.

cher Loyalität. Die Realisierung der „imaginierten Nation“<sup>53</sup> bediente sich eines reichhaltigen Sets von Instrumentarien von der Sprache über historische Gedächtnisorte, Symbole und Mythen. In seinem Bestreben traf der Staat mit dem traditionellen, regional verankerten Nationalismus „auf eine von ihm unabhängige politische Kraft, die etwas ganz anderes war als ‚Staatspatriotismus‘; mit ihr musste er sich auseinandersetzen. Wenn es allerdings gelang, diese Kraft in den Staatspatriotismus zu integrieren, so dass sie zu dessen tragendem emotionalen Bestandteil wurde, dann konnte der Nationalismus zu einem durchschlagenden Aktivposten für die Regierung werden.“<sup>54</sup>

Sieht man von der die Gesamtmonarchie erfassenden Kriegsbegeisterung im Sommer 1914 ab, so muss die Frage, ob es der Habsburgermonarchie gelungen ist, einen dem französischen oder englischen Beispiel vergleichbaren Staatspatriotismus zu schaffen, mit einem großen Fragezeichen versehen werden. Jenseits zweifellos vorhandener schwarz – gelber Loyalitäten existierte ein altständisch – konservatives Landesbewusstsein, das sich erstmals massiv gegen die Modernisierungsbestrebungen Josefs II. wandte und nach dem Februarpatent 1861 in den Landtagen ihre institutionelle und (partei)politische Institutionalisierung erhielt. In diesem Sinne war Landesbewusstsein vor allem in Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Oberösterreich und der Steiermark stets konservativ grundiert und entwickelte sich mit seiner Vielzahl von Vereinen wie den katholischen Pressvereinen und Casinos sowie seiner Entdeckung der Volkskultur und Landestrachten zu einer identitätsstiftenden Ideologie, die sich gegen den von der Haupt- und Residenzstadt Wien ausgehenden Liberalismus und Modernisierungsprozess sowie gegen die durch das Februarpatent festgeschriebene gesamtstaatliche Dominanz auf Landesebene wandte. Im entstehenden parteipolitischen Spektrum hatten daher die Konservativen und ab dem frühen 20. Jahrhundert die Christlichsozialen in den Ländern ihre politischen Bastionen.<sup>55</sup>

Der Zerfall der Habsburgermonarchie im Herbst 1918 erhöhte den politischen Stellenwert der Länder erheblich, die durch den Wegfall der historischen Zentralinstanzen und die Schwäche der neuen sowie die Übernahme des staatlichen Verwaltungsapparates in die Landesverwaltung zu den zentralen politischen Handlungsträgern und Nationen im Sinne der Zeit vor der Französischen Revolution avancierten.

Dieses Verständnis als historische Nation, die durch den Wegfall der Dynastie, die Auflösung des Reiches und damit das Erlöschen der Pragmatischen Sanktion 1713 ihre volle Souveränität zurückerlangt habe, manifestierte sich in den regionalspezifischen Anschlussbewegungen in Vorarl-

---

<sup>53</sup> Benedict Anderson: Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts. – Berlin 1998. Zur Bedeutung des Modernisierungsprozesses vgl. Ernest Gellner: Nations and Nationalism. – Oxford 1983.

<sup>54</sup> Eric J. Hobsbawm: Nation und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1870. – Frankfurt am Main 1991. S. 108.

<sup>55</sup> Ernst Bruckmüller: Nation Österreich. Sozialhistorische Aspekte ihrer Entwicklung. – Wien/Köln/Graz 1984. S. 57f.

berg, Tirol, Salzburg und der Steiermark. Der Beitritt zur Republik Deutschösterreich sei unter Vorbehalt und bestimmten Voraussetzungen – dem Entstehen eines sämtliche deutschsprachige Gebiete umfassenden Staates – erfolgt. Dies sei jedoch durch den Friedensvertrag von St. Germain nicht der Fall, weshalb die Länder ihre völlige völkerrechtliche Souveränität und damit das Recht zu selbständigem außenpolitischen Handeln beanspruchten, wobei die Motive in Vorarlberg und Tirol durchaus unterschiedlich waren. Beide Länder verließen mit ihrer jeweiligen Außenpolitik die völkerrechtliche Position des Bundesstaates zu Gunsten eines Staatenbundes. Während der Bundesstaat staatsrechtlicher Natur ist und sowohl der Gesamtstaat wie auch dessen Teile (Länder) Staatscharakter haben, repräsentiert der Staatenbund die völkerrechtliche Form des Föderalismus. Staatscharakter hat in diesem Fall nicht der Gesamtstaat bzw. die Organisation der Teile/Länder, sondern allein die Teile/Länder, die somit nach außen als völkerrechtliche Subjekte agieren und sich auch aus der Föderation lösen können.<sup>56</sup> Diese verfassungsrechtliche und politische Position sollte weniger an der Reaktion des Staatsrates und der Regierung Renner, als vielmehr am politischen Veto der Alliierten scheitern, die aus stabilitätspolitischen Gründen eine drohende Auflösung des von ihnen geschaffenen Staates Österreich verhindern wollten und zudem jedem territorialen, bevölkerungsmäßigen und ökonomischen Zugewinn Deutschlands ablehnend gegenüberstanden. Es waren die außen- und ordnungspolitischen Realitäten der politischen Nachkriegsordnung, die die westlichen Bundesländer schließlich an Österreich banden.

Vorarlberg betonte bei seinen vor allem von wirtschaftlichen sowie antizentralistischen Motiven geprägten Anschlussbestrebungen an die Schweiz, seine am 3. November 1918 bekundete Bereitschaft zur Mitarbeit an Deutschösterreich sei nur provisorisch gewesen. Über die staatsrechtliche Zugehörigkeit des Landes könne letztlich nur ein erst zu wählender Landtag oder eine Volksabstimmung entscheiden. Als aus der Schweiz ermunternde Signale kamen, entschloss sich die Provisorische Landesversammlung für eine Volksabstimmung am 11. Mai 1919, die bei allerdings nicht allzu starker Beteiligung ein Votum von 80 Prozent der abgegebenen Stimmen für einen Anschluss an die Schweiz brachte.<sup>57</sup> Wenngleich Landeshauptmann Otto Ender nunmehr Verhandlungen mit der Schweiz aufnahm und bei den Alliierten um Verständnis für die Haltung Vorarlbergs warb, stieß er bei diesen auf eine ablehnende Haltung. Trotz des damit geschaffenen Faktums erklärten zahlreiche Mitglieder des Vorarlberger Landtages während der Beratungen über die Bundesverfassung, die Mitarbeit des Landes am Gesamtstaat sei auch weiterhin lediglich provisorisch und ändere

<sup>56</sup> Herbert Schambeck: Die Bundesstaatlichkeit als historisches Erbe und Zukunftsaufgabe. – In: Ders.: Der Staat und seine Ordnung. Ausgewählte Beiträge zur Staatslehre und zum Staatsrecht. – Wien 2002. S. 335 – 358. S. 335.

<sup>57</sup> Gerhard Wanner: Vorarlberg zwischen „Schweizer Hoffnung“, Hungersnot und „Bolschewistenfurcht“ (1918/19). – In: Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder. Band 1. Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918 – 1920. Hg. v. d. Österreichischen Forschungsgemeinschaft. – St. Pölten/Wien 1983. S. 91 – 117.

nichts an der freien Selbstbestimmung. In der 1923 verabschiedeten Landesverfassung definierte sich Vorarlberg als einziges Bundesland als „Staat“.<sup>58</sup>

In Tirol beschloss der Tiroler Nationalrat den Anschluss des Landes an Deutschösterreich unter Wahrung der Landesautonomie und vorbehaltlich des Beschlusses eines zu wählenden Landesparlaments. Um die Landeseinheit zu retten, erklärte die Tiroler Landesregierung am 1. Mai 1919, sie werde in absehbarer Zeit eine demokratische Republik Tirol proklamieren, um die drohende Zerreißung des Landes zu verhindern. Am 3. Mai erklärte die Tiroler Landesversammlung Tirol zum selbständigen Freistaat. Als durch die italienische Politik sowie die Bestimmungen des Friedensvertrags von St. Germain das Ziel der Erhaltung der Landeseinheit unrealistisch wurde, entschied man sich am 11. Dezember 1919 auf Grund der angespannten Lebensmittelsituation, die die angebliche Lebensunfähigkeit des verkleinerten Landes augenfällig illustrierte, für den Anschluss an das Deutsche Reich.

Zu Jahresbeginn 1920 begründete der Salzburger Abgeordnete Bartholomäus Hasenauer unter Hinweis auf die ohne greifbares Ergebnis erfolgte Reise Karl Renners nach Paris im Dezember 1919, die Bestrebungen der drei westlichen Bundesländer Vorarlberg, Tirol und Salzburg um jeweilige Volksabstimmungen für einen Anschluss an Deutschland mit der Bemerkung, die Länder seien sich der staatspolitischen Bedeutung dieser Politik durchaus bewusst und keineswegs jene unverantwortlichen Toren, als die sie die Wiener Regierung und die Entente betrachte. Renner habe sich bei seinem Besuch in Paris wie ein Bettler benommen und sein Auftreten an der Stimmung der Adressaten orientiert. So habe er behauptet, „dass bei uns niemand ernstlich an einen Anschluss an Deutschland denke, sondern dass wir nach wie vor unendlich froh wären, von dortigen Bettelgeschenken unser kümmerliches Leben fristen zu dürfen. ... Wie einstens Esau, als er hungrig war, um ein Linsengericht auf sein Erstgeburtsrecht verzichtete, so sollen auch wir Deutsche in den Alpenländern um einiger Tausend Tonnen Getreide willen auf immer auf unsere Vereinigung mit unseren Brüdern im Deutschen Reiche verzichten, die allein es sind und sein werden, die uns ohne selbstsüchtige Nebengedanken wirklich helfen wollen.“ Bei der derzeitigen Entwicklung der Inflation werde man die in Paris zugesicherten Lebensmittellieferungen im kommenden Jahr einfach nicht bezahlen können. Der Salzburger Landtag habe daher mit den Stimmen aller Parteien aus wirtschaftlichen Gründen beschlossen, wenigstens ein einheitliches Wirtschaftsgebiet mit Bayern anzustreben, da eine weitere Zusammenarbeit mit Wien keine Lösung des Problems beinhalte. „Denn dem Hungrigen ist damit nicht gedient, dass man einen anderen Hungrigen mit ihm zusammenhängt.“<sup>59</sup> Renner versuchte verzweifelt gegenzusteuern und erklärte in einem Interview mit AFP unter Hinweis auf eine Note der Reparationskommission, die die Inanspruchnahme sämtlicher

<sup>58</sup> Wanner: Vorarlberg zwischen „Schweizer Hoffnung“, Hungersnot und „Bolschewistenfurcht“. S. 95.

<sup>59</sup> Bartholomäus Hasenauer: Wohin? Eine politische Neujahrsbetrachtung. – In: Salzburger Chronik 1. 1. 1920. S. 1f.

Staatsfinanzen und die Kontrolle der Finanzgebarung beinhaltete, diese habe die Illusion aller Sonderbestrebungen der westlichen Bundesländer um einen Anschluss an Deutschland deutlich gemacht. „Sie sehen nun aus der Note, dass selbst jedes Stück Privateigentum den siegreichen Mächten verpfändet ist. Wie können sie sich der Illusion hingeben, länderweise auf Sonderwegen dem allgemeinen Schicksal zu entrinnen? Sie bringen durch solche Illusionen nur Verwirrung ins Land und versäumen dabei die notwendigen Wiederaufbauarbeiten. ... Es bleibt allen Ländern, die ja auch alle im Krieg mitgetan haben, nichts übrig, als mit uns gemeinsam sich aus der Katastrophe der Niederlage herauszuarbeiten.“<sup>60</sup>

Renner's Appell verhallte ungehört. Die schließlich gegen heftigen Protest der Regierung des Tirolers Michael Mayr durchgeführte Volksabstimmung in Tirol am 24. April 1921 brachte ein positives Anschlussvotum von 98 Prozent. Die Tiroler Ereignisse wirkten als Katalysator für die Entwicklung in Salzburg und der Steiermark. In Salzburg stimmten am 29. Mai ebenfalls 98 Prozent für den Anschluss. In der Steiermark sollte eine entsprechende Abstimmung in Juni folgen, wurde jedoch schließlich auf Grund des außen- und innenpolitischen Drucks abgesagt.<sup>61</sup>

Hatten der Vertrag von St. Germain sowie die Haltung der Alliierten die Auflösung der Republik verhindert und deren Namen festgelegt, so verlagerte sich nach der parlamentarischen Behandlung des Vertrages von St. Germain<sup>62</sup> die politische Kontroverse auf das Feld der Verfassungsverhandlungen, die erst nach der parlamentarischen Ratifizierung des Friedensvertrages an politischer Dramatik gewannen, wobei Initiativen der Länder und Regierungsvorlagen einander abwechselten. Im Bereich der Regierungsvorlagen kam den Entwürfen Hans Kelsens als Referenten von Staatskanzler Renner und jenen des Staatssekretärs für Verfassungsfragen Michael Mayr sowie den Länderkonferenzen in Salzburg und Linz im Februar und April 1920 entscheidende Bedeutung zu.

Vor allem bei den Länderkonferenzen stießen die unterschiedlichen Positionen der Länder und der Bundesregierung aufeinander.<sup>63</sup> Die Länder vertraten übereinstimmend die Auffassung, dass aus dem Auflösungsprozess der Habsburgermonarchie nur die Länder als historische und selbständige Subjekte übrig geblieben seien. Sie seien daher die eigentlichen Akteure in der Verfassungsdiskus-

<sup>60</sup> Zit. bei Salzburger Chronik 6./7. 6. 1920. S.1.

<sup>61</sup> Vgl. Robert Hinteregger: Die Anschlussagitation österreichischer Bundesländer während der Ersten Republik als europäisches Problem. – In: Österreich in Geschichte und Literatur 22/1978. S. 261 – 278. Hermann J. W. Kuprian: Tirol und die Anschlussfrage 1918 bis 1921. – In: Thomas Albrich, Klaus Eisterer, Rolf Steininger (Hg.): Tirol und der Anschluss. Voraussetzungen, Entwicklungen, Rahmenbedingungen 1918 – 1938. – Innsbruck 1988. S. 43 – 74. (Innsbrucker Forschungen zur Zeitgeschichte, herausgegeben von Rolf Steininger. Band 3.)

<sup>62</sup> Vgl. Felix Ermacora: Der unbewältigte Friede. St. Germain und die Folgen. 1919 – 1989. – Wien/München 1989. S. 40ff.

<sup>63</sup> Zu den verschiedenen Theorien über den Staatsbildungsprozess vgl. Wilhelm Brauneder: Das Verhältnis Gesamtstaat – Länder und die Entstehung der Republik Deutschösterreich. – In: Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918 – 1920. S. 29 – 40.

sion und nur sie seien berechtigt, ihr zukünftiges Verhältnis zueinander sowie die Stellung des Gesamtstaates zu beschließen.<sup>64</sup> Dieses Verständnis kam in einem Verfassungsentwurf für einen „deutschen Bundesfreistaat“ aus dem Kreis der christlichsozialen Abgeordneten zur Konstituierenden Nationalversammlung im Frühjahr 1919 deutlich zum Ausdruck, in dessen Präambel es hieß, die „freien Völker der selbständigen Länder Österreich unter der Enns, Österreich ob der Enns, Salzburg, Kärnten, Tirol, Vorarlberg, Heizenland und der Freistadt Wien schließen (sich) aus eigenem Antrieb und aus freiem Entschluss zum deutschen Bundesfreistaat“ zusammen.<sup>65</sup>

Die Länderkonferenzen in Salzburg und Linz ließen jedoch die Schwäche der Position der Länder deutlich werden, die zunehmend nicht mehr als Einheit gegenüber der Regierung agierten, sondern durch die aufbrechenden parteipolitischen Fragmentierungen auch in den Ländern keineswegs mehr einheitlich zu agieren vermochten. Die Sozialdemokraten in den Ländern distanzieren sich von den Positionen der christlichsozialen und deutschfreiheitlichen Länderpolitiker und betonten sowohl die Notwendigkeit der Einheit des Staats sowie der Verlagerung der Verfassungsentscheidung in die Konstituierende Nationalversammlung. Die Initiative verlagerte sich nach der Linzer Länderkonferenz wiederum zur Regierung und zur Konstituierenden Nationalversammlung. Der Versuch einer neuerlichen Regierungsvorlage scheiterte jedoch bereits im Juni 1920 am Auseinanderbrechen der Großen Koalition, weshalb die Initiative nunmehr an die Konstituierende Nationalversammlung überging. Die auf Grund des Neuwahltermins im Oktober 1920 im Verfassungsausschuss und dessen Unterausschuss geführten Verhandlungen führten schließlich zum „Torso“ – Kompromiss am 1. Oktober unter Ausschluss der Finanzverfassung, der Schulkompetenzen und der Grundrechte. Wenngleich Michael Mayr in seiner Wortmeldung zum Verfassungskompromiss bemerkte, man könne „mit vollem Recht sagen, dass die beiden großen Interessenten, Zentralstaat und Länder, gleichermaßen Anteil an der Schaffung der neuen Verfassung beanspruchen können,“<sup>66</sup> so galt diese Feststellung eher der Beruhigung des eigenen Klientels. Wenngleich die Länder durch die Aufhebung der bisherigen Trennung von staatlicher und autonomer Verwaltung auch zu den Gewinnern des Staatsbildungsprozesses gehörten, so konnten sie letztlich ihre zentralen politi-

<sup>64</sup> Felix Ermacora: Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen und kooperativen Bundesstaat. – Innsbruck 1976. S. 9ff. (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung. Band 3.) Vgl. dazu auch Peter Pernthaler: Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. – Innsbruck 1979. (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung. Band 14.) Felix Ermacora: Die Entstehung der Bundesverfassung 1920. 5 Bde. – Wien 1989/93. (Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft 9/I – V.) Bd. 1. Die Länderkonferenzen 1918/1920 und die Verfassungsfrage. Christian Neschwara: Zur Entwicklung des Verfassungsrechts nach 1918. – In: Herbert Schambeck (Hg.): Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich. Entwicklung und Gegenwartsprobleme. 2 Bde. – Berlin 1993. Bd. 1. S. 83 – 219. S. 96ff.

<sup>65</sup> Zit. bei Anton Staudinger: Aspekte christlichsozialer Föderalisierungspolitik 1918 – 1920. – In: Rudolf Neck, Adam Wandruszka (Hg.): Die österreichische Verfassung von 1918 bis 1938. Protokoll des Symposiums in Wien am 19. Oktober 1977. – Wien 1980. S. 62 – 68. S. 64. (Wissenschaftliche Kommission des Theodor – Körner – Stiftungsfonds und des Leopold – Kunschak – Preises zur Erforschung der österreichischen Geschichte der Jahre 1918 bis 1938. Veröffentlichungen. Band 6.)

<sup>66</sup> Sten Protokoll des Nationalrates. 1. Republik. Nr. 100. 29. 9. 1920. S. 3383.

schen Positionen nicht durchsetzen. Sie waren weder als entscheidendes verfassungsgebendes Organ in Erscheinung getreten, noch verfügten sie in der nunmehr verabschiedeten Verfassung mit dem Bundesrat über einen entscheidenden Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess.

Die Verabschiedung der Verfassung schuf keinen Staat wie jeden anderen. Aus der Desintegration der Habsburgermonarchie erfolgte keine Integration in den neuen Staat Österreich. Dieses Österreich verfügte über keine allgemein anerkannten Symbole, Feste und Erinnerungsorte, die Krise der Identität, die zwischen deutsch oder/und österreichisch pendelte, der permanente Konflikt auf der Ebene der Bundespolitik, die permanente ökonomische Stagnation und schließlich Krise, die Fragmentierung und Militarisierung der Gesellschaft und der Lebenswelten, der permanente Bürgerkrieg der Worte und der mit einem ideologischen Set aufgeladene Gegensatz zwischen den Ländern und dem Roten Wien bewirkten die Instabilität des politischen Systems und die Suche nach politischen Alternativen. Das Bekenntnis zur demokratischen Republik wurde, begünstigt vom Siegeszug autoritärer und faschistischer Bewegungen in einem Großteil Europas, zum Minderheitenprogramm. Der Staat taumelte vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Machtergreifung in der Weimarer Republik mit der sog. „Selbstausschaltung“ des Parlaments am 4. März 1933 in eine Krise, die in seiner verbalen und schließlich auch materiell weitgehenden Auslöschung enden sollte.

**„DIE WESTLICHEN BUNDESLÄNDER DER REPUBLIK ÖSTERREICH ERKLÄREN SICH MIT DER ZUR ZEIT IN WIEN AUFGESTELLTEN PRIVORISCHEN REGIERUNG NICHT EINVERSTANDEN.“ DIE GHRÜNDUNG DER ZWEITEN REPUBLIK UND DIE AMBIVALENZ DES JAHRES 1945.**

Die Gründung der Zweiten Republik erfolgte unter völlig anderen Rahmenbedingungen als jene der Ersten. Wenngleich Österreich durch den Anschluss wiederum Teil eines Reiches geworden und für viele damit die psychische Irritation des Kleinstaates beseitigt worden war, so erfolgte nach einer allgemeinen Anfangseuphorie eine zunehmende Ablehnung deutscher (preußischer) Bevormundung, die durch die Kriegswende im Winter 1942/43 an Breitenwirkung deutlich zunahm. Die Moskauer Deklaration vom 30. Oktober 1943, von den Alliierten als Instrument zur Stärkung des Widerstandes, der sich allerdings nicht im gewünschten Ausmaß bemerkbar machte, verabschiedet, wurde durch ihre Definition der Kriegsziele - Wiedererrichtung eines selbständigen und unabhängigen Österreich, die Nichtigerklärung des Anschlusses und die Erklärung Österreichs als ers-

ten Opfer der nationalsozialistischen Aggressionspolitik - post festum zum zentralen Dokument der Entstehungsgeschichte der Zweiten Republik.<sup>67</sup>

Jenseits der unterschiedlichen Befindlichkeiten der Bevölkerung erfolgte 1945 durch die politischen Eliten eine parteienübergreifende Flucht aus dem Reich und - in Fortführung der Österreich – Ideologie des Ständestaates - eine Betonung des spezifisch Österreichischen als Antipoden zu allem Preußisch – Deutschen. Bildete im Herbst 1918 die Flucht in das Reich die zentrale Agenda der Politik, war sieben Jahre später deren Gegenteil der Fall. Der Stolz auf den Kleinstaat Österreich und dessen eigenständige Kultur und Geschichte wurde zum offiziellen politischen Vademecum. So bemerkte Heinz Fischer im September 1945 in einem „Appell an die Jugend“, diese solle eine „österreichische Jugend sein. Freiheitsliebe und Heimatliebe müssen in eins zusammenklingen. Ich glaube, es gibt kein Land, das schöner ist als unser Österreich. Im kleinen Raume zusammengedrängt, sind hier alle landschaftlichen Köstlichkeiten Europas vereint ... Unsterbliche Denkmäler europäischer Kunst und Kultur schauen auf uns nieder und die reichste Musik der Welt schwebt über allem dahin, die volle Melodie der Menschlichkeit. Und nicht nur das: wir dürfen auch auf eine große Geschichte zurückblicken. Ihr habt in der Nazischule wenig davon gehört, von dieser großen und eigenen Geschichte Österreichs. Fast tausendjährig ist der Name Österreich. Preußen war noch ein Urwald, als unser Österreich schon überragende Dichter und Künstler, Staatsmänner und Kulturträger hervorbrachte.“<sup>68</sup> Das offizielle Österreich verabschiedete sich von der Anschlussideologie der Zwischenkriegszeit. Am 30. April 1945 erklärte Karl Renner vor den Beamten des Bundeskanzleramts und Außenministeriums, er sei, „gleich so vielen anderen Leuten aller Parteien bis zu den Kommunisten für den Anschluss eingetreten ... , aber für einen Anschluss eines selbständigen Österreich als freier Bundesstaat an ein freies demokratisches Deutschland. Das, was Hitler gewollt und durchgeführt habe, war etwas ganz anderes, eine Vernichtung und Atomisierung unseres Landes, dem man sogar den Namen genommen habe.“ Die Anschlussidee sei „durch die Verbrechen der Nationalsozialisten und durch den Ausgang des Krieges nunmehr endgültig dahingegangen und begraben ...“<sup>69</sup> Die Formulierung „Deutschösterreich“ war aus dem politischen Vokabular verschwunden und wurde durch „Republik Österreich“ ersetzt.

Das Land, vor allem Ostösterreich, hatte in den beiden letzten Kriegsjahren zunehmend unter den Zerstörungen alliierter Luftangriffe sowie direkter Kampfhandlungen gelitten und sollte nach dem

<sup>67</sup> Zur Geschichte der Moskauer Deklaration vgl. Gerald Stourzh: Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost – West – Besetzung Österreichs 1945 – 1955. – Wien/Köln/Graz1998. S. 11ff. (Studien zu Politik und Verwaltung. Herausgegeben von Christian Brünner, Wolfgang Mantl und Manfred Welan. Bd. 62.)

<sup>68</sup> Ernst Fischer: Appell an die Jugend. – In: Ders.: Das Jahr der Befreiung. Aus Reden und Aufsätzen. – Wien 1946. S. 103 – 105. S. 104f.

<sup>69</sup> Zit. bei Josef Schöner: Wiener Tagebuch 1944/45. Bearbeitet von Eva – Marie Csáky. – Wien/Köln/Weimar 1992. S. 201f.

Willen der Alliierten in vier Besatzungszonen geteilt werden. War die Erste Republik durch eine weitgehend parallele Transformation der politischen Macht auf Bundes- und Länderebene auf bereits bestehende politische Gruppierungen (Parteien) erfolgt, so erfolgte die politische Rekonstruktion der Zweiten Republik im April 1945 ausschließlich durch die aus dem Widerstand sich neu konstituierenden politischen Parteien und deren Eliten in Ostösterreich. Die politischen Rekonstruktionen in den westlichen und südlichen Bundesländern erfolgten erst im Mai ohne politischen und kommunikativen Kontext mit der seit 27. April agierenden Provisorischen Regierung unter Karl Renner.<sup>70</sup> Hinzu traten die bereits sichtbar werdenden Schatten des Kalten Krieges. Die Dominanz der politischen Linken, vor allem die überproportionale Repräsentanz der Kommunisten in der Provisorischen Regierung Renner, stempelte diese angesichts der Ereignisse in den von der Roten Armee eroberten Gebieten Ost- und Südosteuropa in den Augen der USA und Großbritanniens zu einem Werkzeug Moskaus, das auch hier unter dem Mantel einer Volksfrontregierung die Machtübernahme plane. Ostösterreich befand sich im Einflussbereich der Roten Armee und erst mit dem 1. Kontrollabkommen vom 4. Juli sowie dem Abkommen über die Besatzungszonen und die Verwaltung der Stadt Wien vom 9. Juli 1945 wurden politische Rahmenbedingungen für den Gesamtstaat festgelegt und gelangten auch Truppen der Westmächte nach Wien.

Die Installierung von Provisorischen Landesregierungen und –verwaltungen erfolgte in den westlichen und südlichen Bundesländern unter Einfluss der jeweiligen Besatzungsmacht autonom. Die Lage wurde durch eine Reihe einander überschneidende Problemfelder kompliziert:

1. Durch die unterbrochene Kommunikation infolge der Kriegshandlungen sowie der anschließenden hermetischen Abschottung der einzelnen Besatzungszonen erfolgten isolierte politische Diskussionen über die Zukunft Österreichs. Die Nebel der kommunikativen Isolierung begannen sich erst allmählich zu lichten, wobei deutliche Unterschiede in der politischen Diskussion in den westlichen und südlichen Bundesländern einerseits sowie in der provisorischen Regierung andererseits zu Tage traten. Ebenso wie die Westmächte weigerten sich die vor allem von der ÖVP dominierten westlichen Bundesländer, die Regierung Renner in der bestehenden Form anzuerkennen, wobei sie allerdings angesichts der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen das Bekenntnis zum Gesamtstaat betonten. Die Bedenken der westlichen und südlichen Bundesländer wurde durch die Parteiführung der ÖVP genährt, die sich in der Provisorischen Regierung in einer die tatsächlichen politischen Verhältnisse nicht widerspiegelnden Minderheitenposition sah und nach ihrer bundesweiten Konstituierung auf die Unterstützung der Bundesländer hoffte. Nur eine deutliche Modifikation in der personellen Konstellation der Provisorischen Regierung, wie sie von den

---

<sup>70</sup> Vgl. Manfred Rauchensteiner: Der Sonderfall. Die Besatzungszeit in Österreich 1945 bis 1955. – Graz/Wien/Köln 1979. S. 63ff. Robert Kriechbaumer: Von der Illegalität zur Legalität. Die ÖVP im Jahr 1945. Politische und geistesgeschichtliche Aspekte des Entstehens der Zweiten Republik. – Wien 1985.

Bundesländern, als deren Sprecher sich der Tiroler Landeshauptmann Karl Gruber profilierte, gefordert wurde, konnte einerseits die von der ÖVP gewünschte Stärkung ihrer Position sowie eine Anerkennung durch die westlichen Bundesländer und die Westmächte nach sich ziehen. Dieses Umstandes war sich Karl Renner durchaus bewusst, weshalb er, in Analogie zur Gründung der Ersten Republik, auf die baldige Durchführung einer Länderkonferenz drängte und stets betonte, dass eine personelle Ergänzung der Provisorischen Regierung durch Vertreter der westlichen und südlichen Bundesländer selbstverständlich angestrebt werde. Die Exklusivität der Repräsentanz ostösterreichischer Politiker in der Provisorischen Regierung sei lediglich das Ergebnis der Umstände bei Kriegsende.

2. Ein erhebliches Problem resultierte aus der Entwicklung der dreißiger Jahre. Der viel beschworene Elitenkonsens in der Gründungsphase der Ersten Republik war brüchig und – vor allem von Seiten der SPÖ – vor allem vom Trauma des Februar 1934 und der Errichtung des autoritären Ständestaates geprägt. Am 17. April 1945 schrieb Karl Renner an den ehemaligen christlichsozialen Finanzminister Josef Kollmann, er halte sich nach seiner Kontaktaufnahme mit den Befehlsstellen der Roten Armee „als letzter Präsident eines freien Parlaments und als erster Staatskanzler ... bereit ... , wie im Jahre 1918 die Erste, so die Zweite Republik Österreich zu organisieren.“ Er nehme an, dass die sozialdemokratische Arbeiterschaft mit den demokratisch gesinnten christlichsozialen Bauern, Arbeitern und Bürgern zusammenarbeiten werde, nicht jedoch mit den Repräsentanten des autoritären Ständestaates. Der sozialdemokratischen Arbeiterschaft könne man nicht zumuten „zu vergessen, dass der Faschismus in Österreich ein von Mussolini aufgezwungenes Dollfußgewächs gewesen ist, dass die österreichischen Arbeiter aller ihrer selbst geschaffenen Einrichtungen durch keinen anderen als Dollfuß beraubt worden sind, dass alle führenden Männer der Partei durch Dollfuß eingekerkert und nicht wenige von ihnen hingerichtet worden sind.“<sup>71</sup> Am 30. April 1945 berichtet der Diplomat Josef Schöner in seinem Tagebuch von der Ansprache Renners an die im Bundeskanzleramt versammelten Beamten. „Es habe in Österreich zwei Arten des Faschismus gegeben: Den Mussolinifaschismus, der durch den Dollfußkurs eingeführt wurde (er erwähnt weder Starhemberg noch Heimwehr!) und die Arbeiterschaft unterdrückt habe, dass dann die zweite Art des Faschismus, der Nationalsozialismus, gegen ein auf einer kleinen Minderheit ruhendes System leichtes Spiel gehabt habe. Auffallenderweise polemisiert Renner länger und eingehender gegen den ‚Dollfußkurs‘ und das autoritäre Regime als gegen die Nazis. Schuschnigg erwähnt er nicht. Er betont, dass die Arbeiterschaft den Februar 1934 nicht vergessen habe, aber dennoch bereit ist, mit den einstigen Unterdrückern, die nachträglich gebüßt und unter Hitler mit ihnen zusammen in den KZ gesessen hätten, zusammenzuarbeiten. Führende Leute des Dollfußfaschismus seien aber für

---

<sup>71</sup> Siegfried Nasko (Hg.): Karl Renner in Dokumenten und Erinnerungen. – Wien 1982. S. 150.

das neue Österreich ebenso untragbar wie führende Nationalsozialisten.“<sup>72</sup> In dem zwei Wochen zuvor an Kollmann geschickten Brief bemerkte er sogar, dass führende Vertreter des ständestaatlichen Regimes ebenso wie führende Nationalsozialisten „auf einige Zeit hindurch auf alles Wahlrecht und alle Wählbarkeit werden verzichten müssen ...“<sup>73</sup> Renners Unterscheidung zwischen koalitionswürdigen demokratischen ehemaligen Christlichsozialen und unwürdigen „Austrofaschisten“ wurde von der SPÖ übernommen und führte angesichts der Intervention der SPÖ bei den Besatzungsmächten gegen zahlreiche Funktionäre der ÖVP, die als „Faschisten“ bezeichnet und den Nationalsozialisten gleichgesetzt wurden, vor allem in den Bundesländern zu erheblichen Spannungen. Zahlreiche der von Renner titulierten „Dollfußfaschisten“ übten in den Bundesländern als Mitglieder der ÖVP politische und administrative Funktionen aus. Am 27. Juli notierte Josef Schöner in sein Tagebuch: „Es ist paradox, dass die englischen und amerikanischen Militärs nach Ansicht der Wiener Regierung eine konservative Politik der Unterstützung der ‚Reaktionäre‘ in den westlichen Bundesländern betreiben – was bedeutet, dass sie in den Leuten der Richtung 1934 – 1938 keine ‚Austrofaschisten‘ sehen, wie Renner, sondern brauchbare Leute, die die Widerstandsbewegung vortrieben und in den Länderausschüssen sitzen, während diese Generäle ihrerseits die Wiener Regierung als ‚kommunistisch‘ und ‚Sowjet‘ betrachten! Beides ist gleich unrichtig. Die Wahrheit ist die, dass die aktive Widerstandsbewegung in Österreich einzig und allein von den katholischen Kreisen des früheren Schuschniggregimes und von den Kommunisten getragen wurde, die Sozialisten, die jetzt so groß tun, haben dabei am wenigsten mitgetan und geleistet; ihre Führer wurden seit Bürckel bis zum 20. Juli 1944 von den Nazis immer mit Glacéhandschuhen angefasst, gut behandelt, ihnen ihre hohen Pensionen weiterbezahlt (Renner und Seitz!), während die anderen im KZ saßen oder untertauchen mussten. Es ist zum lachen, oder besser gesagt historisch ungerecht, dass die ersteren nunmehr in der Regierung das Ruder führen und die anderen trotz deren Opfer noch als Austrofaschisten beschimpfen.“<sup>74</sup>

3. In dem oben erwähnten Brief an Kollmann betonte Renner, er stelle sich „mit aller Entschiedenheit auf den Standpunkt der Verfassung von 1920“ und wolle, „dass die Zweite Republik, die wir begründen wollen, in allem und jedem die Tradition der Ersten Republik von 1918 bis 1920 aufnimmt ...“<sup>75</sup> Renners Absichten fanden in Artikel 1 der Unabhängigkeitserklärung vom 27. April 1945 Eingang. „Die demokratische Republik Österreich ist wiederhergestellt und im Geiste der Verfassung von 1920 einzurichten.“ Renners ursprüngliches Vorhaben zielte mit der Begründung, dass die Novelle des Jahres 1929 unter antidemokratischem Einfluss zustande gekommen sei, ausschließlich auf den Verfassungstext des Jahres 1920 und beabsichtigte die Ausarbeitung einer

<sup>72</sup> Schöner: Wiener Tagebuch. S. 202.

<sup>73</sup> Nasko: Karl Renner. S. 151.

<sup>74</sup> Schöner. S. 323.

<sup>75</sup> Nasko: Renner. S. 151.

weitgehend neuen Verfassung mit einer Stärkung des Zentralstaates, der Beseitigung der Landesgesetzgebung sowie, von den Kommunisten unterstützt, der Einführung einer Kreisverwaltung.<sup>76</sup>

Am 10. Mai 1945 entwickelte Renner in einem Memorandum an alle Staatssekretäre betreffend die Errichtung der allgemeinen inneren Verwaltung seine Pläne. Neben seiner Skepsis gegenüber den Bundesländern vertrat er darin auch die Meinung, dass die von den Nationalsozialisten durchgeführte Auflösung des Burgenlandes und dessen Aufteilung auf Niederösterreich und die Steiermark beibehalten werden sollte. „Die Zentralregierung ist in ihren Grundlagen festgestellt und wird demnächst etabliert sein. Offen ist die Frage der Mittelinstanzen (bisherige Reichsstatthaltereien, frühere Landeshauptleute und Landesregierungen, ehemalige Landesausschüsse). ...

Die frühere Autonomie der Länder ist durch das Naziregime zerstört. Es erhebt sich die Frage, inwieweit sie wieder hergestellt werden kann und zweckmäßigerweise auch wieder hergestellt werden soll.

Ob die neue Verfassung künftig wieder die eines Bundesstaates sein wird, bleibe einstweilen offen. Jedenfalls hat sich als schädlich erwiesen und ist untragbar, sowohl im Augenblick als auch in Zukunft, dass in Gestalt allmächtiger Landtage und Landeshauptleute (das Burgenland ist und bleibt beseitigt) wieder acht Paschaliks aufgerichtet werden, die sehr bald in Form einer neuen Heimwehrbewegung den Widerstand gegen die Staatsgewalt organisieren und insbesondere durch Absonderungstendenzen eine einheitlich wirksame Volksernährung behindern oder gar vernichten können. Es ist übrigens für ein kleines Land wie Österreich unnötig und beinahe lächerlich, seine öffentliche Gewalt auf solche Weise aufzusplintern und im engsten Raume sich dezentralisierter einzurichten als etwa die ungeheuer ausgedehnten Vereinigten Staaten von Amerika.

Andererseits sind viele Zweige der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verwaltung in den Ländern eingerichtet, die fortgeführt werden müssen und auch sofort in Gestalt einer nicht mit hoheitlicher Befehlsgewalt, wohl aber mit ausreichenden Befugnissen ausgestalteten Selbstverwaltung fortgeführt werden sollen. *Selbstverwaltung* aber nicht wie in der alten Verfassung *Selbstregierung* der Länder. ... (...)

Für die politische Einteilung des Landes wäre auf die uralte Vierteileinteilung der Länder, die mit den jetzigen Kreisgerichtssprengeln zusammenfällt, zurückzugreifen. ... Die Nazi haben in Anlehnung an die preußische Verwaltungseinteilung – dies ganz unangebracht und unpassend – die politischen Bezirke Kreise genannt und den Bezirkshauptmann als Landrat bezeichnet, eine Titulatur aus der Zeit der Junkerschaft in Preußen und zur Zeit ganz unsinnig. Wir wollen die politischen Bezirke wieder herstellen und Bezirkshautleute einsetzen, wollen jedoch eine demokratische Einrichtung an Stelle der früheren Hauptmannschaft setzen. Wir schaffen eine Bezirksvertretung, die wir zunächst nach dem Vorbild der Regierungsbildung aus allen Parteien unter verhältnismäßiger

---

<sup>76</sup> Ernst Fischer: Das Ende einer Illusion. Erinnerungen 1945 – 1955. – Wien/München/Zürich 1973. S. 80.

Rücksichtnahme auf die verschiedenen Klassen der Bevölkerung zusammensetzen und von der Staatsregierung bestätigen wollen. Diese *Provisorischen Bezirksvertretungen* bestellen aus ihrer Mitte einen engeren *Bezirksausschuss* und erstatten *Vorschläge* für die Ernennung des *Bezirkshauptmannes*, der von der Staatsregierung bestätigt bzw. ernannt wird und jederzeit abberufen werden kann.“ Für jedes Viertel sollte es eine Kreisvertretung, bestehend aus Delegationen der Bezirke, einen mit Verwaltungsagenden betrauten Kreisausschuss und einen gewählten, jedoch von der Zentralregierung ernannten, Kreishauptmann geben. „Das Schwergewicht der allgemeinen Landesverwaltung wird ... einerseits auf den Gemeinden und andererseits auf den Kreisen liegen. Die dazwischen stehenden Bezirksverwaltungen werden mehr die Rolle einer vermittelnden Stelle zwischen Kreis und Gemeinde innehaben. Doch werden sie alle heute in den politischen Bezirken bestehenden Einrichtungen (Krankenhäuser, Bezirksstraßenwesen, Armenhäuser usw.) sofort übernehmen. ...

Das ganze hier geschilderte System, Kreis, Bezirk und Gemeinde, soll nun staatsrechtlich und verwaltungstechnisch unter dem Namen Lokalverwaltung zusammengefasst werden. Und diese *Lokalverwaltung* tritt in direkte Verbindung zur Zentralverwaltung, d. i. zur Staatsregierung.

Die Auflehnung einzelner Länder gegen die Staatsregierung, welche unter der Maske der Heimwehr den Mussolini – Faschismus in Österreich eingeschleppt, begünstigt und am Ende zum Sieg geführt hat, muss für alle Zeiten ausgeschlossen bleiben. Dazu dient die Entkleidung der Länder, nicht von ihrer Selbstverwaltung, sondern von der in der Verfassung des Jahres 1929 verderblicher Weise begründeten Eigenregierung, die eine ständige Hemmung der Staatstätigkeit und Bedrohung der Staatseinheit und zum Schluss das Vehikel zum Bürgerkrieg geworden ist. “<sup>77</sup>

Adolf Schärf erkannte die Brisanz dieses Vorhabens und leistete heftigen Widerstand. Eine neuerliche Verfassungsdebatte war im Interesse der KPÖ, die damit ihre gesellschaftspolitischen und ökonomischen Positionen im Verfassungstext einer Volksdemokratie zu realisieren hoffte. Schärf erinnerte sich, „dass die ‚Bundesverfassung 1920‘, an die man sich gewöhnt hatte, ursprünglich nicht den Idealen der Sozialdemokratie entsprach, sondern einem Ausgleich zwischen den föderalistischen Vorstellungen der abfallslüsternden, bürgerlich verwalteten Länder und den Ideen der Sozialdemokratie von einem Einheitsstaat entsprang.“ Und er besann sich darauf, „dass die Novelle zur Bundesverfassung aus dem Jahre 1929 zwar auf ein Drängen der Christlichsozialen und der Heimwehr zurückging, aber in der endgültig beschlossenen Form mit der Sozialdemokratie vereinbart war ... (...) Ich bedachte auch, dass eine mit der früheren österreichischen Entwicklung in auffallendem Widerspruch stehende Verfassung, selbst wenn sie mir und meinen Wiener Parteifreunden sympathisch wäre, die Wiedereingliederung der außerhalb der russischen Zone gelegenen Bundesländer außerordentlich erschweren könnte. Das rasche und reibungslose Wiederezusam-

<sup>77</sup> Gertrude Enderle – Burcel, Rudolf Jeřábek, Leopold Kammerhofer (Hg.): Protokolle des Kabinettsrates der Provisorischen Regierung Karl Renner 1945. 3 Bde. Wien 1995/2003. Bd. 1. 29. April bis 10. Juli 1945. S. 45ff.

menwachsen der österreichischen Länder schien mir aber das Wichtigste zu sein.“<sup>78</sup> Schärf plädierte daher vehement für die Verfassung des Jahres 1920 in der Fassung des Jahres 1929. Die Diskussion über eine neue Verfassung sollte, wenn er es für gut befände, einem künftigen Nationalrat vorbehalten bleiben. Renner schwenkte auf die Haltung Schärfs ein und der Kabinettsrat beschloss am 13. Mai 1945 gegen die Bedenken der KPÖ mit der Verabschiedung des Verfassungs-Überleitungsgesetzes rückwirkend mit 1. Mai die Rückkehr zur Verfassung, wie sie bis zum 5. März 1933 bestanden hatte. Dabei wurde in Artikel 4 allerdings erklärt, dass an die Stelle der Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes in der Fassung von 1929, die infolge der Lahmlegung des parlamentarischen Lebens am 5. März 1933 zur Zeit undurchführbar seien, eine „Vorläufige Verfassung“ trete, die ihre Wirkung spätestens sechs Monate nach dem Zusammentreten eines demokratisch gewählten Nationalrates verliere. Die „Vorläufige Verfassung“ entsprach den zentralistischen Vorstellungen Renners und erklärte die Provisorische Regierung zum obersten Organ der Republik. Der Staatskanzler und die von den drei Parteien gestellten Staatssekretäre ohne Portefeuille bildeten den „Politischen Kabinettsrat“, der die Funktion des Bundespräsidenten erfüllte.

Mit dem Beschluss zur Rückkehr zur Verfassung des Jahres 1920 in der Fassung des Jahres 1929 wurde ein entscheidender Schritt in Richtung Integration der Bundesländer gesetzt. Eine Realisierung der ursprünglichen Idee Renners oder ein Einschwenken auf die Forderungen der KPÖ hätte angesichts der enormen Probleme der staatlichen und ökonomischen Rekonstruktion nicht nur die politische Debatte beherrscht, sondern eine Integration der westlichen und südlichen Bundesländer in den Gesamtstaat sowie eine Anerkennung der Provisorischen Regierung durch die westlichen Alliierten verhindert. Dennoch sollte sich der Weg zur Anerkennung der Provisorischen Regierung Renner durch die westlichen und südlichen Bundesländer sowie die westlichen Alliierten infolge der nur rudimentären Kommunikation sowie der vor allem in den westlichen Bundesländern herrschenden Skepsis, die als ultima ratio auch einen politischen Sonderweg in Form der Bildung eines Weststaates einschloss, noch als beschwerlich erweisen.

In Washington und London wurden die von Ergebenheit tiefenden Briefe Renners an Stalin vom 15. April und 26. Mai, in denen er von einem grenzenlosen Vertrauen der österreichischen Arbeiterklasse in die Sowjetunion und einer brüderlichen Auseinandersetzung sowie einer Zusammenarbeit auf gleichem Fuß der österreichischen Sozialdemokratie mit der KPÖ sprach, ebenso mit Misstrauen registriert wie die Bereitschaft des linken Parteiflügels der SPÖ (Teile der Revolutionären Sozialisten) zur Bildung eines politischen Linksblocks mit der KPÖ und die in zahlreichen Enunziationen zum Ausdruck gebrachten Lobeshymnen auf das Befreiungswerk der Roten Armee. Am 4. Mai bemerkte Schöner in seinem Tagebuch, im Außenministerium arbeite man fieberhaft an den „Notifika-

---

<sup>78</sup> Adolf Schärf: Österreichs Erneuerung 1945 – 1955. Das erste Jahrzehnt der Zweiten Republik. – Wien 1955. S. 49f.

tionen an die Großmächte und Nachbarstaaten betreffend unsere Anerkennung und die Bildung der Regierung. ... Wir bemühen uns nach Kräften, das schlechte Deutsch der Entwürfe, die wir aus der Kanzlei Dr. Renners erhalten und die nur mindere Leitartikel provinzieller und propagandistischer Natur darstellen, in einen sachlichen Stil umzugießen, der einer diplomatischen Note halbwegs entspricht. ... Eine besondere Schwierigkeit stellen die Lobpreisungen der Verdienste der Roten Armee um unsere Befreiung dar, nicht wegen der trüben Erfahrungen der breiten Masse, sondern wegen der durch den Vormarsch der westlichen Alliierten in Österreich in den letzten Tagen veränderten Lage, die die einseitige Hervorhebung der Roten Armee als recht unhöflich erscheinen lassen. Nach der Ablehnung unserer Anerkennung durch England und die USA, die den derzeitigen dominierenden Einfluss der Russen in Österreich offensichtlich mit Missvergnügen ansehen, müssen wir besonders vorsichtig sein.“<sup>79</sup> Am 17. Mai vertraute er seinem Tagebuch das „aus unbekannter Quelle stammende Gerücht“ an, „dass sich in Salzburg oder Innsbruck eine österreichische Gegenregierung Dobretsberger – Schuschnigg – Franckenstein gebildet habe, von den Westmächten gegen die Russen gestützt. Abgesehen von der personellen Unmöglichkeit des Dreigespannes halte ich es für unmöglich, dass die angelsächsischen Mächte bei der gegebenen Lage trotz aller Verstimmung etwas Derartiges unterstützen bzw. zulassen könnten – die Folgen wären unabsehbar.“<sup>80</sup>

Am 22. Mai 1945 berichtete Renner dem Kabinettsrat über seine soeben beendete Reise nach dem – noch sowjetisch besetzten - Graz, der ersten Kontaktaufnahme mit den Bundesländern. Dabei habe er sich bei seinem „Berichte über die Wiener Vorgänge überzeugen müssen, dass man in Graz so gut wie gar nichts gewusst hat, was in Wien geschehen ist. ... (...) Bei diesen Besprechungen hat sich eines als absolute Notwendigkeit ergeben, nämlich zwischen Wien und Graz einen Kurierdienst einzurichten. Die Grazer haben noch keine Kenntnis von den Gesetzen, die wir für Österreich erlassen haben ...“ Die Provisorische Regierung müsse den durch die Besatzungsmächte errichteten „Grenzkordon durchbrechen, denn wir müssen nach Linz, Salzburg, Klagenfurt und Vorarlberg kommen können. Es ist ganz unerträglich, dass wir hier abgeschlossen von großen Teilen unseres Landes sitzen. Wir geben Gesetze und können sie nicht kundmachen, wir richten Verwaltungen ein und wissen nicht, nach welchen Grundsätzen sie dort eingerichtet werden. Wir müssen deshalb trachten, einen Dienst über die Grenze durchzuführen.“<sup>81</sup> Dieser „Dienst über die Grenze“ gestaltete sich äußerst schwierig, doch konnte Renner am 3. Juli dem Kabinettsrat einen ersten zusammenfassenden Bericht über die Situation in den westlichen und südlichen Bundesländern erstatten, in dem er bemerkte, dass „Salzburg im Vergleich zu den anderen Bundesländern

---

<sup>79</sup> Schöner. S. 214f.

<sup>80</sup> Ebda. S. 250f.

<sup>81</sup> Protokolle des Kabinettsrates. Bd. 1. S. 107ff.

der Republik Österreich das bis jetzt bestdurchorganisierte Land“ sei.<sup>82</sup> Am 9. Juli beklagte er in einer Unterredung mit Marschall Ivan Stepanovič Konev die mangelhafte Verbindung zu den westlichen Bundesländern und erreichte dessen Zusage, einigen Kurieren der Provisorischen Regierung die Aus- und Rückreise über die russische Zonengrenze zu gestatten. Doch die Zusage Konevs wurde durch den Umstand kompensiert, dass die im Juli erfolgte britische Besetzung der Steiermark die bisher bestehenden Verbindungen über den Semmering unterbrach.

Die Provisorische Regierung Renner war zudem über die alliierte Politik in Österreich auf Gerüchte und Vermutungen angewiesen. Erst am 23. Juli wurde sie von Marschall Konev über das 1. Kontrollabkommen vom 4. Juli und über das Abkommen über die Besatzungszonen und die Verwaltung Wiens in Kenntnis gesetzt. Am folgenden Tag berichtete Renner dem Kabinettsrat über die Entwicklung in den Bundesländern, wobei er sich auf Berichte von Sonderbeauftragten berief. Renners Vorbehalte gegen die Wiedererrichtung des Bundesstaates auf der Basis der Verfassung 1920 in der Fassung 1929 erhielten durch die von ihm berichteten Gerüchte neue Nahrung, denen zu Folge Vorarlberg, ähnlich wie nach dem Ersten Weltkrieg, zum Teil einen Anschluss an die Schweiz anstrebe. „Bei den rechts gerichteten Parteiangehörigen, wie es scheint nicht bei der Leitung der Österreichischen Volkspartei, machen sich Tendenzen einer Sonderpolitik der westlichen Länder bemerkbar. Träger dieser Bewegung scheinen die in den dortigen Landesregierungen aufgenommenen Mitglieder älterer Parteiformationen und Sondergruppen, auch solche der österreichischen Widerstandsbewegung und sie scheinen in der Person des Tiroler Landeshauptmannes Ing. Dr. Gruber einen Führer gewonnen zu haben.“ Sein Kurier habe von Gruber erfahren, „dass eine Konferenz der westlichen Bundesländer am 29. 7. 1945 ... stattfinden soll.“ Gruber habe seinem Kurier bei dessen Besuch am 14. Juli erklärt: „Die westlichen Bundesländer der Republik Österreich erklären sich mit der zur Zeit in Wien aufgestellten Provisorischen Regierung nicht einverstanden.“ Zwar sei man mit Renner als Staatskanzler einverstanden, nicht jedoch mit der Regierung. „Man wünsche keine Staatssekretäre, sondern wieder Minister. Die Regierungszusammensetzung soll ferner aus 50 % konservativen Gruppen und 50 % Links- und Rechtsparteien bestehen.

Es wird daher am 29. Juli 1945 in Salzburg eine Konferenz der westlichen Bundesländer stattfinden, die das Ziel hat, ein Verhandlungskomitee zu gründen, welches dann über die erwähnten Punkte mit der Wiener Regierung in Verhandlungen treten soll.“ Renner bemerkte zu diesem Bericht seines Kuriers, er wisse auf Grund eigener Erkundigungen, „dass weder die sozialistischen noch die kommunistischen Landesregierungsmitglieder Tirols, Salzburgs, Oberösterreichs und Kärntens mit einer Konferenz obiger Art einverstanden sein werden.“ Es handle sich dabei offen-

---

<sup>82</sup> Ebda. S. 322.

sichtlich um eine Konferenz der ÖVP, doch sei auch dies nicht ganz sicher. Vielleicht würden „nur einige ‚Postensucher‘ in Salzburg erscheinen.“<sup>83</sup>

Renners Einschätzung, dass es sich bei der bevorstehenden Salzburger Länderkonferenz keineswegs um eine überparteiliche Zusammenkunft, sondern lediglich um eine der ÖVP handle, traf zu. Die Landesorganisationen von SPÖ und KPÖ unterstützten die Provisorische Regierung vorbehaltlos und monierten auf Grund der deutlichen Dominanz der politischen Linken in der Formierungsphase der Zweiten Republik auch keine personellen Ergänzungen durch Vertreter der westlichen und südlichen Bundesländer. Im Gegensatz dazu akzeptierte die ÖVP zwar prinzipiell die Notwendigkeit der Bildung einer Provisorischen Regierung sowie die neuerliche Kanzlerschaft Karl Renners, lehnte jedoch die den tatsächlichen politischen Verhältnissen keineswegs entsprechende personelle Zusammensetzung der Regierung, vor allem den überproportionalen Einfluss der KPÖ, der der einer von den Kommunisten in Ost – und Südosteuropa propagierten Volksfrontregierung entsprach, als einen drohenden Weg in Richtung einer Volksdemokratie ab. Die ÖVP befand sich im von der Roten Armee besetzten Ostösterreich in einer defensiven Position, aus der sie sich nur durch ihre bundespolitische Installierung, d. h. das Entstehen starker Landesorganisationen in den westlichen und südlichen Bundesländern, befreien konnte. Sie konnte nur über eine rasche organisatorische und programmatische Verfestigung im gesamten Bundesgebiet sowie ein stärkeres und selbstbewussteres Auftreten vor allem der westlichen Landesorganisationen an innenpolitischem Gewicht gewinnen. Am 25. Juli bemerkte der Tiroler Landeshauptmann Karl Gruber in einem Exposé über die Lage der politischen Parteien, es sei „festzustellen, dass in den meisten Gebieten, und zwar auch in den amerikanischen und englischen Besatzungszonen, die Linksparteien in ihrer organisatorischen Wiedergeburt und propagandistischen Tätigkeit einen eindeutigen Vorsprung vor den bürgerlich – bäuerlichen Gruppen besitzen.“<sup>84</sup>

Renners zweite - ironische - Bemerkung, dass sich am 29. Juli in Salzburg wahrscheinlich lediglich „einige Postensucher“ ohne politische Bedeutung treffen würden, verkannte hingegen die politische Bedeutung der Salzburger Konferenz. Nach dem 23. Juni war die Konferenz vom 29. Juli die zweite Länderkonferenz der ÖVP, an der Vertreter sämtlicher Landesorganisationen teilnahmen, wobei Niederösterreich und Wien durch die der Parteiführung angehörenden Leopold Figl und Felix Hurdes vertreten waren. Salzburg, Tirol und Vorarlberg waren durch die Landeshauptleute Adolf Schemel, Karl Gruber und Ulrich Ilg vertreten.

<sup>83</sup> Protokolle des Kabinettsrates. Bd. 2. 17. Juli bis 5. September 1945. S. 94ff.

<sup>84</sup> Karl Gruber: Exposé „Wir suchen nach neuen Wegen! Österreichs Parteien in der Umbildung.“ – In: Michael Gehler (Hg.): Karl Gruber. Reden und Dokumente 1945 – 1953. Eine Auswahl. – Wien/Köln/Weimar 1994. S. 54 – 59. S. 55. (Institut für Zeitgeschichte der Universität Innsbruck. Arbeitskreis Europäische Integration. Historische Forschungen. Veröffentlichungen 2.)

