

Internationales Institut für liberale Politik Wien

SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE

Föderalismus als Gestaltungsprinzip

Vorwort des Herausgebers 3

Franz Fiedler
Föderalismus als Gestaltungsprinzip 5

Peter Bußjäger
Streiflichter zum österreichischen Föderalismus 18

Gerhart Wielinger
Legenden, Glaubenssätze und die
österreichische Wirklichkeit
Bemerkungen eines langjährig praktizierenden Föderalisten 24

Günter Voith
Schein und Sein im österreichischen Föderalismus 30

Martin Malek
Russlands „Energieaußenpolitik“ und der Südkaukasus
Geopolitik, „frozen conflicts“ und europäische
Abhängigkeiten 39

Die Autoren dieses Heftes 48

Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe –
bisher erschienen 49



Internationales Institut
Liberale Politik Wien

Impressum

Eigentümer und Verleger: Internationales Institut für liberale Politik Wien

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich: Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter

Alle: 1010 Wien, Fleischmarkt 18/15, Wien, Juni 2007

Gesamtherstellung: Alwa Et Deil Druckerei GmbH, 1140 Wien, Sturzgasse 1a

ISBN 978-3-902595-01-0

Gefördert aus Mitteln der Republik Österreich.

Die sozialwissenschaftliche Schriftenreihe wurde vom Institut für
politische Grundlagenforschung 1983 gegründet und 1988 eingestellt.
Sie wird nun vom Internationalen Institut für liberale Politik Wien weitergeführt.

Vorwort des Herausgebers

Bei den Überlegungen zur Reform der österreichischen Bundesverfassung spielte und spielt der Föderalismus eine Rolle. Nämlich: Wie viel Föderalismus soll's denn sein? Dass Wiener und Tiroler – sie verkörpern vereinfacht gesagt Zentralisten und Föderalisten – nicht auf einen Nenner kommen, verwundert nicht. Schon die jetzige Bundesverfassung ist ein Kompromiss, der eine ziemlich zentralistische Struktur hinter dem Anschein eines Bundesstaates verbirgt.

Föderalismus (von lat. foedus = Bund) bedeutet die Zusammenfassung mehrerer Staaten unter einer gemeinsamen Regierung, wie das z.B. in den USA oder in der Schweiz in einem Bundesstaat erfolgt ist. Die einzelnen Mitglieder des Bundes verwalten sich weitgehend selbst und behalten ihre Eigenständigkeit, aber es bedarf einer Bundesgesinnung und Bundestreue, damit das Ganze funktioniert.

Die Zuständigkeiten in Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz sind in einem typischen Bundesstaat zwischen dem Bund als Ober- oder Gesamtstaat und den Mitgliedern als Unter- oder Gliedstaaten aufgeteilt. Der Bundesstaat hat geradezu Modellcharakter für die föderalistische Gestaltung eines Staates.

Föderalismus als Begriff ist aber auch im Zusammenhang mit dem (in der Katholischen Soziallehre entwickelten) Subsidiaritätsprinzip zu sehen. Die übergeordnete Gewalt soll jeweils nicht mehr Regelungsbefugnisse gegenüber nachgeordneten gesellschaftlichen Verbänden haben, als im Interesse des Ganzen geboten ist. Mit anderen Worten: Jede Ebene soll das machen, was sie besser kann.

Ist die Eigenständigkeit der Glieder stark ausgeprägt wie in den USA, so versteht man unter Föderalismus den Vorrang der Bundesinteressen. Umgekehrt wird etwa in Deutschland oder in Österreich, wo die Glieder weniger praktische Bedeutung haben, unter Föderalismus meist die Stärkung der Länder verstanden.

Der Zentralismus konzentriert im Gegensatz zum Föderalismus alle staatlichen Entscheidungsbefugnisse in einer Hand; er ist im Einheitsstaat verwirklicht. Zentralismus wird dabei aber oft durch Dezentralisierung, also durch die Verlagerung staatlicher Macht auf untere Ebenen „gemildert“.

Dezentralisierung ist eine von oben gegebene Mitwirkung. Im Föderalismus hingegen entspringt die Staatsmacht der Glieder aus ihrem eigenen Staatscharakter; sie leiten ihre staatlichen Zuständigkeiten aus ihrer ursprünglichen und eigenständigen Staatsgewalt ab und betrachten sie nicht als Geschenk von oben.

In kleineren Bundesstaaten – konkret jedenfalls in Österreich – wird oft auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die aus der Vielfalt entstehen. Ist es z.B. notwendig, auf 84 000 km² und bei acht Millionen Einwohnern neun Bauordnungen zu haben? Dadurch wird ein gewisser Zwang zur Vereinheitlichung ausgelöst. Die Länder koordinieren sich freiwillig, vereinheitlichen manches, um die Gefahr abzuwenden, ihre Zuständigkeit zu verlieren. So entsteht etwas, das ursprünglich als Widerspruch galt: Der unitarische Bundesstaat. Vieles wird vereinheitlicht, aber freiwillig und nicht von oben nach unten, sondern umgekehrt.

Föderalismus ist ganz allgemein ein Prinzip zur Sicherung der Eigenständigkeit und Selbstverantwortung von staatlichen oder gesellschaftlichen Teilbereichen. Er ist ein die Freiheit des Einzelnen und gesellschaftlicher Gruppen begünstigendes Gestaltungsprinzip. Föderalismus ist pluralistisch, wirkt kollektivistischen Strömungen entgegen und verhindert politisch-soziale Eintönigkeit. Föderalismus muss und wird deshalb das Gestaltungsprinzip des zukünftigen Europa sein.