Salzburg wurde nach der bundesweiten Konstituierung der ÖVP im Sommer 1945 zum Zentrum der innerparteilichen Kontaktaufnahme der ÖVP und zum zweiten politischen Zentrum Österreichs. Vor allem die Vertreter der westlichen Landesorganisationen hatten trotz der bundesweiten Konstituierung der ÖVP massive Vorbehalte gegen die Zusammensetzung der Provisorischen Regierung und auch gegen die Spitze der Bundespartei, der man eine zu große Linkslastigkeit und zu geringe politische Härte gegenüber SPÖ und KPÖ vorwarf. Um diese Bedenken zu zerstreuen und um Verständnis für die politische Lage in Ostösterreich zu werben, reisten Leopold Figl, Julius Raab und Lois Weinberger am 23. Juni zu einer Aussprache mit den westlichen Landesorganisationen nach Salzburg, in der sich vor allem der Tiroler Landeshauptmann Gruber als dominanter Gesprächspartner profilierte. Er betonte, dass, bei aller Wertschätzung der Person Renners, die Zusammensetzung der Provisorischen Regierung keineswegs dem Ergebnis der letzten freien Nationalratswahlen entspreche, weshalb der Verdacht berechtigt sei, es handle sich bei dieser um eine Marionettenregierung der Sowjets. „Die Österreichische Volkspartei als einzige konservative Gruppe hatte nur ein Drittel der Regierungssitze, und diese waren keineswegs die wichtigsten.“<sup>85</sup> Die Vertreter der westlichen Landesorganisationen erklärten, dass man sich auf Grund der schwierigen Verkehrsverbindungen und des damit verbundenen Informationsdefizits einen Überblick über die Lage in Ostösterreich verschaffen müsse. Zudem müsse die Partei angesichts der zu erwartenden innenpolitischen Auseinandersetzungen eine einheitliche Position vertreten, die auf einer weiteren Konferenz festgelegt werden sollte. Zur besseren Koordination der westlichen und südlichen Landesorganisationen wurde das „Generalsekretariat West“ in Salzburg gegründet und mit dem Landespartei sekretär der Salzburger ÖVP, August Trummer, besetzt.

Am 8. Juli trafen sich die Spitzenrepräsentanten der Tiroler und Salzburger ÖVP neuerlich in Salzburg zur Vorbereitung der für 29. Juli anberaumten Länderkonferenz. Vor der hochrangig besetzten Länderkonferenz erklärte Gruber, diese habe vor allem drei Aufgaben: 1. die Definition der programmatisch – ideologischen Positionen der ÖVP; 2. die Verabschiedung von Stellungnahmen zu den Problemen Provisorische Regierung, Wiedererrichtung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes und einer einheitlichen Verwaltung sowie 3. Installierung eines ständigen Ausschusses in Salzburg zur kontinuierlichen Behandlung dieser Fragen.<sup>86</sup> In der Abschlussresolution wurde „der Erwartung Ausdruck gegeben, dass die Staatsregierung sich durch Vertreter der in ihr bisher nicht vertretenen Ländern entsprechend deren politischer, sozialer und wirtschaftlicher Struktur ergänzt, um das Ver-

<sup>85</sup> Karl Gruber: Ein politisches Leben. Weg zwischen den Diktaturen. – Wien/München/Zürich o. J. S. 54.

<sup>86</sup> Protokoll über die Bundesländerkonferenz der Vertreter der ÖVP in Salzburg am 29. Juli 1945. – In: Gehler (Hg.): Karl Gruber. S. 60 – 67. S. 61. Zu den ÖVP - Länderkonferenzen vgl. Robert Kriechbaumer: Liebe auf den zweiten Blick – Die Länder und der Bund 1945. Zur Vorgeschichte und Geschichte der Länderkonferenz 1945. – In: Ders. (Hg.): Liebe auf den zweiten Blick. Landes- und Österreichbewusstsein nach 1945. – Wien/Köln/Weimar 1998. S. 15 – 46. S. 26ff. (Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945. Herausgegeben von Herbert Dachs, Ernst Hanisch, Robert Kriechbaumer.)

trauen in sie in allen Ländern zu festigen.“ Dem zur Verfolgung dieses Ziels installierten Verhandlungsausschuss gehörten u. a. Heinrich Gleissner, Ulrich Ilg, Karl Gruber, Leopold Figl und Felix Hurdes an. Zur weiteren Klärung der programmatischen und politischen Position wurde eine neuerliche Länderkonferenz für 19. August einberufen.

Renner war sich der Problematik der Zusammensetzung der Provisorischen Regierung sowie des Unbehagens vor allem in den westlichen Bundesländern und bei den Westmächten durchaus bewusst, weshalb er in seinem Bericht zur politischen Lage in der Sitzung des Kabinettsrates am 24. Juli betonte, „die Staatsregierung beabsichtige, so wie dies im Jahre 1918 geschah, sobald die Einheit des Staatsgebiets und der freie Verkehr hergestellt ist, eine Länderkonferenz, d. i. eine Konferenz sämtlicher Landesregierungen und wenn es gewünscht wird, auch der Landesobmänner aller drei Parteien nach Wien einzuberufen, um die Wünsche der Länder entgegenzunehmen. ... Ich glaube, man sollte doch diesen ... Versuchen und Sonderbestrebungen sofort entgegenzutreten. Es wird ohnehin eine Länderkonferenz einberufen werden, bei der alle gehört werden sollen.“<sup>87</sup>

Bei der ÖVP – Länderkonferenz am 19. August in Salzburg standen vor allem organisatorische und ökonomische Fragen im Mittelpunkt. Die Abschlussresolution beinhaltete keine politischen Forderungen im engeren Sinne, sondern ausschließlich ökonomische wie die Gewährleistung der Rechtssicherheit für Gewerbe und Landwirtschaft, Vereinfachung der Militärverwaltung, gemeinsame Wirtschaftsausschüsse zwischen den Zonen oder die Beschleunigung des Abbaus der Demarkationslinien. Die weitgehende Ausklammerung der politischen Fragen resultierte aus dem den politischen Rahmenbedingungen. Die Alliierten hatten zwar in der Zwischenzeit das 1. Kontrollabkommen sowie das Abkommen über die Besatzungszonen und die Verwaltung der Stadt Wien beschlossen, der im 1. Kontrollabkommen genannte Alliierte Rat als oberstes politisches Lenkungsorgan war jedoch noch nicht installiert und sollte erst am 11. September zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentreten. Die von den Ländern geforderte und von Renner ebenfalls betriebene Einberufung einer gesamtösterreichischen Länderkonferenz mit dem Ziel einer personellen Ergänzung der Provisorischen Regierung und einer Neuverteilung der politischen Gewichte konnte erst nach Zustimmung des Alliierten Rates erfolgen, weshalb man in dieser zentralen politischen Frage auf der Stelle trat. Zur Ausklammerung der politischen Fragen trug auch der Bericht des Geschäftsführenden Obmanns der ÖVP, Hans Pernter, bei, in dem er betonte, es sei „der dringende Wunsch“ der Provisorischen Regierung Renner, „die Regierung so zu erweitern, dass alle Bundesländer in derselben entsprechend ihrer Stärke vertreten sind.“<sup>88</sup> Wenige Tage nach der zweiten Länderkonferenz in Salzburg erklärte Landeshauptmann Gruber als Sprecher der westlichen Bundesländer

<sup>87</sup> Protokolle des Kabinettsrates. Bd. 2. S. 97f.

<sup>88</sup> Protokoll über die zweite Bundesländerkonferenz der ÖVP in Salzburg am 19. August 1945. – In: Gehler (Hg.): Karl Gruber. S. 68 – 75. S. 69.

gegenüber der „Weltwoche“, die Bundesländer wünschten „eine neue Regierung, weil sie nur dann das Vertrauen besitzen, dass die künftigen Wahlen allen politischen Gruppen dieselben Chancen der freien Entfaltung bieten. ... die Zusammensetzung der Wiener Regierung selbst muss die politische Struktur des österreichischen Volkes wirklich widerspiegeln. Die Bundesländer können auch einer Partei, die bei den letzten Wahlen in ganz Österreich noch nicht ein Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnte, nicht dieselbe paritätische Vertretung in der Regierung zubilligen, wie sie den großen Massenparteien zukommt.“<sup>89</sup>

Der vorübergehende politische Stillstand wurde durch die konstituierende Sitzung des Alliierten Rates am 11. September beendet. Dieser erklärte die Wiedervereinigung des Landes sowie dessen wirtschaftlichen Wiederaufbau zur vordringlichen Aufgabe, wobei zwar allgemein anerkennende Bemerkungen über die Arbeit der Provisorischen Regierung fielen, jedoch seitens der Westmächte keine offizielle Anerkennung ausgesprochen wurde. Die Provisorische Regierung reagierte auf diese Erklärung äußerst geschickt, indem sie in einem offiziellen Aufruf an den Alliierten Rat neben einem lobenden Hinweis auf ihre bisher geleistete Arbeit die Notwendigkeit der Ausdehnung ihrer Kompetenzen auf das ganze Bundesgebiet sowie die baldige Abhaltung von Wahlen zur demokratischen Rekonstruktion des Landes betonte.<sup>90</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, sei allerdings die möglichst baldige Einberufung einer gesamtösterreichischen Länderkonferenz nötig. Unmittelbar vor der konstituierenden Sitzung des Alliierten Rates hatte Renner in persönlichen Gesprächen mit den führenden Repräsentanten der Westmächte, General Mark Clark, General Paul Cherrière und General Sir Richard McCreery den Versuch unternommen, die bisher bestehenden Bedenken gegen die von ihm geleitete Provisorische Regierung zu zerstreuen und die Zustimmung für die Einberufung einer gesamtösterreichischen Länderkonferenz zu erlangen. Wenngleich die britischen Vertreter Renner gegenüber nach wie vor misstrauisch blieben und ihn für „schwatzhaft“ und „selbstgefällig“ hielten,<sup>91</sup> so waren es schließlich die USA, die wenig später auf Renners Anliegen positiv reagierten und auch Großbritannien und Frankreich zu einer positiven Stellungnahme am 20. September veranlassten, sodass Renner den entscheidenden Schritt für die Schaffung der Zweiten Republik setzen konnte: die Einberufung einer gesamtösterreichischen Länderkonferenz in das Niederösterreichische Landhaus vom 24. bis 26. September.

Renner und sämtliche Mitglieder der Provisorischen Regierung waren sich angesichts der möglichen politischen Kontroversen der zentralen politischen Bedeutung dieser gesamtösterreichischen Länderkonferenz durchaus bewusst, weshalb ihrer Vorbereitungen lange und ausführliche Diskussionen gewidmet wurden. Nichts sollte in den drei geplanten Kommissionen – der politischen, juri-

<sup>89</sup> Karl Gruber: „Die Lage in Österreich.“ – In: Gehler (Hg.): Karl Gruber. S. 76 – 77. S. 77.

<sup>90</sup> Protokolle des Kabinettsrates. Bd. 3.12, September 1945 bis 17. Dezember 1945. S. 3f.

<sup>91</sup> Walter Rauscher: Karl Renner. Ein österreichischer Mythos. – Wien 1995. S. 340.

dischen und ökonomischen - dem Zufall überlassen bleiben, in der knapp bemessenen Zeit ein optimales Ergebnis erzielt werden. Am 19. September erklärte Karl Renner im Kabinettsrat: „Die Länderkonferenz hat unter anderem auch die Aufgabe, die Staatsämter mit den Herren aus den Ländern in unmittelbare Verbindung zu bringen. Es soll sich jeder der Staatssekretäre den Herren vorstellen und bei dem betreffenden Punkt der Tagesordnung gegebenenfalls Bericht erstatten und eine oder mehrere Resolutionen vorlegen, welche die Angleichung zwischen dem bisher von uns verwalteten Gebiet und den anderen Gebieten zum Gegenstand haben soll. ... (...)“

Es ist gut möglich, dass bei den einzelnen Verwaltungsgegenständen breite Debatten sich anlassen werden. Es wird die Aufgabe der Staatssekretäre sein, die Verhandlungen so zu konzentrieren, dass nur die wesentlichen Punkte besprochen werden. Die Länderkonferenz hat nicht den Charakter eines Parlaments, sondern einer Enquête, in der die Staatssekretäre fragen, was der Wunsch der Länder ist, Propositionen machen, Resolutionen vorschlagen und ev., wenn Einwendungen erhoben werden, eine Vereinbarung zu erzielen hoffen.“ Bezüglich des allgemeinen politischen Verhaltens in der Politischen Kommission wolle er nicht, „dass die Staatsregierung dort mit dem Gefühl eines mangelnden Rechts oder gar eines schlechten Gewissens erscheint, vielleicht mit dem Gefühl gar, auf der Anklagebank zu sitzen, weil man sich ein Recht usurpiert habe, wofür man hinterher Deckung suchen soll. Das wäre ein absolut falscher Gesichtspunkt. Wir sind von sog. Reichsparteien berufen und nicht durch eine auswärtige Macht eingesetzt worden. Die Vorsitzenden dieser drei Reichsparteien hatten das Recht, für die ganze Partei des Reiches zu handeln. Es hat uns also keineswegs die Legitimation als Staatsregierung gefehlt. ...“

Ich bitte also, sich bei den Verhandlungen nicht die Rolle eines Rechtsuchenden oder eines gestellten Usurpators beizulegen.“<sup>92</sup>

Im sensiblen politischen Bereich müsse man neben einer personellen Ergänzung der Provisorischen Regierung auf baldige Nationalrats- und Landtagswahlen zielen. Diese sollten aus administrativen Gründen gemeinsam stattfinden, während Gemeinderatswahlen erst später erfolgen könnten. Bei der Wahl des Bundespräsidenten „sieht die Verfassung von 1929 zwar die Volkswahl vor, es hat nie aber eine solche stattgefunden, sondern man hat sich im letzten Moment entschieden, den Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung, also durch Zusammentreten von Nationalrat und Bundesrat, wählen zu lassen. Diese Entscheidung muss nicht sofort getroffen werden, es müssten eventuell auch gesetzliche Änderungen vorgenommen werden, aber wahrscheinlich wird man in der Politischen Kommission auch darüber reden und sich entscheiden müssen, ob man diesen oder jenen Weg wählt.“<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Protokolle des Kabinettsrates. Bd. 3. S. 42ff.

<sup>93</sup> Ebda. S. 51.

Im Vorfeld der gesamtösterreichischen Länderkonferenz veranstalteten ÖVP und SPÖ jeweils eigene Länderkonferenzen, um ihre Positionen in der zu erwartenden heftigen Debatte abzustimmen. Besondere Bedeutung kam dabei der dritten Länderkonferenz der ÖVP in Salzburg am 23. September zu, zu der ein großer Teil der Parteispitze – Leopold Figl, Julius Raab, Lois Weinberger, Ferdinand Graf, Edmund Weber, Vinzenz Schumy und Rudolf Buchinger – anreisten, um nicht nur die Notwendigkeit eines einheitlichen Auftretens der Partei bei der bevorstehenden Konferenz zu betonen, sondern mit Hinweis auf ihre Minderheitenposition in der Provisorischen Regierung auch ein massives Auftreten der westlichen Bundesländer einzufordern. Die beiden Linksparteien, so Figl, würden in der Provisorischen Regierung weitgehend geschlossen auftreten und vor deren Beratungen „regelrechte Fraktionssitzungen“ abhalten sowie „oft geschlossen gegen die Volkspartei Front“ machen.<sup>94</sup> In Salzburg formulierte die ÖVP ihre substantiellen politischen Forderungen – Erweiterung der Regierung um Vertreter der westlichen und südlichen Bundesländer, baldige Neuwahlen, Ablöse des kommunistischen Innenministers Franz Honner, Schaffung eines eigenen Außenministeriums und eines Ministeriums für Vermögenssicherung, sofortige Trennung von Gesetzgebung, Verwaltung und Schaffung eines provisorischen Länderrates – und erklärte kämpferisch, dass deren Erfüllung die Voraussetzung für die Anerkennung der Provisorischen Regierung sei. Sollten zentrale Forderungen wie etwa die Durchführung baldiger Neuwahlen nicht durchsetzbar sein, so ließ man durchblicken, sei man auch zum Bruch mit der Provisorischen Regierung und der Bildung einer Westregierung in Salzburg bereit. Wie weit es sich bei dieser Option um eine bloße politische Drohgebärde oder aber um eine tatsächliche Alternative handelte, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen. Landeshauptmann Karl Gruber, die politische Speerspitze der ÖVP bei der gesamtösterreichischen Länderkonferenz, betrachtete sie wohl nur als ultima ratio. Gruber und mit ihm wohl die meisten Delegierten, dachten gesamtösterreichisch und waren keineswegs an einer Teilung des Landes interessiert. Die Alternative diente jedoch als Drohkulisse und bildete eine Manövriermasse bei den bevorstehenden Verhandlungen. Nur im Falle einer – allerdings unwahrscheinlichen – völligen Unbeweglichkeit von SPÖ und KPÖ – konnte man diese politische Alternative in Erwägung ziehen.

Begleitend zur gesamtösterreichischen Länderkonferenz erschien im Regierungsorgan „Neues Österreich“ ein mit P. d. gekennzeichnete Artikel, der das Verhältnis von Provinz und Metropole in der Geschichte Österreichs zum Inhalt hatte. „Nicht immer war es den österreichischen Ländern gegönnt, in Eintracht und Gleichberechtigung zusammenzuwirken. In der alten Monarchie genoss Wien den viel beneideten Vorzug einer Reichshaupt- und Residenzstadt. Der Wiener war gleichsam der Bourgeois unter den österreichischen Völkern: die Holzfäller in der Bukowina und die Weinbauern in Dalmatien – sie alle arbeiteten für Wien. Hier war der Sammelpunkt für allen Glanz

---

<sup>94</sup> Zit. bei Josef Feichtenberger: Die Länderkonferenzen 1945 – Die Wiedererrichtung der Republik Österreich. Phil. Diss. – Wien 1965. S. 31.

und Reichtum des Reiches, hier die Zentrale der großstaatlichen Politik und Wirtschaft. Hier residierte der kaiserliche Hof, der Geburts- und Geldadel, die großen Industrie- und Finanzbarone, die böhmischen und polnischen Feudalherren – sie alle verzehrten den Großteil ihrer Revenuen in Wien. ...

Nachher, in der Ersten Republik, hat sich das Verhältnis zwischen Wien und den Ländern grundlegend geändert. Die Stadt Wien wurde ein Land wie jedes andere, ohne irgendwelche Bevorzugung, und musste für jede Leistung eine mindestens gleichwerte Gegenleistung präsentieren. Daraus hat sich im Laufe der wenigen Jahre, die der jungen Demokratie gegönnt waren, ein durchaus gesundes Verhältnis des wechselseitigen Güteraustausches und der wechselseitigen geistigen Befruchtung herausgebildet.“ Dieses Verhältnis sei jedoch durch den Nationalsozialismus gestört worden, der Wien und die Bundesländer zu Provinzen des Großdeutschen Reiches degradierte. Nunmehr ergebe sich die einmalige Chance für einen Neuanfang, eine Neugestaltung der Beziehungen. Es sei daher Aufgabe der gesamtösterreichischen Länderkonferenz zusammenzufügen, „was zusammengehört. ... Wien kann ohne die Länder nicht leben, aber auch die Länder können nicht leben ohne Wien.“<sup>95</sup> Diese Beschwörung der Einheit des Landes war durchaus angebracht, war doch das Zusammenfügen dessen, was zusammen gehört, keineswegs selbstverständlich und drohte sogar kurzzeitig in einem politischen Scherbenhaufen zu enden.

Bei den äußerst kontroversen Verhandlungen in der Politischen Kommission sollte sich zeigen, dass die KPÖ nicht bereit war, die von der VP geforderte Minderung ihres politischen Einflusses zu akzeptieren. Die Diskussion in der Politischen Kommission wurde – trotz aller den Geist der Zusammenarbeit beschwörenden Eröffnungsworte von Landeshauptmann Leopold Figl - von Karl Gruber in aller Härte bis an den Rand eines drohenden Bruchs geführt. Intern hatte Gruber die möglichst baldige Durchführung von freien Wahlen noch vor Weihnachten sowie die Erweiterung der Provisorischen Regierung um Vertreter der westlichen und südlichen Bundesländer als für die ÖVP nicht verhandelbar bezeichnet. Würde es in diesen beiden Punkten zu keiner Zustimmung von SPÖ und KPÖ kommen, werde die Konferenz scheitern. Gruber drohte, zum Entsetzen zahlreicher Delegierter, in den Verhandlungen mit der Abgabe eines Minderheitenvotums und der Abreise, um den massiven Widerstand der KPÖ im Bereich der Leitung des Innenministeriums zu brechen und diese zum Einschwenken auf den vom Linzer Bürgermeister Ernst Koref unterbreiteten Kompromissvorschlag – Wahlen am 25. November, Bestellung eines von der ÖVP gestellten Unterstaatssekretärs zur Durchführung der Wahlen und einer Sonderkommission für öffentliche Sicherheit – zu bewegen.

---

<sup>95</sup> P. d.: Neues Österreich. – In: Neues Österreich 25. 9. 1945. S. 1.

Die von Gruber mit äußerster Nervenanspannung vertretene Position, die einen Kompromiss in bestimmten Bereichen der politischen Manövriermasse einschloss, das überraschende Einschwenken der KPÖ auf die Festlegung eines frühen Wahltermins, die bereits im Vorfeld bekannt gegebene Bereitschaft Renners zu einer Erweiterung der Provisorischen Regierung sowie dessen allgemeine Anerkennung findendes Verhandlungsgeschick ermöglichten schließlich den erfolgreichen Abschluss der Konferenz und die Anerkennung der umgebildeten Provisorischen Regierung nicht nur durch die westlichen und südlichen Bundesländer, sondern auch durch die westlichen Alliierten. Josef Schöner notierte am 27. September in sein Tagebuch: „Die Länderkonferenz ist gestern beendet worden und hat im Großen und Ganzen einen guten Erfolg gehabt, wenn man sie von gesamtösterreichischem Standpunkt aus betrachtet.

Drei Gruppen sind jedenfalls – in verschiedenem Grade – zufrieden. Die VP hat den größten Erfolg zu verzeichnen. Ihre Forderungen, auf der Salzburger Vorkonferenz am Samstag aufgestellt, wurden ziemlich alle durchgesetzt. Sie hat mit einer Ausnahme alle neu geschaffenen Staats- und Unterstaatssekretäre gestellt, ihre Forderung auf baldigste Wahlen durchgesetzt und überhaupt die Konferenz beherrscht. Renner hat seine Stellung behalten, seine Anerkennung durch die westlichen Bundesländer durchgesetzt und mit seiner geschickten, durch jahrzehntelange Übung erworbenen Meisterschaft in der parlamentarischen Taktik seine Kanzlerschaft bis zu den Wahlen gesichert. Die Kommunisten haben ihre Positionen äußerlich gehalten, insbesondere ist es ihnen gelungen, den so scharf befehdeten Staatssekretär für Inneres, Honner, zu halten, wenn er auch viel von seiner beherrschenden Stellung eingebüßt hat. Aber die KP war imstande, ihr Gesicht zu wahren ...

Wir im Außenministerium rufen ‚Habemus papam‘ – wir haben einen Unterstaatssekretär für die Auswärtigen Angelegenheiten bekommen, den 36jährigen Dr. Karl Gruber aus Innsbruck ... Eigentlich ist es erstaunlich, dass er sein Amt als Landeshauptmann von Tirol für einen Unterstaatssekretär – Posten aufgegeben hat, denn ein Landeshauptmann war seit je und ist besonders heute doch ein Herr in seinem Landl und auf jeden Fall eine einflussreichere Person als ein Minister.“<sup>96</sup>

In seinen Erinnerungen bemerkte Gruber, dass Renner in der feierlichen Schlussitzung der Konferenz eine meisterhafte, von der Bedeutung des historischen Moments durchdrungene staatspolitische Rede gehalten habe.<sup>97</sup> In dieser erklärte der sichtlich erleichterte Staatskanzler unter Anspielung auf die Länderkonferenz 1918 und die Gründung der Ersten Republik: „Es ist, wenn man die Geschichte zu Rate zieht, selten so, dass eine große Sache auf den ersten Wurf so gelingt, dass sie Dauer hat. Die Erste Republik, die hier gegründet wurde, ist nach Jahren gescheitert, ein schmerzliches Zwischenspiel von ein paar Jahren hat ihre Existenz ausgelöscht, hat den Namen Österreich ausgelöscht, nichts übrig gelassen als neue Gaue, die Hauptstadt Wien war auch nur

<sup>96</sup> Schöner: Tagebuch. S. 395f.

<sup>97</sup> Gruber: Zwischen Befreiung und Freiheit. S. 36f. m

ein Gau, und es hat das Band zwischen den Ländern zerrissen. Welch ein törichter Versuch! Nun sind hier alle Länder vertreten, vertreten durch ihre besten Köpfe und wichtigsten Patrioten, und sie haben beschlossen, eine feste Einheit zu bleiben. Und wenn in der Geschichte fast keine große Sache auf den ersten Hieb gelingt – auf den zweiten muss sie gelingen. Und auf diesen zweiten Versuch, durch den Zusammenschluss unserer Länder unsere Republik für die Ewigkeit zu begründen, auf diesen Versuch sind wir stolz. Und dieser Versuch muss gelingen durch unsere gemeinsame Tatkraft.“<sup>98</sup>

Die Hoffnung Renners sollte in Erfüllung. Ob auf Ewigkeit, entzieht sich allerdings dem Urteil des Historikers.

**Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edtstadler:** So kann Geschichte auch ohne Powerpoint-Präsentation oder Film lebendig vor unseren geistigen Augen erstehen und vermittelt uns doch einige plastische Eindrücke.

Wir dürfen zum zweiten Vortragenden dieses Blocks kommen. Professor Christian Neschwara, Jahrgang 1958, hatte 1994/95 bei Professor Wilhelm Brauneder über die Geschichte des Österreichischen Notariats an der Universität Wien habilitiert, ist heute seit 1997 außerordentlicher Professor. Er hat die Lehrbefugnis auf dem Gebiet der deutschen Rechtsgeschichte einschließlich der Verfassungs- und Privatrechtsgeschichte der Neuzeit.

Persönlich möchte ich hinzufügen, dass dieses Fach an den Juristenfakultäten etwas in den Hintergrund getreten ist. Ich habe noch nach einer Studienordnung studiert, die also gerade diesen Punkt im ersten Abschnitt sehr deutlich als Schwerpunkt hatte. Ich bin auch geprägt etwa durch die Habilitationsschrift von Professor Carl Hellbling, einem Wiener Obersenatsrat, der dann nach seiner Pensionierung als Stadtbeamter von Wien an der neu gegründeten Juristenfakultät in Salzburg ab 1965 als Ordinarius für deutsche Rechtsgeschichte und Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsrechtsgeschichte uns geradezu „gequält“ hatte. Aber es hatte seinen Sinn. Wir wissen heute auf dem Gebiet relativ viel und das sozusagen ohne viel Aufwand und Kosten.

Ich freue mich, dass mit Professor Neschwara ein besonders guter Kenner der Herrschafts- und Verfassungsentwicklung in Mitteleuropa gerade heute zu uns spricht. Er hat auch einige einschlägige Publikationen und Vorträge zur Entwicklung der Verfassungsgeschichte von Öster-

---

<sup>98</sup> Stenographisches Protokoll der Ersten Länderkonferenz. 3. Sitzung der Länderkonferenz am 26. September 1945. S. 34.

reich publiziert. Und ich darf nun Sie, Herr Professor, bitten, zum Thema „Die verfassungsrechtlichen Funktionen von Landtagen und Gesamtstaatsparlament. Ein Überblick der Entwicklung seit 1861.“ zu sprechen. Herzlichen Dank.

**ao Univ.-Prof. Dr. Christian Neschwara, Universität Wien: „Die verfassungsrechtlichen Funktionen von Landtagen und Gesamtstaatsparlament. Ein Überblick der Entwicklung seit 1861.“**

**Abstract:**

Der vorliegende Beitrag nimmt die Funktionen von Landtagen und Gesamtstaatsparlament und ihre Bedeutung für die Entwicklung des Föderalismus in der österreichischen Monarchie seit 1861 in den Fokus. Nachdem bereits in der Verfassungsdebatte von 1848/49 die Einrichtung der Länder als Selbstverwaltungskörper in Aussicht genommen ist, erfolgt nach dem Intermezzo des Neoabsolutismus mit Beginn der 1860er Jahre der Aufbau eines dezentralisierten Einheitsstaates, der seit dem Erlass der Verfassung 1867 eine kontinuierliche Entwicklung des Föderalismus ermöglicht. Durch schrittweise Verlagerung von Hoheitsrechten des Gesamtstaats auf die Länder bahnt sich nach 1918 in der Republik schließlich der Übergang zum Bundesstaat an.

Der Kern der den Ländern als Selbstverwaltungskörper eingeräumten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten wurzelt in der landständischen Vermögensverwaltung des Vormärz. Er bewahrt die „historisch-politische Individualität“ der Länder auch in Phasen der Verfassungsentwicklung, in denen sie Gefahr laufen, von übergeordneten Organisationen aufgesaugt zu werden.

I.

Nicht nur bei der Beantwortung der Frage, welches Österreich<sup>1</sup> uns 1861, und welches uns an den juristisch-politischen Wendepunkten von 1918 und 1945 entgegentritt, zeigt sich ein differenziertes Bild, sondern auch bei der Betrachtung der in diesen Zeitabschnitten für Gesamtstaat und Länder jeweils bestehenden Vertretungen und ihrer Funktionen im Rahmen der Staatsgewalten: Während 1918 und 1945 auf Ebene des Gesamtstaats infolge rechtlicher und politischer Diskontinuität, also ohne rechtliche Grundlage, die Schaffung einer neuen Gesamtstaatsvertretung jeweils mittels – aus juristischer Sicht – als „revolutionär“ zu betrachtenden Rechtsakten<sup>2</sup> am Beginn einer kontinuierlichen Verfassungsentwicklung steht, zeigt sich auf der Ebene der Länder in Bezug auf Konstruktion und Funktion ihrer Vertretungen und deren Anteil an den juristischen Revolutionen von 1918 und

<sup>1</sup> Vgl. den Beitrag von Robert Kriechbaumer in diesem Band ••–••.

<sup>2</sup> Dazu Robert Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972, 19 ff, besonders 20, 23.

1945, welche 1918 auf dem deutschen Siedlungsgebiet der österreichischen Monarchie zur Gründung der Republik Österreich führen bzw. 1945 zur Wiederherstellung ihrer mit dem Anschluss an das Deutsche Reich 1938 verlorengegangenen Unabhängigkeit, eine bemerkenswerte Kontinuität.<sup>3</sup>

1918 sind es die Vertreter der autonomen Landesverwaltungen der damals bestehenden historischen Länder des heutigen österreichischen Staates, welche unmittelbar nach Konstituierung der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich am 22. Oktober im niederösterreichischen Landhaus zu einer Konferenz zusammentreten – da sie aus Delegierten der Landtage besteht, könnte man auch von einem Ausschusslandtag sprechen –, und dem von der Nationalversammlung zur Vorbereitung der Staatsgründung eingesetzten Vollzugausschuss, dem späteren Staatsrat von Deutschösterreich, ihre Mitwirkung an der Durchführung der Staatsgründung anbieten: Sie empfehlen die „Sicherung des Bestandes der autonomen Landesverwaltungen als eingelebte, in der Bevölkerung der Länder wurzelnde Institutionen“, um diese als Verwaltungsapparat auch für den neuen Staat zu verwenden.<sup>4</sup> Damit ist also bereits vor Durchführung der Staatsgründung jenes Verwaltungsorganisationskonzept in Aussicht gestellt, das unmittelbar nach erfolgter Gründung des Staates im Zuge der sogenannten „Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern“<sup>5</sup> realisiert und – mit Modifikationen – schließlich auch Eingang in die Bundesverfassung von 1920 finden wird.

Blicken wir auf 1945<sup>6</sup>, so zeigt sich Folgendes: Mit der Unabhängigkeitserklärung bahnen die politischen Parteien die Einrichtung der Republik „im Geiste der Verfassung von 1920“ (Art I) an<sup>7</sup>; weil das mit der Verfassungs-Überleitung durch die Provisorische Staatsregierung wieder hergestellte Bundes-Verfassungsrecht<sup>8</sup> aber bis zur Realisierung der zu seiner Wirksamkeit erforderlichen par-

<sup>3</sup> Zu 1918: Wilhelm Brauner, Die Verfassungssituation 1918: ein Staat entsteht, ein Staat geht unter, in: Stefan Karner / Lorenz Mikoletzky (Hrsg.), Österreich. 90 Jahre Republik, Innsbruck-u.a. 2008, 15-23; Christian Neschwara, Zur Entwicklung des Verfassungsrechts nach 1918, in: Herber. Schambeck (Hrsg.), Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich, Berlin 1993, 83–219, hier 83–96.

<sup>4</sup> Vgl. Hanns Haas, Historische Einleitung, in: Gertrude Enderle-Burcel / Hanns Haas / Peter Mähner (Bearbeiter), Der österreichische Staatsrat. Protokolle des Vollzugausschusses, des Staatsrates und des Geschäftsführenden Direktoriums. 21. Oktober 1918 bis, Band 1 (21. Oktober 1918 bis 14. März 1919), Wien 2008, XXI–LXVII, hier XXIX f, XXXV ff, LII.

<sup>5</sup> Gesetz vom 14. November 1918: Staatsgesetzblatt. 24.

<sup>6</sup> Zu 1945: Wilhelm Brauner, Die Kontinuität der Verfassung 1945, in: Stefan Karner (Hrsg.), „Österreich ist frei!“ Der österreichische Staatsvertrag 1955. Beitragsband zur Ausstellung auf Schloss Schallaburg 2005 (Katalog des Niederösterreichischen Landesmuseums N. F. 457), Horn-Wien 2005, 102–104; Christian Neschwara, Das erste Jahr der Zweiten Republik. Österreich unter alliierter Kuratel, in: Andreas Mölzer (Hrsg.), Als wir ‚befreit‘ wurden ... („Zur Zeit“-Edition, Band 4), 39–55. Vgl. Peter Mähner, Historische Einführung zu den Kabinettsprotokollen 30–43, in: Gertrude Enderle-Burcell / Rudolf Jeřábek (Hrsg.), Protokolle des Kabinettsrates der Provisorischen Staatsregierung Karl Renner 1945, Band 3 (Protokolle des Kabinettsrates 12. September 1945 bis 17. Dezember 1945), Wien 2003, XI–XXIX, hier XXV f.

<sup>7</sup> Proklamation vom 27. April 1945: Staatsgesetzblatt 1.

<sup>8</sup> Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über das neuerliche Wirksamwerden des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 (1. Verfassungs-Überleitungsgesetz): Staatsgesetzblatt 4.

lamentarischen Einrichtungen sistiert bleiben muss, wird das unabhängig gewordene Österreich vorläufig auf der Grundlage einer provisorischen Verfassung eingerichtet.<sup>9</sup> Diese überträgt zwar die gesamte Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt auf die Staatsregierung als oberstem Organ der Republik (§ 7), nimmt davon aber „die den Ländern als Selbstverwaltungskörpern aufgrund der [historischen!] Überlieferung zustehenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten“ (§ 31) aus und überlässt ihre Verwaltung den Ländern.<sup>10</sup> Aufgrund der faktisch bestehenden Besatzungsverhältnisse beschränkt sich die Wirksamkeit der Vorläufigen Verfassung zunächst nur auf die im sowjetischen Machtbereich gelegenen Teile des Staatsgebietes. Erst die Einbindung auch der westlichen Länder im Herbst 1945 durch eine am 24. September im niederösterreichischen Landhaus abgehaltene Versammlung von Vertretern aller Bundesländer bringt den „Durchbruch zu einem einheitlichen Österreich“. Später wurde in diesem Zusammenhang von maßgeblichen Teilnehmern rückblickend auch von der „Geburtsstunde der zweiten Republik“ gesprochen.<sup>11</sup>

## II.

Die Länder haben also in den Schlüsseljahren der Republik – 1918 und 1945 – eindrucksvoll Beharrlichkeit und Lebenskraft unter Beweis gestellt. Die Kontinuität der Länder als politische Einheiten – vom Burgenland abgesehen – reicht bis in das Mittelalter zurück. Österreich ist wohl der einzige Staat in Europa, in welchem sich so alte Organisationseinheiten bewahrt haben.<sup>12</sup> Ihr ursprünglicher verfassungsrechtlicher Stellenwert als von Landesfürst und Landständen regierte dualistische Ständestaaten hat sich seitdem natürlich mehrfach geändert.<sup>13</sup> Eine – die Existenz der Länder in Frage stellende – Zäsur in dieser Entwicklung hat aber erst der aufgeklärte Absolutismus gebracht: Er formt seit Mitte des 18. Jahrhunderts die unter einem gemeinsamen Landesfürsten in einer Monarchischen Union verbundenen Ständestaaten zu einem dezentralisierten Einheitsstaat

<sup>9</sup> Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über die vorläufige Einrichtung der Republik Österreich (Vorläufige Verfassung): Staatsgesetzblatt 5.

<sup>10</sup> Zur Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung: 6. Sitzung des Kabinettsrates vom 13. Mai 1945, in: Gertrude Enderle-Burcel / Rudolf Jeřábek / Leopold Kammerhofer (Hrsg.), Protokolle des Kabinettsrates der Provisorischen Staatregierung Karl Renner 1945, Band 1 („... im eigenen Haus Ordnung schaffen“. Protokolle des Kabinettsrates 29. April 1945 bis 10. Juli 1945), Horn-Wien 1995, 37, 62 f, 69 f.

<sup>11</sup> Josef Prinz, Die Länderkonferenzen 1945: Geburtsstunde der Zweiten Republik? Interview mit Fritz Molden, in: Willibald Rosner (Redaktion), Die Länderkonferenzen 1945. Dokumente und Materialien (= Studien und Forschungen aus dem Niederösterreichischen Institut für Landeskunde, Sonderband 1995), Wien 1995, 103–126, hier 120; W. Weber, Interview mit Bundesrat a.D. Eugen Leissing): ebda, 127–134, hier 134.

<sup>12</sup> So Wilhelm Brauneder in seinem Referat im Rahmen der Parlamentarischen Enquete des Bundesrates „Entwicklung und Zukunft der Bundesstaatlichkeit“ am 20. Mai 1992, in: Stenographisches Protokoll, 20–30, hier 28.

<sup>13</sup> Thomas Simon, Die Föderalisierung des Kaisertums Österreich nach 1860 und der Gedanke der Selbstverwaltung, in: Helmut Neuhaus (Hrsg.), Selbstverwaltung in der Geschichte Europas in Mittelalter und Neuzeit. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar von 10. bis 12. März 2008 (= Der Staat, Beiheft 19), Berlin 2010, 257–291, hier 262 ff.

um: Im Zuge dieses Prozesses, der bis um 1800 abgeschlossen ist, büßen die Länder ihre ursprüngliche Staatlichkeit ein – die damit verbundenen Funktionen der Landstände gehen auf die Monarchische Union über, die dadurch selbst zum Staat wird; dieser Staat gliedert sich jedoch nicht in die Länder, aus denen er hervorgegangen ist, sondern in staatliche Regierungsbezirke, sog. Gouvernementsbezirke, von welchen die Länder überlagert werden.

Die Länder – besser gesagt die Landstände – behalten aber eine auf ihr Vermögen bezogene Leistungsverwaltung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten, wodurch sie auch imstande sind, ihre „historisch-politische Individualität“ zu bewahren. Zweimal haben sie sich in der Folge auch erfolgreich gegen eine völlige Aufsaugung durch den Gesamtstaat zu Wehr setzen können: das erste Mal in der Regierungszeit von Joseph II., als die Ländstände in den 1780er-Jahren faktisch beseitigt werden<sup>14</sup>; ein zweites Mal überdauern die Länder, nachdem sie in der Verfassungsdiskussion von 1848/49 bereits als Selbstverwaltungskörper mit nahezu teilstaatlichem Charakter vorgesehen waren, in den anschließenden 1850er-Jahren als staatliche Verwaltungssprengel die Periode des Neoabsolutismus.<sup>15</sup> In diesen beiden Phasen eines unbeschränkten monarchischen Regimes verfügen die Länder über keine eigenen Angelegenheiten und daher auch nicht über eigene Vertretungen.

### III.

Erst seit 1861 sind die Länder – in Anknüpfung an die frühere landständische Autonomie des Vormärz – wieder kontinuierlich mit einem Kern von eigenen Angelegenheiten ausgestattet und besitzen aus Wahlen hervorgehende Vertretungen, nämlich Landtage zur Handhabung der Gesetzgebungsfunktion, sowie Landesausschüsse als Exekutivkomitees der Landtage zur Handhabung der den Ländern vom Gesamtstaat zur Selbstverwaltung überlassenen Angelegenheiten.<sup>16</sup>

Die in den Ländern dominierende politische Kraft ist aber weder der Landtag noch der Landesausschuss, und auch nicht der vom Kaiser mit der Leitung der beiden Landesorgane betraute Landeshauptmann, sondern es ist der Statthalter der Gesamtstaats-Regierung, der Landeschef, der als Träger der Hoheitsverwaltung unter Einschluss der Vollziehung der Landesgesetze fungiert.

<sup>14</sup> Vgl. Wilhelm Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 11. Aufl., Wien 2009, 100 f.

<sup>15</sup> Ebda 129 f.

<sup>16</sup> Simon, *Föderalisierung* (wie FN 13), 269 ff; Wilhelm Brauner, *Verfassungsentwicklung*, in: Helmut Rumpler / Peter Urbanitsch (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Band VII (Verfassung und Parlamentarismus), 1. Teilband (Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften), Wien 2000, 69–237, hier 151 ff.; Georg Schmitz, *Organe und Arbeitsweise, Strukturen und Leistungen der Landesvertretungen*: Ebda (wie FN 16), 1353–1544, hier 1393 ff (Landesangelegenheiten im Detail); zum Landesausschuss als parlamentarisches Exekutivorgan ebda 1368 f. Vgl. aus zeitgenössischer Sicht Ludwig Spiegel, *Autonomie und Selbstverwaltung in der Gegenwart*, in: Ernst Mischler / Josef Ulbrich (Hrsg.), *Österreichisches Staatswörterbuch*, Band III, 2. Aufl. Wien 1906, 394–430, hier 413 ff.

Die Länder haben also an der Hoheitsverwaltung keinerlei Anteil, auch wenn der Statthalter wie etwa in Salzburg als Landespräsident, und die ihm hier unterstellte Behörde als Landesregierung bezeichnet wird. Die Länder sind aber durch aus der Mitte der Landtage gewählte Delegierte zum Abgeordnetenhaus des Reichsrats mittelbar an der Gesetzgebung im Gesamtstaat beteiligt – jedenfalls bis 1873, bis zur Einführung von direkten Wahlen zum Abgeordnetenhaus. In Landesangelegenheiten können die Länder durch die Landtage unmittelbar an der Gesetzgebung mitwirken.

Nach Erlass der Landesordnungen und des Grundgesetzes über die Reichsvertretung liegen seit Ende Februar 1861 die Rechtsgrundlagen für die Bildung von neuen Landtagen als Landesvertretungen sowie für den Reichsrat als Reichsvertretung vor. Nach Durchführung der Wahlen existieren in den österreichischen Ländern seit Anfang April 1861 erstmals Repräsentativ-Landtage, welche auch endgültig an die Stelle der früheren Landstände und ihrer Ausschüsse treten, deren Beseitigung schon 1849 angeordnet war. Mit der Durchführung der Landtagswahlen ist nun für die Länder wieder jener Verfassungsstatus erreicht, der sich mit dem Ende 1849 erfolgten Erlass von Landesverfassungen bereits angebahnt hat, dann aber nach Beendigung des Konstitutionalismus zu Jahresende 1851 nicht mehr realisiert worden ist.<sup>17</sup>

Die in den Ländern Anfang April 1861 aufgenommene Tätigkeit der neuen Landtage muss – aufgrund der Notwendigkeit der Beschickung des Reichsrats mit Delegierten – schon nach wenigen Wochen wieder vertagt werden. Anfang Mai 1861 wird die erste Session des Reichsrats als Parlament in Wien eröffnet. Konstruktion und Wirkungsbereich folgen – anders als bei den Ländervertretungen – nicht den frühkonstitutionellen Modellen, sondern dem Konzept einer ständisch beschränkten Monarchie, die schon 1852 nach dem Ende des Frühkonstitutionalismus ins Leben treten sollte.

Das Zweikammersystem des Reichsrates, mit einem Herrenhaus als Ständevertretung und einem Abgeordnetenhaus als Ländervertretung, ist keinem der konstitutionellen Parlamentskonzepte von 1848/49 zuzuordnen.<sup>18</sup> Er besteht zwar aus zwei Häusern, die aber – gemessen an konstitutioneller Modellen – beide als zwei Erste Kammern zu charakterisieren sind: Das Herrenhaus ist nach Art des englischen Oberhauses, und damit als Erste Kammer nach frühkonstitutionellem Muster konzipiert, was auch von der ersten österreichischen Verfassung im April 1848 mit dem Senat des Reichstags zunächst in Aussicht genommen war, dann aber doch nicht realisiert wurde; die andere

---

<sup>17</sup> Berthold Sutter, Ständische, genossenschaftliche oder parteiabhängige Vertretung im österreichischen Reichsrat 1861–1918, in: Wilhelm Brauneder (Hrsg.), Repräsentation in Föderalismus und Korporativismus (= Rechts- und Sozialwissenschaftliche Reihe 21 = Studies represented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions LXXV), Frankfurt/Main-u.a. 1998, 151–230, hier 154 ff. – Zu den Landesordnungen aus zeitgenössischer Sicht vgl Spiegel, Autonomie (wie FN 16), 405 ff.

<sup>18</sup> Wilhelm Brauneder, Austria's Bicameralism 1861–1873: Two ‚First Chambers‘, in: ders. (Hrsg.), Studien I: Entwicklung des Öffentlichen Rechts, Frankfurt/Main-u.a. 1994, 127–139, besonders 134 ff; Brauneder, Verfassungsgeschichte (wie FN 14), 121 ff.

Kammer des Reichsrates von 1861 wird zwar als Haus der Abgeordneten etikettiert, es stellt in Wirklichkeit aber keine Volksvertretung dar, sondern eine Versammlung von Delegierten der Länder, welche von den jeweiligen Landtagen nach einem bestimmten Schlüssel zu wählen sind. Daher entspricht auch dieses Haus des Reichsrates einer ersten Kammer, und hat wie im hochkonstitutionellen Verfassungsmodell als Interessenvertretung der Länder zu fungieren; ein solches Oberhaus haben der Kremsierer Entwurf 1848/49 sowie auch die Verfassung 1849 vorgesehen. Der Reichsrat entspricht mit seiner Konstruktion daher auch nicht dem Reichstag von 1848/49.

#### IV.

Er wurzelt aber, ungeachtet seiner Einbettung als Parlament im ständischen Verfassungskonzept von 1861, dennoch im Konstitutionalismus von 1848/49: Als Beratungsorgan von Kaiser und Ministern wird er im April 1851 realisiert<sup>19</sup>, knapp vor Aufhebung der Verfassung 1849 wandelt er sich zu einem Kronrat und geht in dieser Gestalt nach Beendigung des Frühkonstitutionalismus 1852 in das Verfassungssystem des Neoabsolutismus über. Im März 1860 wird der Reichsrat – bedingt durch außen- und finanzpolitische Notwendigkeiten<sup>20</sup> nach den Niederlagen im Krieg gegen Frankreich und Sardinien-Piemont von 1859 – personell ergänzt: Der Großteil der neuen Reichsräte wird vom Monarchen aus den Ländern rekrutiert, sodass der Verstärkte Reichsrat auch als eine Vertretung der Interessen von Ständen und der Länder charakterisiert werden kann. Dieser verstärkte Reichsrat muss aber nur in Bezug auf einige wenige taxativ fixierte Gegenstände im Rahmen der Gesetzgebung vom Monarchen herangezogen werden, und dies zunächst auch bloß in beratender Funktion; lediglich in bestimmten Finanzsachen ist auch seine Zustimmung erforderlich.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Dazu Thomas Kletečka, Einleitung, in: ders. (Hrsg. unter Mitarbeit von Anatol Schmied-Kowarzik), Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1918, II. Abteilung (Das Ministerium Schwarzenberg), Band 4 (14. Oktober 1850 – 30. Mai 1851), XI–XLIV, hier XI–XIV.

<sup>20</sup> Grundlegend dazu: Harm-Hinrich Brandt, Der österreichische Neoabsolutismus. Staatsfinanzen und Politik 1848–1860, Band 1, Göttingen 1978.

<sup>21</sup> Stefan Malfér, Einleitung, in: ders. (Bearbeiter), Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867. IV. Abteilung (Das Ministerium Rechberg), Band 1 (19. Mai 1859 – 2./ März 1860), Wien 2003, IX–LXX, hier IX, XVI f, XXII, XXV ff, XL, XLVI ff; Stefan Malfér, Einleitung, in: ders. (Bearbeiter), Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867. IV. Abteilung (Das Ministerium Rechberg), Band 2 (6. März 1860 – 16. Oktober 1860) 59 – 2./ März 1860), Wien 2007, IX–LIV, hier IX ff, XXX ff, XXXVII ff; Friedirch Engel-Janosi, Einleitung, in: Horst Brettner-Messler (Bearbeiter), Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867. V. Abteilung (Das Ministerium Erzherzog Rainer und Mensdorff), Band 1 (7. Februar 1861 – 30. April 1861), Wien 1977, IX–XLIV, hier IX f.; Berthold Sutter / Ernst Bruckmüller, Der Reichsrat, das Parlament der westlichen Reichshälfte Österreich-Ungarns (1861–1918), in: Ernst Bruckmüller (Hrsg.), Parlamentarismus in Österreich (= Schriften des Instituts für Österreichkunde 64), Wien 2001, 60–77, hier 60 ff; Simon, Föderalisierung (wie FN 13), 257 ff; Thomas Olechowski, Das Oktoberdiplom. Ende des Neoabsolutismus und Wiederauferstehung des Föderalismus in Österreich, in: Jogtörténeti Tanulmányok X. Essays on Legal History 10. Rechtshistorische Beiträge 10, Pécs 2010, 149–159, hier 149 ff.

Mit einer weiteren Verfassungsänderung im Herbst 1860 mit dem Oktoberdiplom<sup>22</sup> steigert sich die bis dahin in der Regel bloß fakultative Heranziehung des Reichsrates durch den Monarchen in Bezug auf die ihm zugewiesenen Angelegenheiten zu einer obligatorischen. Sein sachlicher Wirkungskreis bleibt zwar gleich, der Reichsrat soll aber durch weitere Ländervertreter personell erweitert werden, deren Entsendung neuen Landesvertretungen vorbehalten sein sollte. Deren Mitglieder wiederum hätten zum Teil aus Wahlen durch den (adeligen) Großgrundbesitz und die Geistlichkeit, und zum Teil durch die Entsendung von Delegierten aus den Gemeindevertretungen hervorgehen sollen. Der Wirkungskreis der neuen Landesvertretungen sollte – so wie jener des Reichsrats – auf einige wenige Angelegenheiten beschränkt bleiben.

Dieses Konzept muss – bedingt durch die innenpolitische Situation in den Ländern Ungarns – aber wesentlich modifiziert werden, nämlich mit dem Grundgesetz über die Reichsvertretung und den Landesordnungen vom 26. Februar 1861.<sup>23</sup> Damit erfolgt die (oben unter III.) schon erwähnte Organisation des Reichsrates als Parlament des Gesamtstaates, dessen Zustimmung zu Verfügungen des Monarchen in den ihm bis dahin bloß zur Beratung zugewiesenen Angelegenheiten zwingend erforderlich wird; dasselbe gilt auch für die Landtage bei der Handhabung der Landesangelegenheiten: Die seitdem in der Gesetzgebungspraxis vom Monarchen für gebrauchte Publikationsformel, „über Antrag beider Häuser meines Reichsrates“ – bzw. „meines ... Landtages“ – „befinde ich ... zu verordnen“<sup>24</sup>, hält die Fiktion aufrecht, dass die zur Mitwirkung an der Gesetzgebung des Monarchen berufenen Vertretungen eine bloß beratende Funktion besitzen, so dass die Gesetzgebungsfunktion eigentlich als dem Monarchen allein zugeordnet scheint. In Bezug auf die der Mitwirkung von Reichs- oder Landesvertretungen nicht explizit vorbehaltenen Angelegenheiten besitzt der Monarch Prärogativen in der Gesetzgebung, welche er exklusiv handhabt – allenfalls unter Anleitung seiner Berater aus dem Kreis der Minister bzw. der Mitglieder des Staatsrates, der 1861 die Aufgaben des bisherigen Reichsrates als Kronrat übernimmt.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Sutter / Bruckmüller, Reichsrat (wie FN 21), 62 ff; Malfér, Einleitung Ministerratsprotokolle IV/2 (wie FN 19), LIII ff; Stefan Malfér, Einleitung, in: ders. (Bearbeiter), Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867. IV. Abteilung (Das Ministerium Rechberg), Band 3 (21. Oktober 1860 – 2. Februar 1861), Wien 2009, IX–LXVII, IX ff, XIV ff; Olechowski, Oktoberdiplom (wie FN 19), 151 ff.

<sup>23</sup> Kundgemacht mit kaiserlichem Patent (Reichsgesetzblatt 20), dem 46 Beilagen angefügt waren, die erste davon beinhaltete das Grundgesetz über die Reichsvertretung, je 15 weitere enthielten die Landesordnungen und die Landtagswahlordnungen für die cisleithanischen Länder sowie unter dem Titel „Anhang“ die Verteilung der den einzelnen Ländern zugewiesenen Zahl der Reichsratsabgeordneten. Vgl. Malfér, Einleitung Ministerratsprotokolle IV/3 (wie FN 21), XIX f, XXVII ff; Engel-Janosi, Einleitung Ministerratsprotokolle V/1 (wie FN 19), XII ff; Stefan Malfér, Einleitung, in: ders. (Bearbeiter), Ministerratsprotokolle V/1 (wie FN 19), Band 2 (1. Mai 1861 – 2. November 1861), Wien 1981, IX–XXXII, hier XI f.

<sup>24</sup> Vgl. für den Reichsrat 1861: Reichsgesetzblatt 63 und 98; für 1862: Reichsgesetzblatt 87 und 88; für 1863: Reichsgesetzblatt 93; für 1864: Reichsgesetzblatt 43 und 74.

<sup>25</sup> Zu Organisation und Arbeitsweise des Staatsrates: Eike-Bernd Lindinger, Der österreichische Staatsrat 1861–1868, Diss. iur. Wien 1998.

Die dem Reichsrat mit dem Oktoberdiplom 1860 hauptsächlich zugedachte Funktion als Ländervertretung im Rahmen der Gesamtstaatsgesetzgebung wird 1861 in einer eigenen Kammer, dem Abgeordnetenhaus, konzentriert, wobei die Zahl der Ländervertreter im Vergleich zu den mit dem Oktoberdiplom geplanten 100 auf 203 wesentlich erhöht und mehr als verdoppelt wird. Die ständischen Interessen sind dagegen im Herrenhaus konzentriert: Es besteht aus Mitgliedern kraft Geburt aus dem Kreis der Prinzen des Kaiserhauses, aus Mitgliedern kraft erblicher Verleihung aus dem Kreis von hochadeligen Familien sowie aus Mitgliedern kraft Amtes aus dem Kreis der hohen geistlichen Würdenträger; hinzu kommen Mitglieder, welche der Monarch – nach Ermessen – wegen ihrer Verdienste um Staat und Kirche, sowie Wissenschaft und Kunst auf Lebenszeit ernannt.<sup>26</sup>

Der Reichsrat fungiert somit als Länder- und als Ständevertretung, nicht aber als Volksvertretung in konstitutionellem Sinn.<sup>27</sup> Das Haus der Abgeordneten ist mit Delegierten der Landtage besetzt, welche ihrerseits aufgrund eines Kurien- und Zensuswahlrechts gewählt werden. Die Landtage weisen daher eine in Wählergruppen gegliederte Zusammensetzung auf, wobei eine unterschiedliche Gewichtung der jeweils in den Kurien vertretenen Interessen erfolgt: Während die Gruppen des Großgrundbesitzes und der Handels- und Gewerbekammern deutlich überrepräsentiert sind, ist bei der Kurie der Landgemeinden jeweils das krasse Gegenteil zu konstatieren; lediglich die Stadtgemeinden sind mehr oder weniger adäquat der Zahl der Wahlberechtigten repräsentiert. Durch die Delegierung der Mitglieder zum Abgeordnetenhaus aus der Mitte der Landtagskurien setzt sich dieses Konzept der Interessenvertretung auch im Reichsrat fort.

Der Monarch selbst erwartete sich 1861, wie er in seiner Rede aus Anlass der Eröffnung des ersten Reichsrates betonte, dass „die Anwendung erprobter constitutioneller Formen bei der Mitwirkung ... an der Gesetzgebung ... in regelmäßig wiederholten Versammlungen“ der Landtage – ebenso wie in den Versammlungen der Länder-Delegierten als Ausschuss-Landtag im Abgeordnetenhaus des Reichsrats – „eine von Jahr zu Jahr wachsende Bekräftigung erlangen“ werde.<sup>28</sup> Dies ist infolge der Abstinenz von Delegierten vor allem aus Ungarn in den ersten Jahren der Existenz des Reichsrates aber durchaus nicht gelungen. Auch nach dem Ausscheiden von Ungarn aus dem Staatsverband der im Reichsrat vertretenen Länder infolge des Ausgleichs von 1867 kann der Reichsrat die ihm zugedachte Rolle als Gesamtstaatsvertretung zunächst nicht erfüllen<sup>29</sup> – nun vor allem aufgrund

---

<sup>26</sup> Brauner, Verfassungsentwicklung (wie FN 16), 220 f. – Zu den auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern insbesondere: Gerald Stourzh, Die Mitgliedschaft auf Lebensdauer im österreichischen Herrenhaus 1861–1918, in: Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung 73 (1965), 63–117.

<sup>27</sup> Brauner, Verfassungsentwicklung (wie FN 16), 213 ff, 216 ff; Engel-Janosi, Einleitung Ministerratsprotokolle V/1 (wie FN 19), XX ff.

<sup>28</sup> Thronrede ... Gehalten bei der feierlichen Eröffnung des Reichsrathes am 2. Mai 1861: Beilage des Stenographischen Berichtes über die 2. Sitzung des Abgeordnetenhauses am 2. Mai 1861, 1.

<sup>29</sup> Brauner, Verfassungsentwicklung (wie FN 16), 169 ff; Malfér, Einleitung zu Ministerratsprotokolle V/2 (wie FN 23), XXV ff.

der Abstinenz der tschechischen Delegierten des böhmischen Landtags<sup>30</sup>, was 1870 direkte Wahlen der böhmischen Delegierten zum Abgeordnetenhaus und schließlich 1873 die generelle Einführung eines Volkswahlrechts zum Reichsrat<sup>31</sup> nach sich zieht.

V.

An dem Konzept der Organisation und der Funktionen von Reichsrat und Landtagen hat der Übergang zum Konstitutionalismus 1867<sup>32</sup> zunächst grundsätzlich nichts geändert – abgesehen nur davon, dass die bis dahin in der Gesetzgebung dem Kaiser als Prärogativen verbliebenen Kompetenzen nun der zwingenden Mitwirkung entweder des Reichsrates oder der Landtage bedürfen, ausgenommen pragmatische Angelegenheiten, welche aufgrund des Ausgleichs mit Ungarn einer gemeinsamen Behandlung durch Delegationen der beiden Einzelstaatsparlamente, dem Reichsrat in Wien und dem Reichstag in Budapest, vorbehalten bleiben.

Der Reichsrat ist in die Periode des Konstitutionalismus zwar nicht als eine Volksvertretung übergegangen, er erreicht diesen Status aber aufgrund von Wahlrechtsreformen mit dem Ausbau der Interessenvertretung allmählich, Schritt für Schritt.<sup>33</sup> Zunächst wird – wie zuvor (IV.) erwähnt – 1873 das Kurien- und Zensuswahlrecht zu den Landtagen auch zur Grundlage der Wahl des Abgeordnetenhauses; 1882 und 1896 führen sodann Senkungen des Wahlzensus jeweils zu einem Ausbau sowie 1896 die Schaffung einer allgemeinen Wählerklasse auch zu einer Ergänzung der Interessenvertretung; trotz Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts 1907<sup>34</sup> kann sich der Reichsrat aber nicht über den Status eines frühkonstitutionellen Parlaments hinaus entwickeln, denn am Herrenhaus als erster Kammer wird bis zum Ende der Monarchie festgehalten – Pairsschübe sind dem Monarchen aber seit 1907 durch die Einführung einer zahlenmäßigen Fixierung der auf Lebenszeit ernannten Mitglieder auf eine Bandbreite von mindestens 150 und höchstens 170 Mitglieder nicht mehr möglich.

<sup>30</sup> Vgl. Bernd Rottenbacher, *Das Februarpatent in der Praxis. Wahlpolitik, Wahlkämpfe und Wahlentscheidungen in den böhmischen Ländern der Habsburgermonarchie 1861–1871*, Frankfurt/Main-u.a. Lang, 2001.

<sup>31</sup> Brauner, *Verfassungsentwicklung* (wie FN 16), 190 f; im Detail zur Einführung des Volkswahlrechts zum Reichsrat Thomas Olechowski, *Die Lasser'sche Wahlrechtsreform. Der Kampf um die Einführung der Wahl des cisleithanischen Abgeordnetenhauses 1871–73*, *Parliaments, Estates & Representation* 22 (2002), 147–167.

<sup>32</sup> Brauner, *Verfassungsgeschichte* (wie FN 14), 174 ff, 179 ff; ders., *Verfassungsentwicklung* (wie FN 27), 104 ff, 113 ff, 116 f, 118 f; Sutter / Bruckmüller, *Reichsrat* (wie FN 21), 65 ff.

<sup>33</sup> Vgl. dazu die einzelnen Beiträge in: Thomas Simon (Hrsg.), *Hundert Jahre allgemeines und gleiches Wahlrecht in Österreich. Modernes Wahlrecht unter den Bedingungen eines Vielvölkerstaates*, Frankfurt/Main-u.a. 2010; Sutter / Bruckmüller, *Reichsrat* (wie FN 21), 72 ff; Wilhelm Brauner, *Verfassungs- und Verwaltungsorganisation*, in: *Niederösterreichische Landesausstellung. Das Zeitalter Kaiser Franz Josephs (= Katalog des NÖ Landesmuseums, Neue Folge 147)*, 1. Teil: *Von der Revolution zur Gründerzeit 1848–1880* (Beiträge), Wien 1984, 261–269, besonders 265 f.

<sup>34</sup> Gerhard Strejcek, *Nachwort*, in: ders. (Hrsg.), *Kommentar zur österreichischen Rechtsratswahlordnung (Gesetz vom 26. Jänner 1907, Reichsgesetzblatt. Nr. 17)*. Von Hans Kelsen, Wien, 1907, 219–243.

Die Landtage durchlaufen in Bezug auf den Wahlmodus – zeitlich verschoben – eine ähnliche Entwicklung wie das Abgeordnetenhaus;<sup>35</sup> die Reformen beschränken sich jedoch auf die Senkung des Wahlzensus sowie auf die – bis um etwa 1910 in allen österreichischen Ländern realisierte – Einführung der allgemeinen Wählerklasse. Der entscheidende Schritt von der Interessen- zur Volksvertretung auf Grundlage eines allgemeinen und gleichen Wahlrechts unterbleibt aber. Der Reichsrat als gemeinsame Vertretung von Ländern und Ständen sollte als „Reichsvertretung“ im Rahmen der Gesetzgebung grundsätzlich die Interessen des Gesamtstaats, die Landtage als Landesvertretungen sollten die Interessen der Länder wahren – und zwar die Interessen der jeweiligen Bevölkerung dem Monarchen gegenüber: „Auf solche Art werden die Länder durch den Mund ihrer Vertreter zu Mir sprechen“, stellt die Thronrede<sup>36</sup> anlässlich der Eröffnung der ersten Reichsrats-Session am 1. Mai 1861 fest.

Reichsrat und Landtage unterstehen in Bezug auf ihre Funktionen aber einer „regulativen Tätigkeit“ des Monarchen.<sup>37</sup> Diese äußert sich in der Einberufung, Vertagung und Auflösung des Reichsrates sowie in der dem Kaiser obliegenden Sanktionierung und die Anordnung der Kundmachung dieser Gesetzesbeschlüsse in den Gesetzblättern. Der Monarch kann aufgrund eines Notverordnungsrechts – unter Verantwortung des Gesamtministeriums – ausnahmsweise gesetzliche Verfügungen mit provisorischer Gesetzeskraft auch ohne Zustimmung des Reichsrates treffen und damit den Weg der ordentlichen Gesetzgebung umgehen, was vor allem in der Zeit nationaler Konflikte in Reichsrat und einzelnen Landtagen um 1900 für fast ein Jahrzehnt die Gesetzgebungspraxis prägen wird.<sup>38</sup>

Das Zweikammersystem<sup>39</sup> stellt die beiden Häuser des Reichsrates grundsätzlich gleich; der Schwerpunkt des Gesetzgebungsverfahrens liegt in der Praxis allerdings beim Abgeordnetenhaus. Beide Kammern verfügen über das Recht der Initiative, sie wirken darüber hinaus auch an der Genehmigung von bestimmten Staatsverträgen und bei der Prüfung von kaiserlichen Notverordnungen

<sup>35</sup> Sutter / Bruckmüller, Reichsrat (wie FN 21), 76 ff; Vasilij Melik, Zusammensetzung und Wahlrecht der cisleithanischen Landtage, in: Habsburgermonarchie (wie FN 16), 2. Teilband (Die regionalen Repräsentativkörperschaften), 1311–1353; Schmitz, Landtage (wie FN 16), 41.

<sup>36</sup> Wie FN 28, 1. – Es bestand daher auch ein Verbot einer Kommunikation der Landesvertretungen der verschiedenen Länder untereinander, was sich im Verwaltungsalltag aber als nicht praktikabel erschien, sodass schon 1863 zugunsten einer Kommunikation von Landesausschüssen verschiedener Länder in administrativer Hinsicht von diesem Verbot abgegangen werden musste: Schmitz, Landtag (wie FN 16), 1536 ff.

<sup>37</sup> Max Kulisch, Die rechtliche Stellung der beiden Häuser des österreichischen Reichsrates zur Geschäftsordnung. Eine historisch-dogmatische Studie, Tübingen 1908; Friedrich Tezner, Die Volksvertretung, Wien 1912, 214 ff. – Wilhelm Brauner, Die Funktionen des Reichsrates, in: Österreichs Parlamentarismus (wie FN 21), 121–136 ff. Zu Sanktion und Kundmachung auch Schmitz, Landtage (wie FN 16), 1368 f.

<sup>38</sup> Zum Notverordnungsrecht: Martin Paar, Die Gesetzgebung der österreichischen Monarchie im Spiegelbild der Normen und der staatsrechtlichen Literatur, Diss. iur. Wien 2009, 245 ff; Gernot Hasiba, Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines staatsertreuenden Instrumentes, Wien, 1985.

<sup>39</sup> Brauner, Bicaleralism (wie FN 18), 134 ff; ders., Verfassungsentwicklung (wie FN 16), 221 ff.

mit. Grundsätzlich ist in beiden Häusern bei Abstimmungen eine bloß absolute Mehrheit erforderlich, bei einer Präsenz von mindestens 100 Mitgliedern im Abgeordneten- bzw. von 40 Mitgliedern im Herrenhaus. Nur zur Änderung bestimmter Verfassungsgesetze, nämlich der fünf Staatsgrundgesetze der Verfassung von 1867, ist eine Mehrheit von Zweidrittel der gesetzlich vorgesehenen Mitglieder auf allen Stufen des Gesetzgebungsverfahrens erforderlich, und zwar im Haus der Abgeordneten bei einer Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder.

Für die Beschlüsse der Landtage gelten ähnliche Anforderungen: als Präsenzquorum ist die Anwesenheit der Hälfte, bei Änderungen der Landesordnung aber von drei Viertel der Mandatare erforderlich.<sup>40</sup>

## VI.

Die Gesetzgebungstätigkeit bildet zwar die Hauptfunktion des Reichsrats, sie war aber bei weitem nicht seine einzige:<sup>41</sup> Er besitzt der Regierung gegenüber vor allem eine Reihe von Kontrollrechten. Dazu zählen das Enquete- und das Interpellationsrecht sowie das Resolutionsrecht im Rahmen der Handhabung der Ministerverantwortlichkeit; ferner hat der Reichsrat das Recht, Petitionen über Vermittlung von Abgeordneten entgegen zu nehmen; hinzu kommt die Mitwirkung an Akten von anderen Staatsorganen sowie die Vornahme von Verwaltungsakten.

Bei den Landesvertretungen<sup>42</sup> bilden die Gesetzgebungsfunktion sowie die Handhabung von parlamentarischen Kontrollrechten jeweils nur für das Plenum des Landtags eine Hauptfunktion. Der Landtag selbst sowie vor allem der aus seiner Mitte gewählte Landesausschuss sind aber auch Träger der Selbstverwaltung des Landes, sodass die Legislative in den Ländern signifikant mit der Exekutive verbunden ist – während der Reichsrat keinen entsprechenden Einfluss auf die Staatsverwaltung hat. Der Reichsrat besitzt auch Befugnisse, durch welche er sogar mit Rechtsprechungsfunktionen ausgestattet ist: eine derartige Einbindung kommt seinen beiden Häusern vor allem im Rahmen der Ministerverantwortlichkeit<sup>43</sup> zu, was bei den Landtagen nicht der Fall ist.

<sup>40</sup> Tezner, Volksvertretung (wie FN 37), 680 f.

<sup>41</sup> Allgemein: Paar (wie FN 38); ferner Wilhelm Brauneder, Funktionen des Reichsrats, in: Herbert Schambeck (Hrsg.), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System, Berlin 1986, 121–136; Sutter / Bruckmüller, Reichsrat (wie FN 21), 83 ff, 87, 89 f; Malfér, Einleitung zu Ministerratsprotokolle V/2 (wie FN 23), XX ff; sowie aus zeitgenössischer Sicht Tezner, Volksvertretung (wie FN 37), 355 f, 430 ff.

<sup>42</sup> Schmitz, Landesvertretungen (wie FN 16), 1353 ff, 1361 ff (Einzelheiten zu Regierungsvorlagen, Vorlagen des Landesausschusses oder anderer Ausschüsse des Landtags, Initiativanträgen, Interpellationen einzelner Abgeordneter und Petitionen); ders., Die Landtage von 1861 bis 1918, in: Bruckmüller, Parlamentarismus (wie FN 21), 41 ff. – Aus zeitgenössischer Sicht Jozsef Kleczyński, Autonomie und Selbstverwaltung in der Gegenwart, in: Staatswörterbuch (wie FN 16), Band II, 1. Auf, Wien 1896, 582–586, hier 582 ff (Gesetzgebung), 584 f (Verwaltung), 585 (Kontrollrechte).

<sup>43</sup> Friedrich Lehne, Rechtsschutz im öffentlichen Recht: Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof, in: Adam Wandruszka / Peter Urbanitsch (Hrsg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Band II

Die Landtage sind aber – ebenso wie das Abgeordnetenhaus des Reichsrates – im Rahmen der sogenannten Wahlprüfung<sup>44</sup>, der Feststellung der Rechtmäßigkeit von Wahlakten, zur unmittelbaren Ausübung von judikativen Funktionen berufen und üben damit eine Art von Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts aus. Dies ist in Hinblick auf den Schutz des Wahlrechts als Grundrecht durch das Reichsgericht problematisch und führt um 1880 zu einer Debatte um die Zuordnung der Wahlprüfung.<sup>45</sup> Und dabei wird die Frage aufgeworfen, ob „parlamentarisches Unrecht“ auch auf andere Art entstehen könne.<sup>46</sup>

Möglichkeiten dazu hat man vor allem in Zusammenhang mit Konflikten zwischen Verfassungs- und einfacher Gesetzgebung sowie zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung gesehen.<sup>47</sup> In der Anordnung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung und der Geschäftsordnung des Reichsrats, wonach Beschlüsse über Änderungen der Staatsgrundgesetze von 1867<sup>48</sup> in beiden Häusern des Reichsrats nur mit Zweidrittelmehrheit und im Abgeordnetenhaus auch nur mit qualifiziertem Präsenzquorum von mindestens der Hälfte der Mitglieder gültig gefasst werden konnten, lag vor allem ein Kriterium der formellen Unterscheidung der einfachen Gesetze von den Verfassungsgesetzen, wodurch der Reichsrat gleichsam zum „Competenzgerichtshof“ berufen werde.<sup>49</sup> Rechtsmittel gegen eine solche Entscheidung standen aber nicht zur Verfügung; es existiert lediglich die moralische Gewähr, dass die Majorität des jeweiligen Parlaments sich an den Rahmen der Verfassung halten wird. Die Beschlüsse des Reichsrats – und der Landtage – sind aber „keiner juristisch fixierbaren Kontrolle der Regierung“ unterworfen gewesen – abgesehen davon, dass es den Ministern freistand, dem Monarchen die Ablehnung der Sanktion anzuraten, wenn sie von der Verfassungs-

---

(Verwaltung und Rechtswesen), Wien 1975, 663–715, 666 ff. – Ferner hatten die beiden Häuser des Reichsrates dem Kaiser Dreiervorschläge für die Ernennung der Mitglieder des Reichsgerichts zu erstatten: Dazu Christian Neschwara, Parlament und Verfassungsgerichtsbarkeit in der österreichischen Monarchie, in: *Parliaments Estates & Representation*, Band 25 (2005), 167–182.

<sup>44</sup> Tezner, *Volksvertretung* (wie FN 37), 601 ff; Hans Kelsen, *Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung*, Wien 1907, 147 ff. – Vgl. Jozsef Ruzsoly, *Zur Institutionengeschichte der parlamentarischen Wahlprüfung*, in: ders. (Hrsg.), *Beiträge zur Neueren Verfassungsgeschichte (Ungarn und Europa)*, Budapest 2009, 449–483, 459 f, 467 ff, 473 ff.; Robert Arsenscheck, *Der Kampf um die Wahlfreiheit im Kaiserreich. Zur parlamentarischen Wahlprüfung und politischen Realität der Reichstagswahlen 1871–1914*, Düsseldorf 2003.

<sup>45</sup> Entscheidung des Reichsgerichts vom 24. April 1881, in: Anton Hye (Hrsg.), *Sammlung der Erkenntnisse des Reichsgerichtes*, Teil VI, Wien 1883, 112 ff / Nr. 234. Stenographische Protokolle des Abgeordnetenhaus des Reichsrathes, IX. Session, 157. Session, 14. Oktober 1879, 38 ff.

<sup>46</sup> Georg Jellinek, *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, Wien 1885, 19 f.

<sup>47</sup> Ebda 17 ff, 27 ff.

<sup>48</sup> Wilhelm Brauneder, *Was ist die Verfassung?*, in: Stefan Hammer / u.a. (Hrsg.), *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa. Festschrift für Theo Öhlinger*, Wien 2004, 181–199, 185, 198 ff. Ausgenommen war somit das sog Delegations als cisleithanisches Ausgleichsgesetz (Reichsgesetzblatt 146/1867), dem gleichwohl verfassungsrechtliche Relevanz zukam.

<sup>49</sup> Jellinek (wie FN 46), 19 ff.

widrigkeit eines Beschlusses überzeugt gewesen wären; auch dem Monarchen stand es frei, aus eigener Überzeugung wegen Verfassungswidrigkeit die Sanktion zu verweigern.<sup>50</sup>

Die Idee, dass Verfassungsrecht in einer Hierarchie von Normen über einfachen Gesetzen steht, hat sich damals noch nicht die Bahn gebrochen. Dem Unterschied zwischen Verfassungs- und einfachen Gesetzen ist in der Praxis aber, außer wenn vom Gesetzgeber ein besonderes Quorum vorgeschrieben ist, keine juristische Bedeutung zugekommen; ein verfassungswidrig erzeugtes Gesetz blieb mangels Möglichkeit zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit daher wirksam.<sup>51</sup> Die Zahl der Verfassungsgesetze, welche durch ein erhöhtes Präsenz- oder Konsensquorum vor Eingriffen durch einfache Gesetze geschützt waren, beschränkte sich bloß auf die fünf Staatsgrundgesetze der Verfassung von 1867 sowie auf die Landesordnungen von 1861<sup>52</sup>. Eine Ausnahme bilden lediglich einige Bestimmungen der Reichsratswahlordnung von 1907, welche zwar mit einfacher Mehrheit abgeändert werden konnten, aber die Anwesenheit von mindestens 343 Abgeordneten, also fast Zweidrittel der gesetzlich vorgesehenen 516 Abgeordneten.<sup>53</sup>

Konflikte um die Frage der Verfassungswidrigkeit von Gesetzesvorschlägen sind in der Praxis der Parlamente daher auch nur selten greifbar geworden. Konflikte zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung dagegen lassen sich in einer größeren, und auch wachsenden Zahl von Fällen konstatieren, vor allem in Form von Übergriffen des Reichsrates in die Gesetzgebungsrechte der Länder.<sup>54</sup> Verfassungswidrig erzeugte, aber gehörig kundgemachte Gesetze, sind freilich rechtlich wirksam geblieben, weil es keine Möglichkeiten zu ihrer Aufhebung oder Vernichtung gab. Die Reichsverfassung von 1861 geht von einer Gleichwertigkeit von Reichs- und Landesgesetzgebung aus, so dass sich aus dieser Lage heraus immer wieder Zweifel über die Kompetenz von Reichsrat bzw. den Landtagen ergeben haben, Problembereiche der Kompetenzabgrenzung bildeten die Jus-

---

<sup>50</sup> Ebda 18 f.

<sup>51</sup> Vgl. dazu aus zeitgenössischer Sicht Wenzel Lustkandl, Gesetz, in: Österreichisches Staatswörterbuch, Band II (wie FN 16), 395.

<sup>52</sup> Diese Meinung beherrschte auch die Parlaments-Praxis; 1894 wies der Präsident des Abgeordnetenhauses darauf hin, relevant sei „nicht ..., ob ... ein Gegenstand einen verfassungsrechtlichen Inhalt hat“, sondern „nur ..., ob es sich um die Abänderung eines Gesetzes handelt, ... bezüglich dessen es einer qualifizierten, ... Zweidrittel-Majorität bedarf“: Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des österreichischen Reichsrates, XI. Session, Sitzung am 17. November 1894, 15642.

<sup>53</sup> Vgl. dazu den Kommentar Kelsens zu § 42 Reichsratswahlordnung 1907 bei Strejcek (wie FN 34), 154 f. – Aus zeitgenössischer Sicht außerdem Spiegel, Autonomie (wie FN 16), 428 ff.

<sup>54</sup> Vgl. Jellinek, Verfassungsgerichtshof (wie FN 46), 27–51, besonders 31. – Dazu auch Schmitz, Landtage (wie FN 16), 1543 f.

<sup>54</sup> Paar, Gesetzgebung (wie FN 38), 122 ff. (Verhältnis von Verfassungsrecht und einfachen Gesetzen), 127 ff. (Verhältnis Reichsrecht – Landesrecht); vgl. auch Malfér, Einleitung zu Ministerratsprotokolle V/2 (wie FN 23), XVIII ff.

tizgesetzgebung und Gemeindeangelegenheiten insbesondere sind auch Modifikationen von Reichsgesetzen durch Landesgesetze zu konstatieren.<sup>55</sup>

Klarheit hätte nur die verfassungsrechtliche Festlegung des „aus der Natur des Staates fließenden Satzes, dass im Zweifel die Vermuthung für die Competenz des Reichsrathes streitet“, geschaffen werden können, also durch einen Vorrang von Reichsgesetzen vor Landesgesetzen; etwa in dem Sinn: „Reichsrecht bricht Landesrecht“<sup>56</sup> – was aber eine Verfassungsänderung erfordert hätte, welche im Reichsrat damals nicht zu erzielen gewesen wäre.<sup>57</sup> So bleiben Landesgesetze im Wesen partielle Gesamtstaatsgesetze, die Landesvertretungen sind daher auch nicht Träger einer „eigenen“ Gesetzgebung, sondern sie wirken in Landesangelegenheiten neben dem Reichsrat eigentlich an der Gesamtstaatsgesetzgebung mit; sie geben durch Beschlüsse ihre Zustimmung zum oder sie stellen Anträge auf Erlass von Gesetzen in Landesangelegenheiten durch Organe des Gesamtstaates. Die Frage der Staatsrechtslehre, was es bewirkt, wenn ein einfaches Gesetz einem Verfassungsgesetz widerspricht, hat in der Parlamentspraxis freilich kaum eine Rolle gespielt. Es ist zwar im Reichsrat eine Zunahme von Fällen zu verzeichnen, wo bei einzelnen Vorlagen eine Verfassungswidrigkeit mangels erforderlichen qualifizierten Quorums behauptet wurde, was aber auch bloß für das jeweilige Gesetzgebungsverfahren Bedeutung haben konnte. Der Gedanke, dass dem Verfassungsrecht der Vorrang vor einfachen Gesetzen zukommt, war damals noch kaum entwickelt. Vor dem Hintergrund der Existenz einer einheitlichen gesetzgebenden Gewalt war die Frage – was es bewirkt, wenn ein einfaches Gesetz einem Verfassungsgesetz widerspricht, mit allgemeinen Derogationsregeln zu beantworten, nämlich: *lex posterior derogat priori*; zum gleichen Ergebnis führt auch die *lex sepecialis*-Regel. Die Frage war aber juristisch letztlich bedeutungslos: Solange es keine Verfassungskontrolle gab, blieben verfassungswidrige einfache Gesetze eben wirksam.<sup>58</sup>

Im Gegensatz zur Gleichstellung der Landes- mit der Reichsgesetzgebung ist die Landesverwaltung von der Staatsverwaltung grundsätzlich verschieden. Der Begriff Landesverwaltung<sup>59</sup> betrifft –

<sup>55</sup> Vgl. die Resolution des zur Vorbereitung der Einführung des allgemeinen Wahlrechts im Abgeordnetenhaus eingesetzten Wahlreformausschusses: Anhang zu Beilage 2727 der Stenographischen Protokolle (wie FN 52), XVII. Session, 80a. – Jellinek, Verfassungsgerichtshof (wie FN 46), 35 ff.

<sup>56</sup> Jellinek, Verfassungsgerichtshof (wie FN 46), 31.

<sup>57</sup> Karl Neisser / Otto Neisser (Hrsg.), Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsraths. Ihre Geschichte und ihre praktische Handhabung von 1861 bis 1909, Wien 1909, Band II (Praktische Handhabung), 314 ff; vgl. Brauner, Verfassung (wie FN 48), 191 f.

<sup>58</sup> Die Forderung nach Schaffung eines Verfassungsgerichtshofs als Hüter der Verfassung anstelle der Parlamente konnte erst unter den politisch veränderten Bedingungen der Republik Verwirklichung finden: Siehe dazu vor allem Theo Öhlinger, Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Bernd-Christian Funk, Gerhart Holzinger, Hans Klecatsky, Karl Korinek, Wolfgang Mantl und Peter Pernthaler (Hrsg.), Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag, Wien 2002, 581–600.

<sup>59</sup> Spiegel, Autonomie (wie FN 16), 420 f, 430 f; Kleczyński, Autonomie (wie FN 42), 584 f.

wie schon angedeutet – zum einen die Verwaltung der einzelnen Länder als staatliche Verwaltungsgebiete im Sinn von Hoheitsverwaltung durch Organe des Gesamtstaates; an ihr haben die Landesvertretungen keinen Anteil. Der Begriff Landesverwaltung betrifft aber auch die Selbstverwaltung der Länder durch eigene Organe, welche dabei unter Aufsicht des Staates stehen. In Zusammenhang mit der Handhabung von staatlicher Auftragsverwaltung sind die Landesvertretungen ihrerseits auch in Aufgaben der Hoheitsverwaltung eingebunden. Dadurch tritt in den Ländern immer deutlicher eine Zweigleisigkeit von Hoheits- und Landesselbstverwaltung hervor, was zunehmend reformbedürftig erscheint.<sup>60</sup>

## VII.

Zum Wesen der Länder und ihrer Vertretungen seit 1861<sup>61</sup> ist daher abschließend zu konstatieren: Die Länder sind keine Staaten – sie haben keinen Anteil an der staatlichen Hoheitsgewalt – nämlich keinen Anteil an der Gerichtsbarkeit und auch keinen über Selbstverwaltung hinausgehenden Anteil an der Verwaltung, selbst die Landesgesetzgebung erfordert die Mitwirkung von Organen des Gesamtstaates. Insofern erscheinen die Landesvertretungen als Träger einer dezentralisierten Gesetzgebung formal betrachtet eigentlich sogar selbst als Staats- bzw. Reichsorgane; der Landtag agiert eben nur im Rahmen der Selbstverwaltung als Landesorgan.

Die Länder werden von der damals herrschenden Staatsrechtslehre daher auch als Kommunalverbände – im Verhältnis zu den Orts- und Bezirksgemeinden – allerdings als solche höchster Ordnung charakterisiert und – nur in Hinblick darauf, dass der Staat aus den Ländern hervorgegangen ist – allenfalls als staatsähnliche Gebilde angesehen. Die Landtage als Vertretungen von Gebietskörperschaften gegenüber dem Monarchen bleiben aber bis 1918 bloß Interessenvertretungen, sie rücken nicht wie das Abgeordnetenhaus in den Status von allgemeinen Volksvertretungen auf; ihre Funktionen sind auch weniger auf die Gesetzgebung, als auf die Verwaltung, vor allem Selbstverwaltung fokussiert.<sup>62</sup>

In der Verfassungswirklichkeit zeichnet sich nach 1867 aber – aufgrund einer Generalklausel zugunsten der Landesvertretungen in der Kompetenzverteilung<sup>63</sup> mit dem Reichsrat – eine steigende

---

<sup>60</sup> Zur steigenden Bedeutung der autonomen Landesverwaltung und ihre Verflechtung mit der Hoheitsverwaltung: Siehe Schmitz, Landtage (wie FN 16), 1543 f. Zum Engagement der Landtage in der Gesetzgebung aus zeitgenössischer Sicht Spiegel, Autonomie (wie FN 16), 419 ff.

<sup>61</sup> Simon, Föderalisierung (wie FN 13), 276 ff; Spiegel, Autonomie (wie FN 16), 435 ff.

<sup>62</sup> Zur Dynamisierung der Tätigkeit der Landesvertretungen trugen auch die wirtschaftliche Entwicklung sowie demographische Phänomene (Binnenmigration) bei: Dazu Schmitz, Landtage (wie FN 16), 1541 ff.

<sup>63</sup> Ein Erweiterung der Länderautonomie (im Bereich des Zivil- und Strafrechts) brachte die sogenannten Lex Starzyński: Vgl. dazu die Debatte im Subkomitee des zur Vorbereitung der der Einführung des allgemeinen Wahlrechts im Abgeordnetenhaus eingesetzten Subkomitees des Wahlreformausschusses: Anhang zu Beilage 2727 der Stenographischen Protokolle (wie FN 55), XVII. Session, 556 ff.

Bedeutung der Landesselbstverwaltung als eine der Hoheitsverwaltung gleichgestellte Funktion der Landesvertretungen ab, und damit bahnt sich auch ein Wandel der Länder als Kommunalverbände höchster Ordnung zu Teilstaaten an. Ein Umbau des dezentralisierten Gesamtstaats zu einem Bundesstaat schien seit 1900 realisierbar.<sup>64</sup> Die in dieser Richtung einsetzende Reformdiskussion bringt dazu auch eine Fülle von Ideen, Konzepten und Plänen hervor, welche aber – bedingt durch den mit dem Ausgang des Weltkrieges verbundenen Zerfall der Österreichischen Monarchie – obsolet werden.<sup>65</sup>

Die Entwicklung einer bundesstaatlichen Struktur und die dadurch bewirkte Aufwertung der Landesvertretungen hat sich zwar schon vor 1918 angebahnt; sie wird aber, wie eingangs (I.) erwähnt, erst im Zuge der Staatsgründung<sup>66</sup>, nämlich mit der Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern durch die neuen Organe der Länder in einem ersten Schritt Mitte November 1918 verwirklicht; mit den Wahlen vom Februar 1919 sind die Landtage auch allgemeine Volksvertretungen geworden. Nach dem Scheitern der Anschlussbemühungen werden den Ländern weitere Hoheitsrechte überlassen, sodass 1920 – in Zusammenwirken mit Vertretern der Länder<sup>67</sup> – der Übergang zu einer bundesstaatlichen Struktur eingeleitet werden kann: Die Länder sind nun nicht einem Gesamtstaat unter Zuerkennung einer gewissen Autonomie eingegliedert, sondern stehen dem Bund als selbstständige Gebietskörperschaften gegenüber.<sup>68</sup> Die Kompetenzverteilung bezieht sich nun auch auf Gebietskörperschaften, nämlich auf Bund und Länder, und nicht auf Organe im Gesamtstaat wie vor 1918. Die Landtage sind durch die aus ihrer Mitte gewählten Landesregierungen Träger der Landesselbstverwaltung, und durch ihren Vorsitzenden, den Landeshauptmann, nun in der Regel auch mittelbar auch Träger der Gesamtstaatsverwaltung. Der Übergang zu dieser bundesstaatlichen Konstruktion erfolgt in den Ländern aber – bedingt durch die 1920 offen gebliebenen Kompetenz- und Verwaltungsreformfragen – erst mit der der Verfassungsreform von 1925.<sup>69</sup>

Der qualitative wie quantitative Schwerpunkt der Kompetenzen liegt beim Bund. Der Föderalismus ist daher nur schwach ausgeprägt: Österreich ist als zentralistischer Bundesstaat zu charakterisie-

---

<sup>64</sup> Ebda, 280 ff.

<sup>65</sup> Brauner, Verfassungsentwicklung (wie FN 16), 211 f. – Zu den Verwaltungsreforminitiativen der Regierungen im Jahrzehnt vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges siehe Mathias Görg, Reform der inneren Verwaltung 1868 bis 1918 – Organisatorisch-strukturelle Ansätze für den cisleithanischen Gesamtstaat, Diss. iur. Wien 2006, besonders 119 f, 169 f.

<sup>66</sup> Dazu im Detail Wilhelm Brauner, Deutsch-Österreich 1918 – die Republik entsteht, Wien-München 2000.

<sup>67</sup> Zu den betreffenden Initiativen der Länder, insbesondere zu den Länderkonferenzen in Salzburg und Linz im Februar bzw. April 1920: Neschwara, Entwicklung (wie FN 2), 117 ff.

<sup>68</sup> Brauner, Verfassungsgeschichte (wie FN 14), 192 ff, 207 f, 209.

<sup>69</sup> Klaus Berchtold, Einleitung: Die Verfassungsreform des Jahres 1925, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassungsreform von 1925. Dokumente und Materialien zur Bundes-Verfassungsnovelle (= Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaften 10), Wien 1992, 1–77, besonders 71 ff (zur politischen Bedeutung der Verfassungsreform).

ren<sup>70</sup>, in seiner Konstruktion widerspiegeln sich noch immer die Strukturen des dezentralistischen Einheitsstaates der österreichischen Monarchie; sie werden in der Folge durch Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes sogar noch verstärkt – ein Trend, der auch nach 1945 noch lange Zeit anhält. Die mit „Förderungsprogrammen“ seit 1964 durch die Länder angebahnte Trendwende hat in den 1970- und 1980er Jahren zwar zu einer Aufwertung der Position der Länder im Bundesstaat<sup>71</sup> geführt, die in Verbindung mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union seit 1995 bewirkten Verfassungsänderungen haben jedoch für die Länder aber gravierendere Einbußen bewirkt als sie davor mit den „Föderalismus-Novellen“ (1974, 1983, 1984 und 1988) an Kompetenzen gewonnen haben, sodass die Länder auf dem Weg in die Zukunft wohl neuerlich Lebenskraft und Beharrungsvermögen unter Beweis zu stellen haben werden.

**Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edtstadler:** Herzlichen Dank für Ihre sehr interessanten Darstellungen. Es geht vor allem um die Herstellung der Zusammenhänge. Rein historische Fakten wären zu wenig. Auch die Wirkungsgeschichte ist sehr bedeutsam, um vielleicht auch die Gegenwart besser zu verstehen.

Wir haben rein theoretisch die Möglichkeit jetzt, Fragen zu stellen oder Ergänzungen zu machen. Ich könnte mir vorstellen, dass sich der Diskussionsbedarf aber mehr auf die rechtstheoretischen und rechtspolitischen Fragen konzentriert. Wir wollen die gewonnene Zeit nützen. Ich würde vorschlagen, dass wir die Pause statt einer halben Stunde auf 20 Minuten verkürzen – es ist alles angerichtet. Es besteht dabei die Möglichkeit zu kommunizieren, miteinander zu kommunizieren. Ich bitte, dass wir wirklich um zehn vor elf wieder fortsetzen. Denn die Gefahr ist, dass am Ende das Interesse nachlässt oder der eine oder der andere zum Zug laufen will und so können wir allen Referenten die gleiche Aufmerksamkeit schenken. Wenn sich dagegen kein Widerspruch erhebt, dann darf ich diesen Teil schließen. Das ist der Fall. Und wir gehen in die Kaffeepause und sehen uns um zehn vor elf hier wieder.

**Pause von 10:30 bis 11:00 Uhr**

---

<sup>70</sup> Vgl. Anna Gamper, Österreich – Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.) Jahrbuch des Föderalismus 2000 (Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa), Baden-Baden 2000, 251–265.

<sup>71</sup> Neschwara, Entwicklung (wie FN 3), 190 ff.

## **Verfassungstheoretische und verfassungspolitische Abteilung**

### **Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Landtagsdirektor Vorarlberg:**

Wir gelangen von der Vergangenheit in die Gegenwart, behandeln verfassungstheoretische und verfassungspolitische Fragen. Ich darf als ersten Referenten in diesem Modul Herrn Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger begrüßen. Er wird über den Bundesstaat im Zeitalter der europäischen Integration referieren. Professor Öhlinger ist eine der maßgeblichen Gestalten des Verfassungslebens in Österreich. Er hat unzählige Publikation zu verfassungspolitischen, verfassungsrechtlichen, verfassungstheoretischen Fragen vorgelegt. Ich freue mich auch, dass unter den 111 Bänden, die in der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus erschienen sind, bereits das zweite von Professor Öhlinger verfasst war – 1975 „Der Bundesstaat zwischen reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität“.

Was die Rolle von Professor Öhlinger betrifft, so wird man darauf auch immer wieder zurückgeworfen, wenn man so wie ich an der Universität prüfen darf, dann fragen die Studenten was aus dem Öhlinger geprüft wird. Und wenn man über den Öhlinger hinausgeht, dann wird man darauf hingewiesen, dass das so oder nicht in dieser Ausführlichkeit wie gewünscht im Öhlinger steht. Und er ist also sozusagen das verfassungsrechtliche Maß aller Dinge für die Prüfer und ich darf nun Herrn Professor Öhlinger bitten, mit seinen Ausführungen zu beginnen.

### **em. o. Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger, Universität Wien: „Der Bundesstaat im Zeitalter der europäischen Integration“**

#### **1. Bundesstaatlichkeit in der EU**

Ich bin eingeladen worden, zum Bundesstaat in der Europäischen Union zu sprechen. Im Sinn der Gesamthematik dieses Symposiums möchte ich mich auf die *Landtage* konzentrieren.

Österreich ist der Europäischen Union als ein Bundesstaat beigetreten. Dass eine Bundesstaatlichkeit mit einer Mitgliedschaft in der EU vereinbar ist, belegt nicht nur das Gründungsmitglied Deutschland. Es zeigt sich dies auch daran, dass sich ein weiteres Gründungsmitglied, nämlich Belgien, erst während dieser Mitgliedschaft aus einem Zentralstaat in einen Bundesstaat umgewandelt hat und sich andere Mitgliedstaaten während dieser Zeit in signifikanter Weise regionalisierten, wie Spanien, Großbritannien oder auch Italien. Tatsächlich besitzt die Provinz Bozen heute

dem Umfang nach mehr Autonomie als das „selbständige Land“<sup>1</sup> Tirol.<sup>2</sup> Bundesstaatlichkeit hat also in der EU durchaus ihren Platz. Mehr noch: Man kann durchaus von einem *Trend zum Ausbau föderaler Strukturen in der EU* sprechen.<sup>3</sup>

Das österreichische Beispiel deutet freilich in eine andere Richtung. Seit Jahren wird der Satz wiedergekäut, dass es seit dem EU-Beitritt in Österreich drei Ebenen der Gesetzgebung gebe und eine davon zu viel sei. Diese Behauptung richtet sich ausschließlich gegen die Landesgesetzgebung. Von allen verfassungsrechtlichen Grundprinzipien, die durch den EU-Beitritt modifiziert wurden und die daher eine Volksabstimmung über diesen Beitritt erforderlich machten, wurde das bundesstaatliche Prinzip im Ergebnis am stärksten betroffen. Die republikanische Staatsform blieb durch diesen Beitritt völlig unberührt; Demokratie und Rechtsstaat wurden dadurch zwar verändert, aber nicht in ihrem Kern in Frage gestellt. Bezüglich der Bundesstaatlichkeit ist aber Letzteres der Fall. Demokratie, Republik und Rechtsstaat sind alternativlose Verfassungsprinzipien, auf den Bundesstaat trifft dies nicht zu; zu ihm ist eine Alternative nicht nur denkbar, sie steht als eine gelegentlich artikuliert Forderung auch bereits im Raum der öffentlichen Debatte.

Diese Situation erinnert an jene, die zu Beginn der Republik bestand. Damals gab es einen Konsens aller relevanten politischen Kräfte über die demokratische Republik (der bald wieder brüchig wurde, aber darum geht es hier nicht) und der Rechtsstaat stand von vornherein außer Diskussion. Der Bundesstaat bildete dagegen eine, ja die zentrale Streitfrage zwischen den in der konstituierenden Nationalversammlung vertretenen politischen Parteien. Das Ergebnis war ein Kompromiss: der „zentralistischste aller Bundesstaaten“<sup>4</sup>, ein Paradoxon, mit dem weder die Zentralisten noch die Föderalisten wirklich glücklich waren, mit dem wir aber zu leben gelernt hatten.<sup>5</sup>

In der EU sind die Schwächen dieses Kompromisses offensichtlich wieder virulent geworden.

## **2. Die Problematik der Kompetenzverteilung**

Eine dieser Schwächen ist die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern, speziell die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen. Sie ist sehr bundeslastig und sie ist außerdem

<sup>1</sup> Siehe Art 2 Abs 2 B-VG.

<sup>2</sup> Siehe dazu *Pernthaler*, Die Identität Tirols in Europa, 2007, 41 ff.

<sup>3</sup> Vgl dazu *Gamper*, Dezentralisation als Element „gemeineuropäischer“ Verfassungsstaatlichkeit, Jahrbuch des Föderalismus 2007, 42, insbes 49 ff.

<sup>4</sup> *Bußjäger*, Der „zentralistischste aller Bundesstaaten“ als (Lehr)Beispiel für Europa? – Der Fall Österreich, in: *Piazzolo/Weber* (Hg), Föderalismus, 2004, 128; vgl auch *Gamper*, Österreich - Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates, in: Jahrbuch des Föderalismus 2000, 251.

<sup>5</sup> Treffend *Wiederin*, Bund und Länder: Tut jeder, was er kann, und kann jeder, was er muss?, in: *Steger* (Hg), Baustelle Bundesstaat, 2007, 23 (24 f); vgl auch *Bußjäger*, Der Bundesstaat Österreich – auf starken Ländern Zukunft bauen?, in: *Schausberger* (Hg), Regionalisierung, 2010, 22 (27).

extrem zersplittert, starr und kompliziert. Sie enthält zwar eine Generalklausel zugunsten der Länder (Art 15 B-VG), aber dem Bund sind tatsächlich so viele Kompetenzen übertragen worden, dass den Ländern letztlich nur sehr bescheidene Reste verblieben sind, die jeweils eng mit Kompetenzen des Bundes verschränkt sind. Für die Länder bedeutet dies, dass sie nur geringe eigenständige Gestaltungsspielräume, Gestaltungsmöglichkeiten von politischem Gewicht, besitzen, dass sie aber andererseits über eine erhebliche *Vetomacht* verfügen. Genau das prägt heute das Bild der Länder in der öffentlichen Meinung: Sie gelten nicht als Motoren, sondern als Bremser oder Blockierer notwendiger Reformen (auch wenn ich die verzerrte Optik der sogenannten Wiener Qualitätsblätter<sup>6</sup> nicht verkenne).

Dass diese Kompetenzverteilung auch ein Problem für die Umsetzung des EU-Rechts darstellt, ist allgemein bekannt. Europäische Rechtsetzung orientiert sich nicht an der innerösterreichischen Kompetenzverteilung, sondern liegt vielfach quer zu ihr und erfordert dann ein Bundesgesetz und neun Landesgesetze. Das Problem liegt dabei weniger in diesem quantitativen Faktor, sondern darin, dass die Zuständigkeiten manchmal so verzahnt sind, dass sie eine in sich geschlossene und konsistente Umsetzung auf Seiten sowohl des Bundes als auch der Länder gar nicht zulassen, oder nicht klar ist, wer in welchem Umfang zur Umsetzung zuständig ist.<sup>7</sup>

Es gab und gibt immer wieder die Forderung nach klar voneinander abgegrenzten und abgerundeten Kompetenzfeldern, auch auf Seiten der Länder. (Auf Bundesebene bestehen sie ohnehin überall dort, wo eben nicht Residualkompetenzen der Länder dazwischengeschaltet sind.) Im Perchtoldsdorfer Paktum von 1992<sup>8</sup> hatte man sich darüber auch schon im Prinzip politisch geeinigt. Punkt 1.b.dieser Vereinbarung lautete: „Es sind geschlossene und abgerundete Kompetenz- und damit Verantwortungsbereiche des Bundes und der Länder zu schaffen“. Und weiter: „Bestehende Kompetenzersplitterungen (...) sind zu beseitigen.“ Es war vorhersehbar, dass jene Regierungsvorlage einer B-VGNovelle, mit der diese politische Vereinbarung umgesetzt werden sollte<sup>9</sup>, sich in diesem Punkt auf Minima beschränkte und sogar neue Kompetenzteilungen vorsah, die die bestehende Kompetenzersplitterung noch verstärkt hätte.<sup>10</sup> Dieser erste Anlauf zu einer größeren Bundesstaatsreform ist aber bekanntlich am Veto der Landeshauptleute in letzter Minute gescheitert.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Dazu auch *Dachs*, Neue Bundesstaatlichkeit im Spannungsfeld zwischen B-VG, Realverfassung und Utopie, in: Steger (Hg), Baustelle Bundesstaat, 2007, 57 (58).

<sup>7</sup> Zu einem Beispiel aus jüngster Zeit (EVTZ-Verordnung) siehe den 34. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2009), 35 ff, sowie *Pürgy*, Entwicklungen im Landesrecht 2009, Jahrbuch öffentliches Recht 2010, 439 (443 f).

<sup>8</sup> Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates, abgedruckt in 17. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1992), Wien 1993, 199 ff.

<sup>9</sup> 1706 BlgNR 18. GP, damit identisch 14 BlgNR 19. GP sowie 14 BlgNR 20. GP.

<sup>10</sup> Siehe den 19. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1994), 11.

<sup>11</sup> Näher *Öhlinger*, Das Scheitern der Bundesstaatsreform, ÖJP 1994, 543 ff.

### **3. Von einer Verfassung vorauszusetzende Bedingungen einer funktionierenden Bundesstaatlichkeit**

Abgerundete Gesetzgebungskompetenzen und geschlossene Verantwortungsbereiche der Länder sind ein illusionäres Ziel, ein Mythos oder ein Yeti, wie das *Bußjäger* bezeichnet hat.<sup>12</sup> Es fehlt in Österreich an dem dafür notwendigen Verständnis des Wertes differenzierter Regelungen. Das ist inzwischen auch empirisch belegt.<sup>13</sup> Wer am Österreich-Konvent teilnahm oder ihn auch nur von außen mit einiger Aufmerksamkeit verfolgte, weiß, dass alle dort eingeladenen zivilgesellschaftlichen Organisationen, soweit sie zu Kompetenzfragen Stellung nahmen, für ihren Bereich einheitliche bundesgesetzliche Regelungen verlangten. Unverständnis wurde artikuliert an:

- unterschiedlichen Jugendschutzregelungen,
- unterschiedlichen Schutzfristen für Murmeltiere,
- abweichenden Servitutsbestimmungen beim Fischfang,
- ungleichen Balkongitterabgrenzungen im Baurecht usw.

Einheitlichkeit einer Regelung gilt in Österreich schon für sich als ein hinreichendes Qualitätsmerkmal, für das man selbst den Rückbau „besserer“ regionaler Regelungen in Kauf nimmt. Dass ein Wettbewerb zwischen den Ländern um die beste Lösung eine Qualitätssteigerung gesetzlicher Regelungen bewirken könnte,<sup>14</sup> stößt auf ein allgemeines Unverständnis. Es ist dies ein Faktum, das man bedauern, aber das man nicht ignorieren kann.

Dem steht allerdings die ebenfalls empirisch belegte Tatsache gegenüber, dass die Österreicher den Verwaltungen der Länder – und noch mehr jenen der Gemeinden – mehr Vertrauen entgegenbringen als jener des Bundes.<sup>15</sup> Auf einer noch tiefer verankerten, emotionalen Schicht identifizieren sich die Österreicher sehr stark mit ihrem jeweiligen Bundesland.<sup>16</sup> Ich meine, dass man das nicht als bloße Folklore abtun kann, sondern dass dies eine ideelle Ressource der Staatsbejahung und damit ein soziales Kapital darstellt, auf das zu verzichten für den Gesamtstaat Österreich eine nicht zu verantwortende Verschwendung wäre. Es geht hier – in Abwandlung des bekannten Bö-

<sup>12</sup> *Bußjäger*, Homogenität und Differenz. Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich, 2006, 115.

<sup>13</sup> Vgl. *Bußjäger/Seeber*, Zwischen Föderalismus und Unitarismus – das föderalistische Bewusstsein der Österreicherinnen und Österreicher nach der Föderalismusumfrage 2009, in: *Bußjäger/Karlhofer/Pallaver* (Hg), Föderalistisches Bewusstsein in Österreich, 2010, 27 (42 ff, 47).

<sup>14</sup> Vgl. dazu *Bußjäger*, Die Landesgesetzgebung als Entdeckungsverfahren – Skizzen zu Erkenntnistheorie des Föderalismus, FS Charlotte Havranek, 2007, 22. Erfolgreiche Beispiele einer solchen Gesetzgebung gäbe es durchaus, zB die Entwicklung der Landesrechnungshöfe.

<sup>15</sup> *Bußjäger/Seeber* (FN 13), 37 f.

<sup>16</sup> Vgl. *Pelinka*, Föderalismus für das 21. Jahrhundert, in: Steger (Hg), Baustelle Bundesstaat, 2007, 119 (125 f, 150); *Pallaver/Karlhofer*, Raum, Föderalismus und Politik – Zur regionalen Identitätsbildung in Österreich, in: *Bußjäger/Karlhofer/Pallaver* (Hg), Föderalistisches Bewusstsein in Österreich, 2010, 1 (17).

ckenförde-Theorems<sup>17</sup> und unter dem spezifischen Aspekt der Bundesstaatlichkeit – um jene Bedingungen ihrer Funktionsfähigkeit, die eine Verfassung voraussetzt, die sie aber nicht selbst herstellen kann. Jede Reform der föderalen Staatsstrukturen muss sich, um erfolgreich zu sein, an diesen soziologischen Voraussetzungen orientieren.

#### **4. Die Reform der Kompetenzverteilung: das Drei-Säulen-Modell**

Dass der Föderalismus in Österreich reformbedürftig ist, steht im Prinzip seit Langem außer Streit. Uneinigkeit besteht allerdings über die Richtung und die Wege einer solchen Reform.

Ein besonderer Schwachpunkt ist, wie schon gesagt, die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Im Österreich-Konvent wurde ein Konzept einer strukturellen Neuordnung der Kompetenzverteilung entwickelt, das ich deshalb in Erinnerung rufen möchte, weil es zum einen die Grenze markiert, bis zu der alle bisherigen Reformbemühungen gelangt sind (hinter der man daher nicht zurückbleiben sollte), aber auch deshalb, weil es nach wie vor oft missverstanden wird. Es ist dies das „Drei-Säulen-Modell“. Die drei Säulen bestehen aus je einem Katalog exklusiver Kompetenzen sowohl des Bundes als auch der Länder sowie einem dritten Bereich *geteilter Zuständigkeiten*, der die eigentliche Innovation dieses Modells bildet. In diesem Bereich soll der Bund, kurz zusammengefasst, Gesetze mit variablen Umfang und variabler Intensität erlassen können. Der Bund soll also eine der hier angesiedelten Materien soweit und so genau regeln können, als dies rechtspolitisch erforderlich erscheint. Soweit der Bund diese seine Zuständigkeit nicht in Anspruch nimmt, bleibt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. Je nachdem können also die Länder die einschlägige Materie umfassend oder bloß ergänzend oder ausführend gesetzlich regeln. Der Bundesgesetzgeber ist in dieser „Säule“ nicht an das Determinierungsgebot des Legalitätsprinzips gebunden; mangelt es einer seiner Regelungen an der danach erforderlichen Bestimmtheit, hätte der Landesgesetzgeber entsprechende Ausführungsbestimmungen zu schaffen. Bei der Feststellung, inwieweit ein Bedarf nach einer bundesgesetzlichen Regelung besteht, sollen Bund und Länder zusammenwirken.

Im Konvent konnte man sich weitgehend über das abstrakte Modell einigen, nicht aber auch über die Inhalte der drei „Säulen“, dh über die Zuordnung der einzelnen Materien zu einer der drei Säulen. In jener Expertengruppe des Bundeskanzleramtes, die von der Regierung Gusenbauer/Molterer zur Umsetzung der Ergebnisse des Konvents eingerichtet wurde, konnte man auch über diesen Punkt einen weitgehenden, wenn auch nicht vollständigen Konsens erzielen und kam so durchaus einen bedeutsamen Schritt weiter. Offen blieb auch in dieser Expertengruppe der „*Mechanismus der dritten Säule*“, dh die Art und Weise, wie Bund und Länder in der Feststellung des

<sup>17</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, 1976, 60.

rechtspolitischen Bedarfs an einer einheitlichen bundesgesetzlichen Regelung zusammenwirken sollen. Immerhin hat die Arbeitsgruppe ein aus zwei austauschbaren Elementen bestehendes Verfahren legislativ ausformuliert<sup>18</sup>: Als Vertretungsorgan der Länder wurde alternativ der bestehende Bundesrat oder ein – auch als "Bundesrat" bezeichnetes – Gremium vorgeschlagen, das sich aus den Landeshauptmännern bzw Landeshauptfrauen, den Landtagspräsidenten bzw -präsidentinnen und je einem von der jeweiligen zweitgrößten Landtagsfraktion nominierten Landtagsmitglied zusammensetzt, also eine Art erweiterter Landeshauptleutekonferenz, aber mit einem starken parlamentarischen Einschlag.<sup>19</sup> Dem Bundesrat in der alten oder der neuen Gestalt sollte entweder ein *absolutes Veto* gegen einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates zukommen oder aber ein *Einspruchsrecht*, das der Nationalrat nur mit Zweidrittelmehrheit überwinden könnte. Damit wäre im Übrigen auch noch einem anderen alten Reformanliegen Genüge geleistet worden, nämlich der *Reform des Bundesrates*, jedenfalls in funktioneller, nach der zweiten Variante auch in organisatorischer Hinsicht.

Dieser neue (in Ansätzen freilich schon derzeit im B-VG, nämlich in den Bedarfsgesetzgebungskompetenzen des Bundes enthaltene<sup>20</sup>) Typus der "dritten Säule" ist an der Struktur der Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten<sup>21</sup> orientiert. Mit ihm würde auch die gleichfalls der EU entlehnte Idee der *Subsidiarität* in die österreichische Bundesverfassung Eingang finden. (Nach der geltenden Kompetenzverteilung fragen wir nicht, auf welcher Ebene eine bestimmte Regelung sinnvoller Weise ergehen soll, sondern wer nach der historischen Rechtslage – Stichwort: „Versteinerungstheorie“! – dafür zuständig ist.) Der Sinn des Drei-Säulenmodells ist es, dem Bund die Möglichkeit zu geben, für jene *regulatorische Einheitlichkeit* zu sorgen, für die in Österreich offensichtlich ein hoher gesellschaftlicher Bedarf besteht, auf der anderen Seite aber den Ländern jenen *Spielraum einer regional differenzierten Ausgestaltung* offen zu lassen, der die Essenz ihrer oft beschworenen „Bürgernähe“ ausmacht.<sup>22</sup> Er trägt also dem gegebenen Homogenitätsbedürfnis ebenso Rechnung wie dem Potenzial bundesstaatlicher Verfassungsstrukturen zu differenzierter Politik nach Maßgabe regional differenzierter Problemlagen. Und er würde außerdem jenes Moment der *Flexibilität* in die Kompetenzverteilung hineinbringen, die den heute sich immer rascher ändernden und komplexer werdenden Aufgaben des Staates im Allgemeinen und dem Er-

<sup>18</sup> Zu den Details siehe den Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt, 168/ME 23. GP.

<sup>19</sup> Jedem Land sollte aber nach diesem Entwurf nur eine Stimme zukommen, die innerhalb der drei Mitglieder mehrheitlich festzulegen wäre. Das Gremium selbst sollte mit einfacher Mehrheit entscheiden.

<sup>20</sup> Parallelen bestehen auch zum Kompetenztypus des Art 12 B-VG; dazu schon *Öhlinger*, Bundesstaatsreform und Europäische Integration, in: Pernthaler (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus, 1997, 43 (52 ff); jüngst *Wallnöfer*, Bundesstaatlicher Wert und Unwert des Art 12 B-VG am Beispiel des Elektrizitätsrechts, FS Korinek, 2010, 287, insbes 308 f.

<sup>21</sup> Dazu *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht<sup>3</sup>, 2006, 25 f.

<sup>22</sup> Siehe *Bußjäger*, Wieviel und welchen Staat braucht Österreich im 21. Jahrhundert?, in: Brix/Nautz/Poier (Hrsg), Die österreichische Verfassungsdiskussion und die Zivilgesellschaft, 2006, 59 (70).

fordernis einer Anpassung des staatlichen Rechts an das EU-Recht im Besonderen entspräche, und dem die bestehende, von der „Versteinerungstheorie“ geprägte Kompetenzordnung nicht Rechnung trägt. Um diese Erwartung zu erfüllen, setzt dieses Modell allerdings ein Denken nicht in starren *Zuständigkeiten*, sondern in *Aufgaben* voraus und würde insofern ein doch recht radikales Umdenken erfordern.

Anmerken möchte ich, dass dieses Modell auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum durchwegs eine positive Aufnahme gefunden hat.<sup>23</sup>

### **5. Die Zukunft der Landtage**

Das Drei-Säulenmodell bedeutet – das lässt sich nicht verkennen – eine weitere Einschränkung der eigenständigen Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Kompensiert würde dieser Kompetenzverlust durch eine verstärkte Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung in der „dritten Säule“<sup>24</sup>, die weit über die bisherigen Mitwirkungsrechte des Bundesrates hinausgeht, aber auch in Zukunft dem Bundesrat, in welcher Zusammensetzung auch immer<sup>25</sup>, zukommen würde. Eine weitere Kompensation könnte in einer *Ausweitung der autonomen Verwaltungskompetenzen der Länder* bestehen. Es war mE ein Fehler des Österreich-Konvents, die im Perchtoldsdorfer Paktum vereinbarte und auch bereits in der zuvor angesprochenen RV<sup>26</sup> enthaltene *Umwandlung der mittelbaren Bundesverwaltung in eine autonome Landesvollziehung* wieder rückgängig zu machen. Nun will ich gar nicht bestreiten, dass die mittelbarte Bundesverwaltung in manchen Bereichen durchaus angemessen und sinnvoll ist – dies auch aus der Sicht der Länder, nämlich als Alternative zu eigenen Bundesbehörden. Vieles aus dem Bereich der heutigen mittelbaren Bundesverwaltung ließe sich aber von den Ländern ohne weiteres autonom besorgen. Zu korrigieren wären allerdings die in jener RV vorgesehenen intensiven Aufsichtsbefugnisse des Bundes, die geradezu auf eine Doppelgleisigkeit der Verwaltung hinausliefen.<sup>27</sup>

Das Drei-Säulen-Modell in Verbindung mit einer solchen Ausweitung der autonomen Verwaltungskompetenzen der Länder würde den Bundesrat sowie die Landesregierungen stärken. Offen bleibt damit aber die Frage, welche Rolle dann den Landtagen noch verbliebe.

<sup>23</sup> Siehe etwa *Pöschl*, Die Zukunft der Verfassung, 2010, 56; *N. Raschauer/Schilchegger*, Optionen einer Kompetenzrechtsreform, FS Klecatsky, 2010, 569 (578 ff); *Pürgy*, Die Länder als Bundesgesetzgeber? FS Korinek, 2010, 261 (284 f). Skeptisch noch *Weber*, Möglichkeiten und Grenzen der Reform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung vor dem Hintergrund der Bemühungen um einen Vertrag über die europäische Verfassung, FS Schäffer, 2006, 923.

<sup>24</sup> Dem kommt auch unter dem Aspekt des Art 44 Abs 3 B-VG, dh einer möglichen Gesamtänderung der Bundesverfassung, zentrale Bedeutung zu; siehe dazu *Gamper*, Aktuelle Herausforderungen an ein „bewegliches System“ der österreichischen Bundesverfassung, 2008, 36 ff.

<sup>25</sup> Siehe zuvor bei FN 19.

<sup>26</sup> Siehe FN 9.

<sup>27</sup> Vgl *Raschauer/Schilchegger* (FN 23), 576.

### a. Gesetzgebung und Kontrolle der Vollziehung

Die Landtage gehören schon heute nicht zu den Machtzentren im österreichischen Verfassungsgefüge. Es liegt dies auch, aber gewiss nicht nur an den bescheidenen Kompetenzen der Länder zur Gesetzgebung, die auszuüben nach Art 95 B-VG die zentrale Funktion eines Landtages ist. Hinzu kommt, dass schon heute auf der Landesebene ein *Übergewicht der Vollziehungskompetenzen* besteht, sei es im eigenen Wirkungsbereich, sei es im übertragenen Wirkungsbereich der *mittelbaren Bundesverwaltung*. Was Letztere betrifft, so kommt den Landtagen bei strikter Auslegung der Bundesverfassung nicht einmal eine Kontrollbefugnis zu.<sup>28</sup>

In allen parlamentarischen Regierungssystemen hat sich, entgegen der Idee, dass das Parlament das oberste Organ ist und die Regierung nur eine Art Vollzugsausschuss des Parlamentes sein soll, eine faktische Dominanz der Exekutive entwickelt, wofür es verschiedene Gründe gibt. In den österreichischen Bundesländern ist aber diese Dominanz besonders ausgeprägt, und das hat, wie eben angedeutet, hausgemachte Gründe. Im Ergebnis ist es jedenfalls die Spitze der Landesexekutive, der Landeshauptmann oder die Landeshauptfrau, die das jeweilige Land in jeder Hinsicht „repräsentiert“, und dem Landtag kommt daneben nur eine sehr bescheidene Rolle zu.

Bei einer weiteren Reduktion der Gesetzgebungskompetenzen der Länder lässt sich daher der Frage nicht ausweichen, *welche Existenzberechtigung den Landtagen dann überhaupt noch zukommt*. Verfassungstheoretisch lässt sich diese Frage zwar einfach beantworten: Sie sind unverzichtbar, solange die Länder noch irgendwelche, und sei es noch so bescheidene, Gesetzgebungskompetenzen besitzen. Denn der Gesetzesbegriff setzt nach dem verfassungsrechtlichen Grundprinzip der parlamentarischen Demokratie eine demokratische Erzeugung durch Volksvertreter voraus. Dieses Argument bleibt freilich ebenso dürftig wie der Umfang dieser Kompetenzen.

Den Landtagen kommt auch noch eine zweite typische parlamentarische Funktion zu, nämlich die *Kontrolle der Vollziehung*. Diese würde in gleichem Maß an Gewicht gewinnen, in dem der autonome Vollzugsbereich der Länder gestärkt wird, wozu mE, wie schon gesagt, eine partielle Umwandlung der mittelbaren Bundesverwaltung in eine autonome Landesverwaltung gehören sollte. Diese Kontrollaufgabe ist in den Landesverfassungen unterschiedlich geregelt, wäre aber insgesamt durchaus noch ausbaufähig. Ich zitiere *Joseph Marko* und *Klaus Poier*, die vor einem halben Jahr-

<sup>28</sup> Vgl. *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht Bd 2, 1998, Rz 24.012; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht, 2004, 378; ferner die Diskussion in: *Pernthaler/Schreiner* (Hg), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder, 2000, 182 ff. Siehe dazu auch die differenzierten Ausführungen von *Leitl-Staudinger* in diesem Band.

zehnt die These vertreten<sup>29</sup>, dass trotz verschiedener Reformen „der Kontrollstandard aller Bundesländer nach wie vor nicht einem modernen, den parteienstaatlichen Verhältnissen angepassten Standard in einem parlamentarischen Regierungssystem entspricht“. Daran hat sich in den vergangenen fünf Jahren offensichtlich nichts Entscheidendes geändert.<sup>30</sup>

### **b. Mitwirkung an der Vollziehung: nicht nur Kontrolle, sondern Controlling**

Ein Ausbau der parlamentarischen Kontrollrechte ist *eine* Zukunftsperspektive der Landtage. Man sollte aber mE noch einen Schritt weiter gehen und den Landtagen über eine bloße ex-post-Kontrolle hinaus auch eine stärkere *aktive Rolle in der Vollziehung des Landes* einräumen, und zwar weit über jene Ansätze hinaus, die es schon heute in den Landesverfassungen gibt. Um es schlagwortartig zu formulieren: Nicht nur *Kontrolle*, sondern auch *Controlling* sollte eine Aufgabe der Landtage sein.<sup>31</sup>

Ein ganz wesentlicher Bereich der Aktivitäten der Länder erfolgt heute in privatrechtlicher (in dem weiten Sinn von nicht-hoheitlicher) Form<sup>32</sup>, sei es unmittelbar durch die Organe der Landesverwaltung, sei es mittelbar durch ausgegliederte Unternehmen. Diese "*Privatwirtschaftsverwaltung*" ist zum einen gemäß Art 17 B-VG nicht an die Kompetenzverteilung gebunden und ermöglicht überhaupt nur deshalb eine geschlossene, in sich konsistente Politik der Länder auf vielen Gebieten. Mit *Peter Bußjäger* kann man beispielsweise darauf verweisen, dass ein *öffentlicher Personenverkehr* ohne die beträchtlichen Mittel von Seiten der Länder, obgleich nicht in ihre Zuständigkeit fallend, praktisch nicht vorhanden wäre.<sup>33</sup> Ein anderes Beispiel bildet das Engagement der Länder auf dem Gebiet der *Fachhochschulen*, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung eine ausschließliche Angelegenheit des Bundes sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Vollziehung wären; ohne dieses Engagement der Länder wäre die österreichische Hochschullandschaft um einiges ärmer.<sup>34</sup> Es sind dies nur zwei Beispiele jener „*zunehmend unersetzlichen Funktion der dezentralen Lebensqualitätssicherung*“, die nach einer prägnanten Formulierung des Salzburger

<sup>29</sup> *Marko/Poier*, Die Verfassungssysteme der Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie, in: Dachs ua (Hg), Politik in Österreich. Das Handbuch, 2006, 943 (947).

<sup>30</sup> Siehe auch dazu den Beitrag von *Leitl-Staudinger* in diesem Band.

<sup>31</sup> Ähnlich schon *Pernthaler*, Landesparlamente im Trend des europäischen Vollzugsföderalismus, in: *Pernthaler/Schreiner* (Hg), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder, 2000, 99 (107 f).

<sup>32</sup> Siehe *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht (FN 28), 600 f.

<sup>33</sup> *Bußjäger*, Landtag und Landesregierung, in: *Bußjäger/Karlhofer/Pallaver* (Hg), Vorarlbergs politische Landschaft, 2010, 47 (68).

<sup>34</sup> Dazu *Poier*, Idee und Entwicklung der österreichischen „Fachhochschulen“ im europäischen Kontext, in: *Mantl* (Hg), Phänomenologie des europäischen Wissenschaftssystems, 2010, 231 (249).

Rechtsprofessors und früheren Landtagsabgeordneten *Klaus Firlei*<sup>35</sup> heute die zentrale Funktion der Regionen in Europa bildet und die in anderen EU-Staaten zu der von mir eingangs angesprochenen Aufwertung dezentraler staatlicher Strukturen geführt hat – aber eben nicht auch in Österreich.

Die Privatwirtschaftsverwaltung (in dem, wie gesagt, weiten Sinn jeder nicht-hoheitlichen Verwaltung) unterliegt nicht nur nicht der bundesverfassungsgesetzlichen Kompetenzverteilung, sondern auch nicht dem Legalitätsprinzip. Sie ist schon aus diesem verfassungsrechtlichen Grund einer parlamentarischen Einflussnahme durch das Instrument des Gesetzes zwar nicht zwingend entzogen, aber jedenfalls nicht zwingend unterworfen: Sie darf, muss aber nicht gesetzlich geregelt werden. Es handelt sich dabei allerdings um Aktivitäten, die sich auch in entscheidungstheoretischer Sicht dem Schema Gesetzgebung/Vollziehung weitgehend entziehen. Die Inhalte nicht-hoheitlich besorgter Aufgaben lassen sich vielfach nur final programmieren, das heißt mit sehr allgemeinen, als solche kaum strittigen, aber inhaltsleeren Begriffen.<sup>36</sup> Auch deshalb läuft das privatrechtsförmige Engagement der Länder weitgehend an den Landtagen vorbei. Die heutigen Aufgabenstellungen der Regionen erfordern „ein anderes Steuerungsinstrumentarium, als es dem klassischen Verfassungsstaat eigen war und ist.“ Denn: „Das Modell der Gewaltentrennung und der aus Gründen der demokratischen Legitimation erforderlichen Anbindung der Verwaltung an einen rechtsstaatlichen Gesetzesvollzug funktioniert unter diesen Bedingungen nicht mehr ausreichend.“<sup>37</sup>

In der Steiermärkischen Landesverfassung (§15 Abs 1 L-VG) fand sich bis vor kurzem der folgende, ein wenig holprig formulierte, aber doch recht bemerkenswerte Satz:

„Der Landtag ist ferner<sup>38</sup> berufen, zu beraten und zu beschließen über alle Einrichtungen, die die Bedürfnisse und die Wohlfahrt des Landes erheischen.“

Diesem Satz haftete in seiner knappen Schlichtheit noch die Aura frühkonstitutioneller, fast revolutionärer Verfassungsgebung an. (Mag sein, dass dies an der Assoziation mit einem Wohlfahrtsausschuss liegt.) Er beruhte jedenfalls auf einem Konzept, das im Landtag mehr sieht als nur eine Abstimmungsmaschine, die Regierungsvorlagen in verbindliche Gesetze transformiert. Der Landtag soll vielmehr ein Ort lebendiger Auseinandersetzungen über alle politischen Grundfragen im Bereich des Landes sein.

<sup>35</sup> *Firlei*, Föderalismus und Integration, in: Zukunfts- und Kulturwerkstätte (Hg), *Designing Europe*, Entwürfe zur politischen Architektur Europas, 1994, 125 (153). Dazu auch *Öhlinger*, Bundesstaatsreform (FN 20) 43. Siehe ferner *Firlei*, Landesverfassungsreform in einem turbulenten Umfeld, in: *Pernthaler* (Hg), *Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus*, 1997, 84 ff.

<sup>36</sup> Vgl dazu auch *Korinek/Holoubek*, *Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung*, 1993, 70 ff.

<sup>37</sup> *Firlei*, *Landesverfassungsreform* (FN 35), 91.

<sup>38</sup> Dieses Wörtchen verweist auf die zuvor geregelte Gesetzgebung.

Diese Bestimmung hatte allerdings kaum praktische Relevanz erlangt und wurde wohl deshalb in die kürzlich erneuerte Landesverfassung<sup>39</sup> nicht übernommen. Um einigermaßen wirksam zu werden, hätte sie wohl noch einer konkreteren Ausgestaltung bedurft. Tatsächlich hätten die Landesverfassungsgesetzgeber durchaus noch einigen Spielraum, die Mitwirkung des Landtags an der Landesverwaltung stärker auszugestalten.<sup>40</sup> Um nur einzelne Beispiele zu nennen: Es könnten Förderungsprogramme und Förderungsrichtlinien an eine Beschlussfassung des Landtags gebunden werden; Anwaltschaften des Landes, wie Umweltanwalt, Jugendanwalt, Patientenanwalt etc, könnten als Hilfsorgane des Landtags konstruiert werden. erinnert sei auch an die in der Burgenländischen Verfassung (Art 42 L-VG) vorgesehenen „Landesausschüsse“, die sich aus den sachlich zuständigen Mitgliedern der Landesregierung, Mitgliedern des Landtages und den Leitern der zuständigen Abteilungen des Amtes der Landesregierung zusammensetzen. Auch bezüglich dieser Regelung stellt sich allerdings die Frage nach ihrer praktischen Relevanz.

Es geht aber mE um mehr, nämlich um ein *eigenständiges Konzept der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive*, das nicht einfach nur die Bundesebene kopiert, wie dies das neue steiermärkische L-VG ganz offensichtlich tut. Es geht um eine Verteilung der Aufgaben von Landtag und Landesregierung, das den spezifischen Aufgaben der Länder gerecht wird. Ein solches Konzept müsste die herkömmliche Trennung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß den Funktionen von Gesetzgebung und Verwaltung überwinden und auf eine *stärkere Kooperation von Legislative und Exekutive* hin ausgerichtet sein, zum einen, um das (wie gesagt, bereits bestehende und im Drei-Säulen-Modell allenfalls noch verstärkte) Ungleichgewicht zwischen Gesetzgebung und Vollziehung auf der Landesebene auszugleichen, zum anderen, um die gesetzlich nicht ausreichend determinierbaren Funktionen der Länder im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung dem Einflussbereich der Landtage zu öffnen. Was für den Bund im Sinn der klassischen Gewaltenteilungslehre auf Grund seiner Kompetenzfülle angemessen ist, passt eben nicht auch auf die Länder mit ihren rudimentären Gesetzgebungsbefugnissen, aber starken und weitgehend gesetzlich unbestimmten Verwaltungskompetenzen.

Ein solches Konzept stößt freilich an bundesverfassungsrechtliche Schranken. Es würde daher eine erhebliche *Ausweitung der Landesverfassungsautonomie* erfordern. Dazu eine allgemeine Anmerkung: Die Verfassungsautonomie der Länder ist in Österreich durch die Bundesverfassung in einer in verfassungsvergleichender Sicht geradezu extremen Weise eingeschränkt. Sie sollte in signifi-

<sup>39</sup> Landes-Verfassungsgesetz 2010, LGBl Nr 77.

<sup>40</sup> Siehe auch *Pernthaler*, Die Zukunft des österreichischen Föderalismus in der EU, in: Akyürek ua (Hg), Verfassung in Zeiten des Wandels, 2002, 117 (131: „Neue Funktionen des Landesparlamentarismus“); *Pesendorfer*, Landesverfassung, in: Rebhahn (Hg), Beiträge zum Kärntner Landesrecht, 1995, 19 (49 ff).

kantem und auch weit über die zaghaften Ansätze des Österreich-Konvents hinausreichendem Ausmaß erweitert werden. Das ist keineswegs ein Widerspruch zu einer Reduktion der materiellen Gesetzgebungskompetenzen der Länder, wie sie im Drei-Säulen-Modell vorgesehen ist. Es geht vielmehr darum, es den Ländern zu ermöglichen, ihre Organisation in einer Weise zu regeln, die ihren spezifischen Funktionen entspricht.<sup>41</sup> Gerade wenn man nicht Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen zwischen Bund und Ländern horizontal verteilt, sondern im Sinn des Drei-Säulen-Modells von einer eher vertikalen Funktionsaufteilung ausgeht, bedarf es auf den verschiedenen Ebenen auch unterschiedlicher Organisationen, und die Länder sollten ihre Ebene mit größerer Autonomie, als ihnen die Bundesverfassung derzeit zugesteht, selbst gestalten können.

### **c. Der Landtag als Bürgerforum**

#### **aa. Der Landtag in der Parteiendemokratie**

Das Leitbild einer Zukunft der Landtage müsste eine *lebendige Interessensvertretung der Bevölkerung*, eine Art „Bürgerforum“<sup>42</sup> sein. Die Landtage sind zwar in verfassungstheoretischer Sicht Volksvertretungen, aber sie werden als solche von den Landesbürgern anscheinend nicht wirklich wahrgenommen. Es ist enttäuschend und erschreckend, dass gerade in dem kleinräumigen und dem Anspruch nach „bürgernahen“ Bereich eines Landes ein großer Teil der Wähler ihre Abgeordneten gar nicht kennt.<sup>43</sup>

Dass dies so ist, hat, abgesehen von den begrenzten Kompetenzen der Landtage, noch einen weiteren Grund: Zwischen das Landesvolk und den Landtag haben sich die politischen Parteien geschoben. Die parlamentarische Demokratie ist auch in den österreichischen Ländern in jenem hochgradigen Ausmaß Parteiendemokratie,<sup>44</sup> die für das gesamte politische System Österreichs kennzeichnend ist. Nur so lässt sich auch das Paradoxon erklären, dass in einer Zeit, in der regelmäßig ein Ausbau, nicht aber Einschränkungen der Demokratie gefordert werden, die Existenz eines vom Volk direkt gewählten Organs in Frage gestellt wird. Die Bürger sehen offensichtlich in den Landtagen kein essentielles Element der österreichischen Demokratie. Das theoretisch so plausibel wirkende Argument, dass sich mit einer Verdoppelung der Entscheidungsebenen auch die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger vermehren, dass somit der Föderalismus auch die Demokratie verbessert, zielt an der österreichischen Verfassungsrealität offensichtlich vorbei.

<sup>41</sup> Vgl. *Firlei*, Landverfassungsreform (FN 35), 126 ff.

<sup>42</sup> *Polaschek*, Bundesstaatlichkeit in Diskussion, in: Forum Politische Bildung (Hg), Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus 2001, 22 (26).

<sup>43</sup> Siehe *Bußjäger*, Landtag (FN 33), 66.

<sup>44</sup> Zu den "durchwegs starken partei-demokratischen Zügen" der Politik der Länder siehe auch *Dachs*, Bundesländer und Gemeinden, in: *Dachs* ua (Hg), Politik in Österreich. Das Handbuch, 2006, 1008 (1021); siehe ferner auch die kritischen Anmerkungen von *Marko/Poier* (FN 29), 945.

## bb. Wahlrechtsreform

Es gibt kein Wundermittel zur Lösung dieser Problematik. Aber ein gewisser Effekt ließe sich wohl durch eine *Personalisierung des Wahlrechts* erreichen, und ich würde auch in diesem Punkt für radikalere Lösungen plädieren, als sie bislang diskutiert wurden. Ich meine, dass gerade auf der Landesebene vieles für *Einerwahlkreise* spräche, ergänzt allerdings durch einen (wie immer gestalteten) Proporzgleich, den ich gerade auf der Landesebene für erforderlich hielte. So könnte jeder politische Bezirk oder eine noch kleinere territoriale Einheit eine Vertretung durch ein bekanntes Gesicht erhalten. Die so Gewählten wären ihren Wählern in höherem Ausmaß verpflichtet, als es Abgeordnete sind, die ausschließlich auf Parteilisten kandidieren, und sie würden im gleichen Ausmaß eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber ihren Parteiorganisationen gewinnen. Damit könnten die in einem internationalen Vergleich extremen parteistaatlichen Strukturen in Österreich etwas aufgelockert werden. Die Landesebene könnte dafür der geeignete Boden sein, weil es hier politisch doch um einiges Weniger geht als auf der Bundesebene und insofern eine größere Bereitschaft der politischen Parteien zu Veränderungen zu erwarten ist. Es wäre dies aber auch ein relevanter Beitrag zur Demokratiereform in Österreich insgesamt.

Eine solche Änderung des Landtagswahlrechts setzt allerdings eine Abkoppelung von den für Nationalrat und Landtag gleichermaßen geltenden Wahlgrundsätzen der Bundesverfassung voraus. Auch unter diesem Gesichtspunkt müsste daher die Landesverfassungsautonomie großzügig erweitert werden. Fragwürdig ist natürlich nicht die Bindung des Landesgesetzgebers an die Grundsätze des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, persönlichen, freien und geheimen Wahlrechts, wohl aber an eng verstandene „Grundsätze der Verhältniswahl“ (Art 26 Abs 1 B-VG). Diese Bindung sollte daher aufgehoben und den Ländern ein entsprechender Gestaltungsspielraum eingeräumt werden

Eine solche Abkoppelung vom System der Nationalratswahlordnung könnte möglicherweise auch jenem Trend entgegenwirken, der in den Landtagswahlen nur Probegaloppe der Nationalratswahl sieht und sie damit auf der einen Seite inhaltlich entwertet, auf der anderen Seite aber zugleich zu Stolpersteinen der Bundespolitik macht, wie uns das vor den Landtagswahlen im Herbst des vergangenen Jahres so deutlich vor Augen geführt wurde. Das hat die Idee eines einheitlichen Wahlsonntags geboren. Manche haben gerade deshalb sogar die Abschaffung der Landtage gefordert. Solchen Ideen könnte der Wind aus den Segeln genommen werden, wenn für Nationalrats- und Landtagswahlen jeweils andere Spielregeln gelten.

### cc. Verbesserung der Rechte und Ressourcen der Abgeordneten

Um die Landtage zu lebendigen Volksvertretungen aufzuwerten, wäre es aber auch erforderlich, die *individuellen Rechte und Ressourcen der einzelnen Abgeordneten erheblich zu verbessern*. Ich darf auch dazu noch einmal *Joseph Marko* und *Klaus Poier* zitieren<sup>45</sup>: „Wie sehr bereits der einzelne Abgeordnete ‚entmündigt‘ ist, zeigt sich daran, dass in keiner einzigen Geschäftsordnung vorgesehen ist, dass er allein einen materiellen Antrag, zB Initiativantrag als Gesetzesvorschlag, stellen kann, der dann vom Landtag behandelt werden muss. Der einzelne Abgeordnete wird daher in der Regel völlig von seinem Landtagsklub mediatisiert, außer er ist ein ‚Wilder‘, der damit auf das Rede- und Stimmrecht reduziert ist.“ Diese Mediatisierung widerspreche, so *Marko/Poier*, nicht nur dem Prinzip des freien Mandats, sondern falle auch hinter den internationalen Standard und dem Entwicklungsstand des Parlamentsrechts im 19. Jhdt zurück. Ob das ganz zutreffend ist, sei hier dahingestellt. Ein Handlungsbedarf besteht auf jeden Fall.

Von zentraler Bedeutung ist dabei die ausreichende *Information der Abgeordneten*.<sup>46</sup> Sie in einer Weise zu garantieren, die zugleich die berechtigten Interessen auf Geheimhaltung und Datenschutz wahrt, ist gewiss keine einfache Problemstellung. Die derzeit geltenden Regelungen und ihre praktische Anwendung entsprechen aber in keiner Weise einem zeitgemäßen Parlamentarismus.

### 6. Erweiterte Steuerautonomie

Ich habe damit zugleich Beispiele angesprochen, die zeigen, dass auch im Drei-Säulen-Modell durchaus Platz für erweiterte Gesetzgebungskompetenzen der Länder in bestimmten Punkten wäre. Ich sehe noch ein weiteres Beispiel einer sinnvollen Erweiterung solcher Landeskompetenzen.

Den Landtagen fehlt heute fast zur Gänze das Unrecht parlamentarischer Vertretungen: das *Steuerbewilligungsrecht*. Die Scheu der Länder vor erweiterten Besteuerungsrechten ist bekannt.<sup>47</sup> Ich teile jedoch die Auffassung jener,<sup>48</sup> die darin einen grundlegenden Defekt des österreichischen Föderalismus sehen. Es geht dabei um eine – derzeit praktisch nicht vorhandene – Konnexität zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, die nicht nur effizienzsteigernd wirken, sondern auch mehr Transparenz für den einzelnen Bürger herstellen und damit das – derzeit, wie

<sup>45</sup> *Marko/Poier* (FN 29), 946.

<sup>46</sup> Dazu auch schon *Pernthaler*, Landesparlamente (FN 31), 109 f.

<sup>47</sup> Siehe etwa den Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 13. 11. 2009, in: 34. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2009), 121 f.

<sup>48</sup> So etwa *Raschauer/Schilchegger*, FS Klecatsky (FN 23), 573.

gesagt, weitgehend fehlende – Verständnis für regionale Entscheidungskompetenzen wecken könnte.

Gewiss wird niemand das Steuerverbundsystem als tragende Säule der geltenden Finanzverfassung prinzipiell in Frage stellen. Aber es gibt gute – auch finanzwissenschaftliche und nationalökonomische – Gründe<sup>49</sup>, seine Dominanz zugunsten einer, sei es auch nur bescheidenen, Steuerautonomie der Länder (wie auch der Gemeinden) aufzulockern.

Das Steuerbewilligungsrecht steht am Anfang der Entwicklung parlamentarischer Regierungssysteme. Schon aus dieser historischen Perspektive lässt sich erwarten, dass durch eine erweiterte Steuerautonomie der Länder auch die Landesparlamente aufgewertet würden.

### **7. Schlussbemerkung**

An der Zukunft der Landtage ist, trotz aller Unkenrufe, nicht ernsthaft zu zweifeln. Die Frage ist jedoch, ob diese Zukunft weiter eher im Schatten liegen wird. Es wird dies von der Reformbereitschaft und Reformfähigkeit des bundesstaatlichen Systems, auf der Ebene sowohl des Bundes als auch jener der Länder, abhängen. Wenn es mir gelungen sein sollte, dazu einige Anstöße zu geben, würde mich das sehr freuen.

#### **Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Landtagsdirektor Vorarlberg:**

Des Unterbreitens von guten Reformvorschlägen kann ich bestätigen. Ich hoffe, dass sie auch gut ankommen. Ich darf, bevor wir zum nächsten Referat fortschreiten, noch mit einer organisatorischen Anmerkung aufwarten. Sie finden in den Tagungsunterlagen dieses Blatt, mit dem Sie auch, wenn Sie wünschen, Wortmeldungen uns bekanntgeben. Am besten mir hier vorlegen. Natürlich werden wir in der anschließenden Diskussion denke ich auch auf Handzeichen reagieren. Aber es wäre wünschenswert, auch für die Strukturierung der Diskussion, wenn wir diese Wortmeldungen hätten, diese Ankündigungen.

Nun, wie gesagt zum nächsten Beitrag. Frau Professor Anna Gamper von der Universität Innsbruck wird über die Bedeutung des Legislativföderalismus in Österreich und Europa sprechen. Ich darf Frau Professor Gamper kurz vorstellen:

---

<sup>49</sup> Siehe etwa die Beiträge von *Margit Schratzenstaller* und *Friedrich Schneider* in Steger (Hg), *Baustelle Bundesstat*, 2007.

Sie ist Professorin am Institut für öffentliches Recht der Universität Innsbruck. Eine der wenigen Professorinnen in der Staatsrechtslehre Österreichs. Wir haben schon seit vielen Jahren eine sehr gute Kooperation mit dem Institut für Föderalismus. Wir haben gemeinsam auch eine Vortragsreihe an der Universität Innsbruck aufgebaut, die unter dem Titel „Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert“ in gewisser Hinsicht eine Marke geworden ist. Ich darf auch hier Werbung für ein Buch machen „Staat und Verfassung“, das in zweiter Auflage erschienen ist. Sie ist ja auch noch sehr jung und wird aber sicherlich auch noch mehrere Auflagen erfahren und Frau Professor Gamper ist im Bereich internationaler Verfassungsrechtsvergleich spezialisiert und ihre Habilitation hat sich auch über die Regionen mit Gesetzgebungshoheit in Europa befasst. Also wer könnte prädestinierter sein als sie, um dieses Thema zu sprechen. Bitte!

**Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Universität Innsbruck: „Von der Bedeutung des Legislativföderalismus in Österreich und Europa“**

I. Vorbemerkungen

Auf Ebene der EU, in Österreich ebenso wie in anderen europäischen Staaten ist der Begriff des Exekutivföderalismus zu einem gängigen Topos geworden: Sein unscharfer Begriffsinhalt oszilliert vornehmlich zwischen der exekutivlastigen Zusammensetzung Zweiter Kammern<sup>1</sup> und der Vorherrschaft von Regierungen vor Parlamenten in Mehrebenensystemen<sup>2</sup>. In Österreich kann gleich Mehrfaches darunter verstanden werden:<sup>3</sup> Erstens, dass die österreichischen Länder über mehr Vollziehungs- als Gesetzgebungskompetenzen verfügen. Zweitens, dass die Länder im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung mit Aufgaben der Vollziehung betraut sind, ohne diese gesetzlich selbst determinieren zu können. Drittens, dass die Landeshauptmännerkonferenz die Partizipation der Länder an der Bundesgesetzgebung wirkmächtiger wahrnimmt als die von den Landtagen gewählten Bundesratsabgeordneten. Viertens, dass die Landeshauptmänner in Angelegenheiten der europäischen Integration auf Grund ihres Stimmrechts eine machtvollere Position einnehmen

---

<sup>1</sup> Paradigmatisch dafür der deutsche Bundesrat: vgl *Herzog*, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat, in Isensee/Kirchhof (Hg), Handbuch des Staatsrechts<sup>3</sup>, Bd III (2005) 943 (949 ff); *Eith/Siewert*, Das „unechte“ Unikat: der Deutsche Bundesrat, in Riescher/Ruß/Haas (Hg), Zweite Kammern<sup>2</sup> (2010) 97 (104 f).

<sup>2</sup> Im Kontext der EU ausführlich *Dann*, Parlamente im Exekutivföderalismus (2004).

<sup>3</sup> Eine umfassende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem österreichischen Exekutivföderalismus fehlt bisher; vgl aber *Pernthaler*, Landesparlamente im Trend des europäischen Vollzugsföderalismus, in ders/Schreiner (Hg), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder (2000) 99 ff; *ders*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 456 f; *Bußjäger*, Homogenität und Differenz (2006) 62; *N. Raschauer/Schilchegger*, Optionen einer Kompetenzrechtsreform, FS Klecatsky (2010) 569 (575 f).

als die Landtagspräsidenten, wenn es um die Beschlussfassung von Länderstellungnahmen geht. Fünftens, dass immer wieder die Landesregierungen diejenigen Organe sind, die bei zustimmungsbedürftigen Gesetzesbeschlüssen des Bundes gem Art 14b Abs 4, Art 102 Abs 1 und 4 sowie Art 129a Abs 2 B-VG das jeweilige Land vertreten.<sup>4</sup>

Diese Exekutivlastigkeit ist freilich nicht nur eine dem österreichischen Föderalismus immanente, sondern kann auch auf Ebene des Bundes festgestellt werden, wenn es etwa die Bundesregierung – und nicht der Nationalrat – ist, die die Zustimmung zu Landesgesetzen gem Art 97 oder 116 B-VG erteilt oder gem Art 98 B-VG oder § 9 F-VG Einspruch erhebt. Ebenso ist es die Bundesregierung – und nicht etwa der Nationalrat –, die ein Landesgesetz gem Art 140 Abs 1 B-VG anzufechten berechtigt ist.

Bedenkt man das klassische Postulat der Bundesstaatstheorie,<sup>5</sup> dass die Gliedeinheiten auch über Anteil an der Gesetzgebung, sei es in Form eigener Gesetzgebungskompetenzen, sei es in Form ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung, verfügen müssen, kontrastiert es merkwürdig, dass der dem „Exekutivföderalismus“ korrespondierende Begriff des „Legislativföderalismus“, soweit ersichtlich, nicht einmal existiert und im vorliegenden Zusammenhang gewissermaßen erfunden werden musste.<sup>6</sup> Eine Erklärung hierfür kann wohl nur darin zu finden sein, dass der Begriff pleonastisch anmutet, da die legislative Ausstattung der Gliedeinheiten im Bundesstaat gemeinhin selbstverständlich, ja als dessen zwingende Voraussetzung erscheint.<sup>7</sup> Dies wäre allerdings auch beim Exekutivföderalismus der Fall, da exekutive Befugnisse der Gliedeinheiten ja jedenfalls auch in einem Bundesstaat selbstverständlich sind. Entscheidend aber ist, ob es *auch* legislative und *nicht nur* exekutive Elemente gibt, weil letztlich die Unterscheidung zwischen Bundesstaaten und „bloßen“ Regionalstaaten essentiell vom Vorhandensein der legislativen Elemente geprägt ist.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Die Bundesverfassung überlässt diese Festsetzung den Landesverfassungen, die dazu jedoch keine spezifischen Regelungen enthalten. Vgl aber die ausdrücklichen Ermächtigungen in § 3 Z 26 ff GO der Kärntner Landesregierung (LGBl 1999/8 idF LGBl 2009/48), § 4 Abs 1 Z 17b GO der Steiermärkischen Landesregierung (LGBl 1975/53 idF LGBl 2010/31), § 2 Abs 3 Z 6 GO der Tiroler Landesregierung (LGBl 1999/14 idF LGBl 2009/122) und Pkt 30 der Anlage zur GO der Vorarlberger Landesregierung (LGBl 1985/3 idF LGBl 2008/85).

<sup>5</sup> Vgl nur mit vielen weiteren Nachweisen: *Weber*, Kriterien des Bundesstaates (1980); *Haller/Kölz/Gächter*, Allgemeines Staatsrecht<sup>4</sup> (2008) 142 ff; *Gamper*, Staat und Verfassung<sup>2</sup> (2010) 83 ff; *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre<sup>16</sup> (2010) 308 ff.

<sup>6</sup> Im Vereinigten Königreich wird jedoch zwischen „*legislative devolution*“ und „*executive devolution*“ differenziert, was durch die asymmetrische Gestaltung der „*devolution*“ nahe gelegt erscheint (*Gamper*, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit [2004] 171 ff mwN). Der Begriff des „*legislative federalism*“ findet sich bei *Saunders*, Legislative, Executive, and Judicial Institutions: A Synthesis, in *Le Roy/Saunders* (Hg), Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries (2006) 344 (378).

<sup>7</sup> Ausführlich noch unten.

<sup>8</sup> *Gamper*, Staat 106 ff; *Häberle*, Europäische Verfassungslehre<sup>6</sup> (2009) 431 ff. Der Fall, dass Gliedeinheiten lediglich über legislative, nicht aber über exekutive Befugnisse verfügen, dürfte noch nie vorgekommen sein.

Eine Untersuchung der Bedeutung des Anteils der legislativen Elemente am österreichischen Föderalismus erhält insbesondere durch das Inkrafttreten der Lissabon-Begleit-Novelle<sup>9</sup> Aktualität, die vor kurzem einen neuen europäischen Akzent in der Landschaft des österreichischen Legislativföderalismus gesetzt hat.

## II. Legislativföderalismus in Österreich *de constitutione lata*

Die Bedeutung der Landtage und ihrer Gesetzgebungshoheit, deren Wurzeln unter anderem auf das vor 150 Jahren erlassene Februarpatent zurückgehen, hat die Monarchie überdauert und wurde in der Republik zu einem echten Legislativföderalismus ausgebaut: Bereits *Kelsen* bezeichnete die Landtage in seinem Kommentar als „wichtigstes Organ“ der Länder.<sup>10</sup> Ebenso entspräche es der „Idee des Bundesstaates“, dass sich die Länder an der Gesetzgebung des Bundes beteiligten.<sup>11</sup> Auch der VfGH schloss sich dieser Sichtweise an, als er 30 Jahre später die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung durch die Einrichtung einer aus Vertretern der Länder gebildeten Länderkammer als Wesensmerkmale jedes und damit auch des österreichischen Bundesstaates bezeichnete.<sup>12</sup>

In beiden bundesstaatlichen Wesensmerkmalen spiegelt sich Legislativföderalismus wider, und in beiden spielen die Landtage eine essentielle Rolle: Zwar wäre es verkürzend, die Gesetzgebung der Länder ausschließlich bei den Landtagen angesiedelt zu sehen, wie es das B-VG in Art 95 Abs 1 1. Satz („Die Gesetzgebung der Länder wird von den Landtagen ausgeübt.“) scheinbar tut. Dass am Gesetzgebungsverfahren auch andere Organe als die Landtage zwingend beteiligt sind, stellen schon Art 97 und 98 B-VG<sup>13</sup> klar: Es sind demnach sowohl Spitzenexekutivorgane des Landes als auch des Bundes, die im Landesgesetzgebungsverfahren neben den Landtagen mitzuwirken berechtigt sind. Die zentrale Stellung der Landtage im Landesgesetzgebungsverfahren kommt aber auch hinsichtlich eines Elements zum Ausdruck, das als formell und materiell qualifizierter Ausfluss regionaler Gesetzgebungskompetenz bezeichnet werden kann, nämlich der Verfassungsautonomie der Länder. Gem Art 99 Abs 2 B-VG differenziert sich ein Landesverfassungsgesetz, unbeschadet der landesverfassungsrechtlich festzulegenden weiteren Qualifikationsmerkmale,<sup>14</sup> von einem einfachen Landesgesetz gerade dadurch, dass Konsens- und Präsenzquorum bei der Beschlussfassung im Landtag erhöht sind. Eben aus dem Gedanken der repräsentativen Demokratie heraus ist

---

<sup>9</sup> BGBl I 2010/57.

<sup>10</sup> *Kelsen/Froehlich/Merkl*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 195.

<sup>11</sup> *Kelsen/Froehlich/Merkl*, Bundesverfassung 100.

<sup>12</sup> VfSlg 2455/1952.

<sup>13</sup> Vgl überdies Art 116 Abs 3 B-VG sowie § 9 F-VG.

<sup>14</sup> Dies betrifft die regelmäßig anzutreffende ausdrückliche Bezeichnungspflicht, aber auch obligatorische Volksabstimmungen gem Art 35 Abs 2 Verfassung des Landes Vorarlberg oder Art 23 Abs 2 Salzburger Landes-Verfassungsgesetz.

diese typische Hürde, Verfassungsrecht von einfachem Gesetzesrecht zu differenzieren, eine, die im Schoße des Parlaments eingerichtet ist, und keine, die die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Spitzenexekutivorgane beträfe. Nicht nur aber am „aktiven“, sondern auch am „passiven“ Gesetzgebungsverfahren sind die Landtage beteiligt: Sämtliche Landesverfassungen außer der niederösterreichischen haben nämlich von der Ermächtigung des Art 140 Abs 1 B-VG Gebrauch gemacht, eine Anfechtung von Landesgesetzen durch ein Drittel der Mitglieder des Landtags vorzusehen.<sup>15</sup> Spitzenexekutivorganen der Länder steht eine solche Anfechtung hingegen nicht offen.

Auch hinsichtlich des zweiten vom VfGH genannten Wesensmerkmals, der Länderkammer, besteht ein besonderer Bezug zu den Landtagen: Sie wählen bekanntlich die Bundesratsabgeordneten,<sup>16</sup> während der Bundesrat umgekehrt ein Zustimmungrecht bei der Auflösung der Landtage gem Art 100 B-VG wahrnimmt. Ein dritter Bezugspunkt, in dem die Verklammerung von Landtagen und Bundesrat besonders gut ersichtlich wird, wurde erst im Sommer 2010 ins B-VG eingefügt:<sup>17</sup> Der Bundesrat hat die Landtage gem Art 23g Abs 3 B-VG unverzüglich über alle Entwürfe eines Gesetzgebungsakts im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Bei Beschlussfassung über eine begründete Stellungnahme wegen behaupteter Verletzung des Subsidiaritätsprinzips (Art 5 EUV) durch den Entwurf hat der Bundesrat die Stellungnahmen der Landtage zu erwägen und die Landtage über solche Beschlüsse zu unterrichten. Grundlage für dieses Stellungnahmerecht ist Art 6 des Zusatzprotokolls Nr. 2 zum Lissabon-Vertrag „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, wonach es dem jeweiligen nationalen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nationalen Parlaments obliegt, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren.<sup>18</sup> Damit wäre es an sich der mitgliedstaatlichen Verfassung auch überlassen gewesen, den Landtagen ein bindendes Stellungnahmerecht gegenüber dem Bundesrat einzuräumen, das durch die österreichische Bundesverfassung aber nicht vorgesehen wurde.<sup>19</sup> Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat sich jedoch für eine Mittelvariante entschieden, die Landtage zwar nicht zu übergehen, vielmehr ihre Stellungnahmen bei Beschlussfassung der Stellungnahme des Bundesrats, von der wiederum die Landtage zu unterrichten sind, durch diesen „erwägen“ zu lassen, ihnen gleichwohl aber keine bindende Wirkung zuzuerkennen – weder dahingehend, den Bun-

---

<sup>15</sup> Art 36 Burgenländisches Landes-Verfassungsgesetz; Art 36 Kärntner Landesverfassung; Art 40 Oberösterreichisches Landes-Verfassungsgesetz; Art 26 Salzburger Landes-Verfassungsgesetz; Art 30 Steiermärkisches Landes-Verfassungsgesetz; Art 42 Tiroler Landesordnung; Art 39 Verfassung des Landes Vorarlberg; § 131a Wiener Stadtverfassung.

<sup>16</sup> Vgl bereits § 7 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung (RGBl 1861/20), wonach die für jedes Land festgesetzte Zahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses durch unmittelbare Wahl des jeweiligen Landtags entsendet wurde.

<sup>17</sup> BGBl I 2010/57.

<sup>18</sup> *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU<sup>3</sup> (2010) 72 ff.

<sup>19</sup> Lapidar heißt es im Bericht des IA 978, S. 7 dazu nur: „Der Bundesrat hat dabei die föderalen Elemente wahrzunehmen“.

desrat überhaupt zu einer begründeten Stellungnahme zu zwingen, noch dahingehend, ihm im Falle einer Beschlussfassung hinsichtlich einer behaupteten Verletzung des Subsidiaritätsprinzips die Begründung vorzugeben.

Als Ausdruck des Legislativföderalismus kann, die geltende Verfassungslage zusammenfassend, nicht nur die Funktion des Landtags im klassischen Gesetzgebungsverfahren auf Landesebene – diesem parallelisiert das Genehmigungsverfahren bei Länderstaatsverträgen oder Vereinbarungen gem Art 15a B-VG nach den einschlägigen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen<sup>20</sup> – oder seine organisatorische Verknüpfung mit dem Bundesrat<sup>21</sup> angesehen werden, sondern auch die – allerdings nur bescheidene – Einflussnahmemöglichkeit der Landtage auf Entwürfe von Gesetzgebungsakten im Rahmen der Europäischen Union; mittelbar wird diese noch durch die in einigen Ländern zumindest grundsätzlich vorgesehene Bindung des Landeshauptmannes an Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration ergänzt.<sup>22</sup>

In einem erweiterten und indirekten Sinn könnten auch die Kontrollrechte<sup>23</sup> des Landtags über die Landesverwaltung unter den Begriff des Legislativföderalismus fallen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Landtag ja auch die Bindung der Verwaltung an die Gesetze prüfen kann.

Dass die Landtage verfassungstheoretisch im Zentrum des Legislativföderalismus stehen,<sup>24</sup> beruht auf der Verknüpfung des rechtsstaatlich-gewaltenteilenden Prinzips, dem die Vorstellung von der Vorherrschaft der Gesetzgebung als erster Staatsgewalt zugrunde liegt, mit dem demokratischen Prinzip. Auf Grund ihrer unmittelbaren Wahl durch die Landesbürger weisen die Landtage eine höhere demokratische Qualität als alle anderen Landesorgane, aber auch als der Bundesrat auf, der sich ja nur indirekt – eben durch die Wahl durch die Landtage – demokratisch legitimiert.

### III. Legislativföderalismus in Österreich *de constitutione ferenda*?

---

<sup>20</sup> Art 81 Burgenländisches Landes-Verfassungsgesetz; Art 42 Abs 4 Kärntner Landesverfassung; Art 56 Abs 4 Oberösterreichisches Landes-Verfassungsgesetz; Art 49 Abs 2 Salzburger Landes-Verfassungsgesetz; Art 8 Abs 4, Art 9 Abs 5 Steiermärkisches Landes-Verfassungsgesetz; Art 71 Abs 5, Art 71a Abs 5 Tiroler Landesordnung; Art 53 Abs 3, Art 54 Abs 4 Verfassung des Landes Vorarlberg; § 139 Wiener Stadtverfassung.

<sup>21</sup> Alle Befugnisse des Bundesrats, etwa auch die durch die Lissabon-Begleit-Novelle verstärkten Mitwirkungsrechte an der EU, sind nur insofern legislativföderaler Natur, als der Bundesrat als Vertretungsorgan der Länder auftritt; diese Position äußert sich aber lediglich im organisatorischen Bindeglied seiner Bestellung durch die Landtage, da die Bundesverfassung – unbeschadet seiner speziell länderbezogenen Zustimmungsrechte – ihm keine zwingende Vertretung von Länderinteressen aufträgt.

<sup>22</sup> Art 83 Burgenländisches Landes-Verfassungsgesetz; Art 23 Abs 3 Steiermärkisches Landes-Verfassungsgesetz; Art 55 Verfassung des Landes Vorarlberg. Vgl ferner für Tirol: Landesverfassungsgesetz vom 23. Juni 1992 über den Ausschluß für Europäische Integration, LGBl 1992/48, für Salzburg: Landesverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1992 über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration, LGBl 1993/50, und für Oberösterreich: Landesverfassungsgesetz vom 3. Dezember 1993 über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration, LGBl 1994/7.

<sup>23</sup> Vgl dazu ausführlich *Bußjäger* (Hg), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle (2008) sowie die Beiträge von *Leitl-Staudinger* sowie *Öhlinger* in diesem Band.

<sup>24</sup> Vgl dazu auch verschiedene Beiträge in *Pernthaler/Schreiner* (Hg), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder (2000).

Die Bedeutung des Legislativföderalismus ist offenkundig eine so hohe, dass keine nicht nur punktuelle Reform des österreichischen Bundesstaats an diesem Thema vorbeikommt. Unter den nahezu zahllosen Vorschlägen, die hinsichtlich einer Änderung der Kompetenzverteilung sowie des Bundesrats erstattet wurden,<sup>25</sup> soll im vorliegenden Zusammenhang jedoch lediglich jene immer wieder diskutierte<sup>26</sup> und im Entwurf einer Bundesstaatsreform vom 11.3.2008<sup>27</sup> tatsächlich ausformulierte Reformoption behandelt werden, die darin besteht, die Kompetenzen der Länder zu Gunsten des Bundes zu reduzieren, dafür jedoch den Bundesrat als Länderinteressenvertretung aufzuwerten: Dies zum einen deshalb, weil dieser Entwurf trotz der politischen Ablehnung, auf die er stieß, der ausgereifteste seiner Art in jüngerer Zeit gewesen sein dürfte; zum anderen aber deshalb, weil aus ihm der Grundgedanke eines „legislativföderalen Tauschhandels“ deutlicher zutage kommt als in anderen Reformentwürfen – ein Gedanke, mit dem man sich wohl auch in der Zukunft immer wieder (kritisch) auseinandersetzen wird.

Dieser „Tauschhandel“ beruht offenkundig auf der Überlegung, dass der Legislativföderalismus dadurch insgesamt nicht oder nur in beschränktem Ausmaß reduziert würde: Die Länder verlören zwar in ihrem selbständigen Wirkungsbereich, gewännen aber indirekt Kompetenzen zurück, als sie im Bundesgesetzgebungsverfahren nachhaltiger als bisher mitzuwirken vermöchten.

Die Kompetenzverteilung wäre nach dem Entwurf folgendermaßen geändert worden: Zunächst wären zahlreiche Kompetenzen der Länder, die derzeit residual in Art 15 Abs 1 B-VG verankert sind, aber auch einige (bisher) explizite Länderkompetenzen in einem Art 11 B-VG (neu) untergebracht worden, der eine Liste enumerierter exklusiver Landeskompetenzen umfasst hätte. Die bisherige Residualkompetenz gem Art 15 Abs 1 B-VG wäre allerdings, zusammen mit zahlreichen anderen Kompetenztatbeständen unterschiedlichster kompetenzrechtlicher Provenienz, in Art 12 B-VG (neu) verschoben worden, der eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern mit Vorrang des Bundes vorgesehen hätte. Als legislativföderaler Gewinn auf Länderseite wäre zu verbuchen gewesen, dass den Ländern eine subsidiäre Gesetzgebungskompetenz in verschiedenen Angelegenheiten zugekommen wäre, die bisher nicht in ihre Gesetzgebungszuständig-

---

<sup>25</sup> Vgl dazu etwa nur die Aufarbeitung von: *Bußjäger/Weiss* (Hg), *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung* (2004); *Bußjäger*, *Homogenität*; *Bußjäger/Hrbek* (Hg), *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich* (2005); *Bußjäger/Knüpling* (Hg), *Können Verfassungsreformen gelingen?* (2008); *Holzinger*, *Der österreichische Bundesstaat und seine Reform*, FS Schäffer (2006), 277 ff.

<sup>26</sup> *Wiederin*, *Bundesstaatsreform in Österreich*, in Merten (Hg), *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa* (2007) 87; *Bußjäger*, *Klippen einer Föderalismusreform: Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus*, in *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2005* (2005) 403; *ders.*, *Der Österreich-Konvent als Chance oder Inszenierung? Der Bundesstaat Österreich vor einem neuen Anlauf der Verfassungsreform*, in *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2004* (2004) 248; *N. Raschauer/Schilchegger*, FS Klecatsky, 578 ff.

<sup>27</sup> Vgl den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird (168/ME XXIII. GP), versendet vom Bundeskanzleramt am 12.3.2008. Abrufbar unter [http://www.parlinkom.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/ME/ME\\_00168/index.shtml](http://www.parlinkom.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/ME/ME_00168/index.shtml).

keit gefallen waren. Dieser Gewinn wäre gleichzeitig aber auch insofern verlustbedroht gewesen, als Art 12 Abs 2 B-VG (neu) vorgesehen hätte, dass in den Angelegenheiten des Abs 1 die Gesetzgebung Landessache ist, solange und soweit der Bund von der Zuständigkeit zur Gesetzgebung nicht Gebrauch gemacht hat. Der einfache Bundesgesetzgeber hätte also jederzeit die Zuständigkeiten des Art 12 Abs 1 B-VG (neu) an sich ziehen können. Zusätzlich hätte er gem Art 12 Abs 6 B-VG (neu) selbst die den Ländern zugewiesenen Zuständigkeiten des Art 11 B-VG (neu) an sich ziehen können, sofern entweder bei der Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration oder für die integrierte Genehmigung von Vorhaben ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, was einer subjektiven Beurteilung des Bundes unterlegen hätte; dieser Bedarfskompetenz wäre auch keine Abweichungskompetenz der Länder bei „Erforderlichkeit“ („Unerlässlichkeit“) gegenübergestanden. In allen Fällen wäre es daher im subjektiven Belieben des einfachen Bundesgesetzgebers gestanden, die Landesgesetzgebungskompetenz endgültig an sich zu ziehen.<sup>28</sup> Das Problem ist daher nicht die dritte Säule an sich, deren Zweckmäßigkeit und Flexibilität nicht in Abrede gestellt werden soll.<sup>29</sup> Doch handelt es sich, wie so oft, auch hier um eine Frage der richtigen Dosis: Eine objektivierte Bedarfskompetenz etwa im Sinne des geltenden Art 11 Abs 5 B-VG, eine Freistellung gewisser ausschließlicher Landeskompetenzen des Art 11 B-VG (neu) aus der Bedarfskompetenz oder eine Herausnahme der Residualkompetenz aus Art 12 Abs 1 B-VG (neu) wäre mit dem Drei-Säulen-Modell als solchem vereinbar gewesen und hätte das sensible „legislativföderale Gleichgewicht“ weit weniger verschoben.

Hinsichtlich eines „Bundesrats neu“ wurden zwei Alternativmodelle präsentiert:<sup>30</sup> Nach der ersten, föderalistischeren Variante wäre jedes Land durch den Landeshauptmann, den Landtagspräsidenten sowie ein weiteres, vom jeweiligen Landtag zu wählendes Mitglied vertreten gewesen.<sup>31</sup> Politisch hätte der Bundesrat dadurch eine Aufwertung erfahren, weil die mächtigen Landeshauptleute und Landtagspräsidenten Vertreter des jeweiligen Landes gewesen wären. Die organisatorische Anknüpfung zu den Landtagen wäre dadurch freilich insofern schwächer geworden, als der Landtag nur noch einen von drei statt bisher alle Bundesratsabgeordneten des betreffenden Landes in diese Funktion hätte wählen dürfen; zwar werden der Landeshauptmann und der Landtagspräsident auch vom Landtag gewählt, aber eben nicht in ihrer Position als Abgeordnete zum Bundesrat.

---

<sup>28</sup> Die EB stellen dies klar: „Im Rahmen der dritten Säule besteht nach dem vorgeschlagenen Art. 12 Abs. 6 in Hinkunft die Möglichkeit, in solchen Fällen Gemeinschaftsrechtsakte durch Bundesgesetz umzusetzen, und zwar auch dann, wenn (einzelne) Regelungsgegenstände gemäß dem vorgeschlagenen Art. 11 grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fallen.“ Dass es sich dabei nur um „einzelne“ (und nicht etwa alle) Regelungsgegenstände des Art 11 B-VG (neu) handeln kann, wäre aus der völlig uneingeschränkten Formulierung des Art 12 B-VG (neu) freilich nicht ableitbar gewesen.

<sup>29</sup> Vgl dazu näher den Beitrag von *Öhlinger* in diesem Band.

<sup>30</sup> Dazu ausführlich *Gamper*, Aktuelle Herausforderungen an ein „bewegliches System“ der österreichischen Bundesverfassung (2008) 43 ff.

<sup>31</sup> Es wäre somit zu einer „Arithmetisierung“ des Bundesrats gekommen; vgl auch *Gamper*, „Arithmetische“ und „geometrische“ Gleichheit im Bundesstaat, FS Pernthaler (2005) 143.

Funktional wäre sein Einspruchsrecht dadurch gestärkt worden, dass Beharrungsbeschlüsse des Nationalrats gegen Einsprüche des Bundesrats in Angelegenheiten, die Art 12 B-VG (neu) betreffen, unzulässig gewesen wären.

Nach der zweiten, zentralistischeren Variante wäre der Bundesrat organisatorisch unverändert geblieben. Ein Einspruch in den Angelegenheiten des Art 12 B-VG (neu) hätte mindestens der Hälfte der abgegebenen Stimmen oder mindestens der Hälfte der abgegebenen Stimmen der Vertreter von wenigstens fünf Ländern bedurft, wäre aber nur durch einen Beharrungsbeschluss des Nationalrats überwindbar gewesen, der bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gefasst worden wäre.

Nach der ersten Variante hätte der Bundesrat also hinsichtlich der Angelegenheiten des Art 12 B-VG (neu) ein absolutes Vetorecht übertragen bekommen. Nach der zweiten Variante hätte er bloß ein suspensives Vetorecht erhalten, wenngleich der Beharrungsbeschluss des Nationalrats hinsichtlich des Konsensquorums im Vergleich zu sonstigen Beharrungsbeschlüssen qualifiziert worden wäre.

Im Ergebnis zeigt sich also eine eigentümliche legislativföderale Gemengelage, der zufolge die Entscheidung über die Zentralisierung von Landesgesetzgebungskompetenzen – an sich ein dem Legislativföderalismus diametral entgegengesetzter Vorgang – dem einfachen Bundesgesetzgeber und nicht nur dem Bundesverfassungsgesetzgeber anvertraut gewesen wäre, an dem die Länder über ein Vertretungsorgan mitwirken, das seinerseits Ausdruck des Legislativföderalismus ist. Man könnte daher die Ansicht vertreten – wie es offenkundig auch die Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform, die den Entwurf ausgearbeitet hat, getan hat –,<sup>32</sup> dass das Risiko von Kompetenzverlusten der Länder durch ihre Vertretung in einem gestärkten Bundesrat aufgefangen oder zumindest abgeschwächt würde.

Die Möglichkeit einer legislativföderalen Kompensation nach der zweiten (aus Ländersicht deutlich ungünstigeren) Reformvariante scheidet mE jedoch schon deshalb aus, weil der Bundesrat eben nicht endgültig darüber entscheiden kann, ob es zu einem – teilweisen oder gänzlichen – Kompetenzverlust der Länder kommt oder nicht, sodass diese Variante hier nicht weiter zu behandeln ist.

Im Zusammenhang mit der ersten Variante ist die Situation differenzierter zu beurteilen: Hier hätte der Bundesrat die Möglichkeit, in Form eines absoluten Vetos potentiell jede Kompetenzausübung nach Art 12 B-VG (neu) durch den Bund zu verhindern. Zugespitzt stellt sich daher die Frage wie folgt: Ist eine geteilte Landeskompetenz, deren Ausübung durch den Bund vom Bundesrat endgültig

---

<sup>32</sup> Bezeichnend etwa die EB zum vorgeschlagenen Art 12 B-VG (neu): „Seitens einzelner Mitglieder der Expertengruppe wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass einer Bedarfskompetenz im Sinne des vorgeschlagenen Art. 12 Abs. 6 nur dann zugestimmt werden kann, wenn die Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der dritten Säule entsprechend ausgestaltet sind.“ Der legislativföderale Dissens zwischen den Mitgliedern der Expertenkommission drückte sich fundamental in der Vorlage zweier Reformalternativen hinsichtlich des Bundesrats aus. In der Lehre fanden sich Bewertungen zwischen „innovativ“ (*Wiederin*, Verfassungsrevision in Österreich, in Thaler/Stolzlechner [Hg], Verfassungsrevision [2008] 17 ff [25]) und „für die Länder kaum attraktiv“ (*N. Raschauer/Schilchegger*, FS Klecatsky, 580) bis hin zur „Büchse der Pandora“ (*Gamper*, Herausforderungen 41).

tig verhindert werden kann, in legislativföderaler Hinsicht als einer Landeskompetenz, die keiner Vorrangregel „Bundesrecht bricht Landesrecht“ oder Bedarfskompetenz des Bundes unterliegt und daher ungeteilt ist, gleichwertig anzusehen?

Der maßgebliche Unterschied zwischen diesen Alternativen liegt mE darin begründet, dass ein Land im Falle einer ungeteilten Kompetenz diese wahrzunehmen berechtigt ist, ohne darin von anderen Ländern abzuhängen – solange die Bundesverfassung nicht geändert wird. Nach der ersten Reformvariante hingegen hätte ein Land allein (oder eine Minderheit von Ländern) nicht verhindern können, dass es seine Kompetenzen – die des Art 12 Abs 1 B-VG (neu) oder des Art 11 B-VG (neu) – verlöre, ohne dass es überhaupt zu einer Änderung der Bundesverfassung käme. Im Extremfall hätte der Bund sämtliche in Art 12 Abs 1 B-VG (neu) aufgezählte Angelegenheiten ohne weitere Begründung an sich ziehen können; er hätte aber auch sämtliche Landeskompetenzen gem Art 11 B-VG (neu) an sich ziehen können, wenn er einen Bedarf dafür „als vorhanden erachtet“ hätte. Es hätte genügt, dass mindestens 5 Länder keinen Einspruch dagegen erhoben hätten; dabei wäre die Ausübung einer Landesstimme von der unbedingten Mehrheit (dh 2 von 3 Abgeordneten eines Landes) entschieden worden, sodass gegebenenfalls bereits die Minderheit von 10 (von 27) Abgeordneten dafür ausgereicht hätte, ein absolutes Veto des Bundesrats zu verhindern, sofern diese 10 Abgeordneten sich aus je 2 Abgeordneten von 5 Ländern zusammengesetzt hätten. Auch wenn ein solches Vorgehen des Bundes ebenso wie einer Mehrheit der ihn darin über den Bundesrat unterstützenden Länder politisch unwahrscheinlich gewesen wäre, darf eine verfassungspathologische Untersuchung mE vor dem – nach dem Entwurf eben zulässigen – Extremfall nicht die Augen verschließen.<sup>33</sup>

Gegen eine solche Sichtweise könnte eingewendet werden, dass auch nach dem geltenden Art 44 Abs 2 B-VG<sup>34</sup> eine Zentralisierung ungeteilter Landeskompetenzen gegen den Willen eines Landes (oder einer Minderheit von Ländern) zulässig ist, sofern der Bundesrat zustimmt, wobei dieses Zustimmungsrecht des Bundesrats überhaupt erst seit 1984<sup>35</sup> existiert. Dass sich ein einzelnes Land oder eine Minderheit von Ländern nicht gegen die Verschiebung einzelner Kompetenzen wehren kann, ist mit der bundesstaatlichen Idee an sich vereinbar, da sich dadurch eine wesentliche Abgrenzung zum Staatenbund ergibt.<sup>36</sup> Sowohl vor als auch nach 1984 war und ist allerdings eine Änderung der Bundesverfassung – und nicht nur ein einfaches Bundesgesetz, wie es im Reformentwurf vorgesehen war – Voraussetzung einer Kompetenzverschiebung zum Bund. Darüber hin-

---

<sup>33</sup> Vgl auch das Erk VfSlg 16.241/2001, in dem der VfGH eine „quantitative Betrachtung ... für verfehlt“ ansah: Ob rechtliche Hürden verhindern könnten, dass die Methode der „Volksgesetzgebung“ zum Normalfall werden könnte, sei unmaßgeblich; es genüge bereits, dass theoretisch jedes beliebige Gesetz im Wege dieser „Volksgesetzgebung“ erlassen werden könnte.

<sup>34</sup> Art 44 Abs 2 B-VG wäre nach der ersten Reformvariante textlich fast unverändert, inhaltlich dagegen – auf Grund der weitgehenden Befugnisse des einfachen Bundesgesetzgebers – nur ausgehöhlt erhalten geblieben.

<sup>35</sup> BGBl 1984/490. Dazu näher *Bußjäger*, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates (2001) 5 ff.

<sup>36</sup> *Haller/Közl/Gächter*, Staatsrecht 149 ff; *Gamper*, Staat 83 f.

aus würde die erste Reformvariante eine solche Verschiebung bereits ermöglichen, wenn die einfache Mehrheit der Länder keinen Einspruch zu erheben beschlösse, während die Zustimmung gem Art 44 Abs 2 B-VG eine Zweidrittelmehrheit – bei Anwesenheit der Hälfte der Abgeordneten – verlangt. Dass im Übrigen Kompetenzverschiebungen gem Art 44 Abs 2 B-VG immer auch zusätzlich im Rahmen des Art 44 Abs 3 B-VG gesehen werden müssen, weil eine allzu große Kompetenzverlagerung zu Gunsten des Bundes eine Gesamtänderung der Bundesverfassung auslösen könnte, sei nur am Rande angemerkt.<sup>37</sup>

#### IV. Legislativföderalismus und Föderalismusreform im europäischen Vergleich

Auch wenn weder die eine noch die andere Reformvariante des Entwurfs bisher realisiert wurde, ist der Grundgedanke eines „legislativföderalen Austausches“ wohl nicht vom Tisch.<sup>38</sup> Ein solcher Austausch könnte nämlich die Grundlage eines politischen Kompromisses zwischen Bund und Ländern bilden, die auf diese Weise beide eine Föderalismusreform zu erzielen vermöchten, ohne sich die eindeutige Rolle des Gewinners oder Verlierers zuweisen lassen zu müssen.<sup>39</sup> Nicht zuletzt ist die deutsche Föderalismusreform 2006<sup>40</sup> dafür ein Beispiel, wenn der legislativföderale Austausch dort auch in die genau umgekehrte Richtung erfolgte, nämlich den Ländern neue Kompetenzen zu übertragen, dafür dem Bundesrat gewisse Kompetenzen zu nehmen, womit insgesamt auch eine stärkere Entflechtung der Politikbereiche von Bund und Ländern erreicht werden sollte.

Ein anderes Bild zeigt sich jedoch in den übrigen europäischen Staaten, die als föderal oder quasi-föderal bezeichnet werden können:<sup>41</sup> Rezente Reformprozesse sind dort nicht auf Austausch legislativföderaler Elemente, sondern vielmehr auf eine generelle Stärkung des Legislativföderalismus gerichtet. Das hängt klarerweise damit zusammen, dass es sich bei diesen Staaten um ursprüngliche Einheitsstaaten handelt, die sich einem Bundesstaat anzunähern suchen. Dafür hat sich der nicht sehr glückliche Begriff des Regionalstaats eingebürgert, der aber nicht zwischen jenen Staaten, deren Regionen über einen gliedstaatsähnlichen Status verfügen, und den Staaten, in denen

---

<sup>37</sup> Zur Problematik des Reformentwurfs, eine potentielle Gesamtänderung der Bundesverfassung durch sukzessive Auslöschung der Landeskompetenz *qua* einfacher Bundesgesetzgebung zu ermöglichen, vgl *Gamper*, Herausforderungen 37 ff.

<sup>38</sup> So auch die Einschätzung von *N. Raschauer/Schilchegger*, FS Klecatsky, 581.

<sup>39</sup> Vgl *Fallend*, Vom Konsens zum Konflikt? Treibende Kräfte, Entscheidungsmuster und aktuelle Entwicklungen der Bund-Länder-Beziehungen in Österreich, in *Bußjäger* (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich (2010) 131; *Karlhofer*, A Federation without Federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen, *ibidem*, 131.

<sup>40</sup> BGBl I 2006/2034; vgl dazu auch *Bußjäger/Kössler*, Die Föderalismusreform in Deutschland und ihre Erkenntnisse für die Verfassungsreform in Österreich (2008); *Sturm*, Von der Symmetrie zur Asymmetrie. Deutschlands neuer Föderalismus, in *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2007 (2007) 27.

<sup>41</sup> Dabei handelt es sich um die Bundesstaaten Belgien, Deutschland, Österreich und die Schweiz sowie die „Regionalstaaten“ Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich; Sonderfälle stellen Russland, Bosnien-Herzegowina sowie bestimmte Inselautonomien (dazu FN 43) dar.

Regionen als bloße Verwaltungssprengel eingerichtet sind, unterscheidet.<sup>42</sup> Es zeigt sich aber, dass das maßgebliche Unterscheidungsmerkmal zwischen diesen beiden Gattungen von Regionalstaaten auf die Legislative bezogen ist: Auch Regionen des zweitgenannten Typus teilen mit bundesstaatlichen Gliedern verschiedene Kriterien – sie stellen Gebietskörperschaften dar, haben Kompetenzen in der Verwaltung, sie verfügen über eine (allerdings bescheidene) institutionelle Ausstattung. Es fehlen ihnen aber eine demokratisch gewählte Versammlung, Mitwirkungsrechte an der politischen Willensbildung des Bundes, insbesondere der Bundesgesetzgebung, eigenständige Gesetzgebungskompetenzen oder Verfassungsautonomie. Häufig ermangelt es auch an einer verfassungsrechtlichen Verankerung dieser Regionen, an einem Finanzausgleich oder Konzertierungssystem, einschließlich der Möglichkeit der innerstaatlichen Koordination der EU-Willensbildung.<sup>43</sup>

Staaten, die ihren Regionen verfassungsrechtlich einen (quasi-)bundesstaatlichen Status einräumen, orientieren sich daher vor allem am in Bundesstaaten üblichen Legislativföderalismus: Sie erweitern nicht nur die Kompetenzen der Regionen in quantitativer Hinsicht, sondern bereichern diese qualitativ um Gesetzgebungskompetenzen, in einigen Fällen sogar um eine regionale Verfassungshoheit, an. Dies war der Fall bei allen föderalen Verfassungsreformen, die in Belgien in den letzten Jahrzehnten verabschiedet wurden, sodass der Bund heute dort über weniger Kompetenzen verfügt als die Regionen und Gemeinschaften zusammen.<sup>44</sup> Mehr Legislativföderalismus sollte ua

---

<sup>42</sup> Gamper, Regionen 69 ff; Häberle, Verfassungslehre 431 ff.

<sup>43</sup> Am auffälligsten zeigt sich dieser Unterschied in asymmetrisch organisierten zentralistischen Einheitsstaaten, deren Regionen großteils dem exekutivregionalen Typus entsprechen, während einzelne Regionen dem legislativföderalen Typus angehören (zu den letztgenannten zählen etwa: Åland, Faröer, Grönland, Madeira, Azoren). Auch im Vereinigten Königreich wird der Unterschied besonders deutlich, da England bis jetzt überhaupt von *devolution* ausgespart blieb, Schottland und Nordirland dagegen primäre Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen bekamen, während Wales zunächst lediglich über eine sekundäre Gesetzgebungskompetenz verfügte, die seit dem Government of Wales Act 2006 durch die Befugnis zur Erlassung von „*Measures*“ – einer eigentümlichen Form von Rechtsakt, der letzten Endes einem *Act of Parliament* gleicht – ergänzt wurde. Die Bezeichnung als *Measure* zeigt gleichzeitig die Zurückhaltung auf, die immer noch besteht, diese Gesetzgebungshoheit klar als solche anzuerkennen. Im Gegensatz zur bisherigen Form von *secondary legislation*, die dem *National Assembly for Wales* eingeräumt war, können *Measures* sämtliche Inhalte regeln, die auch ein *Act of Parliament* regeln könnte, was die Möglichkeit einschließt, geltendes Gesetzesrecht des Vereinigten Königreiches innerhalb seines walisischen Geltungsbereiches abzuändern. Eine Beschränkung erfahren die *Measures* jedoch insofern, als sie auf 20 Kompetenzfelder beschränkt sind, die in Anhang 5 zum *Government of Wales Act 2006* aufgelistet sind. Sollen in zusätzlichen, nicht im Anhang 5 erwähnten Kompetenzfeldern *Measures* erlassen werden, setzt dies entweder einen weiteren *Act of Parliament* oder aber ein kompliziertes Übertragungsverfahren voraus, das, unbeschadet eines Vetorechts des *Secretary of State*, sowohl die Zustimmung des walisischen *Assembly* als auch beider Häuser des Westminster-Parlaments voraussetzt und in die Erlassung einer *Order in Council* der Königin (im Rahmen der Sitzungen des *Privy Council*) mündet, die in diesem Zusammenhang auch als *Legislative Competence Order* bezeichnet wird. Die Kompetenzfelder selbst stellen aber noch keine hinreichende Ermächtigung zur Erlassung von *Measures* dar. Es bedarf vielmehr entweder eines eigenen *Act of Parliament* oder einer *Legislative Competence Order*, um die einzelne *Kompetenzmaterie innerhalb des Kompetenzfeldes* zu spezifizieren, in deren Rahmen wiederum eine oder mehrere *Measures* durchgeführt werden sollen.

<sup>44</sup> Gamper, Regionen 197 ff; dies, Belgien - Entstehung und Entwicklung des plurinationalen Mehr-Ebenen-Föderalismus, in Pan/Pfeil (Hg), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa (2006) 267.

auch das 2006 erlassene Autonomiestatut Kataloniens<sup>45</sup> bringen, wobei der komplexe Prozess seiner Inkraftsetzung – zunächst Beschluss des katalanischen Regionalparlaments, hierauf Beschlussfassung im spanischen Parlament – bereits selbst Ausdruck des (in Spanien insgesamt freilich noch nicht umfassend verwirklichten) Legislativföderalismus ist.<sup>46</sup>

Eine besonders weitgehende Stärkung des Legislativföderalismus in Italien bewirkte das Verfassungsgesetz 2001/3, das in der italienischen Lehre buchstäblich als „Urknall“ eines neuen – bislang allerdings noch nicht vollendeten – Föderalismus begrüßt wurde.<sup>47</sup> Damit wurden insbesondere die 15 Regionen mit Normalstatut in ihren Kompetenzen, vor allem auch ihren Gesetzgebungskompetenzen, gestärkt sowie eine bescheidene Form von Verfassungsautonomie (Erlassung eigener regionaler Statute als formell und materiell qualifizierte Regionalgesetze, während diejenigen der Sonderregionen nach wie vor zentrale Verfassungsgesetze darstellen) eingeführt.

Im Vereinigten Königreich setzte 1998 ein „*devolution*“-Prozess ein, mit dem in Schottland und Nordirland eigene Regionalparlamente, in Wales eine gewählte Versammlung eingerichtet wurden, die über (in Wales: eingeschränkte) Legislativkompetenzen – freilich stets unter dem Vorbehalt einer konkurrierenden Universalkompetenz des Westminster-Parlaments –<sup>48</sup> verfügen.

In all diesen Fällen wurde die Erweiterung regionaler Gesetzgebungskompetenzen oder gar die Einrichtung regionaler Parlamente schlechthin ohne einen „legislativföderalen Austausch“ zuwege gebracht: Organisation oder Funktionen der Zweiten Kammern in diesen Staaten blieben davon unberührt, wenngleich es in den meisten der erwähnten Staaten seit geraumer Zeit einschlägige Reformprozesse zur Frage der Zweiten Kammer gibt. Diese Reformüberlegungen waren jedoch nie an die Frage regionaler Legislativkompetenzen geknüpft. Paradigmatisch dafür ist die seit über 10 Jahren unvollendet gebliebene Reform des *House of Lords*:<sup>49</sup> Obwohl die „*devolution*“ in eben diesem Zeitraum erfolgte und es daher nahe zu liegen schiene, dass beide Reformprozesse miteinander verknüpft würden – in der Weise, dass die Zweite Kammer künftig (auch) eine Vertretung der Regionen darstellte –, wurde diese Option im Vereinigten Königreich bestenfalls am Rande disku-

---

<sup>45</sup> Vgl. Arzo, Das Autonomiestatut für Katalonien von 2006 als erneuter Vorstoß für die Entwicklung des spanischen Autonomiestaates, *ZaöRV* 69 (2009) 155; Villalón, La Reform del Estado de las Autonomías, *Revista d'Estudis Autònomic i Federals* 2/2006, 77; Nagel, Autonomiestatute und/oder/statt Föderalismus? Zum Stand der Reform des spanischen Staates der Autonomien, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2006 (2006) 395. Vgl. jedoch die einige Bestimmungen des Autonomiestatuts als verfassungswidrig aufhebende Erk des spanischen Verfassungsgerichts vom 28.6.2010.

<sup>46</sup> Vgl. Art 146 und Art 147 Abs 3 spanische Verfassung.

<sup>47</sup> Vgl. nur beispielhaft aus der reichen Literatur: Falcon, Il big bang del regionalismo italiano, *Le Regioni* 2001, 1141.

<sup>48</sup> Dieses Parlament hält sich nach seinem traditionellen Souveränitätsgrundsatz für (durch eigene Gesetze) unbeschränkbar; die einzelnen *Devolution Acts* enthalten aber auch jeweils einen positivrechtlichen Vorbehalt, wonach die regionalen Kompetenzen nach wie vor auch zentralstaatliche Kompetenzen seien, was letztlich einer vollkommenen Kompetenzkonkurrenz zu Gunsten des Bundes entspricht.

<sup>49</sup> Zum *House of Lords Act* 1999 vgl. Russell, *Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas* (2000); zu den seitdem angestellten Reformüberlegungen dies, *The British House of Lords: A Tale of Adaption and Resilience*, in Luther/Passaglia/Tarchi (Hg), *A World Of Second Chambers* (2006) 65 (90 ff); Gebauer, Das britische Oberhaus: Auf dem Weg zu mehr Demokratie?, in Riescher/Ruß/Haas (Hg), *Zweite Kammern*<sup>2</sup> (2010) 407 (423 ff).

tiert.<sup>50</sup> In Italien wiederum wird die Reform des Senats sehr wohl als Teil der Föderalismusreform gesehen, ohne dass jedoch die Kompetenzen der Regionen davon betroffen wären. Die bisherigen Vorschläge<sup>51</sup> beziehen sich immer wieder darauf, den Senat „föderalistischer“ zu machen; unter anderem wurde dabei die Überlegung angestellt, dass man das bisherige System des vollkommenen Bikameralismus in eines verwandelt, in dem der Senat nicht dieselben Befugnisse wie die Abgeordnetenkammer hat, sondern absolute Vetorechte nur in Bezug auf Akte der zentralstaatlichen Gesetzgebung auszuüben berechtigt ist, die die Regionen besonders betreffen.<sup>52</sup>

Dass die Gesetzgebungshoheit staatlicher Gliedereinheiten den wohl essentiellsten legislativföderalen Indikator darstellt, zeigt sich auch eindrücklich auf europäischer Ebene: Hier sind in den letzten Jahren sowohl die CALRE als Konferenz der europäischen Regionalparlamente mit Legislativkompetenzen als auch die REGLEG als Konferenz der Präsidenten von Regionen mit Legislativkompetenzen entstanden.<sup>53</sup> Obwohl erstgenannte Konferenz die Landtage im eigentlichen Sinn vertritt, ist auch die zweitgenannte Konferenz, unbeschadet dessen, dass sie sich aus regionalen Regierungschefs zusammensetzt, am Kriterium der regionalen Gesetzgebungshoheit ausgerichtet. Diese besondere Bedeutung der regionalen Gesetzgebungshoheit spiegelt sich, wie eingangs erwähnt, auch im Zusatzprotokoll Nr. 2 zum Lissabon-Vertrag wider, wenn es dort heißt, dass gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungshoheit zu konsultieren sind. Dass die Zweiten Kammern vom selben Protokoll in noch stärkerem Maße berücksichtigt werden, hängt dagegen nicht primär mit legislativföderalen Gesichtspunkten, sondern damit zusammen, dass (vor welchen verfassungsstaatlichen Hintergründen auch immer)<sup>54</sup> bikameral organisierten nationalen Parlamenten Rechnung getragen werden sollte. Dass in einem Staat sowohl Regionen mit Gesetzgebungshoheit als auch eine diese Regionen vertretende Zweite Kammer existieren, ist freilich nicht ausgeschlossen und kann auch legislativföderale „Synergieeffekte“ mit sich bringen.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> *Lodge/Russell/Gay*, The Impact of Devolution on Westminster, in Trench (Hg), Has Devolution Made a Difference? The State of the Nations 2004 (2004) 193 (209 ff); *Hazell*, Commentary on the White Paper: The House of Lords - Completing the Reform (2002) 20 f.

<sup>51</sup> Der jüngste Vorschlag wurde am 30.9.2010 eingebracht; eine Aufstellung der einzelnen Vorschläge (seit 2008) findet sich unter [www.senato.it/ricerche/sDDL/risultati.ricerca;jsessionid=E5BC93815615B668745EF0B7FDB884CD](http://www.senato.it/ricerche/sDDL/risultati.ricerca;jsessionid=E5BC93815615B668745EF0B7FDB884CD).

<sup>52</sup> Dazu näher *Gamper*, Remodelling the Italian Senate: New Challenges for a Mixed Constitution?, *Percorsi costituzionali* 1/2009, 229.

<sup>53</sup> Vgl. *Sonntag*, Konferenz der Europäischen Regionalen Gesetzgebenden Parlamente (CALRE), in Lachmayer/Bauer (Hg), *Praxiswörterbuch Europarecht* (2008) 583; *ders.*, Konferenz der Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen (REGLEG), *ibidem*, 584; *Kiefer*, Gesetzgebende Regionalparlamente und ihr europäischer Verband: die CALRE, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2006 (2006) 606; *ders.*, Informelle effektive interregionale Regierungszusammenarbeit: REG LEG - die Konferenz der Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen und ihre Beiträge zur europäischen Verfassungsdiskussion 2000 bis 2003, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2004 (2004) 398.

<sup>54</sup> *Gamper*, *Staat* 202 ff; *Borthwick*, *Methods of Composition of Second Chambers*, in Baldwin/Shell (Hg), *Second Chambers* (2001) 19.

<sup>55</sup> Von den EU-Mitgliedstaaten verfügen 13 über bikamerale (nationale) Parlamente; in acht Staaten erfolgt die Zusammensetzung (zumindest auch) auf regionaler Basis.

## V. Fazit: Kein Föderalismus ohne Legislativföderalismus

Gibt es Lehren oder zumindest Beobachtungen, die aus dem europäischen Vergleich für Österreich gezogen werden können?

Zum einen wohl die empirische Bestätigung dessen, dass Föderalismus einen Anteil der Gliedeinheiten an der Legislative, insbesondere verkörpert durch regionale Parlamente mit Gesetzgebungshoheit sowie eine regionale Zweite Kammer, voraussetzt. Dafür ist jedoch nicht *irgendeine* Form von Gesetzgebungshoheit hinreichend: Die legislativföderale Bedeutung der regionalen Gesetzgebungshoheit bemisst sich vielmehr danach, ob es sich um primäre oder sekundäre Gesetzgebung handelt; inwiefern sie Aufsichts- und Anfechtungsrechten der zentralen Einheit unterliegt; inwiefern Gesetzgebungskompetenzen geteilt oder ungeteilt, enumeriert oder residual begründet sind. Je eingeschränkter die regionale Gesetzgebungshoheit ist, desto weniger Bedeutung für den Legislativföderalismus kommt ihr klarerweise zu. Ob die Kompetenzverteilung dabei zweckmäßig gestaltet ist, etwa nach dem Subsidiaritätsprinzip ausgerichtet ist, oder nicht, berührt bei aller rechtspolitischen Wichtigkeit dieser Frage den Legislativföderalismus in seiner Gesamtbedeutung hingegen nicht.

Zum anderen geht es aber um die Frage der nachhaltigen Absicherung des Legislativföderalismus: Nachhaltigkeit bedeutet zum einen, dass die Gliedeinheiten in ein allfälliges Änderungsverfahren eingebunden werden müssen, zum anderen aber, dass jedenfalls eine Änderung des „legislativföderalen Gleichgewichts“ nur in Verfassungsrang erfolgen darf; dass gewisse Flexibilisierungen der Kompetenzverteilung auch einfachgesetzlich erfolgen könnten, sofern es sich dabei um punktuell beschränkte Bereiche handelt, steht dem nicht entgegen, weil diesfalls das Gleichgewicht als solches nicht gefährdet wird.

In der Präambel des Februarpatents, das vor nunmehr 150 Jahren erlassen wurde, wird als Begründung für die Genehmigung der Landesordnungen und Wahlordnungen angeführt, dass die *„Rechte und Freiheiten ... dieser Königreiche und Länder nach den Verhältnissen und Bedürfnissen der Gegenwart zu entwickeln, umzubilden, und mit den Interessen der Gesamtmonarchie in Einklang zu bringen“* sind. Im Grunde wäre diese scheinbar einfache Formel des dezentralisierten Einheitsstaats erst recht dem modernen österreichischen Bundesstaat zugrunde zu legen. Dabei auf den Legislativföderalismus zu verzichten, wäre nicht nur ein historischer Rückschritt, sondern stünde auch in Gegensatz zu aktuellen europäischen Tendenzen.<sup>56</sup> Die Notwendigkeit, den österreichischen Bundesstaat zu reformieren, kann gleichwohl nicht geleugnet werden: Soll das bundesstaatliche Bauprinzip dabei in seinem jetzigen Wesenskern gewahrt bleiben – und dies zu entscheiden,

---

<sup>56</sup> Diese Außenperspektive der europäischen Staatenwelt steht im interessanten Gegensatz zu dem von *N. Raschauer/Schilchegger*, FS Klecatsky, 572 f konstatierten, aus der EU-Mitgliedschaft erfließenden „antiföderalen Paradigmenwechsel“ aus der österreichischen Innenperspektive.

ist eine gegebenenfalls der Volksabstimmung zu unterziehende politische Frage, die hier nicht zu beantworten ist –,<sup>57</sup> darf jedoch auf ein nicht (überwiegend) konkurrierend oder kompensatorisch, sondern vielmehr komplementär angelegtes „legislativföderales Gleichgewicht“ nicht verzichtet werden.

**Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Landtagsdirektor Vorarlberg:**

Ein hervorragendes Referat, zwei hervorragende Referate und ich möchte jetzt das Versprechen einlösen, das in der Veranstaltungsankündigung angeführt ist. Es gibt Gelegenheit zur Nachfrage und zu Diskussionsbeiträgen. Ich darf nun um Wortmeldungen bitten. Ich habe Herrn Professor Brauneder schon gesehen. Ich darf bitten, aus organisatorischen Gründen, an das Podium zu kommen, weil die Diskussionsbeiträge mitgeschnitten werden.

**o. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Wilhelm Brauneder:** Ja, vielen Dank. Ich kann eher unbeabsichtigt an das letzte Referat anknüpfen und anders, als ich wollte, die Frage stellen, ab wann gibt es denn eigentlich diesen Legislativföderalismus. Der ist ganz jung. Das kam im Referat von Herrn Neschwara nur so am Rande zur Sprache und gar nicht in Hinblick auf die Verfassungsgebung. Aber ich halte es für einen ganz wesentlichen Punkt, nämlich zur Unterscheidung des Charakters der Länder vor und nach 1918.

Vor 1918 gab es, ich sage das jetzt provokativ, aber ist dennoch richtig, in der Sache keine Landesgesetzgebung. Die Landesgesetze waren nach der damaligen Staatsrechtslehre eindeutig partielle Gesamtstaatsgesetze. Und zwar deshalb, weil die normative Kraft von einem Gesamtstaatsorgan kam, nämlich von dem sanktionierenden Kaiser. Dies hat sich besonders in der wechselseitigen Derogation von Landes- und Gesamtstaatsgesetzen niedergeschlagen. Es gab auch eine Kompetenzverteilung zwischen Organen, nämlich Reichsrat und Landtag, nicht zwischen Gebietskörperschaften. Insgesamt konnte ein Gesamtstaatsgesetz die Kompetenzverteilung punktuell ändern. Und das ist der große Umschwung 1918 parallel zur Verwaltung und ich meine, das muss man sehr stark unterstreichen. Also den Legislativföderalismus, den gab es eigentlich erst 1918. Ich sehe schon ein, dass die Länder sagen, mein Gott, wir sind so uralt, wir waren schon im Mittelalter

---

<sup>57</sup> Es ist bemerkenswert, dass kein anderes Bauprinzip der österreichischen Bundesverfassung so umstritten ist wie das bundesstaatliche, sodass selbst der Zusammenhang mit Art 44 Abs 3 B-VG immer wieder leidig in Erinnerung gerufen werden muss. Zur absoluten und relativen Zugehörigkeit von Verfassungsprinzipien zum Prinzip des materiellen Verfassungsstaates vgl *Gamper*, Dezentralisation als Element "gemeineuropäischer" Verfassungsstaatlichkeit, in *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2007 (2007) 42.

da. Aber ich finde, es ist mindestens genauso wert zu betonen, welche Stellung die Länder ab 1918 erreicht haben.

Dann eine zweite Bemerkung zu den beiden letzten Referaten. Es war eher kurz die Rede von einem Bundesratsmodell. Das ist doch eigentlich nichts anderes als die modifizierte Integrationskonferenz der Länder. Und da die Aufgabe der Integrationskonferenz der Länder in der Bundesrepublik Deutschland der Bundesrat ausübt - bei uns nicht der Bundesrat - frage ich jetzt eher rhetorisch: War die Etablierung der Integrationskonferenz der Länder eine verdeckte Kritik am Bundesrat?

**Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Landtagsdirektor Vorarlberg:** Ich danke. Ich würde so vorgehen, dass ich einige Wortmeldungen sammle und dann den Referenten Gelegenheit gebe, darauf zu replizieren. Ich bitte um weitere. Bitte!

**Univ.-Prof. Dr. Harald Stolzechner, Universität Salzburg:** Ich möchte auf einen Punkt zu sprechen kommen, den insbesondere Kollege Öhlinger angesprochen hat. Nämlich die Frage der faktischen Dominanz der Landesregierungen, letztlich der Landesexekutive im gesamten Politikgeschehen eines Landes.

Herr Kollege Öhlinger hat sehr schön dargelegt, welche Möglichkeiten institutioneller Art es gäbe, um hier eine gewisse Trendwende herbeizuführen. Und er hat auch auf etwas hingewiesen, von dem ich überzeugt bin, dass es ganz, ganz wichtig ist. Nämlich auf die Frage des Wahlrechtes, einer Neugestaltung des Wahlrechtes.

Wir haben es mit dem politikwissenschaftlichen Phänomen zu tun, dass auf der einen Seite es der Landtag ist, der die Landesregierung wählt. Insofern sollte der direktdemokratisch legitimierte Landtag bestimmendes Element der Landespolitik sein. In der Praxis der landespolitischen Auseinandersetzung zeigt sich aber ein politikwissenschaftliches Paradoxon, welches darin liegt, dass nicht der Landtag die entscheidende Rolle in der Landespolitik spielt, sondern die Landesregierung. Es wird also gleichsam das verfassungsrechtliche Konzept auf den Kopf gestellt. Der entscheidende politikwissenschaftliche Grund liegt darin, dass in der Landesregierung vertretene Personen zumeist eine führende Rolle in den Landesparteien spielen und über diese Stellung in den Landesparteien entscheidenden Einfluss auf die Zusammensetzung des Landtags haben. Denn welche Personen in den Landtag einziehen, hängt letztlich vom Listenplatz auf einer Wählerliste ab, die die Parteigremien unter dem Einfluss der Mitglieder der Exekutive beschließen. Diese parteienstaatliche Komponente, die zu einer erheblichen Abhängigkeit der

Legislative von der Exekutive führt, könnte abgeschwächt werden durch ein – wie Öhlinger richtig hervorgehoben hat – anderes, vor allem durch ein Mehrheitswahlrecht auf Landesebene. Ich halte es daher für ein ganz wichtiges Element, um das Eigengewicht und die Bedeutung des Landtages zu stärken, auch eine Wahlrechtsänderung herbeizuführen. Ich bin froh darüber, dass Sie Herr Kollege Öhlinger diese Notwendigkeit einer grundsätzlichen Änderung des Landtagswahlrechts genauso sehen. Freilich bedürfte es – auch da stimmen wir überein – einer Änderung des Art 95 Abs 1 B-VG; die im ersten Satz dieser Bestimmungen normierte Wortfolge „...nach den Grundsätzen der Verhältniswahl ...“ müsste aus dem Verfassungstext eliminiert und damit die (relative) Verfassungsautonomie der Landtage erheblich gestärkt werden. Danke.

**Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Landtagsdirektor Vorarlberg:** Landtagspräsident van Staa hat sich zu Wort gemeldet.

**Landtagspräsident DDr. Herwig van Staa, Tirol:** Das Thema des Symposiums lautet ja „Landtage auf dem Weg in die Zukunft“. Nach einer historischen Entwicklungsdarlegung, die wir alle genossen haben, kommen wir jetzt zum Kern der Sache, und wir haben gehört, was alles an Versuchen unternommen wurde und was gescheitert ist.

Ich glaube, realpolitisch ist von allen Parteien und der Regierung in Wien und auch von den Medien zur Kenntnis zu nehmen, dass es ohne Änderung der Gesamtverfassung keine Abschaffung von Landtagen gibt. Und jede Diskussion in diese Richtung ist müßig und bringt außer vergeudeter Zeit nichts. Und dieses unterstreichen ja laufend die Landtage, indem sie selbst erklären, sie wollen sich selbst nicht infrage stellen.

Wir sind aber bereit, konstruktive Beiträge zu entwickeln, die von den Zentralisten als destruktiv bezeichnet werden. Hier haben beide Referenten – Herr Professor Öhlinger und Frau Professor Gamper – darauf hingewiesen, welche realen Möglichkeiten und welche Chancen es gibt. Sie haben dabei auch auf den Begriff der Kontrolllegislative hingewiesen, der mir sehr gut gefällt, weil hier einmal ausgelotet wird, was der legislative Anteil ist und wie damit die Legislative auch der Regionen gestärkt wird.

Den Hinweis auf die europäische Dimension hat Frau Professor Gamper sehr deutlich herausgearbeitet. Nur leider ist festzustellen, dass das Interesse in den Landtagen für europäische regionale Fragen auch für Regionen mit legislativer Befugnis äußerst gering ist, und wenn ich mir die Regierungshefttagungen anschau: Es nimmt ja außer dem Regierenden, also amtie-

renden Vorsitzenden, und dem zukünftig Gewählten kein Regierungschef mehr daran teil. Und genau dieses mangelnde Engagement führt zu einer Reduzierung der Bedeutung dieser Einrichtungen. Mit dem Lissabon-Vertrag konnte viel mehr erreicht werden, als wir ursprünglich befürchtet haben. Hier besteht zunächst einmal, glaube ich, grundsätzlich die Chance, dass man die Subsidiarität als ein Grundprinzip der Europäischen Union festgeschrieben hat, wobei ich der Überzeugung bin, dass manche Regierungschefs, die dieser Formulierung zugestimmt haben, natürlich völlig Unterschiedliches unter Subsidiarität verstanden haben.

Die einen haben darunter die Wiedergewinnung nationaler Rechte verstanden und die anderen haben gemeint, jetzt regieren die Regionen.

Einen Aspekt, und den würde ich gerne auch diskutiert haben, ohne ihn als aktiver Politiker einbringen zu wollen, weil ich mich nicht diesem Konfliktfeld aussetzen möchte, wäre, im Sinne der Subsidiarität die rechtliche Gemeindekompetenzregelung den Ländern zu übertragen. Das wollen ja in Wirklichkeit der Gemeindebund und der Städtebund nicht, weil auf diese Weise der Einfluss auf den Finanzausgleich wegfallen würde, was ja ein wirklich zentrales Anliegen auch der österreichischen Gemeinden insgesamt ist.

Aber diese Frage wäre eine Kompetenzerweiterung und auch eine Stärkung in legislativer Hinsicht, weil damit könnte man den Gemeinde-Länder-Finanzausgleich in den Ländern gesetzlich regeln, was eine zusätzliche Kompetenz bedeuten würde. Bei den Anwälten haben wir auch eine Zersplitterung, die ungeheuerlich ist, wenn man sich z.B. vorstellt: Patientenanwälte sind bundesgesetzlich geregelt, und wir haben nicht einmal die Möglichkeit, diese Tätigkeit dem Landtag zu unterstellen, weil sie den Regierungsmitgliedern weisungsgebunden sind. Frau Professor Gamper ist dankenswerter Weise dabei uns zu helfen, hier vielleicht eine Regelung zu finden, ob es nicht möglich wäre, zum Beispiel auch in Tirol eine Volksanwaltschaft einzurichten, mit der alle anderen Volksanwaltschaften bzw. die „Volksanwaltschaft“ generell beseitigt werden könnten. Das wäre unzweifelhaft ein wünschenswerter Akt, mit dem die Legislativkontrolle wesentlich gestärkt und den Ländern mehr Bedeutung gegeben würde.

Herrn Professor Brauner kann ich allerdings in einer Frage nicht zustimmen, nämlich wo er meint, dass es bis 1918 keine Legislative in den Ländern (um genau zu sein - Königreichen und Ländern) gegeben habe. Ja, wir haben natürlich eine Fülle von Gesetzen aus dieser Zeit, die von den Landtage beschlossen worden sind. Ich denke nur an das Höfegesetz in Vorarlberg oder in Tirol, das heute noch in Geltung steht und wo wir uns wehren, dass es beseitigt wird. Danke.

**Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Landtagsdirektor Vorarlberg:** Ich habe jetzt noch eine Wortmeldung gesehen von Herrn Klubobmann Drexler.

**Mag. Christopher Drexler, ÖVP-Klubobmann Steiermark:** Ja, meine sehr verehrten Damen und Herren! Dann halte ich Sie halt auch noch kurz auf.

Eine kurze Vorbemerkung, Herr Professor Öhlinger. Die von Ihnen zitierte Vorschrift des Paragraph 15 Steiermärkisches Landesverfassungsgesetz von 1960 gibt es leider so nicht mehr. Sie findet sich nun an anderer Stelle und zeitgemäßer formuliert im neuen Steiermärkischen Landesverfassungsgesetz von 2010. Das, man beachte den Feinsinn des Steirischen Landesverfassungsgesetzgebers, am 20.10.2010 in Kraft getreten ist. Aber dem Kern nach gibt es sie. Aber umformuliert.

Ich möchte zuerst sagen, das war glaube ich wirklich ein exzellenter Vormittag heute hier bei diesem Symposium. Man konnte da einige Anregungen gewinnen. Ich möchte bei zwei Punkten kurz anschließen, die Professor Öhlinger in seinem Vortrag gebracht hat, weil ich glaube, dass sie auch für die politische Praxis von entscheidender Bedeutung sein werden. Wenn man einen offensiven Ansatz zu dem vielfach beklagten Bundesländer-Bashing, das hier angesprochen wurde, entwickeln will.

Das eine ist das, was Öhlinger angesprochen hat, dass der Wert der Differenzierung nicht erkannt wird. Ich halte das für ganz wichtig, diese, diese, diese Wollust an der einheitlichen Regel, ja, die man da zu finden scheint. Es braucht tatsächlich und da sind gerade die Landesgesetzgeber aufgerufen, sich dazu zu bekennen, ein Bekenntnis zu so etwas wie einen Wettbewerbsföderalismus. Im Wissen, dass der Begriff in Deutschland in einem anderen Zusammenhang vor zehn, 15 Jahren etwas anders verwendet worden ist. Wie auch immer. Es braucht Wettbewerb. Es braucht dieses Suchen nach best practice Beispielen, es braucht die Lust auch daran, solche zu entwickeln. Und dann kann dieses Beklagen über das unterschiedliche Gesetz in Tirol und in der Steiermark eben sofort einem positiven Begriff untergeordnet werden, zu dem man sich bekennen sollte und das wäre eben der zu entwickelnde Wettbewerbsföderalismus. Das ist das eine was ich sagen wollte.

Das Zweite: Ich bin Ihnen dankbar für Ihr klares Bekenntnis zu einer gestärkten Verfassungsautonomie. Wenn ich Ihnen richtig zugehört habe, sehen Sie ja in der Verfassungsautonomie der Länder in Wahrheit den Schuhlöffel für manche Umgestaltungen auch in der konkreten landesparlamentarischen Arbeit. Da muss man jetzt nicht immer Ihre Vorschläge gerade teilen, wenn

ich da an die Anwaltschaften und dergleichen denke. Aber wie auch immer. Wir sollten einfach mehr Spielraum haben, Neues auszuprobieren. Ein Experimentierfeldcharakter des Föderalismus, wenn man so will in einem positiven Wortsinn. Ein Experimentierfeldcharakter. Und gerade Fragen wie das Wahlrecht, mehrheitsorientierte Wahlsysteme sind angesprochen worden, auch in der Wortmeldung vorhin ist das noch einmal angezogen worden: Das wäre ja verlockend, hier auch Wettbewerbsföderalismus durch Verfassungsautonomie. Wer sagt, dass wir so viel materielles Landesverfassungsrecht in der Bundesverfassung brauchen. Kein Mensch sagt das. Ich meine, außer der Bundesverfassungsgesetzgeber. Aber da brauchte es wirklich die Entschlossenheit und auch eine Allianz der Länder, eine Allianz der Länder, einmal eine vernünftige gemeinsame Position zu entwickeln, auszuformulieren und in einen politischen Diskurs zu treten. Bei allem: Also zittern braucht man nicht vor den Wiener Qualitätsblättern oder den selbst ernannten sogenannten Qualitätsblättern und ihren Kommentatoren. Man müsste eine solche Position formulieren, in den Diskurs eintreten und vielleicht ließe sich dann manches gewinnen und dann wird es anderenorts Symposien geben, wo dann verfassungsvergleichend festgestellt wird, dass auch in Österreich nicht alles im Stillstand verharrt. Hoffe ich!

**Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Landtagsdirektor Vorarlberg:** Ich danke. Jetzt habe ich noch eine Wortmeldung von Herrn Professor Haller und dann würde ich dem Podium die Möglichkeit geben, darauf zu replizieren.

**Univ.-Prof. Dr. Max Haller, Universität Graz:** Ich will mich kurz halten. Ich konnte ja gestern sehr lange sprechen. Ich hätte nur eine kleine Bemerkung im Anschluss an Professor Stolzlechner. Das Verhältnis der Rechtsfakultäten zu den Landtagen. Das fand ich sehr wichtig. Aber ich glaube, man könnte sagen, dass auch viele andere Wissenschaftler auf der Universität sehr viel mit den Landtagen machen können.

Die Landtage befassen sich ja mit vielen substantiellen Problemen, nicht nur mit Rechtsproblemen. Sie brauchen nur denken an die Raumplanung, an die Bauplanung, an die Gestaltung von Häusern und von Altenheimen, von Jugendwohlfahrt, Sozialpädagogik. In der Steiermark haben wir so einen kleinen Arbeitskreis Sozialforschung, Sozialplanung, der hat beigetragen, Sozialsprengel zu entwickeln. Oder wir machen eine Studie über Gewalt in der Familie, wo dann auch das Gesetz ein bisschen Bezug genommen hat darauf.

Ich glaube von uns aus, von der Seite der Universitäten wäre durchaus Interesse. Wichtig wäre wahrscheinlich auch da, die parteipolitischen Zuordnungen einfach auf die Seite zu schieben und auf Sachverstand mehr zu achten. Danke.

**Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Landtagsdirektor Vorarlberg:** Ich danke. Dann bitte Frau Professor!

**Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Universität Innsbruck:** Zunächst ganz kurz zur Integrationskonferenz der Länder: Ich habe für den Europarat einmal die Stellung der zweiten Kammern in regionalen bzw föderalen Staaten und das Phänomen von weiteren parallelen „Strukturen“, wie das dann im Titel geheißen hat, untersucht. Bei uns zB die Landeshauptmännerkonferenz oder andere Länderkonferenzen, in Deutschland die Ministerpräsidentenkonferenz. Obwohl es eine zweite Kammer formell gibt – im einen Staat stärker als im anderen -, scheint es ein Phänomen zu sein, dass es immer wieder zu diesen Parallelisierungen kommt. Ich habe aber in meinem Referat schon darauf hingewiesen, dass bei Länderstellungnahmen in Angelegenheiten der europäischen Integration nur die Landeshauptleute ein Stimmrecht haben, und nicht die Landtagspräsidenten, wobei das dann dazu geführt hat, dass die Integrationskonferenz ja offenbar nur am Papier noch existiert.

Aber ich glaube, der Punkt ist nicht, ob es sich dabei um eine Kritik am Bundesrat handelt, wie Sie gemeint haben. Das ist ja ein Organ der Bundesebene. Es ist eher die Kritik an den Landtagen oder an den Landtagspräsidenten, denen dieses Stimmrecht nicht gegeben wurde. Und dazu kann man vielleicht abschwächend sagen, es gibt ja etliche Landesverfassungen, die in Angelegenheiten der europäischen Integration ihren Landtagen Stellungnahmerechte dem Landeshauptmann gegenüber eingeräumt haben, unterschiedlich weitgehend in der Bindung, auch mit Abweichungsmöglichkeiten. Das ist also eine Möglichkeit, die nicht vom Bund, sondern von den Ländern selbst stammt, um hier die Landtage auch zu Wort kommen zu lassen.

Dann war die Frage von Herrn Präsidenten van Staa in Bezug auf eine allfällige Kompetenzerweiterung im Bereich des Gemeinderechts. Man kann das sicher machen, nur bräuchte es dazu eine Novelle der Bundesverfassung. Was man sicher auch in rechtsvergleichender Hinsicht feststellen kann, ist, dass Gemeinderecht eine Kernkompetenz der Regionen schlechthin darstellt. Es ist immer schwierig, rechtsvergleichend herauszufinden, welche Kompetenzen typisch regionaler Natur sind. Daraus ergibt sich ein kleiner, verdichteter Kern an Kompetenzen, zu dem das Gemeinderecht sicher zählt. Sie haben weiters den Finanzausgleich angesprochen,

das ist natürlich ein anderes Thema als die Gemeinderechtskompetenz. Vielleicht ist aber die Beobachtung, dass gewisse Kompetenzen in allen Bundesstaaten auf der Gliedebene angesiedelt sind, sogar ein Indiz dafür, dass das mit dem Subsidiaritätsprinzip zusammenhängen dürfte. Mein Verdacht war ja immer, dass jene regionalen Kernkompetenzen, die man durch den Rechtsvergleich als nucleus, als kleinsten gemeinsamen Nenner, herausfinden kann, vielleicht das sind, was man mit Subsidiaritätsprinzip umschreibt, obwohl es zugegebenermaßen in unterschiedlichen Staaten unterschiedlich sein kann, was wirklich nach dem Subsidiaritätsprinzip geboten scheint oder nicht.

Zum Ombudswesen werde ich mich noch an anderer Stelle genauer äußern. Ich glaube, es gibt schon bundesverfassungsrechtliche Grenzen dafür, das Ombudswesen so ganz einheitlich zu regeln, wird nicht möglich sein. Aber ich denke, soweit es Volksanwaltschaften des Landes anbelangt, in Landeskompetenzen, kann man gewisse Angleichungen vielleicht schon vornehmen. Das muss jedoch noch genauer geprüft werden. Dankeschön!

**em. o. Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger, Universität Wien:** Ich möchte nur zu einigen Diskussionsbeiträgen Stellung nehmen.

Zur Integrationskonferenz als Alternative zum Bundesrat hat schon Frau Kollegin Gamper einiges gesagt. Es belegt eben die bekannte Schwäche des Bundesrates, dass man auf solche Organe ausweicht. Das eigentliche Gegengewicht zum Bundesrat ist freilich die Landeshauptleutekonferenz, die in der Verfassung gar nicht verankert ist.

Ich freue mich, dass meine Idee einer doch grundlegenden, radikaleren Änderung des Wahlrechts auf Landesebene die Zustimmung von Herrn Kollegen Stolzlechner gefunden hat. Was die Kompetenz zur Regelung der Gemeinden betrifft, so kann man schon im ersten Kommentar zum B-VG von Kelsen nachlesen, es sei für einen Bundesstaat ganz atypisch, dass das Gemeinderecht so intensiv durch die Bundesverfassung geregelt ist. Aber Sie haben es ja selbst schon gesagt: Es sind der Gemeindebund und der Städtebund, die das eher noch mehr ausgebaut wissen wollen und dafür etwa auch im Konvent eingetreten sind. Gegen diese beiden Organisationen wird sich eine Verländerung des Gemeinderechts kaum durchzusetzen lassen.

Ich danke dem Herrn Klubobmann Drexler für den Hinweis auf die Änderung des § 15 des Steiermärkischen Landesverfassungsgesetzes. Dass ich das übersehen habe, ist nicht ganz zufällig, Das Landesrecht findet nicht nur weniger Aufmerksamkeit in der Wissenschaft, es ist

auch viel schwerer zu überblicken als das Bundesrecht. Es entgeht einem sehr schnell einmal eine Novelle zum Landesrecht. Danke daher für den Hinweis!

Die Lust am Wettbewerbsföderalismus zu steigern wäre schön, wenn es gelingen könnte. Mehr kann ich dazu nicht sagen. Ich sehe einfach das Faktum, dass der Ruf nach Einheitlichkeit der Regelungen in Österreich so intensiv ist. Man kann in den Medien herrlich punkten, wenn man darauf hinweist, dass in der Ketzergasse links die Niederösterreichische und rechts die Wiener Bauordnung gelten.

Zur Verfassungsautonomie: Es wäre, so meine ich, wirklich ein wichtiger Punkt, hier mehr durchzusetzen. Was dazu im Konvent vorgeschlagen wurde, halte ich für marginal, für eindeutig zu wenig. Da müsste sehr viel mehr möglich sein.

Die wirklich entscheidenden Fragen und auch die Kritik an meinen Ausführungen war aber im Referat von Frau Kollegin Gamper enthalten. Damit müsste ich mich viel intensiver auseinandersetzen, als es hier möglich ist. Nur soviel: Wir sind von einem unterschiedlichen Ausgangspunkt an unser Thema herangegangen. Sie ist von der Verfassungstheorie ausgegangen und hat natürlich Recht, wenn sie am Maßstab eines allgemeinen Bundesstaatsbegriffes feststellt, wie sehr der österreichische Bundesstaat dem nachhinkt. Ich bin von nun fast schon einem halben Jahrhundert praktischer Erfahrungen ausgegangen, die zeigen, wie schwierig Reformen des Bundesstaates in dieser Richtung sind. Man ist sich in einem Kreis wie diesem hier sehr rasch einig. Aber man muss nur diesen Raum ein paar Meter verlassen und auf Vertreter der Medien treffen, dann schaut alles gleich wieder ganz anders aus. Danke!

**Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Landtagsdirektor Vorarlberg:** Herzlichen Dank. Ich bedanke mich bei beiden Referenten für wirklich hervorragende Referate, auch bei den beiden anderen Referenten, die bereits vor der Kaffeepause dran waren. Ich glaube, wir haben einen sehr arbeitsreichen, intensiven Vormittag genossen und ich denke, es wird mit den beiden Referaten am Nachmittag in der gleichen Qualität weitergehen. Meine Blicke suchen jetzt hilfesuchend die Organisation. Wir können jetzt zum Mittagessen schreiten und ich würde sagen, 13:15 Uhr uns wieder hier zu versammeln. Und dann werden wir sehr pünktlich fertig werden. Danke.

**Pause von 12:43 bis 13:22 Uhr**

**Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor Oberösterreich:** Ich freue mich, nunmehr auch die Vizepräsidentin des Bundesrats Mag. Susanne Neuwirth in unserer Mitte begrüßen zu dürfen! Herzlich willkommen.

Im dritten Teil wollen wir nun einen vertiefenden Blick in die Zukunft werfen. Mit der ersten Referentin zu Mittag schließt sich in gewisser Weise der Kreis zum ersten Referat des heutigen Tages von Professor Harald Stolzlechner. Universitätsprofessorin Barbara Leitl-Staudinger ist die personifizierte Zusammenarbeit zwischen Land Oberösterreich und der Johannes Kepler Universität. Sie war einerseits ein Jahr lang bei mir in der Direktion Verfassungsdienst und in der Landtagsdirektion tätig und konnte dort alle Stufen des Gesetzgebungsverfahrens und der Landtagsarbeit miterleben und selbst an der praktischen Arbeit teilnehmen. Andererseits ist sie auch Institutsvorständin des Instituts für Multimediales Öffentliches Recht der Johannes Kepler Universität Linz, einem Institut, dem auch ich die Ehre habe, seit Beginn an als Lektor anzugehören.

Barbara Leitl hat vieles studiert: Betriebswirtschaftslehre, Handelswissenschaften und Rechtswissenschaften. 2004 wurde ihr die Lehrbefugnis für das Fach Öffentliches Recht verliehen. Sie hat zahlreiche Funktionen, zahlreiche Auszeichnungen, zuletzt - und das ehrt diese Veranstaltung ganz besonders - wurde sie mit Beginn des Jahres zum Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes ernannt.

Liebe Barbara! Ich darf dich bitten, uns deine Darstellung zur parlamentarischen Kontrolle näher zu bringen, ein Themenbereich, der am Vormittag auch schon von Professor Theo Öhlinger und von Professorin Anna Gamper angesprochen wurde.

**Univ.-Prof. Dr. Barbara Leitl-Staudinger, Universität Linz: „Parlamentarische Kontrolle durch die Landtage – Bedeutung und Perspektiven“**

### **I. Steigende Bedeutung der parlamentarischen Kontrollrechte der Landtage**

Das Demokratiekonzept der Bundesverfassung<sup>1</sup> basiert auf der Wahl von Parlamenten durch das Volk und der Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten. Dieses Konzept

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre (1925) 366 ff; *Berka*, Verfassungsrecht<sup>3</sup> (2010) Rz 123 ff; *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1: Grundlagen<sup>2</sup> (2011) Rz 11.001 ff; *Öhlinger*, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2009) Rz 343 ff.

ist nicht nur auf der Ebene des Bundes, sondern auch auf der Ebene der Länder verwirklicht. Kernelement eines solchen Konzepts ist die demokratische Steuerung der Verwaltung. Diese erfolgt durch das Gesetz, an das die Verwaltungsorgane aufgrund des Legalitätsprinzips streng gebunden sind. Eine Bindung alleine ist aber nicht effektiv, wenn nicht die Einhaltung überwacht und letztlich sanktioniert wird. Diese Überwachung und Sanktionierung obliegt wiederum den Parlamenten: Ihnen sind die obersten Verwaltungsorgane verantwortlich.

Diese Verantwortlichkeit besteht in politischer und rechtlicher Hinsicht. Bei beiden Formen geht es in letzter Konsequenz um die Möglichkeit, ein Mitglied der Landesregierung des Amtes zu entheben. Die Voraussetzungen dafür unterscheiden sich jedoch wesentlich: Im Rahmen der rechtlichen Verantwortlichkeit nach Art 142 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof darüber, ob ein Mitglied der Landesregierung schuldhaft ein Gesetz verletzt hat. Die politische Verantwortlichkeit hingegen, die als äußerste und schärfste Waffe im Misstrauensvotum gipfelt, greift uneingeschränkt und insbesondere nicht reduziert auf Fälle einer Gesetzesverletzung durch ein Mitglied der Landesregierung. Ungeachtet dieses grundlegenden Unterschieds ist beiden Arten der Verantwortlichkeit aber eines gemein: Die Initiative liegt alleine in der politischen Entscheidung des Landtages.<sup>2</sup> Er ist auch im Fall einer offenkundigen Rechtsverletzung durch ein Mitglied der Landesregierung nicht verpflichtet, staatsrechtliche Anklage zu erheben, weshalb auch die rechtliche Verantwortlichkeit, zu deren Geltendmachung von Verfassungs wegen ein Mehrheitsbeschluss des Landtages erforderlich ist<sup>3</sup>, ein Element des politischen Vertrauens beinhaltet.

Die Geltendmachung von Verantwortlichkeit setzt entsprechende Information des Landtages über die Tätigkeit bzw. Untätigkeit der Landesregierung voraus. Die Bundesverfassung selbst regelt zwar die staatsrechtliche Anklage und die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof, allerdings nicht die politischen Kontrollrechte der Landtage. Nach der heute hL<sup>4</sup> liegt die Gestaltung der Kontrollrechte der Landtage in der Verfassungsautonomie der Länder, die aber durch den Grundsatz der Gewaltentrennung als bundesverfassungsrechtliche Strukturentscheidung beschränkt ist. Die im B-VG vorgesehenen parlamentarischen Kontrollrechte des Nationalrates und des Bundesrates als Durchbrechung dieses Grundsatzes stecken demnach auch eine „ungefähre Grenze“<sup>5</sup> für den Landesverfassungsgesetzgeber ab. Die Landtage müssen folglich nicht zwingend über alle auch dem Nationalrat und dem Bundesrat zukommenden Kontrollinstrumente verfügen, andererseits muss

<sup>2</sup> Vgl dazu *Kneihls/Lienbacher*, Art 142 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2007) Rz 46.

<sup>3</sup> So *Kneihls/Lienbacher* in *Korinek/Holoubek* Art 142 B-VG Rz 44.

<sup>4</sup> Vgl insb *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer<sup>2</sup> (1988) 23 ff (insb 33); *Berka*, Verfassungsrecht Rz 167; *Diehsbacher*, Parlamentarische Kontrolle durch Akteneinsicht von Landtagsabgeordneten, JRP 2002, 26 (27).

<sup>5</sup> Vgl dazu jeweils mit weiteren Hinweisen insb *Morscher*, Die politischen Kontrollbefugnisse des Vorarlberger Landtages (1979) 16 f; *Koja*, Verfassungsrecht 219 ff (insb 221) sowie aus jüngerer Zeit *Diehsbacher*, JRP 2002, 27.

aber auch die Kontrolle der Landtage nicht unbedingt auf jene Kontrollmittel beschränkt sein, solange sich diese weiteren Kontrollmittel im bundesverfassungsrechtlich vorgezeichneten System bewegen. Dem Grundsatz der Gewaltentrennung würden landesgesetzlich verankerte Kontrollrechte dann widersprechen, wenn sie von den Vorschriften des B-VG über die Kontrolle der Vollziehung durch das Parlament qualitativ abweichen oder quantitativ wesentlich darüber hinausgehen.<sup>6</sup>

Es verwundert daher nicht, dass die parlamentarischen Kontrollrechte der Länder<sup>7</sup> im Wesentlichen denen des Bundes gleichgeformt sind. Erst auf den zweiten Blick offenbart sich, dass die Landesverfassungsgesetzgeber ihre – wenngleich eingeschränkte – Verfassungsautonomie durchaus genutzt haben. Die rechtliche Entwicklung der Kontrollrechte auf Landesebene ist zumindest in den letzten Jahren erheblich dynamischer als auf Bundesebene. Kontrollrechte wurden ausgebaut, zum Teil haben überhaupt neue Kontrollrechte in die Landesverfassungen Einzug gehalten.<sup>8</sup> Die Bedeutung der Kontrollrechte findet aber nicht nur ihren Niederschlag in der Erweiterung ihrer rechtlichen Ausgestaltung, sondern auch in der gelebten parlamentarischen Praxis. Statistische Auswertungen der Tätigkeit der Landtage geben zwar Aufschluss darüber, dass die schärfsten parlamentarischen Kontrollrechte wie das Misstrauensvotum und die staatsrechtliche Anklage kaum, um nicht zu sagen, nie zum Einsatz kommen, andere hingegen das parlamentarische Geschehen beinahe schon dominieren. Eine Auswertung der Tätigkeit des oberösterreichischen Landtages ergibt etwa für den Zeitraum von 1991 – 2009, dass 613 Gesetze beschlossen, aber fast dreimal so viele parlamentarische Anfragen (1.771) gestellt wurden.<sup>9</sup> *Heinz Schäffer* hat daher bereits 1999 festgehalten, dass „die Kontrollfunktionen des Landtages in der praktischen Politik mindestens gleich wichtig, wenn nicht wichtiger sind als die Ausübung der Gesetzgebungsfunktion.“<sup>10</sup>

## II. Ausbau und Neugestaltung der parlamentarischen Kontrollrechte der Landtage

Diese Dynamik auf Landesebene entwickelte sich aber erst in den letzten Jahren. Gründe dafür können einerseits darin festgemacht werden, dass die Bedeutung der Gesetzgebungskompetenzen der Landtage aufgrund des schmalen eigenständigen Gestaltungsspielraums in der Wahrnehmung gesunken ist<sup>11</sup>, weshalb der Kontrolle als zweitem Aspekt der Tätigkeit der Landtage größere Bedeutung zukommt; andererseits aber auch, weil Verwaltungsaufgaben qualitativ komplexer gewor-

<sup>6</sup> *Koja*, Das Problem der politischen Kontrolle – am Beispiel von Auskunftsrecht und Akteneinsicht für Landtagsabgeordnete, JRP 1995, 141 (144).

<sup>7</sup> Vgl die Übersicht bei *Schäffer*, Vom Proporz zur Konkurrenz, in *Schausberger* (Hrsg), Vom Regierungsproporz zur Konkurrenz (1999), 137 (144 ff); *Aigner*, Die Landtage, in *Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos* (Hrsg), Politik in Österreich (2006) 966 ff.

<sup>8</sup> Vgl dazu Kapitel II dieses Beitrags.

<sup>9</sup> Vgl dazu die Statistiken bei *Hörtenhuber/Steiner*, Der Oö Landtag zur und nach der Jahrtausendwende, in *Wineroither* (Hrsg), Politik im Vierteltakt (2010) 1 ff.

<sup>10</sup> Vgl *Schäffer* in *Schausberger* 147.

<sup>11</sup> Vgl dazu etwa *Aigner* in *Dachs* 965.

den sind<sup>12</sup> und daher ein höheres Maß an Kontrolle notwendig scheint. Ein ganz wesentlicher Faktor war aber schließlich die Änderung des Regierungssystems in einigen Bundesländern.<sup>13</sup> Mit der Abkehr vom Proporzsystem wurden gleichzeitig die Oppositionsrechte als Ersatz für entgangene Informationen bzw Einflussmöglichkeiten durch die bisherige Regierungsarbeit wesentlich ausgebaut.

Haben *Marko/Poier* 2006 festgestellt, dass „der Kontrollstandard aller Bundesländer nach wie vor nicht einem modernen, den parteienstaatlichen Verhältnissen angepassten Standard in einem parlamentarischen Regierungssystem entspricht“<sup>14</sup>, so sind gerade in den letzten Jahren der Ausbau der Minderheitsrechte weiter vorangetrieben und die Kontrollinstrumentarien erweitert worden. Abgesehen von Interpellationsrechten, die in allen Bundesländern einer Minderheit zugänglich sind,<sup>15</sup> sind regelmäßig auch Sonderprüfungen des Landesrechnungshofes aufgrund eines Antrags einer Minderheit durchzuführen<sup>16</sup> und in der Mehrzahl der Bundesländern ist – was auf Bundesebene schon seit längerem diskutiert wird<sup>17</sup> – auf Antrag einer parlamentarischen Minderheit ein Untersuchungsausschuss einzusetzen.<sup>18</sup> Darüber hinaus kann nach allen Landesverfassungen auch eine

<sup>12</sup> Vgl allgemein *Raschauer*, Verwaltungsaufgaben, in *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre<sup>2</sup> (2006) 181 ff (214 ff). Im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung führen funktionelle Privatisierungen (etwa PPP-Modelle) oder der Einsatz neuartiger Finanzierungsmodelle (zB Sale and lease back-Konstruktionen) zu einer erhöhten Komplexität.

<sup>13</sup> Vgl etwa die Entwicklung in Salzburg und Tirol.

<sup>14</sup> *Marko/Poier*, Die Verfassungssysteme der Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie, in *Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos* (Hrsg), Politik in Österreich (2006) 943 (947).

<sup>15</sup> Vgl Art 44 Landes-Verfassungsgesetz vom 14. September 1981 über die Verfassung des Burgenlandes, LGBl 1981/42 idF 2008/10; Art 67 Abs 2 Landesverfassungsgesetz vom 11. Juli 1996, mit dem die Verfassung für das Land Kärnten erlassen wird, LGBl 1996/85 idF 2011/1; Art 32 Abs 2 NÖ Landesverfassung 1979, LGBl 1978/205 idF 2010/1; Art 34 Abs 2 Oö. Landes-Verfassungsgesetz, LGBl 1991/122 idF 2009/90 iVm §§ 27 ff Landesgesetz über die Geschäftsordnung des Oö. Landtags, LGBl 2009/70; Art 28 Abs 3 Salzburger Landes-Verfassungsgesetz 1999, LGBl 1999/25 idF 2009/84; Art 21 Abs 1 Stmk Landes-Verfassungsgesetz 2010, LGBl 2010/77 idF 2011/3 iVm § 66 Gesetz vom 24. Mai 2005, mit dem die Geschäftsordnung des Landtages Steiermark erlassen wird, LGBl 2005/82 idF 2010/77; Art 65 Abs 2 Tiroler Landesordnung 1989, LGBl 1988/61 idF 2008/7; Art 64 Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, LGBl 1999/9 idF 2009/34; § 117 Wiener Stadtverfassung, LGBl 1968/28 idF 2009/37.

<sup>16</sup> Art 73a Abs 1 Burgenländische Landes-Verfassung; Art 71 Abs 7 K-LVG; Art 51 Abs 3 NÖ LV 1979; § 4 Abs 3 Landesgesetz über den Oberösterreichischen Landesrechnungshof, LGBl 1999/38 idF 2002/16; Art 29 Abs 2 Salzburger L-VG iVm § 8 Abs 2 Gesetz vom 16. Dezember 1992 über die Einrichtung eines Landesrechnungshofes, LGBl 1993/35 idF 2007/66; Art 51 Abs 2 Steiermärkisches L-VG; Art 68 Abs 3 Tiroler Landesordnung 1989; Art 67 Abs 3 Vorarlberger Verfassung; § 73 Abs 6a WStV.

<sup>17</sup> Siehe diesbezüglich zB die Beratungen des Ausschusses 8 des Österreich-Konvents sowie *Öhlinger*, Die Bedeutung von Untersuchungsausschüssen als besonderes Instrument parlamentarischer Kontrolle, in *Bußjäger* (Hrsg), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle (2008) 107 ff (109 f).

<sup>18</sup> In Salzburg durch ein Viertel der Mitglieder des Landtages bzw durch jede Landtagspartei (Art 28 Abs 5 Salzburger L-VG); in Wien durch 30 von 100 Landtagsabgeordneten (§ 129c Abs 2 WStV); in Tirol durch 10 von 36 Abgeordneten (Art 23 Abs 8 iVm Art 16 Abs 1 Tiroler Landesordnung 1989); in der Steiermark von einem Drittel der Abgeordneten (Art 24 Abs 1 Stmk Landes-Verfassungsgesetz, § 31 Abs 1 Steiermärkische GeoLT 2005); in Niederösterreich bedarf der Antrag der Unterstützung von sechs Abgeordneten (§ 47 Abs 1 Niederösterreichische Geschäftsordnung – LGO 2001, LGBl 2001/96). In Oberösterreich ist die Einberufung eines Untersuchungsausschusses dann durch eine Minderheit möglich, wenn eine Partei die Mehrheit der Landtagsabgeordneten stellt (Art 35a Abs 2 Oö. L-VG).

Minderheit der Landtagsabgeordneten die – praktisch bedeutsame<sup>19</sup> – Einberufung des Landtages begehren.<sup>20</sup>

Auch die Kontrollmittel wurden wesentlich erweitert: Im Bereich der politischen Kontrolle haben die Landesgesetzgeber nicht nur an die Kontrollinstrumente des Bundes aufgeschlossen – etwa durch die Einführung von parlamentarischen Enqueten<sup>21</sup> und Untersuchungsausschüssen<sup>22</sup> –, sondern auch neuartige Instrumente, wie etwa Akteneinsichtsrechte der Mitglieder des Landtages<sup>23</sup>, eingeführt.<sup>24</sup> Im Bereich der finanziellen Kontrolle führten schließlich alle Bundesländer ausgenommen Wien ihre Kontrollämter in unabhängige Landesrechnungshöfe über und erweiterten deren Prüfungszuständigkeiten insbesondere im Bereich der Unternehmungen.

### III. Ausgewählte Problembereiche der Ausgestaltung parlamentarischer Kontrollrechte

Zahlreiche Probleme im Zusammenhang mit den parlamentarischen Kontrollmitteln decken sich mit jenen auf Bundesebene. Zu nennen sind beispielsweise das Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit der Information der Öffentlichkeit, die wesentlich für die Effektivität der parlamentarischen Kontrolle ist, einerseits und dem Grundrecht auf Datenschutz andererseits.<sup>25</sup> Aber auch die komplexen rechtlichen Fragestellungen rund um Untersuchungsausschüsse einschließlich der Frage, wie Konfliktfragen in Untersuchungsausschüssen entschieden und Rechtsschutzinteressen der Betroffenen gewahrt werden sollen,<sup>26</sup> oder wo die Grenze der parlamentarischen Kontrolle gegen-

<sup>19</sup> Vgl. *Aigner in Dachs* 969.

<sup>20</sup> Vgl. Art 17 Abs 2 Burgenländische Landes-Verfassung iVm § 54 Abs 2 Gesetz vom 14. September 1981 über die Geschäftsordnung des Burgenländischen Landtages, LGBl 1981/47 idF 2005/74; Art 21 Abs 2 K-LVG iVm § 44 Abs 2 Gesetz vom 11. Juli 1996, über die Geschäftsordnung des Kärntner Landtages, LGBl 1996/87 idF 2008/6; Art 16 Abs 2 NÖ LV 1979 iVm § 22 Abs 4 Geschäftsordnung – LGO 2001, LGBl 2001/96; Art 26 Oö. L-VG iVm § 18 Abs 3 Oö. LGO 2009; Art 15 Abs 3 Salzburger L-VG iVm § 28 Abs 2 Gesetz vom 10. Dezember 1998 über die Geschäftsordnung des Salzburger Landtages, LGBl 1999/26 idF 2009/70; Art 15 Abs 2 Steiermärkisches L-VG iVm § 40 Abs 6 Steiermärkische GeoLT 2005; Art 24 Abs 3 Tiroler Landesordnung 1989 iVm § 41 Abs 3 Gesetz vom 7. Oktober 1998 über die Geschäftsordnung des Tiroler Landtages, LGBl 1998/110 idF 2003/19; Art 21 Abs 1 Vorarlberger Verfassung iVm § 34 Abs 1 Landtagsbeschluss über eine Geschäftsordnung für den Vorarlberger Landtag, LGBl 1973/11 idF 2007/55; § 120 Abs 4 WStV iVm § 8 Abs 1 Kundmachung betreffend den Beschluss des Wiener Landtages, mit dem die Geschäftsordnung des Landtages für Wien erlassen wird, LGBl 2001/58.

<sup>21</sup> Vgl. Art 47 Burgenländische Landes-Verfassung; § 35 Oö. LGO 2009; § 82 Salzburger GO-LT; § 72 Steiermärkische GeoLT 2005; § 52 Abs 1 Geschäftsordnung für den Vorarlberger Landtag; Art 58 iVm Art 113 WStV.

<sup>22</sup> Zuletzt haben auch die Länder Oberösterreich und Wien diese Möglichkeit eingeführt.

<sup>23</sup> Vgl. Art 48 Burgenländische Landes-Verfassung; Art 28 Abs 3 Salzburger L-VG; Art 65a Tiroler Landesordnung.

<sup>24</sup> Diesen Befund teilte Schäffer bereits 1999, vgl. *Schäffer in Schausberger* 144.

<sup>25</sup> Vgl. dazu insb. *Kucsko-Stadlmayer*, Parlamentarische Kontrolle, Amtsverschwiegenheit und Datenschutz, in *Bußjäger* (Hrsg.), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle (2008) 91 ff.

<sup>26</sup> Vgl. etwa *Laurer*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss (1984); *Firlei*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse aus der Sicht der Länder, in *Schäffer* (Hrsg.), Untersuchungsausschüsse (1995) 71 ff.; *Öhlinger in Bußjäger* 107 ff.; *Strasser*, Rechtsschutz im Verfahren vor den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen in der Praxis, in *FS Machacek und Matscher* (2008) 455 ff.

über ausgegliederten Rechtsträgern verläuft<sup>27</sup>, sind zu erwähnen. An dieser Stelle sollen daher bewusst nur ausgewählte Probleme angerissen werden, die sich spezifisch auf Landesebene stellen:

### 1. Berichtspflichten und Einsichtsrechte

Zunächst fällt in einigen Bundesländern die Stärkung der Berichtspflichten der Landesregierungen gegenüber dem Landtag auf. Neben jährlichen Berichten zu bestimmten Themenkreisen<sup>28</sup> sind die Landesregierungen zum Teil auch verpflichtet, jährliche Rechenschaftsberichte über das abgelaufene Verwaltungsjahr zu erstatten.<sup>29</sup> Einige Landesverfassungen räumen jedem Mitglied des Landtages zudem das Recht ein, von den Mitgliedern der Landesregierung nicht nur Auskünfte über Angelegenheiten einzuholen, die Gegenstand einer Verhandlung des Landtages sind, sondern in diesem Zusammenhang auch Akteneinsicht zu nehmen.<sup>30</sup> Diese Instrumente sollen eine umfassende und vor allem auch aktuelle Information der Landtagsabgeordneten gewährleisten und insbesondere auch jenen Informationsverlust ausgleichen, der mit der Abkehr vom Proporzsystem für die Oppositionsparteien verbunden ist.<sup>31</sup>

Die Vereinbarkeit von Berichtspflichten der Landesregierung an den Landtag und Einsichtsrechten des Landtages in die Akten der Landesregierung mit der Bundesverfassung ist von ihrem Grundsatz her nicht umstritten. Berichtspflichten lässt die Bundesverfassung auf Bundesebene zu<sup>32</sup>, Rechte auf Akteneinsicht können als Ausfluss des Interpellationsrechts angesehen werden, geht es doch bei der Einsicht wie beim klassischen Interpellationsrecht um eine Frage an oberste Landesorgane.<sup>33</sup> Das Prinzip der Gewaltentrennung beschränkt aber - wie der VfGH in VfSlg 1454/1932 für das Interpellationsrecht nach Art 52 B-VG ausgesprochen hat - die parlamentarische Kontrolle von Verfassungen wegen auf eine fallweise Kontrolle. Eine fortlaufende, ununterbrochene Einschau in die Verwaltungsgeschäfte wäre somit bundesverfassungsgesetzwidrig. Unbedenklich sind daher landesverfassungsgesetzliche Bestimmungen, wonach das Recht auf Akteneinsicht nur für jene

<sup>27</sup> Die hL beschränkt die parlamentarische Kontrolle auf Bereiche, in denen den obersten Organen Ingerenzmöglichkeiten eingeräumt sind. Vgl etwa *Kahl*, Art 52 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2005) Rz 26 f. Auch der VfGH folgt dieser Ingerenztheorie und sieht die parlamentarische Kontrolle durch Ausgliederungen grundsätzlich durchbrochen und auf die Ingerenzbefugnisse der obersten Verwaltungsorgane beschränkt (vgl nur VfSlg 16.400/2001). Krit dazu *Öhlinger* in *Bußjäger* 112.

<sup>28</sup> Diese Berichte decken weite Bereiche ab, vgl nur den jährlichen Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft im Burgenland nach § 11 Bgl Landwirtschaftsförderungsg oder den Jahresbericht über den Nationalpark Hohe Tauern nach § 26 Slbg Nationalparkgesetz.

<sup>29</sup> Art 62 Abs 1 Vorarlberger Verfassung.

<sup>30</sup> Vgl Art 48 Abs 1 Burgenländische Landes-Verfassung; Art 28 Abs 3 Steiermärkisches L-VG; Art 65a Abs 2 Tiroler Landesordnung.

<sup>31</sup> Vgl *Aigner* in *Dachs* 968 f.

<sup>32</sup> *Koja*, Verfassungsrecht 226.

<sup>33</sup> *Koja*, JRP 1995, 144; *Schäffer* in *Schausberger* 158; *Diehsbacher*, JRP 2002, 31.

Angelegenheiten besteht, die Gegenstand einer Verhandlung des Landtages sind.<sup>34</sup> Zu weitgehend ist demgegenüber Art 65a Abs 1 Tiroler Landesordnung, wonach jeder Abgeordnete das Recht hat, in die Beschlussprotokolle der Landesregierung Einsicht zu nehmen und dieses Recht nicht auf eine fallweise Einsicht im Zusammenhang mit einer Verhandlung des Landtages beschränkt ist.<sup>35</sup>

Ebenfalls weitgehend mutet dem Wortlaut nach die Verpflichtung der Landesregierung nach Art 45 Abs 2 Burgenländische Landes-Verfassung an, den Landtag über alle geplanten bedeutsamen Regierungsakte frühzeitig zu informieren. Allerdings lässt der Gesetzestext eine Deutung zu, wonach nicht jeder angedachte Regierungsakt, sondern lediglich Vorhaben nach Abschluss der Planung kurz vor ihrer Umsetzung zu kommunizieren sind. So verstanden handelt es sich nicht um eine gleichsam dauernde Informationspflicht, sondern um eine fallweise und auf bedeutsame Regierungsakte beschränkte Berichterstattungspflicht, die es dem Landtag erlaubt, frühzeitig etwa in Form von Resolutionen zu reagieren.<sup>36</sup>

## 2. Begleitende Kontrolle durch Landesrechnungshöfe?

Die Notwendigkeit, dass dem Landtag umfassende Informationen möglichst aktuell zur Verfügung stehen, steht in einem Spannungsfeld mit dem gewaltentrennenden Prinzip, dem eine fortwährende Kontrolle zu wider laufen würde. Dieses Spannungsfeld zeigt sich auch im Bereich der Kontrolle durch die Landesrechnungshöfe. Die Rechnungshofkontrolle ist nach den Vorgaben der Bundesverfassung als ex-post-Kontrolle konzipiert. Es entspricht folglich nicht dem verfassungsrechtlichen Konzept, die Rechnungshöfe gleichsam als Berater in die Planung und Umsetzung konkreter Projekte gemeinsam mit den verantwortlichen Verwaltungsstellen einzubeziehen.<sup>37</sup> Umgekehrt wäre es unter dem Aspekt der größtmöglichen Effektivität der Kontrolle wünschenswert, wenn die Landesrechnungshöfe Mängel in Projekten so zeitgerecht aufzeigen, dass Fehlentwicklungen noch korrigierbar sind. Spielraum besteht für die Landesgesetzgeber darin, dass das Konzept der Gewaltentrennung nicht zwingend verlangt, dass nur vollständig abgeschlossene Projekte geprüft werden dürften. Auch einzelne selbständige Teilabschnitte könnten Gegenstand der Rechnungshofkontrolle sein.<sup>38</sup> Eine zeitnahe Prüfung solcher selbständiger Einzelabschnitte eines Projekts gewährleistet, dass durch konkrete Empfehlungen Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegen gewirkt werden kann.

<sup>34</sup> Siehe FN 23.

<sup>35</sup> *Diehsbacher*, JRP 2002, 32. Die Sinnhaftigkeit eines bloßen Einsichtsrechts in die Beschlussprotokolle ohne korrespondierendes Recht zur Akteneinsicht bezweifelt *Pernthaler*, Mehrheitsregierung: Eine neue Chance für Demokratie und Parlamentarismus in den Ländern? JRP 1999, 202 (208).

<sup>36</sup> *Pernthaler*, JRP 1999, 208 spricht im Zusammenhang mit Art 45 Abs 2 iVm Art 48 Burgenländische Landes-Verfassung von einem „vorbildlichen Standard“ und sieht „eine derartige weitgehende Informationspflicht nicht im Widerspruch zur Bundesverfassung“.

<sup>37</sup> *Korinek*, Art 121 Abs 1 B-VG, in *Korinek/Holoubek*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 125; *Hengstschläger*, Der Rechnungshof (1982) 342.

<sup>38</sup> *Korinek* in *Korinek/Holoubek* Art 121 Abs 1 B-VG Rz 25

So sehen einige Landesgesetze bei Projekten mit bestimmtem finanziellen Umfang vor, dass bereits vor der Durchführung des Projekts die Bedarfsermittlung sowie die Berechnung der Soll- und Folgekosten dem Landesrechnungshof vorzulegen ist, der sie binnen drei Monaten zu prüfen und der Landesregierung sowie dem Kontrollausschuss des Landtages einen Bericht vorzulegen hat.<sup>39</sup> Auch Zwischenprüfungen in der Phase der Projektumsetzung sind verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern eigenständige und bereits abgeschlossene Teilprojekte Prüfungsgegenstand sind. In diesem Sinne normiert etwa Art 70 Abs 4 Z 3 K-LVG bei der Durchführung von Großvorhaben eine Prüfung durch den Kärntner Landesrechnungshof, ob bei einzelnen oder bei mehreren Durchführungsphasen die tatsächlich angefallenen Kosten die Soll-Kosten-Berechnungen übersteigen.<sup>40</sup> Verfassungsrechtlich problematisch ist hingegen die quartalsweise Prüfung der Einhaltung der Soll-Kosten laufender Großprojekte durch den steiermärkischen Landesrechnungshof<sup>41</sup>, da hier keine nachprüfende Kontrolle abgeschlossener Teilabschnitte erfolgt, sondern das der Verwaltung obliegende Projektcontrolling letztlich dem Landesrechnungshof überantwortet wird.

### 3. Mittelbare Bundesverwaltung als Gegenstand parlamentarischer Kontrolle durch die Landtage?

Nach der hL können sich parlamentarische Kontrollrechte der Landtage zulässigerweise nur auf den selbständigen Wirkungsbereich des Landes beziehen.<sup>42</sup> Erfüllen Landesbehörden Aufgaben des Bundes im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung für diesen nach seinen Weisungen, liegen nur die organisatorischen und dienstrechtlichen Belange im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.<sup>43</sup> Sämtliche Kontrollrechte der Landtage umfassen daher die dienst- und organisationsrechtlichen Aspekte der mittelbaren Bundesverwaltung und der Auftragsverwaltung.<sup>44</sup> Parlamentarische Anfragen etwa über die Anzahl der Bediensteten in einer bestimmten Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung sind daher zulässig und müssen vom zuständigen Landesorgan beantwortet werden. Auch die Gebarungskontrolle kann sich auf diese Bereiche erstrecken, sind doch der Personal-<sup>45</sup> und Amtssachaufwand von den Ländern<sup>46</sup> zu tragen.<sup>47</sup>

<sup>39</sup> Vgl zB Art 54 Abs 3 Stmk L-VG und § 70 Abs 4 Z 2 K-LVG.

<sup>40</sup> Vgl auch § 3 Abs 2 Oö LRHG.

<sup>41</sup> Art 56 Steiermärkisches L-VG.

<sup>42</sup> Vgl nur *Morscher*, Kontrollbefugnisse 43; *Weber*, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987) 357; *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2: Staatliche Organisation (1998) Rz 24.012; *Öhlinger*, Verfassungsrecht Rz 309.

<sup>43</sup> Vgl nur *Morscher*, Kontrollbefugnisse 43; *Weber*, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987) 357; *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2: Staatliche Organisation (1998) Rz 24.012; *Öhlinger*, Verfassungsrecht Rz 309.

<sup>44</sup> Vgl *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung, Bd 2 (1978) 137; *Weber*, Bundesverwaltung 358; *Raschauer*, Art 102 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 4.

<sup>45</sup> Die Bezüge des Landeshauptmannes trägt allerdings nach den Bestimmungen des Bezügegesetzes der Bund, BGBl 1972/273 idF BGBl I 2010/76.

Die inhaltliche Aufgabenbesorgung erfolgt hingegen unter der Verantwortung der weisungsbefugten, obersten Bundesorgane. Die politische Verantwortung für die funktionalen Aspekte der mittelbaren Bundesverwaltung trifft den zuständigen Bundesminister, der insoweit der parlamentarischen Kontrolle durch den Nationalrat und den Bundesrat unterworfen ist. Auch die Erhebung der staatsrechtlichen Anklage gegen einen Landeshauptmann wegen Gesetzesverletzung sowie Nichtbefolgung von Verordnungen und Weisungen in der mittelbaren Bundesverwaltung ist nach Art 142 Abs 2 lit b B-VG ausschließlich der Bundesregierung vorbehalten. Es bedürfte folglich einer Änderung der Bundesverfassung, sollen die Landtage die Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung vollumfassend kontrollieren dürfen.<sup>48</sup>

Dennoch sind auch aufgrund der geltenden Rechtslage parlamentarische Kontrollrechte der Landtage im funktionalen Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung nicht zur Gänze ausgeschlossen: Zum einen ist das Misstrauensvotum nicht auf bestimmte Gründe beschränkt<sup>49</sup>, so dass auch eine Abberufung aus Anlass eines Geschehens im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung möglich wäre.<sup>50</sup> Resolutionen können als rechtlich unverbindliche Wünsche<sup>51</sup> auch für den Bereich der mit-

---

<sup>46</sup> Gemäß § 2 F-VG 1948 tragen die Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Daraus folgt nach der Judikatur des VfGH, dass eine Gebietskörperschaft Anspruch auf Kostenersatz gegen eine andere Gebietskörperschaft hat, wenn sie einen Aufwand trägt, den nach der Grundregel des § 2 F-VG 1948 diese andere Gebietskörperschaft zu tragen hat, und eine abweichende Kostentragungsregel nicht besteht. Für die Fälle der sogenannten mittelbaren Bundesverwaltung hat der VfGH ausgesprochen, dass Staatsaufgaben von den Ländern auch dann iSd § 2 F-VG besorgt werden, wenn sie von Rechts wegen gehalten ist, Angelegenheiten des Bundes für diesen, nach seinen Weisungen und unter seiner Verantwortung zu führen, da die Länder auch bei der Besorgung von Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung keineswegs in jeder Hinsicht eigenverantwortlicher Entscheidungsbefugnis entbehren. Vielmehr haben sie die zur administrativen Bewältigung der übertragenen Aufgaben erforderlichen (inner)organisatorischen Maßnahmen selbständig und ohne Einflußnahme durch den Bund vorzukehren. Die Länder haben damit die Vollziehung der mittelbaren Bundesverwaltung insoweit aus eigenen Mitteln zu finanzieren, als sie ihre Organe und die eine Voraussetzung für deren Tätigkeit bildenden, in diesem Sinne unerlässlichen Hilfsmittel grundsätzlich ohne Ersatzanspruch zur Verfügung zu stellen haben. Eine Kostentragungspflicht der Länder ist somit (lediglich) für den Personalaufwand und den Amtssachaufwand anzunehmen (somit praktisch für die Behördenorganisation und die notwendigen Hilfsmittel), hingegen nicht für jenen Sachaufwand, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörde erst entsteht (konkreter Sachaufwand), und ebensowenig für den sogenannten Zweckaufwand, das sind jene Aufwendungen, die von vornherein unmittelbar für einen bestimmten Zweck gemacht werden. Für diese Aufwandskategorien nimmt der VfGH eine Ersatzpflicht des Bundes an. Vgl insb VfSlg 9507/1982, 11.939/1988, 14.168/1995, 15.111/1998, 16.739/2002.

<sup>47</sup> Vgl *Raschauer* in *Korinek/Holoubek* Art 102 B-VG Rz 4.

<sup>48</sup> Vgl *Weber*, Bundesverwaltung 360.

<sup>49</sup> Zur Unbeschränktheit des Misstrauensvotums auf Bundesebene vgl *Kneihls/Lienbacher*, Art 74 Abs 1 und 2 B-VG, in *Korinek/Holoubek*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2005) Rz 3; *Schäffer* in *Schausberger* 139.

<sup>50</sup> Vgl *Morscher*, Kontrollbefugnisse 43.

telbaren Bundesverwaltung gefasst werden.<sup>52</sup> Die Achillesferse sind freilich die mangelnden Informationsrechte in diesem Bereich: Zwar sind auch Fragerechte nicht per se unzulässig, allerdings kann von Verfassungs wegen keine Beantwortungspflicht bestehen. Im Falle einer freiwilligen Beantwortung ist zudem zu beachten, dass der Grundsatz der Amtsverschwiegenheit in diesem Bereich zur Anwendung kommt. Die Ausnahme für das Verhältnis des Landtags zur Landesregierung nach Art 20 Abs 3 letzter Satz B-VG kann sich nämlich aus systematischen Gründen nur auf den Bereich der selbständigen Landesverwaltung beziehen. So eingeschränkt damit der Grad der parlamentarischen Kontrolle durch die Landtage hier auch sein mag, verzichten sollten die Landtage darauf nicht. Zwei Landesrechte<sup>53</sup> lassen daher auch parlamentarische Anfragen zum funktionalen Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung mit der Maßgabe zu, dass das Mitglied der Landesregierung die Beantwortung der Frage mit dem Hinweis ablehnen kann, dass die Anfrage keine Angelegenheit der Landesvollziehung zum Inhalt hat.

#### IV. Perspektiven

*Heinrich Neisser* hat vor 25 Jahren Reformperspektiven der parlamentarischen Kontrollrechte formuliert und dabei ausgeführt, dass die positivrechtliche Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle eine kontinuierliche Aufgabe ist, die des Augenmaßes bedarf, um eine ausgewogene Kontrolldichte zu schaffen.<sup>54</sup> Diese Aussage ist heute genauso aktuell wie damals.

Ein ideales Konzept der parlamentarischen Kontrolle, das für Bund und Länder gleichermaßen passt, gibt es nicht. Sogar zwischen den einzelnen Ländern sind die Unterschiede deutlich und erfordern daher eine zum Teil unterschiedliche Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrollrechte. So sind etwa die für ein Misstrauensvotum erforderlichen Quoren oder die der parlamentarischen Minderheit zustehenden Rechte abhängig von der spezifischen Art der Wahl und Zusammensetzung der Landesregierung. Es ist daher Aufgabe des Landesverfassungsgesetzgebers, jeweils maßgeschneiderte Kontrollrechte zur Erzielung der angemessenen Kontrolldichte zu verankern. Dabei ist es jedenfalls sinnvoll, dass die Landesverfassungsgesetzgeber von Best practice Beispielen in den anderen Bundesländern Gebrauch machen. Dass dies auch gelebt wird, zeigte etwa die Einführung der Landesrechnungshöfe: Jene Bundesländer, die die Landesrechnungshöfe erst spä-

---

<sup>51</sup> Vgl zum Resolutionsrecht auf Bundesebene *Karl*, Art 52 B-VG, in *Korinek/Holoubek*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2005) Rz 18.

<sup>52</sup> AA hingegen *Morscher*, Kontrollbefugnisse 43.

<sup>53</sup> Vgl § 65 Steiermärkische GeoLT 2005 sowie § 27 iVm § 28 Abs 6 und 30 Abs 2 Oö. LGO 2009.

<sup>54</sup> *Neisser*, Die Kontrollfunktion des Parlaments, in *Schambeck* (Hrsg), Österreichs Parlamentarismus – Werden und System (1986) 651 (716 ff).

ter eingeführt haben, haben ihre rechtlichen Grundlagen aufgrund einer genauen Analyse der bereits bestehenden Landesrechnungshöfe und der gemachten Erfahrungen ausgestaltet.

Der Spielraum des Landesverfassungsgesetzgebers sollte gerade bei der Ausgestaltung der Kontrollrechte der Landtage nicht nur gewahrt, sondern auch erweitert werden. Ein bundesverfassungsgesetzlicher Mindeststandard an parlamentarischen Kontrollrechten der Landtage, wie er im Österreich-Konvent angedacht (und verworfen) wurde<sup>55</sup>, ginge in die gegenteilige Richtung. Eine Stärkung der Landesverfassungsautonomie wäre hingegen bewirkt, wenn die Kontrolle der mittelbaren Bundesverwaltung auch in funktionaler Hinsicht den Landtagen – und zwar neben der schon bisher bestehenden Kontrolle durch den Nationalrat und den Bundesrat – von Verfassungs wegen möglich wäre.<sup>56</sup> Zumindest das Interpellationsrecht und die staatsrechtliche Anklage wegen Gesetzesverletzung sollten sich auf diesen Bereich erstrecken können. Dies scheint schon deshalb sinnvoll, da sich organisatorische und funktionale Aspekte der mittelbaren Bundesverwaltung häufig nicht trennscharf unterscheiden lassen<sup>57</sup> und gerade dieser Zusammenhang für eine umfassende Kontrolle durch die Landtage spricht. Außerdem sollte der Landesverfassungsgesetzgeber die Möglichkeit haben, das Instrument der staatsrechtlichen Anklage auch einer qualifizierten parlamentarischen Minderheit zugänglich zu machen, um dieser damit die Möglichkeit einzuräumen, schuldhaftes Gesetzesverletzungen zu relevieren. Das mag erstaunen, gilt doch gerade die staatsrechtliche Anklage als „totes Recht“. Dennoch sollte die präventive Wirkung dieses Instruments nicht unterschätzt werden<sup>58</sup> und in den Händen einer qualifizierten parlamentarischen Minderheit könnte dieses möglicherweise auch lebendig werden.

**Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor Oberösterreich:** Danke sehr herzlich für die sehr kompakte Darstellung. Danke auch für den Hinweis auf die Best-practice-Modelle. Die Länder machen da doch einiges und wir sind zum Teil auch stolz darauf. Manchmal passieren freilich Dinge, die dann der Verfassungsgerichtshof aufhebt. Aber auch das kann durchaus auch zum Spiel der Kräfte gehören. Da auch Direktorinnen und Direktoren der Landesrechnungshöfe hier sind, gibt es nicht zuletzt daraus Diskussionsbedarf. Anfragen wird es wohl auch zum Fragegerecht geben. Wir werden später darauf zu sprechen kommen und vielleicht haben da insbesondere einige Mandatarinnen und Mandatäre, die ja zahlreich vertreten sind, noch Fragen aus ihrer Praxis.

<sup>55</sup> Bericht zum Ergänzungsmandat des Ausschusses 8 Demokratische Kontrollen.

<sup>56</sup> Dies wird in der Literatur schon seit längerem gefordert, vgl etwa *Weber*, Bundesverwaltung 360 f.

<sup>57</sup> Vgl dazu *Bußjäger*, Art 102 B-VG, in *Rill/Schäffer* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht - Kommentar (2002) Rz 8.

<sup>58</sup> Vgl zur staatsrechtlichen Bedeutung insbesondere *Kneihs/Lienbacher* in *Korinek/Holoubek* Art 142 B-VG Rz 9 ff.

Meine Damen und Herren! Es ist mir eine besondere Ehre, als letzten Redner - last but not least natürlich - Univ.-Prof. Dr. Manfred Prisching aus Graz begrüßen zu können. Ihn hier näher vorzustellen, ist fast nicht notwendig. Ich darf nur ganz kurz einleiten: Professor Prisching studierte Rechtswissenschaften und Volkswirtschaftslehre, habilitierte sich für Soziologie und ist langjähriger Institutsvorstand des Instituts für Soziologie an der Universität Graz. Er hat zahlreiche Auslandsaufenthalte hinter sich in den Niederlanden, in Harvard, New Orleans. Er ist Leiter der Technikum Joanneum GmbH, der Steirischen Fachhochschulholding. Er ist Mitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaft und vieles andere mehr, hat zahlreiche Bücher verfasst, auch sehr pointierte Dinge, die auch zu Diskussionen geführt haben. Ich sage nur „Das Selbst. Die Maske. Der Bluff“. Er ist Kolumnist der Wochenzeitung Die Furche: „Res publica“ wird vielen etwas sagen. Er gilt als scharfzüngiger Formulierer, der stets bemüht ist, gesellschaftliche Schwachstellen aufzuzeigen.

Ich möchte hier nur ein Zitat des stellvertretenden Chefredakteurs Rudolf Mitlöhner voranstellen: „Prisching beschreibt sein Fach nicht bloß als akademisches l'art pour l'art, rein deskriptiv, vielleicht noch vom Elfenbeinturm herunter fein lächelnd – sondern als engagierter Zeitgenosse, wahrer Citoyen [...].“

Manfred Prisching wird uns mit einem geradezu zoomenden Blick „Megatrends auf globaler, europäischer, regionaler und heimatlicher Ebene“ darstellen und daraus eine Zukunftsprognose wagen. Ich bitte darum.

**Univ.-Prof. Mag. Dr. Manfred Prisching, Universität Graz: „Megatrends – die Länder im integrierten Europa und in einer globalisierten Welt“**

Was bedeutet die europäische und globale Dimension für die Binnenstruktur Österreichs, für die Bundesländer, für das Leben in den Regionen? Warum soll denn eigentlich „Räumlichkeit“ überhaupt noch interessant sein, in einer europäisierten Welt, in der es gar keine Grenzen mehr gibt? In einer globalisierten Welt, in der alles mit allem verflochten ist? In einer Epoche, in der die Welt ohnehin zu einem Dorf gerät? Wenn wir Länder, Landtage und Landespolitik einigermaßen geschickt handhaben wollen, stellt sich somit auch die Frage: Wie sieht die Welt aus, in die wir in den nächsten Jahrzehnten hineingehen? Möglicherweise zerbrechen wir uns den Kopf über Probleme, die in einer neuen Welt längst schon zu Relikten geworden sind? Ich behandle, in aller zeitlich-räumlichen Beschränkung, fünf Stichworte: Welt, Europa, Region, Heimat und Zukunft.

## 1 Welt

Alle reden über Globalisierung; das ist schon nicht mehr aufregend (Greider 1998; Leggewie 2003; Müller 2002; Prisching 2002; Steger 2003; Ritzer 2009; Ritzer und Atalay 2010). Nicht so selbstverständlich ist jedoch der Umstand, dass die Globalität zu unserem *alltäglichen Erleben* gehört.

Schließlich begegnen wir ihr alltäglich spätestens abends bei den Fernsehnachrichten. Bis vor wenigen Jahrzehnten war es für das Leben der Menschen in Mitteleuropa völlig gleichgültig, was in Ägypten geschehen ist; und spärliche Informationen über exotische Ereignisse in einem derart fernen Land haben Tage oder Wochen gebraucht, bis sie in Europa angekommen sind. Heute sind wir Tag für Tag, ja Stunde für Stunde mit den neuesten Berichten darüber konfrontiert, was bei Demonstrationen im Zentrum von Kairo geschieht, und wir sind besorgt, ob die revolutionäre Situation in Kairo zu beherrschen ist und in welchem Maße sie Aktivitäten in anderen arabischen Ländern auslöst. Das ist nicht nur Wichtigmacherei von Europäerinnen und Europäer, weil sie am Ende noch immer glauben mögen, sie müssten weniger entwickelten Ländern gute Ratschläge erteilen. Es hat einen guten Sinn, sich um diese Geschehnisse zu kümmern, denn wir fragen uns, was sie für uns bedeuten – wenn sich beispielsweise ein großer islamischer Block bilden sollte, der ganz Nordafrika umfasst und nach Asien hineinreicht; wenn andere arabische Staaten kippen und die Situation zeitweise aus dem Ruder gerät. Früher war das alles weit weg, im Wüstenstaub. Jetzt ist das alles in der Nachbarschaft.

Die ganze Welt ist für uns von Belang. Es treibt uns nicht nur Neugier, sondern es geht um mögliche Folgen für uns selbst. Einige Terroranschläge – und die Sicherheitsmaßnahmen auf den Flugplätzen für die nächste Urlaubsreise werden geändert. Überschwemmungen in einigen asiatischen Ländern – und unsere Nahrungsmittelpreise steigen. Globalisierung bedeutet die Kompression von Zeit und Raum, die Steigerung des Bewusstseins von der Einheit der Welt. Man kann sich eben nicht mehr in den eigenen Dörfern und Regionen verkriechen, angesichts der steigenden Verwobenheit der Wirtschaft, angesichts der globalen Diffusion von Praktiken, Technologien, Werten, aber auch Gefahren. Globalisierung bedeutet, „dass von nun an nichts, was sich auf unserem Planeten abspielt, nur ein örtlich begrenzter Vorgang ist.“ (Beck 1997)

Auch wenn Vorgänge sich (zwangsläufig) im Lokalen oder Regionalen abspielen – sie müssen jeweils einen konkreten Ort haben, wie anders wären sie denkbar –, so kann man nicht umhin, selbst bei lokalen und regionalen Entscheidungen immer mehr die „großen Räume“ mitzubedenken: Europa und die ganze Welt. Globalisierung heißt, dass der Würstelstand vom Sushi-Laden Konkurrenz bekommt und die Konditoreien vom McCafé. Globalisierung heißt, dass plötzlich in jedem Supermarkt eine Halloween-Ausrüstung zu bekommen ist. Globalisierung heißt, dass die ganze Welt bei der Oscar-Preisverleihung zuschaut. Globalisierung heißt, dass lokale Zeitungen bei ihrem Inseratengeschäft – und zwar schon bei den Privatinseraten einer Person, die um die nächste Ecke wohnt und ihr gebrauchtes Auto verkaufen möchte – im Wettbewerb stehen mit Ebay, Google und anderen elektronischen Marktplätzen.

### 1.1 Die wirtschaftliche Dimension: Vernetzung

Beim Stichwort Globalisierung gilt der erste Gedanke natürlich den wirtschaftlichen Dimensionen: offene Grenzen, bessere Verkehrs- und Kommunikationswege, weltweite Konkurrenz um Standorte und Produktionen. Ein Weltmarkt entsteht. Der Weltmarkt bedeutet auch: Abwanderung von Produktionen, schärfere Konkurrenz, weltweiter Handel (Prisching 2002).

Man kann die wirtschaftliche Vernetzung, die neue internationale Arbeitsteilung (Fröbel et al. 1977), mit Recht als Fortschrittsgeschichte sehen, aber wir haben gelernt, dass die *Geschichte vom Fortschritt* plötzlich auch in eine *Geschichte von der Krise* umschlagen kann. Die Wirtschaftskrise war, wenn man so will, eine überzeugende Demonstration der unentrinnbaren Verflechtung, die im Prozess der Globalisierung eingetreten ist.

Erstens deswegen, weil klar wurde, dass es *lokale Krisen* praktisch nicht mehr gibt, sondern dass eine solche Krise, Schritt für Schritt, gar nicht so langsam, über die Kontinente wandert, allen Dementis der Bankdirektoren, Nationalbankpräsidenten und Wirtschaftspolitiker zum Trotz. Am Ende ist die ganze Welt in der Krise. Der Prozess, in dem die eigene Betroffenheit bewusst wurde, hat ohnehin Wochen und Monate gedauert, in denen zunächst abgewiegelt und verdrängt wurde. Aber am Ende war klar, dass die Krise auch im Herzen Europas angekommen war und heimische Banken nicht verschont blieben.

Zweitens wurde diese Krise deswegen zum manifesten Globalisierungsbeweis, weil in ihr spürbar wurde, dass Geschehnisse, die in New York oder in Athen stattfinden, unmittelbare *Folgen* in den oststeirischen Dörfern, in den Tiroler Tälern oder in den Salzburger Gauen haben. Man kann sich nicht mehr heraushalten, verstecken oder verkriechen, auch nicht hinter Alpengipfeln. Wenn es irgendwo in den Vereinigten Staaten eine Immobilienkrise gibt, müssen wenig später die österreichischen Landesbudgets um 15 % gekürzt werden. Wer es jetzt noch nicht begriffen hat, der begreift es nicht mehr.

### 1.2 Die politische Dimension: Informalisierung

Wenn die ganze Welt für Entscheidungen von Belang ist, dann funktioniert eine Politik nicht mehr, die sich im eigenen Territorium festkrallt. Wo sie es doch tut, stellt man fest, dass sie die Probleme nicht mehr lösen kann – das Beispiel der Klimapolitik ist nur das prominenteste. Offiziell geht es noch immer um zwei Grad Erwärmung im Laufe dieses Jahrhunderts, die durch eine (wann auch immer einsetzende) Umweltpolitik angepeilt bzw. begrenzt werden soll; inoffiziell sind wir längst bei 4 Grad und bei Überlegungen zur Bewältigung der dann einsetzenden Katastrophen. Kyoto und Kopenhagen sind vorbei, und es wird sich nichts tun. Man bräuchte in diesem Fall eine globale, transnationale Anstrengung, aber die nationalen Interessen blockieren, was zu tun notwendig wäre – spieltheoretisch handelt es sich um ein Gefangenendilemma. Immer mehr gibt es globale Probleme, aber es gibt keine globale Politik. Daraus resultieren Kollisionen mit der nationalstaatlichen Politik – oder die Erfahrung einer vollständigen Lähmung der Politik.

Den Nationalstaat und seine rechtliche Struktur – Bundesverfassung, Nationalrat, Landesregierung – haben wir im Laufe der letzten zwei bis drei Jahrhunderte entwickelt: Das waren die klassischen Dimensionen, gleichsam die „Gefäße“ des politischen Handelns. Aber unmerklich kriecht das neue Zeitalter, die „zweite Moderne“ (Beck 1995), auch in die wohlgefügtten Gebilde von Verfassung und Verwaltung, unterhöhlt und verdreht sie. Es werden ganz andere, neue Dimensionen des politischen Handelns relevant – ein Prozess der *Internationalisierung* und der *Informalisierung* setzt ein. Diese Prozesse werden dort sichtbar, wo die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Präsident miteinander über Europa entscheiden – und die anderen politischen Akteure zu passender Zeit mitgeteilt bekommen, was ausgehandelt wurde. Die Letzteren dürfen gesichtswahrend beim gemeinsamen Foto posieren und der heimischen Fernsehstation ein erklärendes Interview geben. Die sich wirklich abspielenden Prozesse werden sichtbar beim Internationalen Währungsfonds oder beim G 20-Gipfel – dort werden Entscheidungen gefällt, die auf keiner „konstitutionellen“ Grundlage ruhen. *Wirkliche Machtausübung ist informeller geworden*, sie ist mit den klassischen Instrumentarien des Rechts nicht einmal abzubilden, gerade bei wesentlichen Entscheidungen auf der transnationalen Ebene. Die Entscheidungen, die wirklich zählen, fallen dort, wo selbst österreichische Spitzenpolitiker bloß Statisten sind.

Die Globalisierungstheoretiker beschreiben den Umbau des politischen Geschehens als *Grenzauflösung*, und diese ist sicher eine wesentliche Komponente: Grenzauflösung bedeutet, dass in einer vernetzten Welt die Unterschiede zwischen Innenpolitik und Außenpolitik abgeschwächt, wenn nicht gar aufgelöst werden. Diese Formulierung gilt für den Prozess der Globalisierung, aber sie gilt natürlich noch viel durchgreifender für den Prozess der Europäisierung: Während durch Globalisierung die faktischen Prozesse stärker sind als die rechtlichen, wird durch Europäisierung ja diese Faktizität sogar partiell in neue Rechtsstrukturen transformiert.

„Autonomie“ und „Souveränität“ sind deshalb Begriffe aus einer anderen Zeit, eigentlich gibt es diese traditionellen Kategorien der Staatlichkeit nicht mehr. Aber auch im innerstaatlichen Bereich, bei den Abgrenzungen zwischen Bundespolitik und Landespolitik, haben sich die Verflechtungen intensiviert. Politik ist ohne einen „Werkzeugkasten“ informeller Prozesse gar nicht mehr zu betreiben. Die westfälische Welt, die Welt der fragmentierten Gebiete, ist im Hinblick auf die „großen Territorien“ nicht mehr existent, und sie gilt auch nicht mehr bei den „kleinen Territorien“. Auch Bundesländer – als kleine Territorien – sind keine Inseln, schon gar nicht solche der Seligen. Auch innerstaatlich befinden sich Logiken im Aufstieg, die sich mit dem Begriff *Governance* verbinden, und sie schaffen eine neue Verfassungs- und Verwaltungswelt (Benz 2004).

### **1.3 Die kulturelle Dimension: Hybridisierung**

Weltweite Prozesse greifen wirksam in das Leben der Menschen ein, sie verändern die Umwelten, in denen die Menschen leben, Globales und Lokales vermischen sich. Man „spürt“ Globalisierung in vielen Erfahrungen des Lebens. Die Kleidung der Jugendlichen passt sich an die neuesten globalen

Trends an. Die Essgewohnheiten ändern sich: Pizza und Sushi findet man in allen europäischen Städten. Wenn ein amerikanischer Automobilkonzern seine Produktstrategie ändert, müssen sich deutsche Arbeiter Sorgen machen. Wenn Apple ein neues Produkt auf den Markt bringt, verfällt die ganze Welt in Enthusiasmus.

Man sieht alles. Die wechselseitige *Beobachtbarkeit* aller Weltteile hat eine neue Dimension erreicht, nicht zuletzt durch die Medien einschließlich des großen Netzes. Das bedeutet nicht unbedingt eine *einheitliche* Welt. Wenn die Welt einheitlich wäre, wäre es für die sozialen Einheiten uninteressant, einander zu beobachten. Gerade die Unterschiedlichkeit macht die Beobachtung interessant. Die Segmente der Welt achten aufeinander, in Angst oder Freude, in Akzeptanz oder Verwunderung (Nassehi 1998, S. 156). Aber der „große Horizont“ schwindet nicht mehr aus dem Bewusstsein.

Dass der Zugriff auf den eigenen elektronischen Postkasten von jedem Internet-Café aus, ob in Hamburg, in Oklahoma oder in Luxor, möglich sein muss, wird zur Selbstverständlichkeit – und demnächst braucht man auch kein Internet-Café mehr, sondern hat alles jederzeit auf dem Smartphone. Die Welt ist da, sieben Tage, 24 Stunden – verfügbar, unverfügbar. Der Verflechtung und Allgegenwart der Bilder können wir nicht entkommen, und wir wollen es auch nicht. Aber die *Diskrepanz* der Bilder belastet. Für jene, die arm sind, wird die Armut erst dadurch bewusst und skandalös, weil Medien und Touristen den Armen dieser Welt den globalen Reichtum vor Augen führen – deshalb der Aufruhr im Nahen Osten. Die Vergleiche mit der persönlichen Lebenslage beziehen sich dann nicht mehr nur auf den Nachbarn, der genauso viel oder wenig hat wie die Betroffenen, sondern es werden, in eindrücklichen Bildern, unvorstellbare Paradiese vorgeführt – Europa als „Villa mit fünf Sternen“ (Kiyak 2008). Der große Horizont berührt das unmittelbare Leben – und es kommt zum globalen *Lebens-Benchmarking*. Allerdings eher von unten her; denn die im Luxus leben, glauben es am allerwenigsten, dass sie im Luxus leben.

## 2 Europa

Europäisierung ist ein ehrgeiziger Prozess im Rahmen der Globalisierung. Dieser europäische Prozess ist bislang in einer überraschenden Geschwindigkeit vor sich gegangen. Die Globalisierung beschreibt man mit Begriffen wie: *Denationalisierung; Entgrenzung der Staatenwelt; entgrenzte Mehrebenensysteme*. Es ist ein Regieren jenseits des Nationalstaates (Zürn 2005). Die Grenzen sind offen: Nur Zigaretten muss man noch schmuggeln – und Studienplätze.

Mit dem Westfälischen System sind wir vertraut, mit dem Container-System, mit der Landschaft der nebeneinander gestellten, scharfkantigen Nationalstaats-Container; aber es ist noch nicht so recht vorstellbar, wie ein postwestfälischen System aussehen kann, welches nach Tunlichkeit wesentliche Elemente von Rechtsstaatlichkeit, Liberalität und Demokratie bewahren soll.

## 2.1 Europa sui generis

1989 wird von den Historikern als jener Zeitpunkt gesehen, an dem das 20. Jahrhundert, das Jahrhundert der Extreme (Hobsbawm 1996), abgeschlossen wurde. Die europäische Einigung begann sich zu beschleunigen. Es war nicht klar, ob der kühne Sprung überhaupt einigermaßen gelingen würde. Schon nach wenigen Jahren hat das Gefühl der Selbstverständlichwerdung eingesetzt, aber es gab weiterhin ganz unterschiedliche Zukunftsvisionen.

Die beiden extremen Varianten waren immer klar. Auf der einen Seite ein bescheidenes, wirtschaftsorientiertes Gebilde, eine lose Koordination, ein föderalistisches System, bei dem die Macht weitgehend bei der Nationalstaaten verbleiben sollte. Auf der anderen Seite das ehrgeizige Projekt eines Superstaates, der in der Lage sein sollte, tatkräftig in der internationalen Arena mitzuspielen. Nach der Wirtschaftskrise sind Bedenken wieder aufgetaucht, die im Zuge der zwei Jahrzehnte nie ganz verstummt sind.

Erstens sind es die Bedenken, ob man mit dem Projekt nicht doch *allzu schnell unterwegs gewesen* sei, also etwa bei der Aufnahme peripherer Länder die Augen zu stark zugekniffen hat (Vobruba 2005). Griechenland und die Verschuldung, Rumänien und die Korruption – hinterdrein lässt sich bekennen, dass man es ohnehin gewusst habe, dass diese Länder möglicherweise noch nicht reif sind, in das Kern-Europa aufgenommen zu werden; aber man habe den politischen Integrationserfolg vorgezogen. Anders gesagt: Es ist auch zusammengewachsen, was nicht zusammengehört hat.

Zweitens sind es die Bedenken, ob man das Projekt auch in turbulenten Zeiten *durchhalten* kann, ob es nicht Backlashes, Rückschläge gibt, gerade im Gefolge der Krise, die etwa in einer kleineren Euro-Zone enden könnten. Es ist leicht, von einer „Schicksalsgemeinschaft Europa“ zu reden, solange es immer aufwärts geht. Aber die große Erfolgsgeschichte dauert genau bis zur nächsten Krise, dann wird die Frage wieder virulent, ob man eine erste und zweite „Klasse“ unter den Mitgliedsländern einführt.

Drittens sind es Bedenken, ob man sich in Anbetracht der gegenwärtigen Situation gezwungen sehen könnte, die *Flucht nach vorne* zu ergreifen: das Projekt dadurch retten, dass man noch intensiver eingreift und integriert, also einige kräftige Schübe in Richtung auf Staatlichkeit vollzieht – echte europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, mit Vorschriften und Sanktionen von der Zentrale. Europa bekennt sich zur Subsidiarität, aber der Drift geht zum Zentralismus.

Einstweilen wird die Europäische Union generell als ein Gebilde *sui generis* bezeichnet. Von *sui generis* sprechen die Juristen immer dann, wenn sie nicht wissen, worum es sich handelt – das klingt besser. Sie haben natürlich Recht, denn in Europa gibt es nicht einmal mehr „Staaten“, wenn man die herkömmlichen Definitionen (Staaten seien durch „Souveränität“ gekennzeichnet) ernst nimmt. Dann sind Italien, Frankreich, Österreich alles keine Staaten mehr, mangels oberster, unbeschränkter Gesetzgebungskompetenz. Wo also stehen wir also mit unserem *sui generis*-Gebilde?

Wir haben eine relativ erfolgreiche *negative Integration*, das heißt die Beseitigung von Barrieren, vor allem wirtschaftlicher Art, zu verzeichnen. Eine *positive Integration* hat hingegen kaum begonnen: die Verschmelzung zu einer solidaritätsfähigen „europäischen Gesellschaft“. Europa kann keine ethnische Identität aufbauen, dazu ist es zu heterogen; und den *demos*, das „europäische Volk“ mit nationalstaatlich vergleichbaren Citizen-Rechten, gibt es auch nicht. Kein Wunder, auch die Geschichtsschreibung ist weitgehend „vernationalstaatlich“, die Medien schauen vor allem auf das eigene Umfeld und die europäische Tagespolitik wird in allen Ländern unter dem Gesichtspunkt vermeintlicher nationaler Interessen wahrgenommen (Bach 2008). Auch die Rationalität der Marktbildung hat in Europa bislang kaum etwas zur Herausbildung einer europäischen Identität beigetragen. Vielmehr war diese Marktbildung von Liberalisierungs- und Deregulierungszielen getragen, die ihrerseits eher zur Desintegration eines europäischen Modells beigetragen haben, welches auf Konkordanz und Kooperation, auf Verhandlung und Schutz, auf wohlfahrtsstaatliche Sicherung in Westeuropa abgezielt hat (Tomka 2003; Prisching 2000).

### 2.2 2.2 Entpolitisierung

Nicht nur der Begriff des Staates wird prekär, auch jener der Demokratie. Seit Jahren wird auf vielen Konferenzen darüber diskutiert, inwieweit sich die *europäische Demokratie* stärken ließe: mehr Entscheidungskompetenzen für Brüssel, mehr Rechte für das europäische Parlament, bessere Information der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Aber die politische Szene wird von der nationalen und regionalen Politik beherrscht, von Wahlkämpfen, Skandalen und Korruptionsgeschichten. *Europa wäre erfahrbar*, aber es kommt nicht in den Blick und bleibt deshalb abstrakt, weit entfernt, unwirklich – und auf absehbare Zeit wird sich daran nicht viel ändern. Es interessiert einfach keinen Menschen, was dort, in Europa, das heißt in Brüssel, geschieht; und wenn die Zeitungen von europäischen Angelegenheiten berichten, dann suchen sie allemal einen Sponsor. Auch politisch interessierte Menschen tun sich schwer, wenn sie beispielsweise gefragt werden: Wen hältst du für einen guten, wen für einen schlechten Kommissar? Was waren in den letzten Wochen die wesentlichen Diskussionen in Brüssel? Nationalstaatliche oder regionale Politiker hat man im Blick, man begegnet ihnen in den Nachrichtensendungen, man kann sie beurteilen oder glaubt dies wenigstens.

Aber diese Kluft wird sich nicht so rasch schließen lassen. Es könnte in Zukunft eine schlichte *Aufmerksamkeitsspaltung eintreten*. Einerseits werden die wesentlichen politischen Dinge in den Administrationen der EU abgehandelt, andererseits bleiben für den nationalstaatlichen Bereich von Bund und Land ein paar dekorative Angelegenheiten. Die Bundesländer wären dann für die „demokratische Folklore“ zuständig, für die Dekoration einer demokratischen Ordnung, auf dass der Eindruck erweckt wird, die Bürgerinnen und Bürger hätten in irgendeiner Weise „mitzuspielen“, während die relevanten Entscheidungen von ihnen nicht einmal wahrgenommen werden. Eine solche zukünftige Aufgabenteilung nehmen wir freilich mit Unbehagen wahr, wird doch die EU heute schon

als demokratiefernes und demokratieresistentes Herrschaftsgebilde bezeichnet (Bach 2008); doch die Tendenzen der Machtverlagerung zu politischen Eliten, qualifizierten Experten und bürokratischen Managern setzen sich fort. Die *arcana imperii* nehmen zu.

Allerdings ist an Otto von Bismarck zu erinnern, der seinerzeit gesagt haben soll: „Bei der Herstellung von Würsten und Gesetzen soll man besser nicht zuschauen.“ Wenn man bei der Verfertigung von Gesetzen nicht so genau zuschaut, kann das die Funktionsfähigkeit der Politik sogar erhöhen. Verschiedentlich wird die intensive „Beobachtung“ der Politik dafür verantwortlich gemacht, dass Politik nicht mehr funktioniert – weil bei jeder minimalen politischen Aussage Interessengruppen zu polemisieren beginnen, journalistische Attacken stattfinden, die Opposition sich einzuschließen beginnt. So wird es im Wechselspiel der Parteien unmöglich, irgendeine Maßnahme durchzusetzen, die eine gesellschaftliche Gruppe belastet (Thurow 1986). Am Ende bräuchte man eine gewisse „Mäßigung“ der Demokratie, Besonnenheit und Unaufgeregtheit, eine Zeit zum ruhigen Arbeiten und Verhandeln, jenseits des Sensationalismus und der Panikmache der Medien (Crozier et al. 1975). Tatsächlich hat Brüssel eine erstaunliche Transformationskraft entfaltet, und die „leise Revolution“, eine Revolution durch Rechtsnormen, Verwaltungsmaßnahmen und höchstgerichtliche Entscheidungen, durch Expertise und Praktiken, könnte voranschreiten. Das sichert funktionale Legitimität; ob es allerdings auch für eine demokratische Legitimierung reicht, kann niemand sagen.

### 2.3 Die Governance-Epoche

Wir befinden uns in der Epoche einer *Neugestaltung staatlichen Handelns*, das betrifft alle Ebenen der Politik und ihr Verhältnis zueinander, auch die Bundesländer. „Nach der Erfindung der direkten Demokratie im antiken Athen und dem Übergang zur repräsentativen Demokratie im Ausgang des 18. Jahrhunderts scheint nun ein dritter grundlegender Strukturwandel anzustehen. [...] Heute wird festgestellt, dass die Parlamente unter den veränderten Rahmenbedingungen ihre Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen nicht mehr hinreichend erfüllen könnten. Wesentliche Regulierungen, die Gegenstand der Gesetzgebung sein müssten, würden in innerstaatlichen und internationalen Verhandlungssystemen unterschiedlicher Art beschlossen.“ (Benz 2001, S. 264) Parlamente (oder Landtage) drohen auf Zuschauerbühnen reduziert zu werden.

*Governance* bedeutet: Man nimmt zur Kenntnis, dass rechtsstaatlich-bürokratische Gebilde nicht mehr wie bisher funktionieren. Man greift zu runden Tischen, informellen Verfahren, neuen Managementmethoden, Expertenrunden, Privatunternehmen mit Behördenauftrag; zu Outputkontrolle, Zielvereinbarungen, Evaluierungen und Controlling; auf europäischer Ebene zur „offenen Methode der Koordination“ und derlei Mechanismen. Der Staat (auch in Form des Bundeslandes) wird zum „kooperativen Staat“, zum „Supervisionsstaat“, zum Moderator (Willke 1996). Niemand kann behaupten, dass wir das Instrumentarium zu handhaben verstehen. Wir sind eher in einer Experimentierphase. Es ist ein neues Spiel – und eine große Herausforderung. Einstweilen pfuschen wir herum.

### 3 Region

Wenn wir von der Region sprechen, so kann mit diesem Begriff ganz Unterschiedliches gemeint sein. Im Rahmen eines Nationalstaates können natürlich die österreichischen Bundesländer als Regionen bezeichnet werden. Ein etwas kleineres Format wird angesprochen, wenn Regionen innerhalb der Bundesländer unterschieden werden, wenn etwa Tourismusregionen eine besondere Marke zu entwickeln versuchen: das steirische „Vulkanland“, die „Thermenregion“. Aber auch etwas größere Formate werden konstruiert, wenn man von der „Alpen Adria Region“ spricht, von Westösterreich und Ostösterreich, gar von „Mitteleuropa“ oder von der „South East European Region“, vom Raum „Waldviertel und Südböhmen“. Dann gibt es auch noch andere Räume: den europäischen Raum der ethnischen Gemeinschaften, das „Europa der Regionen“, den Schengen-Raum und den Euro-Raum, den europäischen Migrationsraum und andere Territorien – komplexe Raumstrukturen, die keineswegs miteinander deckungsgleich sind. Nach wie vor kommt freilich den Nationalstaaten und den Bundesländern eine besondere Bedeutung zu für die lebensweltlichen Ordnungen, für kollektive Identifikationen, Wir-Identitäten, Gefühlsbindungen; und das wird sich so bald nicht ändern. Oft wird – vor allem als Argument für eine dezentrale Aufgabenverteilung – gesagt: Region ist das, wo man „bürgernah“ ist. „Bürgernähe“ ist ein hübsches Wort, schwer mit Substanz zu füllen. Was soll das in Bezug auf eine Landesebene heißen? Der regionale Politiker „weiß“, wie die Tiroler Jugendlichen beschaffen sind, indem er ihnen in die Augen schaut und feststellt, dass sie eine Stunde früher (oder später) ins Bett müssen als die oberösterreichischen Jugendlichen? Oder: Unsere burgenländischen Fledermäuse sind anders als die steirischen? Vermutlich heißt bürgernah eher: Meine Gemeinde- oder Bezirkswählerschaft will eine Therme. Die Gutachter sagen zwar, das wird eine Katastrophe. Aber ich bin „bürgernah“, ich weiß, wir brauchen die Therme, und Wahlen sind demnächst auch. Wie sich hinterdrein herausstellt, wird die Therme wirklich eine Katastrophe. Die besondere Leistungsfähigkeit von „Bürgernähe“ lässt sich in solchen Fällen schwer ausmachen. Oder: In dieser Gemeinde von 800 Einwohnern brauchen wir drei Volksschulen und zwei Feuerwehrhäuser...

Es gibt wenige Beispiele, in denen sich Bürgernähe tatsächlich glaubwürdig durchargumentieren lässt. Das Argument zugunsten des Föderalismus muss in Wahrheit ganz anders lauten, eigentlich viel selbstbewusster: Wir sind das Volk. Eine Community. Wir machen unsere Sache selbst. Wir entscheiden. Die anderen, und sei es nur jenseits des Flusses, sollen ihren Krempel anders machen, wie immer sie wollen. Es muss für uns in keiner Weise bindend sein, wie sie ihre Jugendlichen oder ihre Fledermäuse behandeln. Wir entscheiden hier. Und wir zahlen dafür. (Die Frage der Finanzierung gehört natürlich dazu, und zu ihr komme ich noch.) In einem obrigkeitlichen Staat wie Österreich ist dieser „anarchische“ Grundzug – wir machen unsere eigene Sache – alles andere als üblich.

### 3.1 Globale Knotenpunkte

Eigentlich sollten wir in der Spätmoderne oder in der zweiten Moderne, wo alles virtuell wird, mit den Räumen und Territorien gar nichts mehr zu tun haben; aber so einfach ist die Sache nicht. Die moderne Wissensgesellschaft beruht auf Informationsströmen, und diese bräuchten keinen Raum. Das aber ist nicht der Fall. Es gibt eine räumliche Konzentration wesentlicher Prozesse, welche die großen Ballungszentren bevorzugt. Insofern gibt es auch ein anderes Bild der Globalisierung: Die Welt ist ein *Netz von Mega-Cities*, die miteinander das entscheidende Machtgeflecht über der ganzen Erdkugel bilden. Und die nationalstaatlichen Räume werden irrelevant, die regionalen erst recht.

Die wesentlichen Machtpotenziale und Kompetenzen sind in wenigen „*global cities*“ konzentriert (Sassen 1996). New York, Tokio und London sind die Spitzen des internationalen Finanzsystems und der wesentlichen unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Aber die größten städtischen Ballungsräume, die *Mega-Städte*, sind die folgenden: Tokio mit etwa 30 Millionen Einwohnern und Sao Paulo mit etwa 25 Millionen, dann folgen Städte, die alle mehr als 10 Millionen Einwohner haben, wo also die Städte allein größer sind als ganz Österreich: New York, Mexico City, Shanghai, Bombay, Los Angeles und andere. Dazu wachsen metropolitane Räume heran wie etwa um Hongkong und Guangzhou (Kanton). In diesem Gebiet entsteht ein Ballungsraum von etwa 50.000 qkm (das entspricht etwa der Fläche von Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark) mit etwa 40 bis 50 Millionen Menschen. Da sind die österreichischen Bundesländer allesamt Peripherie. Ganz Österreich ist Peripherie. Wien spielt mit, ein bisschen, alles andere ist ländlicher Raum – „Zwischenraum“. Wir sollen uns nicht überschätzen.

### 3.2 Zentripetale Tendenzen

Wie steht es mit der Verteilung des Raumes in den österreichischen Bundesländern? Da gibt es mittlere und kleine Städte, und außerhalb dessen erstreckt sich, was man den *ländlichen Raum* nennt. Von dort wandern die Menschen ab, in allen Bundesländern. Es bilden sich – zumindest – kleine Zentren, die „eigentlichen“ ländlichen Gebiete werden entvölkert. Das macht Probleme, auch administrativ – die Schulen, die Bezirksgerichte, die Postämter... Das Zeitalter der Pferdefuhrwerke wurde durch das Zeitalter der Autos abgelöst, und das wird sich irgendwann auch bei der Verteilung von Schulen und Krankenhäusern und bei der Größe von Gemeinden auswirken müssen. Damit sind wir bei den heißen Eisen der Landespolitik angelangt. Ein Drittel der Volksschulen in der Steiermark müsste geschlossen werden. Mindestens ein Drittel der Krankenhäuser in Österreich müsste geschlossen werden – im ersten Schritt. Die „bürgerliche“ Verwaltung war offenbar nicht in der Lage, das zu tun – gerade wegen der Bürgernähe.

Und doch gilt auch: Die kleinen Städte und großen Dörfer soll man nicht unterschätzen, sie haben eine hohe Lebensqualität; aber sie sind in Gefahr zu „kippen“, in den Teufelskreis der Absiedlung und des Niedergangs. Die alten Vorstellungen der Länder von einer gleichmäßigen Entwicklung

aller Landesteile sind jedenfalls Illusion. Sonderbarerweise – denn in der Tat stimmt es: *small is beautiful*. Regionalität ist „in“, jedenfalls in der exzellenten bis mittleren Küche – dort sollen keine Produkte mehr verwendet werden, die nicht aus einem Umkreis von 50 km stammen; dort rühmt man sich mit den Adressen der Bauern, von denen man Fleisch und Eier bezieht. Alle Messungen bestätigen: Die Lebensqualität in den großen Agglomerationen ist schlechter. Dennoch, die Jobs, die Modernität, die weiterführende Bildung – das übt einen Sog zugunsten der Zentren aus. Bei etwas größeren Städten, wie den Landeshauptstädten, zeichnet sich die übliche *Suburbanisierung* ab, die bei amerikanischen Kommunen bereits zur Vernichtung der Stadtkerne geführt hat. Es wogt überall der Kampf zwischen den Stadtzentren und den Einkaufszentren am Stadtrand. Innerhalb der Städte gibt es ebenfalls eine *Heterogenisierung* – nicht zuletzt durch Immigration bilden sich deutlicher die „besseren“ und die „schlechteren“ Stadtteile heraus. Der Einfluss der Politik bei der Steuerung dieses Wandels ist ziemlich begrenzt.

### 3.3 Dezentralisierung

Die österreichischen Bundesländer sind alte geschichtliche Regionen, und so ist es angemessen, dass die Republik als ein föderales System besteht. Es ist nicht realistisch, in absehbarer Zeit die Bundesländer abzuschaffen. In Österreich ist die Kompetenzverteilung trotz des bekundeten Föderalismus allerdings ziemlich zentralistisch. Die Kompetenzen der Bundesländer bzw. der Landtage sind „überschaubar“. So vergnügen sich die Landtage häufig damit, ihre Landesregierung aufzufordern, bei der Bundesregierung vorstellig zu werden, um dies oder jenes anzuregen – ein beliebter Zeitvertreib, aber nicht sehr wirksam. Wo die Bundesländer wirksam werden, das ist eher die „landesfürstliche“ Vetoposition in den jeweiligen Parteien – aber dies ist eine Wirksamkeit, die offensichtlich über „Verhinderungspotential“ nicht hinauszugehen pflegt, jedenfalls in keine gestalterische Strategie einzuschwenken in der Lage ist.

Es ist im österreichischen Fall auffallend, dass trotz angeblich föderalistischer Ordnung die institutionellen Akteure nicht einmal über *selbstständige Besteuerungskompetenzen* verfügen. Das Steuersystem wird in seiner derzeitigen Ausgestaltung häufig als *kontraproduktiver Anreizmechanismus* genannt. Der Bund hebt die Steuern ein und darf, auch von den Ländern, dafür kritisiert werden, hinterdrein bedienen sich die Länder aus diesen Steuern, die ihnen anteilmäßig „automatisch“ zufließen oder nach dem Grad des politischen Einflusses vergeben werden. Dieses System verstärkt den Eindruck der Bürgerinnen und Bürger, dass es vor allem gelte, aus dem Bundestopf etwas „herauszubekommen“, weil sie nicht verstehen, dass sie es letzten Endes selbst bezahlen: Die Landespolitik wird dann als erfolgreich dargestellt, wenn es mehr Geld vom Bund gibt, so als ob sich die Bundesregierung nicht wieder bei den Steuerzahlern (in den Ländern, denn andere Steuerzahler gibt es nicht) bedienen müsste. Deshalb ist die Landespolitik zwar eifrig bemüht, ihre Kompetenzen zu wahren und auszubauen, aber von der Steuererhebungskompetenz will man die Finger lassen. Das heißt, man will unbedingt mehr Kompetenzen, mit Ausnahme der wichtigsten.

Grundsätzlich wäre nichts dagegen einzuwenden, wenn etwa ein Drittel der Landesbudgets, so wie bei den schweizerischen Kantonen, aus eigenen Steuern und Erträgen erzielt würde. Ein wenig mehr Rationalität darf man sich von einem solchen System vielleicht erwarten.

Allerdings ist der Bund nicht der Hort der Effizienzwahrung, während die Länder die Orte der Geldverschleuderung sind – auch eine solche Gegenüberstellung wäre eine Fehlinterpretation. Das Argument von der superioren Effizienz des Bundes ist dann nicht überzeugend, wenn man etwa einen Blick auf die berüchtigte „Hackler-Regelung“ wirft; oder auf die Pensionsregelungen der Bundesbahnen; oder auf die Schulreform, die von der Bundesregierung so dynamisch vorangetrieben wird, dass sie mittlerweile seit mehr als 30 Jahren im Laufen ist.

#### 4 Heimat

Österreich hatte lange Zeit Probleme mit seiner *nationalen Identität*, aber diese sind, empirischen Untersuchungen zufolge, in den letzten Jahrzehnten geschwunden. Österreicherinnen und Österreicher lieben die schöne Landschaft und die sichtbare Kultur. Dann aber, noch viel sichtbarer als die Lipizzaner, gibt es auch die *Landesidentitäten*: unverwechselbare Dialekte – Tiroler, Kärntner, Wiener sind wirklich nicht zu verwechseln. Dazu kommen die kulturellen Bezugnahmen, wohl auch etwas unterschiedliche Mentalitäten. Und Symbole: Was wäre Tirol ohne Andreas Hofer, was wäre die Steiermark ohne Erzherzog Johann?

Die Vielfalt ist eine innovative Kraft. Die Identitätsbildung der Individuen erfolgt in sich überlagernden Kreisen: Ein Kärntner ist in Salzburg ein Kärntner; er ist in Deutschland ein Österreicher; für die Franzosen kommt er, wegen mangelnder Sprachkenntnisse, eindeutig aus dem deutschsprachigen Raum; in New York ist er ein Europäer; in Nigeria ist er ein Weißer. Beim Blick auf die Landschaft und ihre Menschen entsteht das Wir-Gefühl, das Empfinden, hier sei man zu Hause: eine gelungene Vergemeinschaftung (Prisching 1994).

##### 4.1 Regionale Identitäten

Bundesländer sind wesentliche Orte der „Beheimatung“. Der Einzelne kennt die kulturellen Eigenheiten, Bestände, Symbole, Werte, Verhaltensweisen. Es ist eine symbolische Gemeinschaft, welche die Kraft besitzt, ihren Mitgliedern diese gemeinschaftlichen Elemente zu vermitteln und damit ein Gefühl der Identität und Zugehörigkeit zu schaffen. Nach wie vor schaffen es die Bundesländer, solche Gefühle zu erzeugen: „imaginierte Gemeinschaften“ (Anderson 1991). Diese Erzählungen müssen nicht allzu realistisch sein, denn in Wahrheit sind moderne Gesellschaften in sich fragmentiert, und sie sind alle kulturelle Hybride. Aber zur Mixtur gehören eben auch wesentliche „alte“ Bestandteile.

Regionale Identitäten müssen inszeniert werden, und die Bundesländer tun das. Städte, Regionen und Länder waren früher einfach da, als Lebensraum. Aber sie alle müssen sich nun stärker „theatralisieren“. Sie müssen ihre Besonderheit, ihre Außeralltäglichkeit verkaufen – die angebliche

„Leichtigkeit des Lebens“. Das Besonderheits-Bewusstsein muss auf möglichst unvermeidbare Weise in möglichst viele Köpfe befördert werden: ein Marketing-Wettbewerb, die Durchsetzung des eigenen Branding. Das geht nicht immer ohne Kitsch ab.

#### 4.2 Die Rückkehr der Welt

Diese Eigentümlichkeit eines Bundeslandes ist nun mit anderen Eigentümlichkeiten konfrontiert. Migration ist einer der Prozesse der Moderne, die bis in die letzten regionalen Winkel wirksam sind. Die *alten* Migrationsprozesse haben darin bestanden, dass Europäerinnen und Europäer in die Welt hinaus gezogen sind, in der Hoffnung auf ein besseres Leben, nach Amerika, nach Australien, nach Südafrika. Die *neuen* Migrationsprozesse haben eine Besonderheit: die Umkehrung der Richtung. Erstmals gibt es Wanderungsströme, die aus aller Welt nach Europa gerichtet sind: in die Luxus-ecke der Welt, in das reiche Europa, in das Paradies.

Verstärkt wird dieser Prozess durch die *demographische Schwäche* der europäischen Völker. Hier entsteht ein Bevölkerungsvakuum, das durch Immigration aufgefüllt wird; und verschiedentlich wird explizit zugunsten der Einwanderung argumentiert, zur Bestandserhaltung unserer Sozialversicherungssysteme.

Es ist selbstverständlich, dass eine derartige Bevölkerungsumschichtung nicht ohne *Konflikte* vor sich geht. Es gibt nun einmal kulturelle Unterschiede in der Konzeption des Menschen, des Rechtes, der Gesellschaft – ein Ergebnis von Jahrhunderten, und sie werden nicht so bald verschwinden. Bei manchen Fragen ist es mit Freundlichkeit und Toleranz nicht getan, dort, wo es um schlichte *Unvereinbarkeiten* geht, insbesondere was Menschenrechte und Menschenwürde betrifft. Da geht es um die Verteidigung europäischer Errungenschaften, mit Urteilsfähigkeit und Standfestigkeit.

Samuel P. Huntington hat in seinem Bestseller den „Konflikt der Kulturen“ vorausgesagt (Huntington 1996). Der reale Druck zur globalen Integration löst Gegenteilstendenzen aus, die sich auf die Bewahrung oder sogar Verstärkung kultureller Partikularismen richten. Es gibt allerdings eine scharfe Gegenposition, die von einem Muslim formuliert wurde; er sagt: Der *Clash of Civilizations* sei eigentlich nicht zu verstehen, denn wenn zwei Zivilisationen einander begegneten und es zu einem Zusammenprall käme, dann sei eine von beiden eben keine Zivilisation, sondern eine Barbarei (Nowak 2005, S. 107).

Huntington mag dennoch Recht haben. Doch finden die interkulturellen Konflikte nicht nur an den Grenzen der Blöcke statt, denn längst ist die ganze Welt in die europäischen Städte und Dörfer eingekehrt. *Clash* ist vor Ort. Diese „Stammeskonflikte“ (Maffesoli 1996) sind unser Alltag, und nicht alle werden auf so freundschaftliche Weise ausgetragen wie die Stammeskonflikte zwischen Kärntnern und Steirern.

### 4.3 Multikulturalisierung

Die Bundesländer – in ihrer Eigentümlichkeit – werden nicht so bald untergehen. Kulturen sind widerstandsfähig, aber es ist jeweils eine Frage der Dosierung des Fremden und eine Frage der Dauer. Vorderhand wird man wohl weniger den Untergang, sondern eher den *kulturellen Synkretismus* erleben: eine Wandlung, wie es sie immer gegeben hat. Die These besagt, dass kulturelle Produkte oder Praktiken, die in andere Länder oder Kulturkreise transferiert werden, in unterschiedlicher Weise verwendet oder angepasst werden, dass sie aber oft in kreativer Weise mit einheimischen Elementen verbunden werden. Neue „Mischungen“ entstehen. Es leben die Kulturen nicht nur nebeneinander, freundlich und feindlich, sondern sie „durchdringen“ einander, sie verschmelzen miteinander, sie koexistieren.

Wir haben nichts gegen italienische und chinesische Lokale, gegen Irish Pubs, gegen Mexican food. Es gibt regionale und lokale Praktiken, die fortbestehen, aber manche Elemente beginnen zu „wandern“ – plötzlich wird das amerikanische Halloween auch in Europa zu einem Begriff. Es gibt eine „Oberflächenkultur“, die aus internationalen Filmen, globaler Musik, amerikanischen Hamburgers und Miss World-Veranstaltungen besteht. Aber es gibt immer auch andere kulturelle Ebenen – jedenfalls gibt es noch kein Menschenrecht auf Nicht-Begegnung mit höherer Kultur, obwohl wir uns darauf nicht als Selbstverständlichkeit verlassen sollten.

Das unmittelbare Umfeld, die erlebte Welt, ändert sich dennoch tiefgreifend in den nächsten Jahrzehnten. Echte „Sprünge“ werden sein: schwarzafrikanische Polizisten; türkische Bürgermeister; und es ist nur eine Frage der Zeit, bis ethnische Parteien entstehen. Solche Umwälzungen werden vor Ort ausgetragen: in den Ländern und Gemeinden, denn dort lebt man ja, und dort muss man miteinander leben. Man kann sich darauf einstellen, dass dies keine abstrakten Fragen, sondern harte Lebensstatsachen sein werden.

## 5 Zukunft

Die Epoche des Kalten Krieges ist zu Ende, der Weltkapitalismus ist der Sieger – auch wenn wir nicht mehr so sicher sind, ob das „unser“ Kapitalismus ist. Gleichwohl will die ganze Welt so etwas wie „Marktwirtschaft“, denn alle wollen reich werden. Alle wollen Autos, auch die Bewohner der chinesischen Provinz.

In den entwickelten Ländern herrscht eine *Fortsetzungsvermutung*: Alles bleibt im Grunde, wie es war, nur sollte es auch in Zukunft immer besser werden. *Weitermachen*. *Durchtauchen*. Alles war großartig, und es wird noch großartiger werden. *Weiter so*.

Wer aber glaubt, dass diese Krise eine kurzfristige Laune der globalen Wirtschaft gewesen ist, der weitere fünfzig fette Jahre nach dem bisherigen Muster folgen werden, der hat ein Wirklichkeitsdefizit. Hinter uns liegt ein goldenes Zeitalter, aber auf goldene Zeitalter pflügen die silbernen und eisernen zu folgen.

## 5.1 Gemäßigte Visionen

Es ist eine Tatsache, dass wir in einer *Luxusecke* der Welt leben, auch wenn die Insassen es nicht so recht glauben wollen, und in einer *Luxuszeit*, einer Ausnahmekategorie. In Wahrheit haben die entwickelten Länder von ihrer Substanz gelebt. Wir haben uns aus drei Kassen bedient.

Die erste Kasse war jene, deren Erträge wir selbst erarbeitet haben, und es wird sie weiterhin geben; doch die Verhältnisse werden schwieriger, weil wir den Verlust der beiden anderen Kassen aus diesem Bottich werden bezahlen müssen, unter verstärktem Wettbewerb.

Die zweite Kasse waren Ressourcen an Umwelt und Energie, die uns „kostenlos“ zur Verfügung gestellt worden sind. Das war eine glückliche Erbschaft. Öl war gratis, man musste es nur aus dem Boden holen. Nach dem Ölzeitalter wird dies anders sein, und dieses Zeitalter nähert sich dem Ende. Auch die Ölgesellschaften berechnen – mit unterschiedlichen Ergebnissen – „Peak Oil“; aber niemand bezweifelt, dass die Preise in wenigen Jahren zu „explodieren“ beginnen, bis irgendwann in den 30er und 40er Jahren die großen Vorkommen endgültig erschöpft sind. Es wird genug Energie geben, aber man wird sie teuer produzieren und bezahlen müssen.

Die dritte Kasse bestand aus jenen Geldern, die man durch Verschuldung von den nächsten Generationen abgezweigt hat. Aber alle Tricks, bis zur Verschleierung und Statistik-Fälschung, für die private Träger längst im Gefängnis sitzen würden, sind ausgereizt. Wir befinden uns an den Grenzen staatlicher Zusammenbrüche, und deshalb eher in der Epoche der Rückzahlung als der zusätzlichen Verschuldung.

Von den drei Kassen, aus denen wir uns bedient haben, sind zwei leer und bloß eine bleibt übrig – und diese eine ist mit besonderen Belastungen konfrontiert (Prisching 2010). Die letzten fünfzig Jahre werden sich nicht wiederholen lassen. Und wir werden sehen, ob diese Gesellschaft, die von manchen als dekadent gescholten wird, noch zur *Bescheidenheit* fähig ist. Es könnte auch schlimmer kommen: Wenn die Illusionen verbraucht sind, dann bleibt nur das Nichts.

## 5.2 Politik für die Zukunft

Die österreichischen Bundesländer werden den Lauf der Welt, auch den Lauf der Geschichte im eigenen Territorium, nicht entscheidend beeinflussen können. Aber es wird ihnen obliegen, *im eigenen Umkreis wenigstens das Nötige zu tun*.

In den Bundesländern, in der Heimat, fühlt man sich wohl, aber im Allgemeinen stehen sie im Bewusstsein der Menschen nicht für Modernität, Aufbruch, Effizienz. Sie sind gemütlich, aber nicht veränderungsgeneigt. Das Erscheinungsbild mancher Bundesländer tut nichts dazu, diese Urteile zu korrigieren. Dabei ist dies nicht eine „notwendige“ Image-Verteilung: In den USA beispielsweise schauen die Amerikaner mit großem Misstrauen nach Washington und vertrauen viel eher ihren *states* (was diese, wie im Fall Kaliforniens, nicht vor der Pleite schützt).

Heimat heißt nicht: begrenzter Horizont. Heimat heißt nicht, dass man sich dumm stellen muss.

Heimat heißt nicht, dass man nur Stammtische bedienen muss. Bestimmte politische Themen, bei

denen die Bund-Land-Kompetenzen eine Rolle gespielt haben, wie etwa die Schuldiskussion, haben in jüngster Zeit, wie Umfragen zeigen, die Reputation der Landespolitik nicht gestärkt. (Da wollte beispielsweise nur jeder siebente Österreicher dem Vorschlag folgen, die Lehrer in die Landeskompetenz zu übertragen.) Landespolitik ist im Bewusstsein der Österreicherinnen und Österreicher nicht intensiv mit Sachpolitik und Sachargumentation verknüpft – sie ist eher ein bisschen gefühlig, ein bisschen untergriffig, ein bisschen simpel. Da kann man *Verbesserungsbedarf* orten. Und es besteht *Realitätswahrnehmungsbedarf*: Warum glauben Landeshauptleute (oder Minister), dass sie in die Kamera tricksen und lügen und heucheln können, ohne dass dies jemand merkt? Jeder weiß um die Verdrehungen, längst geht ein Welle von „fremdschämen“ durch das Land – und er/sie glaubt, dass es keiner merkt? Das ist „politische Demenz“. Alle, die in höheren Positionen angekommen sind, sind durch diese Demenz gefährdet – und mittlerweile kann man auch darüber streiten, ob eine derartige Erkrankung öfter im politischen oder im wirtschaftlichen Bereich auftritt. Die Zukunft der Bundesländer ist jedenfalls untrennbar mit Europa und der Welt verknüpft – man kann sich heute nicht mehr in der Provinz verkriechen und einbilden, dass man dort sicher wäre; das ist weltfremd, das geht schief. Man kann in dieser Welt die Grenzen nicht mehr dichtmachen. Man kann in dieser Welt nicht glauben, dass die luxuriösen Errungenschaften garantiert sind. Vielleicht können wir dennoch, in allen Bundesländern, ein *attraktives Lebensumfeld* bewahren: für die Menschen als Staatsbürger, als Dorf- und Stadtbewohner, als Konsumentinnen und Konsumenten, als Mitarbeiter, als Studierende und als Pensionisten, als Bauern und Ingenieure, als Einwanderer und Einheimische. Leben, konkret „leben“, nämlich: leben und lieben und leiden, tun wir nicht in Europa, sondern in unseren Bundesländern und Gemeinden. Deshalb sind sie wichtig.

### Literaturverzeichnis

Anderson, Benedict R. (1991): *Imagined communities. Reflections on the Origin and Spread of nationalism*. 2. ed. London u.a.: Verso.

Bach, Maurizio (2008): *Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Beck, Ulrich (1995): *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.

Beck, Ulrich (Hg.) (1997): *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung*. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Benz, Arthur (2001): *Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat*. In: Claus Leggewie und Richard Münch (Hg.): *Politik im 21. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 263–280.

Benz, Arthur (2004): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Crozier, Michel; Huntington, Samuel Phillips; Watanuki, Joji (1975): *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission.* New York NY: New York University Press.

Fröbel, Folker; Heinrichs, Jürgen; Kreye, Otto (1977): *Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer.* Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Greider, William (1998): *Endstation Globalisierung. Der Kapitalismus frisst seine Kinder.* München: Heyne.

Hobsbawm, Eric J. (1996): *The Age of Extremes. A History of the World, 1914 - 1991.* New York: Vintage Books.

Huntington, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order.* New York NY: Simon & Schuster.

Kiyak, Mely (2008): *Europa: Die Villa mit fünf Sternen - Essay.* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 35-36.

Leggewie, Claus (2003): *Die Globalisierung und ihre Gegner.* München: Beck.

Maffesoli, Michel (1996): *The Time of the Tribes. The Decline of Individualism in Mass Society.* London u.a.: Sage.

Müller, Klaus (2002): *Globalisierung.* Frankfurt am Main u.a.: Campus.

Nassehi, Armin (1998): *Die „Welt“-Fremdheit der Globalisierungsdebatte. Ein phänomenologischer Versuch.* In: *Soziale Welt* 49, S. 151–166.

Nowak, Hubert (2005): *Ausgesprochen österreichisch. Gedanken über Österreich. Eine Gesprächsserie.* St. Pölten, Salzburg: Residenz.

Prisching, Manfred (Hg.) (1994): *Identität und Nachbarschaft. Die Vielfalt der Alpen-Adria-Länder.* Wien: Böhlau.

Prisching, Manfred (Hg.) (2000): *Ethik im Sozialstaat.* Wien: Passagen.

Prisching, Manfred (Hg.) (2002): *Bestseller Globalisierung. Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Euphorie und Polemik.* Wien: Passagen.

Prisching, Manfred (2010): *Vergangene Paradigmen - Wirtschaftskrise und Verteilungskonflikte.* In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 36 (2), S. 149–180.

Ritzer, George (2009): *Globalization. A Basic Text.* Oxford u.a: Wiley-Blackwell.

Ritzer, George; Atalay, Zeynep (2010): Readings in Globalization. Key Concepts and Major Dates. Chichester u.a: Wiley-Blackwell.

Sassen, Saskia (1996): Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization. New York NY: Columbia Univ. Press.

Steger, Manfred B. (2003): Globalization. A very short introduction. Oxford: Oxford Univ. Press.

Thurow, Lester C. (1986): The Zero-sum Solution. Building a World-class American Economy. New York NY: Simon and Schuster.

Tomka, Bela (2003): Western European Welfare States in the 20th Century. Convergences and Divergences in a Long-run Perspective. In: *International Journal of Social Welfare* 12 (4), S. 249–260.

Vobruba, Georg (2005): Die Dynamik Europas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Willke, Helmut (1996): Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Zürn, Michael (2005): Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

**Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor Oberösterreich:** Ich denke ich habe nicht zuviel versprochen: Scharfzüngiger Formulierer, der stets bemüht ist, gesellschaftliche Schwachstellen aufzuzeigen. - Herzlichen Dank, Professor Prisching für den kritischen Spiegel, den Sie uns hier vorgehalten haben und wir freuen uns alle schon auf den Tagungsband, wo wir ihre mahnenden und kritischen Ausführungen im Detail nachlesen und noch einmal reflektieren können werden.

Ich darf jetzt wiederum zu Nachfragen und zu kurzen Diskussionsbeiträgen einladen, wobei ich wieder bitte, zum Pult heraus zu kommen und bitte auch vor der Wortmeldung jeweils den Namen und die Institution oder Einrichtung oder sonst ein Stichwort zur Zuordnung zu nennen, weil wir das für die Übertragung für das Manuskript zum Tagungsband gerne hätten und brauchen.

Bitte, wem darf ich das Wort erteilen? Wir sammeln wieder ein paar Wortmeldungen und gehen dann in eine kurze Antwortrunde vom Podium.

Bitte sehr, wenn Sie kurz uns Ihren Namen sagen.

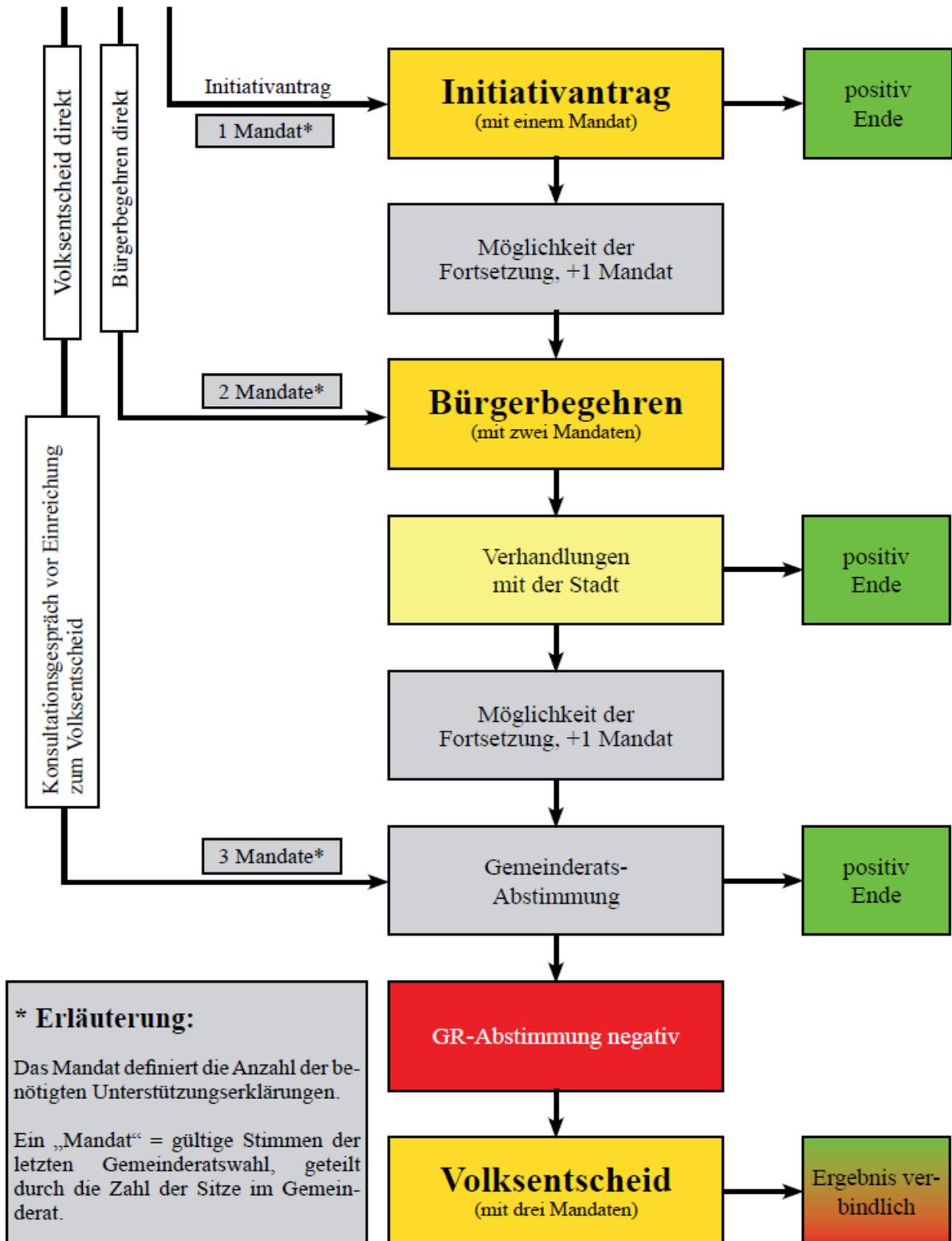
**Dr. Hannes Augustin, Naturschutzbund Salzburg:** Ich arbeite beim Naturschutzbund Salzburg und bin auch bei der relativ neuen Gruppierung „*mehr demokratie ! Salzburg*“. Herr Professor Manfred Prisching hat mir als Umweltschützer in seinem Vortrag über Megatrends natürlich jetzt aus der Seele gesprochen.

Als Biologe erlaube ich mir nun kurz aus dem Dschungel der Biologie in den Paragraphen-Dschungel der Juristerei einzutreten. Ich möchte dabei nur einen Paragraphen herausgreifen, nämlich den Artikel 117 Bundesverfassungsgesetz, konkret den Absatz acht. Darin ist die Teilhabe der Bürger geregelt. Diese Bestimmung lautet: „*In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann der Landesgesetzgeber die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen*“. Aber dieser wichtige Aspekt unserer geltenden Verfassung ist leider bisher ziemlich missachtet worden. Dieses Recht auf unmittelbare Teilnahme fordern wir als Bürger nun ein. Genauso wie Sie als repräsentative Vertreter des Staates bzw. konkret des Landes eben einfordern, auch Rechte vom Bund an das Land übertragen zu bekommen, so möchten wir, dass auch den Gemeindebürgerinnen und -bürgern Rechte zugestanden werden, die ihnen bisher vorenthalten werden oder wurden, die aber in der Verfassung bereits vorgesehen wären.

Mit der Novelle 1984 ist nämlich besagter Artikel in die Verfassung gekommen. Und wir wollen, dass die unmittelbare Teilnahme der Bürger zumindest auf Gemeindeebene in der Stadt Salzburg entsprechend umgesetzt, d. h. ermöglicht wird. Ich habe mir erlaubt, den meisten von Ihnen heute in der Früh ein Faltblatt in die Hand zu drücken, worin ein „Salzburger Modell für mehr Bürgermitbestimmung“ kurz dargestellt ist (siehe Beilage). Noch in diesem Monat werden die Verhandlungen mit der Stadt Salzburg darüber beginnen und wir sind zuversichtlich, dass wir dieses Modell gemeinsam mit der Politik umsetzen können. Damit soll den Bürgern und Bürgerinnen die Möglichkeit, nicht nur *mitreden* oder etwas mitgestalten, sondern auch *mitbestimmen* zu können, in die Hand gegeben wird. Diesbezüglich sind auch Sie – die Damen und Herren Landtagsabgeordneten - schließlich gefragt und gefordert, weil die zur Absicherung dieser Rechte erforderliche Stadtrechtsänderung nach einem Gemeinderatsbeschluss dann letztlich über den Landtag erfolgen muss. Und dafür möchte ich hier und jetzt schon um Ihre positiven Signale und Ihre Mitbegleitung dieses Reformprozesses betreffend das „Salzburger Modell für mehr Bürgermitbestimmung“ ersuchen. Danke.

## Das Salzburger Modell für direkte Demokratie

Vereinfachte grafische Darstellung, das ausführliche schriftliche Konzept und das Flussdiagramm finden Sie zum Download auf [www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at), Kontakt: [erha.pro.dd@gmail.com](mailto:erha.pro.dd@gmail.com)  
Der Initiativantrag, das Bürgerbegehren und der Volksentscheid sind nicht zwingend aufeinander folgend, sondern können jeweils separat angestrebt werden.



**JA, ich unterstütze das überparteiliche Personenkomitee zur Verankerung von verbindlicher BürgerInnen-Mitbestimmung (Volksentscheid) im Salzburger Stadtrecht und ersuche Sie, mich in die Proponentenliste aufzunehmen.**

Ich bin mit der Veröffentlichung meines Namens (z.B. in einem Inserat in einer Salzburger Zeitung) einverstanden. Darüber hinaus entstehen für mich keinerlei Verpflichtungen.

Vor- Nachname / Titel .....  
Adresse: .....  
Beruf: .....  
Email, Telefon (optional) .....

Ich unterstütze die Initiative mit einer Spende von mind. € 15,- als Druckkostenbeitrag  ja  nein  
Unterschrift: ..... Salzburg, am .....

Unterstützungserklärung hier abtrennen, Adresse siehe Impressum

Spendenkonto: Salzburger Sparkasse  
Konto Nr.: 4001765395, BLZ.: 20404

Impressum: mehr demokratie / Salzburg, überparteiliche Initiative-Plattform, p.A. Richard Hörl, Alpenstraße 20, 5020 Salzburg, Email: erbs.pro.dd@gmail.com F.d.I.v. Wilfried Rogler  
Weitere Informationen auf [www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at)

### Für mehr Bürgermitbestimmung

Ein überparteiliches Personenkomitee unterstützt das Salzburger Modell für mehr Bürgermitbestimmung. Die überparteiliche Initiative-Plattform

#### mehr demokratie ! Salzburg

hat es mit Hilfe von Verfassungsexperten erarbeitet und den politischen Parteien der Stadt vorgelegt. Ziel ist es, verbindliche direkte Demokratie in der Stadtverfassung zu verankern. Diese Stadtrechtsänderung muss auch vom Salzburger Landtag genehmigt werden. Es wird spannend sein zu sehen, wie ernst es die PolitikerInnen mit echter BürgerInnen-Mitbestimmung meinen. Im Parteienüber-einkommen der Stadtparteien ist sie jedenfalls schriftlich vereinbart.

#### Was wäre Salzburg ohne das Engagement seiner Bürgerinnen und Bürger?

### Eine gesichtslose Allerweltsstadt

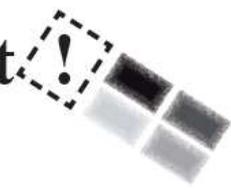
Es gäbe keine UNESCO-Auszeichnung als Weltkulturerbe, wenn es nicht die großen Bürgerinitiativen in den 1970iger Jahren geschafft hätten, die weitere Demolierung der Salzburger Altstadt und die geplante bzw. schon beschlossene Verbauung der letzten Reste der weltberühmten Stadlandschaften zu stoppen.

Die geplanten mehrspurigen Stadtautobahnen hätten die Stadt förmlich zerschnitten - heutzutage unvorstellbar! Nur energischer Widerstand der Bürgerschaft hat sowohl im Norden, als auch im Süden unserer Stadt die wertvollen Landschaftsschutzgebiete gerettet.

Auch der erfolgreiche Widerstand gegen die atomare Wiederaufbereitungsanlage (WAA)-Wackersdorf und ein jahrelanger Kampf um eine grüne Salzach sind Zeugen des beispiellosen Engagements tausender Salzburgerinnen und Salzburger. Oder wussten Sie zum Beispiel, dass der entscheidende Impuls für den Ausbau des Radwegenetzes vor 30 Jahren von einer Studenteninitiative, der „Aktion Umwelt“, kam?

Salzburgs Bürgerinnen und Bürger haben längst bewiesen, dass sie konstruktiv an der positiven Entwicklung Ihrer Stadt mitwirken. Es ist höchste Zeit, die Instrumente der direkten Demokratie zu reformieren und im Stadtrecht zu verankern.

# Direkte Demokratie jetzt!



Wie man die Bürgerschaft wieder für die Gemeindepolitik begeistern kann: Mitgestalten, miterleben, mitverantworten.

## Das Salzburger Modell für mehr direkte Demokratie.

Download: [www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at)

### Warum bekannte Persönlichkeiten das Salzburger Modell für mehr direkte Demokratie unterstützen, zum Beispiel:

#### Anita Crepaz

Psychotherapeutin für Familien, Paare und Einzelpersonen, Partnerschafts- und Sexualberaterin, Kolumnistin der Salzburger Nachrichten

Bürgerrechte durch mehr Demokratie - Menschen fühlen sich wertvoll und wichtig, wenn sie in Entscheidungsprozesse mit einbezogen und befragt werden. Gerade auch in Österreich leiden viele darunter, dass in der Politik so vieles über die Köpfe der Bevölkerung hinweg entschieden wird. „Da kann man eh nichts machen, die richten sich alles wie sie es brauchen.“ hört man die Leute über Politiker reden. Das führt zu politischem Desinteresse und Frustration.

Deshalb befürworte ich die direkte Demokratie und demokratische Mitbestimmung. Dies muss von denjenigen eingefordert werden, die sie wünschen. Als verantwortungsbewusster Mensch ist es zu wenig, sorgenvoll die Stim zu runzeln oder unzufrieden zu lamentieren. Die Zeiten werden dann besser, wenn wir etwas dafür tun.

#### MR Dr. Anton Heiser

Facharzt für Innere Medizin, ehem. ärztlicher Leiter des Diakonissenkrankenhauses Salzburg  
Auch ich bin für mehr direkte Demokratie, weil nur so die immer größer werdende Kluft zwischen Regierten und Regierenden in Zukunft gemindert werden könnte. Gerade in Salzburg sollte man damit anfangen, weil hier die Bürgerinitiativen in den letzten Jahrzehnten schon so viel bewegt haben.

#### Hans Kutil

Journalist, ORF-Redakteur, Filmemacher, Sprecher der BI „Rettet Guggenthal/Heuberg“  
Warum mehr direkte Demokratie, mehr Bürgerbeteiligung? Weil dadurch wieder der Wettbewerb der besseren Ideen gefördert würde, weil die Menschen wieder das Gefühl bekommen würden, wirklich mitbestimmen und mitentscheiden zu können! Jetzt stimmen sie mit den Füßen ab, indem sie den Wahlen fernbleiben und lieber wandern gehen.

Es ist schon klar, dass die VertreterInnen der repräsentativen Demokratie das mißtrauisch beugen, einen Störfaktor oder Sand in „ihrem“ Getriebe befürchten. In Wirklichkeit ist mehr direkte Demokratie der einzige Weg, gefährlichen Entwicklungen vorzubeugen, mit sinkender Wahlbeteiligung bis an einen Punkt, an dem ein geschickter Volksverführer die Gunst der Stunde nutzt und das ganze System kippt.

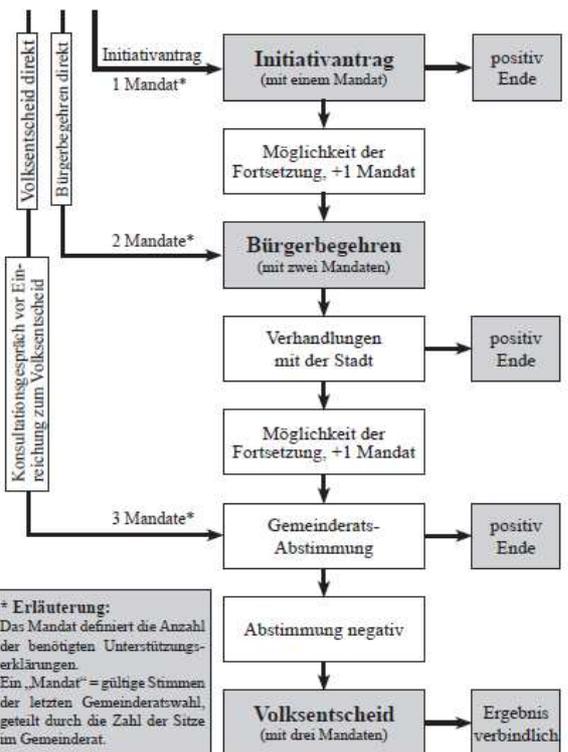
#### Dr. Brigitte Peer

Biologin und Umweltjuristin, Stv. Umweltauwalitin

Salzburg war für mich die Wiege der gelebten Demokratie in Österreich. Ich erinnere mich an die Kämpfer der 70iger Jahre - ohne die Salzburg sicher nicht mehr die grüne Stadt wäre, die sie heute noch ist. Damals noch in Wien beheimatet und beruflich engagiert, habe ich oft mit Neid auf die gelebte Demokratie im Westen Österreichs, in der Stadt Salzburg geschaut. Das Bürgerbewusstsein war mit dem Rest von Österreich nicht zu vergleichen. Von einem „Mitredenwollen“ ganz zu schweigen, denn das Obrigkeitdenken war noch fest in allen Hierarchien und Strukturen verankert. Ich sehe die vorgeschlagene Vorgangsweise als äußerst wichtiges Instrumentarium an, politische Entscheidungen zu relativieren und aktiv an Entscheidungen teilnehmen zu können. Denn die heute so oft beschworene Politikverdrossenheit ist auch Ausdruck fehlender Mitsprache und damit verbundener Hilflosigkeit. Der aufgezeigte Weg erscheint mir unumgänglich, um endlich wieder einen Kommunikationsprozess zwischen Bürger und Politik zu starten und Politik für die betroffenen Menschen machen zu können.

### Das Salzburger Modell für direkte Demokratie

Vereinfachte grafische Darstellung, das ausführliche Konzept und das komplette Flussdiagramm finden Sie zum Download auf [www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at)  
Der Initiativantrag, das Bürgerbegehren und der Volksentscheid sind nicht zwingend aufeinander folgend, sondern können jeweils separat angestrebt werden.



**\* Erläuterung:**  
Das Mandat definiert die Anzahl der benötigten Unterstützungserklärungen.  
Ein „Mandat“ = gültige Stimmen der letzten Gemeinderatswahl, geteilt durch die Zahl der Sitze im Gemeinderat.

**Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor Oberösterreich:** Danke sehr. Eine weitere Wortmeldung aus der Mitte. Bitte darum!

**Dr. Astrid Rössler, Landtagsabgeordnete der Grünen, Salzburg:** Im Vortrag von Frau Professor Leitl-Staudinger bin ich auf eine Bemerkung aufmerksam geworden, wenn es um die Auskunftsrechte und Akteneinsicht in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung geht. Wenn ich das richtig interpretiere, dann wären solche Verwaltungsakte von Bundesmaterien nicht mehr uneingeschränkt der Auskunft oder Akteneinsicht zugänglich. Damit wären Akte im Forst-, Gewerbe-, Wasserrecht, vor allem auch UVP-Verfahren von einer Einsichtnahme durch Abgeordnete des Landtages gänzlich ausgeschlossen. Das war vielleicht nur meine Überinterpretation Ihres Vortrages. Denn faktisch hieße es, dass Abgeordnete des Landtages zum Beispiel in einem UVP-Verfahren keine Einsichtsrechte hätten und in Ausübung ihrer Kontrollrechte im Landtag schlechter gestellt wären als Nachbarn in diesen Verfahren. In der Praxis wenden sich Bürger gerade dann an Abgeordnete, wenn sie konkrete Vollzugsmängel in Verwaltungsverfahren beanstanden. Diese Kontrollrechte von Abgeordneten wären damit erheblich eingeschränkt und den betroffenen BürgerInnen wird schwer zu vermitteln sein, dass sie zwar eine Auskunft zu naturschutzrechtlichen Verfahren, aber nicht zu UVP- oder Forstverfahren erhalten können. Es widerspricht zudem der politischen Realität der Ressortzuständigkeiten, in welcher landes- und bundesgesetzliche Materien vielfach gemeinsam organisiert und erledigt werden, wie beispielsweise Wasserrecht kombiniert mit Naturschutz oder Forstrecht und Naturschutz.

**Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor Oberösterreich:** Danke sehr. War nicht aus der Reihe der Rechnungshofdirektoren noch eine Wortmeldung? Herr Direktor Brückner aus Oberösterreich, bitte!

**Dr. Helmut Brückner, Landesrechnungshof Oberösterreich:** Ich bin Direktor des Oberösterreichischen Landesrechnungshofes. Frau Professor Leitl hat ja sehr richtig und überzeugend die Bedeutung der Kontrolle als parlamentarische Kernaufgabe für die Landtage auch in Zukunft dargestellt.

Ich glaube, auch aus der Sicht der Landesrechnungshöfe dass hier in den letzten Jahren schon einiges passiert ist, wie wohl in einigen Bundesländern es durchaus noch einen Nachholbedarf hinsichtlich der rechtlichen und organisatorischen Ausstattung der einzelnen Landesrechnungshöfe gibt.

Wir haben aber jetzt im Bereich der Finanzkontrolle in den Ländern das interessante Phänomen einer verfassungsgesetzlich normierten Doppelzuständigkeit von Bundes- und Landesrech-

nungshöfen. Jetzt wollte ich einfach die Frage an Sie stellen, wie Sie diese Doppelzuständigkeit vor dem Hintergrund einer klaren Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sehen?

**Ing. Hans Penz (Landtagspräsident Niederösterreich):** Sehr geehrte Präsidenten, sehr geehrte Mitglieder der Landesregierung, Exzellenzen!

(Hinweis: Schriftliche Ausfertigung des mündlich geplanten Beitrags, der wegen eines Todesfalles in der Familie nicht gehalten werden konnte).

Ich danke Präsident Simon Illmer und seinem Landtagsdirektor Dr. Karl Edtstadler für die Initiative, gemeinsam mit der Landtagspräsidentenkonferenz dieses markante Datum „150 Jahre Landtage“ im Rahmen eines Symposiums genauer zu beleuchten und damit auch einer breiteren Öffentlichkeit die Bedeutung der Landtage zu vermitteln. Die bisherigen Beiträge und Referate haben, in Anbetracht der durchaus wechselvollen Geschichte unseres Landes, doch deutlich aufgezeigt, dass der Umstand, dass wir heute zwischen Neusiedler See und Bodensee einigermaßen homogene Lebensbedingungen und Entwicklungschancen vorfinden, doch maßgeblich der föderalen Struktur und der regionalen Eigenverantwortlichkeit zu verdanken ist. Ein Vergleich mit Staatsgebilden (Frankreich, Ungarn, Russland), die zentral organisiert sind und bei denen sich die Finanz- und Gestaltungskraft überwiegend auf den jeweiligen Hauptstadtballungsraum reduziert, bekräftigt diesen Befund.

Und dennoch können wir heute feststellen, dass der Föderalismus an sich und damit auch die gesetzgebenden Körperschaften, die Landtage, in der öffentlichen Wahrnehmung unter Druck geraten sind. Und das hat viele Gründe. Einer davon ist der, dass wir wahrscheinlich in unzureichender Art und Weise den Menschen erklären, worin der konkrete Mehrwert unserer regionalen Verantwortlichkeiten besteht.

Vor diesem Hintergrund bin ich sehr dankbar, dass vor allem das Thema „Landtage und seine Kontrollfunktion“ in den Beiträgen maßgebliche Beachtung gefunden hat. Übersetzt in die Sprache der Wirtschaft, sind gesetzgebende Körperschaften so etwas wie ein Aufsichtsrat. Dies ist auch vor dem Hintergrund interessant, wenn wir sehen, dass auch Wirtschaftstreibende im Wege von Volksbegehren versuchen, die Abschaffung von Landtagen zu thematisieren. Welcher Wirtschaftstreibende, welche Firma überlegt ernsthaft, seinen Aufsichtsrat abzuschaffen?

Die komplizierten Abläufe einer modernen Verwaltung und die Regierungspolitik unserer Tage stellen die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit parlamentarischer Strukturen bisweilen gefährlich in Frage.

Wozu ein Parlament, wenn die wichtigen und auch schwierigen Entscheidungen aufgrund komplizierter Berechnungen ja doch im Schoß von Regierungen fallen, die man ja gleich auch direkt wählen könnte?

Wer so denkt, übersieht die eigentliche Aufgabe eines Parlaments. Sie liegt heute gewiss nicht mehr darin, komplizierte, aufgrund langwieriger Überlegungen geschöpfte Prozessabläufe in Form von normativen Anordnungen letztendlich abzunicken.

Die Hauptaufgabe eines Parlaments liegt mehr denn je darin, die Stimme des Volkes zu repräsentieren und das heißt – auch wenn es pathetisch klingen mag – schlicht und einfach die Meinung der Menschen in dem Land und in der Gemeinde zum Ausdruck zu bringen, um die es geht.

Dieser Vorgang aber besteht in erster Linie nicht in der Zustimmung zu Regierungsvorlagen und auch nicht nur in gelegentlichen eigenen Gesetzesanträgen, die oft nur der Beschleunigung des Prozesses oder der Vereinfachung des Verfahrens dienen.

Die Aufgabe liegt vor allem in der Artikulierung der Bürgermeinung.

Die Bürger wollen, dass ihre Verwaltung, die sie ja schließlich bezahlen, effektiv und effizient funktioniert und dazu gehört auch die Kontrolle.

Die Kontrolle der Vorgänge in der Verwaltung mit Hilfe geeigneter Einrichtungen aber vor allem und insbesondere durch den persönlichen Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern. Wenn ein Parlament diese Aufgabe nicht mehr erfüllt, dann stellt es sich tatsächlich selbst in Frage.

Vor allem aber ist es die Aufgabe der Volksvertreterinnen und Volksvertreter, nicht nur in den tagespolitischen Problemen zu verharren, sondern über den Tag hinaus zu denken.

In Anbetracht der demographischen Entwicklung gibt es zahlreiche Fragestellungen, wie wir das Zusammenleben in den nächsten 10 bis 20 Jahren gestalten wollen. Was wird es für alle Lebensbereiche bedeuten, wenn sich die Zahl der über 80jährigen bis 2030 verdreifachen wird, bei gleichzeitiger Abnahme der Geburtenrate?

Damit im Zusammenhang: Wie stellen wir sicher, dass sich auch in Zukunft Menschen in der Freiwilligenarbeit engagieren, ohne die unser kulturelles Gefüge nicht in der gleichen Qualität aufrechterhalten ist?

Und das sind nur einige der zukunftsweisenden Fragestellungen, die wir als Abgeordnete uns stellen müssen und gefordert sind, Antworten zu entwickeln.

Ich möchte meinen Beitrag beschließen mit einem Zitat des Herausgebers der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Herrn Frank Schirmacher, der die Herausforderung so formuliert hat:

„Die demographische Entwicklung führt in gewisser Weise zu einer Neuorganisation von Staaten und meiner Meinung nach – damit bin ich völlig d'accord mit allen, die sich damit befassen – das ist tatsächlich nur föderalistisch zu organisieren.“

**Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor Oberösterreich:** Gut. Danke. Darf ich noch jemandem das Wort erteilen? Sonst würde ich einmal diese Runde schließen; Professor Prisching war gar nicht angesprochen. Barbara, dann du bitte!

**Univ.-Prof. Dr. Barbara Leitl-Staudinger, Universität Linz:** Vielen herzlichen Dank für die Fragen.

Zuerst zum Thema Einsichtsrechte. Genau das ist der springende Punkt, dass die parlamentarischen Kontrollrechte der Landtage im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung eingeschränkt sind. Zwar sind parlamentarische Anfragen von Landtagsabgeordneten in jedem Bereich zulässig, auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung. Nur kann es von Verfassungs wegen keine Verpflichtung der Organe geben, die Frage zu beantworten oder Akteneinsicht zu geben, da sich die parlamentarische Kontrolle durch die Landtage prinzipiell auf den selbständigen Bereich der Länder bezieht und eben deshalb der Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung grundsätzlich ausgeklammert ist.

Zur Frage der Doppelzuständigkeit Rechnungshof und Landesrechnungshöfe. Aus der Sicht der Länder war die Kontrolle durch den Bundesrechnungshof offensichtlich nicht ausreichend, sonst hätte man die Landesrechnungshöfe nicht geschaffen und auch nicht mit so viel Rechten und Zuständigkeiten ausgestattet. Ich denke daher, aus der Sicht der Landtage spielt die Kontrolle durch die Landesrechnungshöfe die weit größere Bedeutung als die Kontrolle durch den Bundesrechnungshof. Vor allem kann der Landesgesetzgeber die Prüfungskompetenzen der Landesrechnungshöfe oder etwa auch die Informationspflichten gegenüber dem Landtag maßgeschneidert für seine Bedürfnisse festlegen. Die Frage, ob diese Doppelzuständigkeiten überhaupt noch erforderlich sind oder ob es genügen würde, ausschließlich die Landesrechnungshöfe prüfen zu lassen, ist letztlich eine Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers. Von der Sache her gesehen würde es aus meiner Sicht genügen, wenn ein Hilfsorgan hier tätig wird und umfassend kontrolliert.

**Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor Oberösterreich:** Gut. Herzlichen Dank. Professor Stolzelechner, bitte, ich wollte gerade sagen, die Frage der Anfragen im Landtag zu Themen aus dem Bereich mittelbaren Bundesverwaltung könnten wir auf eine kleinere Runde verschieben. Da gibt es natürlich viele Fragen.

**Univ.-Prof. Dr. Harald Stolzlechner, Universität Salzburg:** Aber diese Frage und die Antwort haben mich bewogen, dazu Stellung zu nehmen. Dies insofern, als einzelne Fragen der Vollziehung des Gewerberechts, des Forstrechts, des Wasserrechts oder einer sonstigen Materie der mittelbaren Bundesverwaltung (Art 102 B-VG) grundsätzlich nicht der Kontrolle durch den Landtag unterliegen. Wenn aber Fragen des Gewerberechts, des Forstrechts, des Wasserrechts oder einer sonstigen Materie der mittelbaren Bundesverwaltung im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung aufgeworfen werden, wandelt sich ja der Charakter der Materie: Es liegt dann nicht mehr mittelbare Bundesverwaltung vor, sondern eine Vollziehung dieser Bundesgesetze im Rahmen einer Landesvollziehungsangelegenheit (vgl Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG). Im Fall einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen Fragen der Vollziehung des Gewerberechts etc der Kontrolle durch einen Landtag.

**Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor Oberösterreich:** Danke. Kommt natürlich darauf an, ob voll konzentriertes oder teilkonzentriertes Verfahren, aber damit kommen wir jetzt wirklich in eine juristische Expertendiskussion, die wir anschließende auf eine kleine Runde vertagen.

Ich danke allen sehr herzlich. Ich danke vor allem den Referentinnen und Referenten. Wir haben und ich darf das hier - als quasi Teilmitveranstalter und auch für das Publikum sprechen – eine, wie ich glaube, sehr, sehr glückliche Hand bei der Auswahl der Personen bewiesen. Bevor ich jetzt Landtagsdirektor Karl Edtstadler um seine Schlussworte bitte, darf ich, weil das sonst so womöglich nicht vorkommen würde, ich kenne ihn, nämlich ihm ganz persönlich und auch seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern danken. Lieber Karl, du hast da hier wirklich die Hauptlast der Organisation zu tragen gehabt und dafür danke. (Beifall)

**Landtagsdirektor Hofrat Dr. Karl Edtstadler:** Ich möchte mich für die Würdigung erfüllter Dienstpflicht ebenfalls herzlich bedanken. Es war mir Freude, Vergnügen. Und ich möchte auch besonders die Zusammenarbeit einerseits mit den Landtagspräsidenten, die auch meine unerträgliche Unduldsamkeit manchmal ertragen hatten, wirklich hervorheben und mich dafür bedanken. Ich möchte mich aber bei dir genauso wie bei Peter Bußjäger für wertvollste Impulse bedanken.

Ich wollte ja und will kein Schlusswort sprechen. Das soll Herr Landtagspräsident von Salzburg, Ök.-Rat Simon Illmer tun. Aber erlauben Sie mir ganz wenige Feststellungen.

Sie haben in einer Netto-Tagungszeit von achteinhalb Stunden 13 sehr hoch spezifizierte Vorträge gehört. Sie haben zehn, elf Diskussionsbeiträge gehört. Da sind eingeschlossen die Ant-

worten der Vortragenden auf die Diskussionsbeiträge. Wir hatten drei verschiedene Moderationen. Die Wissenschaftsdisziplinen, die heute und gestern hier vertreten waren umfassen Geschichte, Rechtsgeschichte, Staats- und Verfassungsrecht beziehungsweise Staatsrechtslehre und Verfassungsrecht und nicht zuletzt - und das ist, glaube ich - ein sehr moderner Zugang zur Betrachtungsweise sowohl von juristischen Phänomenen aber auch vor allem von gesellschaftlichen Phänomenen, soziologische Beiträge gehört. Diese habe ich in besonderer Weise genossen.

Es haben gestern 230 Personen teilgenommen und heute, wenn man der Garderobe Glauben schenken darf, es wurden 170mal Garderobenmarken ausgegeben. Also waren 170 Personen zumindest Garderobebewegungen festzustellen.

Es waren alle Länder vertreten. Nicht nur durch ihre Landtagspräsidenten, sondern auf verschiedensten Ebenen. Durch Vizepräsidenten, durch Abgeordnete, Klubobleute. Sie kennen sie alle. Es waren Bürgermeister anwesend und wir erfreuten uns auch der Aufmerksamkeit des Auslandes, namentlich von Bayern, von Rheinland-Pfalz, von Sachsen und von Berlin. Es waren vertreten die Universitäten durch Professoren und Exponenten, Professorinnen, in besonders prominenter Weise und Professoren von Wien, Graz, Linz, Innsbruck und Salzburg.

Ich darf Ihnen attestieren, nachdem mir einiges zugesprochen wurde, höchste konzentrierte Aufmerksamkeit. Auch dafür mein Dank! (Beifall)

**Landtagspräsident Ök.-Rat Simon Illmer:** Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Ich glaube, dass der Bericht, die Zusammenfassung unseres Landtagsdirektors gezeigt hat, wie gut diese Veranstaltung vorbereitet war und wie intensiv auch den Ausführungen gefolgt wurde.

Ich möchte mich auch bei unserem Landtagsdirektor Karl Edtstadler mit dem gesamten Team des Salzburger Landtages herzlich bedanken für die gute Vorbereitung. Es war sicher auch ein Wunsch von ihm, dass dieses Symposium hier in Salzburg abgehalten wird. Diesen Wunsch haben wir dir erfüllt. Ich bedanke mich bei allen Bundesländern, die hier mit dabei waren und gesagt haben, wir veranstalten dieses Symposium „Landtage auf dem Weg in die Zukunft“ in Salzburg.

Ich denke, alle haben eine gute Hand bewiesen bei der Auswahl der Referenten, der Vortragenden. Es ist sehr, sehr viel gekommen und wir können als Politiker sehr viel mitnehmen. Ich denke, dass das Thema gut gewählt wurde und uns allen, allen Landtagen in Österreich den

Impuls geben wird, dass wir uns noch mehr für unsere Bevölkerung einbringen und noch mehr umsetzen. Das war auch das Ziel dieses Symposiums, dass wir uns neu orientieren und den neuen Herausforderungen der globalen Welt sozusagen entgegentreten.

In diesem Sinn darf ich mich noch bei Ihnen, bei euch allen herzlich bedanken, dass Ihr hier ward, dass Sie gekommen sind. Sie haben durch Ihre Anwesenheit dieser Veranstaltung sozusagen den „Tupfen aufs I“ gegeben. Und der Herr Hofrat sagt mir, auch Südtirol war beteiligt. Leider war es nicht möglich, dass in Südtirol bis zum gestrigen Tag ein neuer Präsident gewählt wurde. Daher ist auch keiner anwesend. Sie werden sicher aus den Medien gehört haben, dass es hier Probleme gegeben hat.

In diesem Sinne noch einmal herzlichen Dank, dass Sie in Salzburg waren in diesen historischen Räumen. Und ich kann festhalten, diese historischen Räume haben lange ausgehalten, sind wunderbar renoviert und werden noch viele Jahrhunderte hoffentlich bestehen bleiben. Und ich wünsche mir als Präsident des Landtages, dass die Landtage zum Wohl der Bevölkerung auch noch Jahrhunderte bestehen. In diesem Sinne: Herzlichen Dank fürs Kommen und das Symposium ist geschlossen! (Beifall)

**Ende: 14:48 Uhr**

**Symposium**  
**"Landtage auf dem Weg in die Zukunft"**

**Donnerstag, 3. Februar 2011**

**Anmeldungen:**

| Name:   |   |
|---|---|
| <b>Anderwald</b> Heinz DDr.                       | Landtagsdirektor aD Graz                                    |
| <b>Auer</b> Monika                                | Stenographendienst Landtagsdirektion Salzburg               |
| <b>Augustin</b> Hannes Dr.                        | GF Naturschutzbund Salzburg                                 |
| <b>Bachmann</b> Susanne Dr.                       | Bundesratsdirektorin  |
| <b>Bergmüller</b> Michael Mag.                    | Leiter Referat Wahlen und Sicherheit                        |
| <b>Berner</b> Eva-Maria                           | Landtagsdirektion Salzburg                                  |
| <b>Bernhofer</b> Friedrich                        | Landtagspräsident OÖ  |
| <b>Böck</b> Hannes Klubdirektor                   | FPÖ Landtagsklub NÖ   |
| <b>Brauneder</b> Wilhelm o. Univ.-Prof. DDr. h.c. | Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte Wien         |
| <b>Breithuber</b> Werner LABg.                    | SPÖ Landtagsklub Steiermark                                 |
| <b>Brockner</b> Lars Dr.                          | Landtagsdirektor Rheinland-Pfalz                            |
| <b>Brückner</b> Helmut Dr.                        | Landesrechnungshofdirektor OÖ                               |
| <b>Buchmayr</b> Maria LABg. Mag.                  | Klub der Grünen OÖ  |
| <b>Bußjäger</b> Peter Univ.-Doz. Dr.              | Landtagsdirektor NÖ   |
| <b>Cramer</b> Adalbert DI Dr.                     | Dritter Landtagspräsident OÖ                                |
| <b>Danninger-Soriat</b> Eva Dr.                   | Staatsanwältin  |
| <b>Deisl</b> Elisabeth                            | Büro Landtagspräsident Salzburg                             |
| <b>Dimitrijeviæ</b> Jelica Konsulin               | Generalkonsulat der Republik Serbien                        |
| <b>Dohle</b> Gerda Mag.                           |   |
| <b>Dohle</b> Oskar Dr. MAS                        | Landesarchivdirektor Salzburg                               |
| <b>Drexler</b> Christopher KO LABg. Mag.          | ÖVP Landtagsklub Steiermark                                 |
| <b>Dumpelnik</b> Jürgen Dr.                       | Landtagsdirektor Steiermark                                 |
| <b>Ebner</b> Waltraud LABg.                       | ÖVP Landtagsklub Salzburg                                   |
| <b>Ebner-Vogl</b> Andrea Dr.                      | Verfassungsdienst, Amt der Steiermärkischen Landesregierung |
| <b>Eder</b> Wolfgang Bgm.                         | Mauterndorf   |

|  |  |
|--|--|
| <b>Edtstadler</b> Christine Prof. Mag.     |  |
| <b>Edtstadler</b> Karl HR Dr.              | Landtagsdirektor Salzburg                      |
| <b>Edtstadler</b> Karoline Mag.            | Richterin                                      |
| <b>Egger</b> Edith Dr.                     | Abteilung 12                                   |
| <b>Eisenmann</b> Paula LAbg.               | ÖVP Landtagsklub Tirol                         |
| <b>Engelsberger</b> Ulrike Mag. Dr. MAS    | Landesarchiv Salzburg                          |
| <b>Erber</b> Anton LAbg.                   | ÖVP Landtagsklub NÖ                            |
| <b>Essl</b> Franz                          | Präsident Landwirtschaftskammer Salzburg       |
| <b>Essl</b> Lukas LAbg.                    | FPÖ Landtagsklub Salzburg                      |
| <b>Faber</b> Ferdinand HR Dr.              | Leiter des Legislativ- und Verfassungsdienstes |
| <b>Fallend</b> Franz Dr. Senior Scientist  | Universität Salzburg                           |
| <b>Feingold</b> Hanna                      |  |
| <b>Feingold</b> Marko HR                   | Israelitische Kultusgemeinde                   |
| <b>Frais</b> Karl KO LAbg. Dr.             | SPÖ Landtagsklub OÖ                            |
| <b>Freiberger</b> Walter Bgm.              | Bramberg am Wildkogel                          |
| <b>Fürst</b> Helmut Mag.                   | Bezirkshauptmann Hallein                       |
| <b>Gamper</b> Anna Univ.-Prof. Dr.         | Universität Innsbruck                          |
| <b>Gattringer</b> Eva Maria LAbg.          | ÖVP Landtagsklub OÖ                            |
| <b>Geistlinger</b> Michael Univ.-Prof. Dr. | Universität Salzburg                           |
| <b>Glantschnig</b> Gerold Dr.              | Amt der Kärntner Landesregierung               |
| <b>Gmachi</b> Wolfgang Dr.                 | Landtagsabgeordneter aD                        |
| <b>Gmeiner</b> Robert MMag. Dr.            | Verbindungsstelle der Bundesländer             |
| <b>Goldeband</b> Edith Dr.                 | Landesrechnungshofdirektorin NÖ                |
| <b>Grabensteiner</b> Gerald Dr.            | Landtagsdirektor-Stellvertreter OÖ             |
| <b>Greisberger</b> Martin Bgm.             | Thalgau  |
| <b>Grössinger</b> Antonia                  | Kleine Zeitung                                 |
| <b>Hadwiger</b> Gunter LAbg.               | FPÖ Landtagsklub Steiermark                    |
| <b>Hagenauer</b> Anja LAbg. Mag.           | SPÖ Landtagsklub Salzburg                      |
| <b>Haibach</b> Peter Mag.                  | Salzburger Verkehrsplattform                   |
| <b>Haller</b> Max Univ.-Prof. Dr.          | Universität Graz                               |
| <b>Haslauer</b> Wilfried Dr.               | Landeshauptmann-Stellvertreter Salzburg        |
| <b>Haslinger</b> Clemens DI Dr.            | Salzburger Gesundheitsfond                     |
| <b>Hauser</b> Josef Dr.                    | Landesvolksanwalt Tirol                        |
| <b>Herre</b> Janneck                       | Partnerschaft der Parlamente in Berlin         |

|   |  |
|---|--|
| <b>Herwig van Staa</b> DDr.                   | Landtagspräsident Tirol  |
| <b>Herzog</b> Anton Vizebgm. Reg.Rat          | Landesjugendreferent iR  |
| <b>Herzog</b> Johann                          | Zweiter Landtagspräsident Wien                                 |
| <b>Hirsch</b> Leopold Präsident Dr.           | Salzburger Rechtsanwaltskammer                                 |
| <b>Hirschbichler</b> Adelheid LAbg. MBA       | SPÖ Landtagsklub Salzburg                                      |
| <b>Hofbauer</b> Thomas Dr.                    | Landtagsdirektor Tirol   |
| <b>Hofmann</b> Erio K. Arch.                  | Salzburg   |
| <b>Holzinger</b> Gerhart Univ.-Prof. Dr.      | Verfassungsgerichtshofpräsident                                |
| <b>Huber</b> Ernst                            | Landtagsdirektion Salzburg                                     |
| <b>Huber</b> Josef Dr.                        | Elixhausen   |
| <b>Huber</b> Martin LAbg. LGF Ing.            | FPÖ Landtagsklub NÖ  |
| <b>Huber</b> Sebastian DDr.                   | Abteilung 1  |
| <b>Hubert</b> Lohfeyer Bgm.                   | Unken  |
| <b>Hueber</b> Herfrid Dr.                     | Landesamtsdirektor aD  |
| <b>Humer</b> Claudia Mag.                     | Magistratsdirektion Salzburg                                   |
| <b>Hütter</b> Vizerektorin Mag.               | Universität Mozarteum Salzburg                                 |
| <b>Illmer</b> Simon Landtagspräsident Ök.-Rat | Landtagspräsident Salzburg                                     |
| <b>Innreiter</b> Werner Klubdirektor Mag.     | SPÖ Landtagsklub OÖ  |
| <b>Jerk</b> Walter LStA iR HR Dr.             | Ried im Innkreis   |
| <b>Jindra-Feichtner</b> Claudia Mag.          | UVS Salzburg   |
| <b>Kammermeier</b> Herbert Ministerialrat     | Leiter der Stabstelle "Grundsatzthemen"<br>Bayerischer Landtag |
| <b>Karl</b> Hans Dir.                         | Landtagsabgeordneter aD  |
| <b>Kasser</b> Anton LAbg.                     | ÖVP Landtagsklub NÖ  |
| <b>Kaufmann</b> Anton Bgm.                    | Golling  |
| <b>Kernstock</b> Otto LAbg.                   | SPÖ Landtagsklub NÖ  |
| <b>Keuschnigg</b> Georg Bundesrat             | Tirol  |
| <b>Kirchtag</b> Wolfgang Dr.                  | Landtagsdirektion Salzburg                                     |
| <b>Kissela</b> Robert Dr.                     | Bezirkshauptmann Tamsweg                                       |
| <b>Klaushofer</b> Reinhard Dr.                | Universität Salzburg   |
| <b>Klicka</b> Marianne                        | Dritte Landtagspräsidentin Wien                                |
| <b>Klingenbrunner</b> Franz Mag.              | Büro Landtagspräsident NÖ                                      |
| <b>Kneifel</b> Gottfried BR                   | Präsident des Bundesrates                                      |
| <b>König-Felleitner</b> Marlene Mag.          | Büro Landtagpräsident OÖ                                       |
| <b>Kreibich</b> Florian LAbg. Dr.             | ÖVP Landtagsklub Salzburg                                      |

|   |  |
|---|--|
| <b>Kreil</b> Friedrich Bgm.                     | Marktgemeinde Straßwalchen                 |
| <b>Kretz</b> Michael                            | Bezirksblätter Salzburg                    |
| <b>Kriechbaumer</b> Robert Univ.-Prof. Dr.      | Universität Salzburg                       |
| <b>Krysl</b> Veronika Mag. MA                   | Institut für öffentliches Recht Graz       |
| <b>Lackner</b> Berenike                         |  |
| <b>Lakner</b> Georg Prof. Mag.                  | Bundesrat aD                               |
| <b>Lang</b> Helmut                              |  |
| <b>Lebitsch-Buchsteiner</b> Sigrid Dr. LL.M.    | Tourismusabteilung Salzburg                |
| <b>Lechenauer</b> Peter Honorarkonsul Dr. LL.M. | Landtagsabgeordneter aD                    |
| <b>Leichtfried</b> Günther KO LAbg. Mag.        | SPÖ Landtagsklub NÖ                        |
| <b>Leitl-Staudinger</b> Barbara Univ.-Prof. Dr. | Universität Linz                           |
| <b>Leitner</b> Barbara Dr.                      | Legislativ- und Verfassungsdienst Salzburg |
| <b>Leitner</b> Pius LAbg.                       | FPÖ Landtagsklub Südtirol                  |
| <b>Lienbacher</b> Nikolaus DI Dr.               | Landwirtschaftskammer Salzburg             |
| <b>Lobnig</b> Josef                             | Landtagspräsident Kärnten                  |
| <b>Maier</b> Johann Abg. Mag.                   | Abgeordneter zum Nationalrat               |
| <b>Mair</b> Friedrich HR Ing. Dr.               | Abteilung 7                                |
| <b>Mair</b> Ulli LAbg.                          | FPÖ Landtagsklub Südtirol                  |
| <b>Makor</b> Christian LAbg.                    | SPÖ Landtagsklub OÖ                        |
| <b>Marckhgott</b> H. Ch. HR Dr.                 | Landesamtsdirektor Salzburg                |
| <b>Margon</b> Petra Dr.                         | Landesamtsdirektion Salzburg               |
| <b>Mayer</b> Reinhold HR Mag.                   | Bezirkshauptmann Flachgau                  |
| <b>Mayrhofer</b> Franz Prof. Dr.                | Salzburg                                   |
| <b>Meißl</b> Franz Bgm.                         | Werfen                                     |
| <b>Mennel</b> Bernadette Dr.                    | Landtagspräsidentin Vorarlberg             |
| <b>Metz</b> Christopher Dr.                     | Landtagsdirektor Sachsen                   |
| <b>Mitterecker</b> Thomas Dr.                   | Archivleiter Erzdiözese Salzburg (AES)     |
| <b>Mittermayr</b> Peter Dr.                     | Salzburg                                   |
| <b>Moser</b> Karl KO-Stv. LAbg.                 | ÖVP Landtagsklub NÖ                        |
| <b>Mosler-Törnström</b> Gudrun BSc              | Zweite Landtagspräsidentin Salzburg        |
| <b>Müller</b> Manfred Mag. Dr.                  | Landesrechnungshofdirektor Salzburg        |
| <b>Naderer</b> Helmut Vzbgm.                    | Seekirchen                                 |
| <b>Nerath</b> Walter Dr.                        | SPÖ Landtagsklub Steiermark                |
| <b>Neschwara</b> Christian oa Univ.-Prof. Dr.   | Universität Wien                           |
| <b>Neuhofer</b> Theresia LAbg.                  | ÖVP Landtagsklub Salzburg                  |

|   |                                    |
|---|------------------------------------|
| <b>Neureiter</b> Michael MMag.                | Zweiter Landtagspräsident aD       |
| <b>Noggler</b> Josef Dr.                      | ÖVP Landtagsklub Südtirol          |
| <b>Obernosterer</b> Thomas Mag.               | Landtagsdirektor NÖ                |
| <b>Öhlinger</b> Theo em. o. Univ.-Prof. Dr.   | Universität Wien                   |
| <b>Osman-Schenker</b> Stefanie Mag.           | Bezirksblätter Salzburg            |
| <b>Pallauf</b> Brigitta LAbg. Dr.             | ÖVP Landtagsklub Salzburg          |
| <b>Pammer</b> Manfred Dir.-Stellv. Dr.        | Wirtschaftskammer Salzburg         |
| <b>Paulus</b> Eduard HR Dr.                   | Leiter der Abteilung 8             |
| <b>Pegam</b> Peter Mag.                       | SPÖ Landtagsklub Kärnten           |
| <b>Pentz</b> Eva Klubjuristin Mag.            | Klub der Grünen im Rathaus Wien    |
| <b>Penz</b> Hans Ing.                         | Landtagspräsident NÖ               |
| <b>Petrovic</b> Madeleine KO MMag. Dr.        | Klub der Grünen NÖ                 |
| <b>Plautz</b> Konrad LAbg.                    | ÖVP Landtagsklub Tirol             |
| <b>Pointl</b> Brigitte Mag.                   | Tourismusabteilung Salzburg        |
| <b>Prisching</b> Manfred Univ.-Prof. Mag. Dr. | Universität Graz                   |
| <b>Pürgy</b> Erich Dr.                        | Wirtschaftsuniversität Wien        |
| <b>Rauchbauer</b> Engelbert HR Dr.            | Landtagsdirektor Burgenland        |
| <b>Reischl</b> Kreszentia                     | Abteilung 12                       |
| <b>Reithofer</b> Heinrich DI Dr.              | Landesrechnungshofdirektor Kärnten |
| <b>Renner</b> Karin LAbg. Mag.                | SPÖ Landtagsklub NÖ                |
| <b>Riedler</b> Gerald                         |                                    |
| <b>Riegler</b> Manfred Ing.                   | Büro Landtagsdirektion Burgenland  |
| <b>Riemer</b> Andreas Mag.                    | WHR Bezirkshauptmann Tulln         |
| <b>Riemer</b> Marianne Mag.                   |                                    |
| <b>Riezler</b> Ingrid LAbg.                   | SPÖ Landtagsklub Salzburg          |
| <b>Rogatsch</b> Gerlinde KO LAbg. Mag.        | ÖVP Landtagsklub Salzburg          |
| <b>Rohr</b> Reinhart KO LAbg. Ing.            | SPÖ Landtagsklub Kärnten           |
| <b>Rosenmaier</b> Alfredo LAbg.               | Dritter Landtagspräsident NÖ       |
| <b>Rosner</b> Andreas Dr.                     | Verbindungsstelle der Bundesländer |
| <b>Rothenwänder</b> Ernst LAbg.               | FPÖ Landtagsklub Salzburg          |
| <b>Saliger</b> Wolfgang                       | Zweiter Landtagspräsident aD       |
| <b>Sampl</b> Manfred LAbg. Ing.               | ÖVP Landtagsklub Salzburg          |
| <b>Samt</b> Peter LAbg.                       | FPÖ Landtagsklub Steiermark        |
| <b>Samwald</b> Christian Klubdir.-Stv.Mag.    | SPÖ Landtagsklub NÖ                |
| <b>Schick</b> Wolfgang Mag.                   | Abteilung 12                       |

|  |   |
|--|---|
| <b>Schiessling</b> Gabi                                | Zweite Landtagspräsidentin Tirol                            |
| <b>Schlömicher-Thier</b> Josef LAbg. Dr.               | SPÖ Landtagsklub Salzburg                                   |
| <b>Schmalz</b> Julius KommR                            | Wirtschaftskammerpräsident Salzburg                         |
| <b>Schmidinger</b> Heinrich Univ.-Prof. Dr.            | Rektor Universität Salzburg                                 |
| <b>Schmutzler</b> Harald Mag.                          | Abteilung 4   |
| <b>Schnaitl</b> Erik                                   | Salzburg  |
| <b>Schober</b> Rudolf                                  | Zweiter Landtagspräsident Kärnten                           |
| <b>Schöchgl</b> Josef LAbg. Dr.                        | ÖVP Landtagsklub Salzburg                                   |
| <b>Schoibl-Ehrngruber</b> Elisabeth Dr.                | UVS Salzburg  |
| <b>Schönleitner</b> Lambert Abg.                       | Klub der Grünen Steiermark                                  |
| <b>Schopf</b> Hubert Dr.                               | Landesarchiv Salzburg                                       |
| <b>Schuler</b> Arnold                                  | ÖVP Landtagsklub Südtirol                                   |
| <b>Schulte</b> Irene Mag.                              | GF Industriellenvereinigung Salzburg                        |
| <b>Schulz</b> Doris LAbg. Mag.                         | ÖVP Landtagsklub OÖ   |
| <b>Schumi-Didl</b> Elfriede                            |   |
| <b>Schuschnigg</b> Sebastian                           | Assistent für Verfassungsfragen<br>ÖVP Landtagsklub Kärnten |
| <b>Schwaighofer</b> Cyriak Fraktionsvorsitzender LAbg. | Klub der Grünen Salzburg                                    |
| <b>Schwarz</b> Ulrike LAbg.                            | Klub der Grünen OÖ  |
| <b>Smutny</b> Günther Dr.                              | Obermagistratsrat Wien                                      |
| <b>Sommerauer</b> Otmar Dr.                            | Kammeramtsdirektor, Landarbeiterkammer Salzburg             |
| <b>Stadlhofer</b> Edeltraud Dr.                        | UVS Salzburg  |
| <b>Steidl</b> Walter LAbg.                             | SPÖ Landtagsklub Salzburg                                   |
| <b>Steier</b> Gerhard                                  | Landtagspräsident Burgenland                                |
| <b>Steiner</b> Wolfgang Dr.                            | Landtagsdirektor OÖ   |
| <b>Steinkellner</b> Friedrich Mag. Dr.                 | Amt der Salzburger Landesregierung                          |
| <b>Steinmayer</b> Leopold Klubsekretär                 | ÖVP Landtagsklub NÖ   |
| <b>Stix</b> Herta Mag.                                 | Staatsanwältin  |
| <b>Stöckl</b> Christian LAbg. Bgm. Dr.                 | ÖVP Landtagsklub Salzburg                                   |
| <b>Stolzlechner</b> Harald Univ.-Prof. Dr.             | Universität Salzburg  |
| <b>Strauss</b> Jakob KO-Stellv. LAbg.                  | SPÖ Landtagsklub Kärnten                                    |
| <b>Sulzberger</b> Benno LAbg.                          | FPÖ Landtagsklub NÖ   |
| <b>Thaler</b> Walter Mag. Dr.                          | Zell am See   |

|  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| <b>Trenker</b> Erich Klubdirektor Mag.         | SPÖ Landtagsklub NÖ                  |
| <b>Unterberger</b> Julia LAbg. DDr.            | ÖVP Landtagsklub Südtirol            |
| <b>VAN STAA</b> Herwig DDr.                    | Landtagspräsident Tirol              |
| <b>Voithofer</b> Richard Klubsekretär Dr.      | FPÖ Landtagsklub Salzburg            |
| <b>Wageneder</b> Maria LAbg.                   | Klub der Grünen OÖ                   |
| <b>Wagner</b> Peter F. Generalkonsul Komm.-Rat | Generalkonsulat der Philippinen      |
| <b>Walcher</b> Gerhard Dr.                     | Stabstelle für zentrale Aufgaben     |
| <b>Waldhäusl</b> Gottfried KO LAbg.            | ÖVP Landtagsklub NÖ                  |
| <b>Wallmann</b> Sabine Mag.                    | Verbindungsbüro zur EU Brüssel       |
| <b>Wanko</b> Matthias Obmann                   | Donauschwaben                        |
| <b>Wasserbauer</b> Hedwig                      | Landtagsabgeordneter aD              |
| <b>Wegscheider</b> Manfred Ing.                | Landtagspräsident Steiermark         |
| <b>Weichsel-Hauer</b> Gerda                    | Zweite Landtagspräsidentin OÖ        |
| <b>Weinberger</b> Hubert HR Mag. Dr.           | Präsidialabteilung Salzburg          |
| <b>Weinhandl</b> Martina Dr.                   | Landesamtsdirektion Burgenland       |
| <b>Weiß</b> Robert Mag.                        | Landtagsdirektor Kärnten             |
| <b>Werner-Lobo</b> Klaus Gemeinderat LAbg. Dr. | Klub der Grünen im Rathaus Wien      |
| <b>Wiedermann</b> Friedrich LAbg.              | FPÖ Landtagsklub Salzburg.           |
| <b>Wimmer</b> Harald Bezirkshauptmann Mag.     | Bezirkshauptmann St. Johann i. Pg.   |
| <b>Würzner</b> Katharina Mag.                  | Büro FPÖ Landtagsklub NÖ             |
| <b>Zangerl</b> Günther Mag.                    | Abteilung Verfassungsdienst Tirol    |
| <b>Zelger-Thaler</b> Rosa LAbg.                | ÖVP Landtagsklub Südtirol            |
| <b>Zenz</b> Franz Klubdirektor                 | ÖVP Landtagsklub Steiermark          |
| <b>Jeremiæ</b> Zoran Generalkonsul             | Generalkonsulat der Republik Serbien |
| <b>Zraunig</b> Silverius Dr.                   | Abteilung 7                          |

**Symposium**  
**"Landtage auf dem Weg in die Zukunft"**

**Freitag, 4. Februar 2011**

**Anmeldungen:**

| Name:  |   |
|--|---|
| <b>Anderwald</b> Heinz D. Dr.                    | Landtagsdirektor aD Graz                                    |
| <b>Andorfer</b> Christian Dr.                    | Abteilung 4   |
| <b>Auer</b> Monika                               | Stenographendienst Landtagsdirektion Salzburg               |
| <b>Augustin</b> Hannes Dr.                       | GF Naturschutzbund Salzburg                                 |
| <b>Bachmann</b> Susanne Dr.                      | Bundesratsdirektorin  |
| <b>Bergmüller</b> Michael Mag.                   | Leiter Referat Wahlen und Sicherheit                        |
| <b>Bergmüller-Hannak</b> Ursula Dr.              | UVS Salzburg  |
| <b>Berner</b> Eva-Maria                          | Landtagsdirektion Salzburg                                  |
| <b>Böck</b> Hannes Klubdirektor                  | FPÖ Landtagsklub NÖ   |
| <b>Brauhart</b> Peter Dr.                        | UVS Salzburg  |
| <b>Brauneder</b> Wilhelm o. Univ.-Prof. DDr.h.c. | Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte Wien         |
| <b>Breithuber</b> Werner LAbg.                   | SPÖ Landtagsklub Steiermark                                 |
| <b>Brocker</b> Lars Dr.                          | Landtagsdirektor Rheinland-Pfalz                            |
| <b>Brückner</b> Helmut Dr.                       | Landesrechnungshofdirektor OÖ                               |
| <b>Buchmayr</b> Maria LAbg. Mag.                 | Klub der Grünen OÖ  |
| <b>Buchner</b> Hans Dr.                          | Landesrechnungshofdirektor aD                               |
| <b>Burtscher</b> Christian                       |   |
| <b>Bußjäger</b> Peter Univ.-Doz. Dr.             | Landtagsdirektor NÖ   |
| <b>Dohle</b> Gerda Mag.                          |   |
| <b>Dohle</b> Oskar Dr. MAS                       | Landesarchivdirektor Salzburg                               |
| <b>Drexler</b> Christopher KO LAbg. Mag.         | ÖVP Landtagsklub Steiermark                                 |
| <b>Dumpelnik</b> Jürgen Dr.                      | Landtagsdirektor Steiermark                                 |
| <b>Ebner</b> Waltraud LAbg.                      | ÖVP Landtagsklub Salzburg                                   |
| <b>Ebner-Vogl</b> Andrea Dr.                     | Verfassungsdienst, Amt der Steiermärkischen Landesregierung |

|  |   |
|--|---|
| <b>Eder</b> Peter Bgm.                     | Bürmoos   |
| <b>Eder</b> Wolfgang Bgm.                  | Mauterndorf   |
| <b>Edtstadler</b> Karl HR Dr.              | Landtagsdirektor Salzburg                               |
| <b>Eisenmann</b> Paula LAbg.               | ÖVP Landtagsklub Tirol                                  |
| <b>Emberger</b> Bertl                      | Dritter Landtagspräsident aD                            |
| <b>Engelsberger</b> Ulrike Mag. Dr. MAS    | Landesarchiv Salzburg                                   |
| <b>Erber</b> Anton LAbg.                   | ÖVP Landtagsklub NÖ                                     |
| <b>Essl</b> Lukas LAbg.                    | FPÖ Landtagsklub Salzburg                               |
| <b>Faber</b> Ferdinand HR Dr.              | Leiter des Legislativ- und Verfassungsdienstes Salzburg |
| <b>Fallend</b> Franz Dr. Senior Scientist  | Universität Salzburg                                    |
| <b>Feingold</b> Hanna                      |   |
| <b>Feingold</b> Marko HR                   | Israelitische Kultusgemeinde                            |
| <b>Fürst</b> Helmut Mag.                   | Bezirkshauptmann Hallein                                |
| <b>Gamper</b> Anna Univ.-Prof. Dr.         | Universität Innsbruck                                   |
| <b>Geistlinger</b> Michael Univ.-Prof. Dr. | Universität Salzburg                                    |
| <b>Glantschnig</b> Gerold Dr.              | Amt der Kärntner Landesregierung                        |
| <b>Gmeiner</b> Robert MMag. Dr.            | Verbindungsstelle der Bundesländer                      |
| <b>Goldeband</b> Edith Dr.                 | Landesrechnungshofdirektorin NÖ                         |
| <b>Grabensteiner</b> Gerald Dr.            | Landtagsdirektor-Stellvertreter OÖ                      |
| <b>Grießner</b> Johann Bgm. Ing.           | Bürgermeister Lamprechtshausen                          |
| <b>Grössinger</b> Antonia                  | Kleine Zeitung  |
| <b>Hadwiger</b> Gunter LAbg.               | FPÖ Landtagsklub Steiermark                             |
| <b>Hagenauer</b> Anja LAbg. Mag.           | SPÖ Landtagsklub Salzburg                               |
| <b>Haibach</b> Peter Mag.                  | Salzburger Verkehrsplattform                            |
| <b>Haider</b> Wolfgang Komm.-Rat           | Saalbach  |
| <b>Haller</b> Max Univ.-Prof. Dr.          | Universität Graz  |
| <b>Haubner</b> Peter Abg.                  | Abgeordneter zum Nationalrat                            |
| <b>Hauser</b> Josef Dr.                    | Landesvolksanwalt Tirol                                 |
| <b>Herre</b> Janneck                       | Partnerschaft der Parlamente in Berlin                  |
| <b>Herzog</b> Anton Vizebgm. Reg.Rat       | Landesjugendreferent iR                                 |
| <b>Hirnsperger</b> Franz Dr.               | Wirtschaftskammer Salzburg                              |
| <b>Hirschbichler</b> Adelheid LAbg. MBA    | SPÖ Landtagsklub Salzburg                               |
| <b>Hofbauer</b> Thomas Dr.                 | Landtagsdirektor Tirol                                  |
| <b>Höfler</b> Mirjam Mag.                  | Industriellenvereinigung Salzburg                       |

|   |  |
|---|--|
| <b>Hofmann</b> Erio K. Arch.                    | Salzburg   |
| <b>Holzinger</b> Gerhart Univ.-Prof. Dr.        | Verfassungsgerichtshofpräsident                                |
| <b>Holztrattner</b> Johann                      | Landtagspräsident aD Salzburg                                  |
| <b>Huber</b> Ernst                              | Landtagsdirektion Salzburg                                     |
| <b>Huber</b> Josef Dr.                          | Elixhausen   |
| <b>Huber</b> Sebastian DDr.                     | Abteilung 1  |
| <b>Hueber</b> Herfrid Dr.                       | Landesamtsdirektor aD  |
| <b>Humer</b> Claudia Mag.                       | Magistratsdirektion Salzburg                                   |
| <b>Illmer</b> Simon Ök.-Rat                     | Landtagspräsident Salzburg                                     |
| <b>Innreiter</b> Werner Klubdirektor Mag.       | SPÖ Landtagsklub OÖ  |
| <b>Kammermeier</b> Herbert Ministerialrat       | Leiter der Stabstelle "Grundsatzthemen"<br>Bayerischer Landtag |
| <b>KARL</b> Hans Dir.                           | Landtagsabgeordneter aD  |
| <b>Kasser</b> Anton LAbg.                       | ÖVP Landtagsklub NÖ  |
| <b>Kernstock</b> Otto LAbg.                     | SPÖ Landtagsklub NÖ  |
| <b>Keuschnigg</b> Georg Bundesrat               | Tirol  |
| <b>Kirchtag</b> Wolfgang Dr.                    | Landtagsdirektion Salzburg                                     |
| <b>Klaushofer</b> Reinhard Dr.                  | Universität Salzburg   |
| <b>Klingenbrunner</b> Franz Mag.                | Büro Landtagspräsident NÖ                                      |
| <b>Kneifel</b> Gottfried BR                     | Präsident des Bundesrat  |
| <b>Kretz</b> Michael                            | Bezirksblätter Salzburg  |
| <b>Kriechbaumer</b> Robert Univ.-Prof. Dr.      | Universität Salzburg   |
| <b>Krysl</b> Veronika Mag. MA                   | Institut für öffentliches Recht Graz                           |
| <b>Kubik</b> Christine Mag.                     | Abteilungsleiterin Wohnbauförderung                            |
| <b>Lackner</b> Berenike                         |  |
| <b>Lang</b> Helmut                              |  |
| <b>Lebitsch-Buchsteiner</b> Sigrid Dr. LL.M.    | Tourismusabteilung Salzburg                                    |
| <b>Lechenauer</b> Peter Honorarkonsul Dr. LL.M. | Landtagsabgeordneter aD  |
| <b>Leichtfried</b> Günther KO LAbg. Mag.        | SPÖ Landtagsklub NÖ  |
| <b>Leitl-Staudinger</b> Barbara Univ.-Prof. Dr. | Universität Linz   |
| <b>Leitner</b> Barbara Dr.                      | Legislativ- und Verfassungsdienst Salzburg                     |
| <b>Leitner</b> Pius LAbg.                       | FPÖ Landtagsklub Südtirol                                      |
| <b>Lienbacher</b> Nikolaus DI Dr.               | Landwirtschaftskammer Salzburg                                 |
| <b>Lobnig</b> Josef                             | Landtagspräsident Kärnten                                      |
| <b>Lohfeyer</b> Hubert Bgm.                     | Unken  |

|   |  |
|---|--|
| <b>Mair</b> Ulli LAbg.                        | FPÖ Landtagsklub Südtirol              |
| <b>Marckhgott</b> H. Ch. HR Dr.               | Landesamtsdirektor Salzburg            |
| <b>Margon</b> Petra Dr.                       | Landesamtsdirektion Salzburg           |
| <b>Mayer</b> Reinhold HR Mag.                 | Bezirkshauptmann Flachgau              |
| <b>Mayr</b> Christoph Mag. Dr.                | Landtagsdirektion OÖ                   |
| <b>Mayrhofer</b> Franz Prof. Dr.              | Salzburg                               |
| <b>Meisl</b> Roland KV Mag. Ing.              | SPÖ Landtagsklub Salzburg              |
| <b>Mennel</b> Bernadette Dr.                  | Landtagspräsidentin Vorarlberg         |
| <b>Metz</b> Christopher Dr.                   | Landtagsdirektor Sachsen               |
| <b>Mittrecker</b> Thomas Dr.                  | Archivleiter Erzdiözese Salzburg (AES) |
| <b>Mittermayr</b> Peter Dr.                   | Salzburg                               |
| <b>Moser</b> Karl KO-Stv. LAbg.               | ÖVP Landtagsklub NÖ                    |
| <b>Mosler-Törnström</b> Gudrun BSc            | Zweite Landtagspräsidentin Salzburg    |
| <b>Müller</b> Manfred Mag. Dr.                | Landesrechnungshofdirektor Salzburg    |
| <b>Naderer</b> Helmut Vzbgm.                  | Seekirchen                             |
| <b>Nerath</b> Walter Dr.                      | SPÖ Landtagsklub Steiermark            |
| <b>Neschwara</b> Christian oa Univ.-Prof. Dr. | Universität Wien                       |
| <b>Neuhofer</b> Theresia LAbg.                | ÖVP Landtagsklub Salzburg              |
| <b>Neuwirth</b> Susanne Mag.                  | Vizepräsidentin Bundesrat              |
| <b>Noggler</b> Josef Dr.                      | ÖVP Landtagsklub Südtirol              |
| <b>Nowohradsky</b> Herbert                    | Zweiter Landtagspräsident NÖ           |
| <b>Obernosterer</b> Thomas Mag.               | Landtagsdirektor NÖ                    |
| <b>Öhlinger</b> Theo em. o. Univ.-Prof. Dr.   | Universität Wien                       |
| <b>Oitner</b> Anita                           | Abteilung 4                            |
| <b>Osman-Schenker</b> Stefanie Mag.           | Bezirksblätter Salzburg                |
| <b>Pallauf</b> Brigitta LAbg. Dr.             | ÖVP Landtagsklub Salzburg              |
| <b>Paulus</b> Eduard HR Dr.                   | Leiter der Abteilung 8                 |
| <b>Pegam</b> Peter Mag.                       | SPÖ Landtagsklub Kärnten               |
| <b>Pentz</b> Eva Klubjuristin Mag.            | Klub der Grünen im Rathaus Wien        |
| <b>Plautz</b> Konrad LAbg.                    | ÖVP Landtagsklub Tirol                 |
| <b>Pointl</b> Brigitte Mag.                   | Tourismusabteilung Salzburg            |
| <b>Prisching</b> Manfred Univ.-Prof. Mag. Dr. | Universität Graz                       |
| <b>Pühringer</b> Martina LAbg.                | ÖVP Landtagsklub OÖ                    |
| <b>Pürgy</b> Erich Dr.                        | Wirtschaftsuniversität Wien            |
| <b>Rauchbauer</b> Engelbert HR Dr.            | Landtagsdirektor Burgenland            |

|  |   |
|--|---|
| <b>Reischl</b> Kreszentia                  | Abteilung 12  |
| <b>Reithofer</b> Heinrich DI Dr.           | Landesrechnungshofdirektor Kärnten                          |
| <b>Renner</b> Karin LABg. Mag.             | SPÖ Landtagsklub NÖ   |
| <b>Riedler</b> Gerald                      |   |
| <b>Riegler</b> Manfred Ing.                | Büro Landtagsdirektion Burgenland                           |
| <b>Riemer</b> Andreas Mag.                 | WHR Bezirkshauptmann Tulln                                  |
| <b>Riemer</b> Marianne Mag.                |   |
| <b>Riezler</b> Ingrid LABg.                | SPÖ Landtagsklub Salzburg                                   |
| <b>Rippl</b> Erich LABg.                   | SPÖ Landtagsklub OÖ   |
| <b>Rohr</b> Reinhart KO LABg. Ing.         | SPÖ Landtagsklub Kärnten                                    |
| <b>Rosenmaier</b> Alfredo LABg.            | Dritter Landtagspräsident NÖ                                |
| <b>Rosner</b> Andreas Dr.                  | Verbindungsstelle der Bundesländer                          |
| <b>Rössler</b> Astrid LABg. Dr.            | Klub der Grünen Salzburg                                    |
| <b>Saliger</b> Wolfgang                    | Zweiter Landtagspräsident aD                                |
| <b>Samt</b> Peter LABg.                    | FPÖ Landtagsklub Steiermark                                 |
| <b>Samwald</b> Christian Klubdir-Stv. Mag. | SPÖ Landtagsklub NÖ   |
| <b>Schernthaler</b> Johann Dr.             | Salzburg  |
| <b>Schick</b> Wolfgang Mag.                | Abteilung 12  |
| <b>Schiessling</b> Gabi                    | Zweite Landtagspräsidentin Tirol                            |
| <b>Schlömicher-Thier</b> Josef LABg. Dr.   | SPÖ Landtagsklub Salzburg                                   |
| <b>Schnaitl</b> Erik                       | Salzburg  |
| <b>Schober</b> Rudolf                      | Zweiter Landtagspräsident Kärnten                           |
| <b>Schöchl</b> Josef LABg. Dr.             | ÖVP Landtagsklub Salzburg                                   |
| <b>Schoibl-Ehrngruber</b> Elisabeth Dr.    | UVS Salzburg  |
| <b>Schönleitner</b> Lambert Abg.           | Klub der Grünen Steiermark                                  |
| <b>Schopf</b> Hubert Dr.                   | Landesarchiv Salzburg                                       |
| <b>Schuler</b> Arnold                      | ÖVP Landtagsklub Südtirol                                   |
| <b>Schulte</b> Irene Mag.                  | GF Industriellenvereinigung Salzburg                        |
| <b>Schuschnigg</b> Sebastian               | Assistent für Verfassungsfragen<br>ÖVP Landtagsklub Kärnten |
| <b>Schuster</b> Martin LABg.               | ÖVP Landtagsklub NÖ   |
| <b>Schuster</b> Martin LABg. Bgm.          | Marktgemeinde Perchtoldsdorf                                |
| <b>Schwarz</b> Ulrike LABg.                | Klub der Grünen OÖ  |
| <b>Smutny</b> Günther Dr.                  | Obermagistratsrat Wien                                      |
| <b>Sommerauer</b> Otmar Dr.                | Kammeramtsdirektor, Landarbeiterkammer                      |

|  |                                    |
|--|------------------------------------|
|  | Salzburg                           |
| <b>Stadlhofer</b> Edeltraud Dr.                | UVS Salzburg                       |
| <b>Steidl</b> Walter LAbg.                     | SPÖ Landtagsklub Salzburg          |
| <b>Steier</b> Gerhard                          | Landtagspräsident Burgenland       |
| <b>Steiner</b> Wolfgang Dr.                    | Landtagsdirektor OÖ                |
| <b>Steinkellner</b> Friedrich Mag. Dr.         | Amt der Salzburger Landesregierung |
| <b>Steinmayer</b> Leopold Klubsekretär         | ÖVP Landtagsklub NÖ                |
| <b>Stolzlechner</b> Harald Univ.-Prof. Dr.     | Universität Salzburg               |
| <b>Stöckl</b> Christian LAbg. Bgm. Dr.         | ÖVP Landtagsklub Salzburg          |
| <b>Strauss</b> Jakob KO-Stellv. LAbg.          | SPÖ Landtagsklub Kärnten           |
| <b>Sulzberger</b> Benno LAbg.                  | FPÖ Landtagsklub NÖ                |
| <b>Trenker</b> Erich Klubdirektor Mag.         | SPÖ Landtagsklub NÖ                |
| <b>Unterberger</b> Julia LAbg. DDr.            | ÖVP Landtagsklub Südtirol          |
| <b>VAN STAA</b> Herwig DDr.                    | Landtagspräsident Tirol            |
| <b>Wageneder</b> Maria LAbg.                   | Klub der Grünen OÖ                 |
| <b>Wagner</b> Peter F. Generalkonsul Komm.-Rat | Generalkonsulat der Philippinen    |
| <b>Waldhäusl</b> Gottfried KO LAbg.            | ÖVP Landtagsklub NÖ                |
| <b>Wallmann</b> Sabine Mag.                    | Verbindungsbüro zur EU Brüssel     |
| <b>Wasserbauer</b> Hedwig                      | Landtagsabgeordneter aD            |
| <b>Weichsel-Hauer</b> Gerda                    | Zweite Landtagspräsidentin OÖ      |
| <b>Weinberger</b> Hubert HR Mag. Dr.           | Präsidialabteilung Salzburg        |
| <b>Weinhandl</b> Martina Dr.                   | Landesamtsdirektion Burgenland     |
| <b>Weiß</b> Manfred Amtsleiter                 | Lamprechtshausen                   |
| <b>Weiß</b> Robert Mag.                        | Landtagsdirektor Kärnten           |
| <b>Wenger</b> Franz BR Bgm.                    | Taxenbach                          |
| <b>Werner-Lobo</b> Klaus Gemeinderat LAbg. Dr. | Klub der Grünen im Rathaus Wien    |
| <b>Worm</b> Peter                              | Landtagsdirektor Bayern            |
| <b>Würzner</b> Katharina Mag.                  | Büro FPÖ Landtagsklub NÖ           |
| <b>Zangerl</b> Günther Mag.                    | Abteilung Verfassungsdienst Tirol  |
| <b>Zelger-Thaler</b> Rosa LAbg.                | ÖVP Landtagsklub Südtirol          |
| <b>Zenz</b> Franz Klubdirektor                 | ÖVP Landtagsklub Steiermark        |
| <b>Ziermann</b> Erwin Mag.                     | UVS Salzburg                       |
| <b>Zraunig</b> Silverius Dr.                   | Abteilung 7                        |