Erich Reiter

FÖDERALISMUS ALS GESTALTUNGSPRINZIP

Allgemeines

Einer der zahlreichen Definitionen folgend wird unter „Föderalismus“ ein Ordnungsprinzip verstanden, das auf weitgehender Unabhängigkeit einzelner Einheiten beruht, die zusammen ein Ganzes bilden.

Seine sprachliche Wurzel hat der Begriff „Föderalismus“ im Lateinischen „foedus“ (Vertrag, Bündnis). Darin kommt ein zentrales Merkmal des Föderalismus zum Ausdruck, nämlich der – grundsätzlich freiwillige – Zusammenschluss kleinerer Entitäten zu einer größeren. Dabei ist ein derartiges Konstrukt keineswegs auf den staatlichen Bereich beschränkt, vielmehr tritt der Föderalismus als Gestaltungsprinzip in verschiedenster Form auch im halbstaatlichen (z.B. Kammern) oder im privaten Bereich (z.B. Vereine) in Erscheinung.

Der Bundesstaat als staatsrechtliche Konkretisierung des Föderalismus (Pernthaler) ist durch den Oberstaat und seine Gliedstaaten gekennzeichnet, in Österreich als Bund und Bundesländer (oder Länder) bezeichnet.

Als Wesensmerkmale des Bundesstaates werden gemeiniglich angeführt (Öhlinger):

- die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Oberstaat und den Gliedstaaten, wobei von dieser Aufteilung grundsätzlich alle drei Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung, Gerichtsbarkeit) erfasst werden sollten, sowie
- die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Oberstaates.

Pernthaler sieht im Subsidiaritätsprinzip, also dem Grundsatz, dass eine staatliche Aufgabe so weit wie möglich von der jeweils unteren bzw. kleineren Einheit wahrgenommen werden und die größere Einheit erst dann eingreifen soll, wenn die Probleme auf der unteren Ebene nicht zu bewältigen sind, ein weiteres, den Bundesstaat prägendes Merkmal.

Den Gegensatz zum Föderalismus bildet der Unitarismus, der sich staatsrechtlich im Einheitsstaat niederschlägt. Einheitsstaaten können zwar über einen de-

zentralen Staatsaufbau verfügen, doch besitzen derart gebildete dezentrale Verwaltungseinheiten keine den Gliedstaaten in einem Bundesstaat vergleichbare Souveränitätsrechte.

Sowohl Bundesstaaten als auch Einheitsstaaten sind weltweit anzutreffen. Bemerkenswert erscheint, dass die Verbreitung des Föderalismus unter den europäischen Staaten hinter der in anderen Kontinenten zurückbleibt. So können z.B. in der Europäischen Union lediglich Deutschland, Österreich und Belgien als echte Bundesstaaten angesprochen werden.

In den letzten Jahrzehnten konnte eine nicht zu übersehende weltweite Tendenz in Richtung Bundesstaatlichkeit registriert werden. Auffällig ist auch, dass kaum ein Staat freiwillig seine föderale Struktur aufgab; als eines der wenigen Beispiele sei in diesem Zusammenhang Kolumbien erwähnt, das seiner ursprünglichen Bundesstaatlichkeit bereits im 19. Jahrhundert entsagte. Diese Tatsache weist den Föderalismus als staatsrechtliches Organisationsprinzip mit großer Attraktivität aus.

Andererseits darf jedoch nicht übersehen werden, dass im Laufe der Geschichte zahlreiche Bundesstaaten in ihre Gliedstaaten zerfallen sind. Diesbezügliche Beispiele aus jüngerer Zeit wie das – einvernehmliche – Auseinanderbrechen der Tschechoslowakei in die selbstständigen Staaten Tschechien und Slowakei (1993) sowie das in seine sämtlichen Bestandteile zerlegte Jugoslawien, dessen z.T. blutiger Zerfallsprozess 1991 begann und – im Hinblick auf die noch ungelösten Probleme mit dem Kosovo – augenscheinlich noch immer nicht zum Abschluss gelangt ist, sind noch in guter Erinnerung. Diese Beispiele geben Zeugnis dafür, dass ein Föderalismus, der ausschließlich oder überwiegend ethnisch begründet ist, nicht immer die Fähigkeit besitzt, die zentrifugalen, nach voller Souveränität strebenden Kräfte in den Gliedstaaten zu bändigen. Die Bundesstaatlichkeit ist daher kein Allheilmittel zur Überwindung ethnisch bedingter Gegensätze. Andererseits hat sich jedoch der Föderalismus in der gleich-

falls ethnisch heterogen zusammengesetzten Schweiz durchaus bewährt; und in Belgien hat er – zumindest bis jetzt – geholfen, die ethnischen Spannungen abzubauen bzw. in erträglichen Maßen zu halten.

Wenngleich vielfach die föderale Struktur als für große Staaten typisch angesehen wird und in diesem Zusammenhang vor allem die Russische Föderation als flächenmäßig größter Staat, die Indische Union als bevölkerungsreichster Staat sowie die Vereinigten Staaten von Amerika und Australien zu erwähnen sind, gibt es auch zahlreiche kleine föderale Staaten, ja sogar föderale Kleinststaaten wie die Inselgruppe der Komoren. Insoweit besteht kein Unterschied zu unitarisch organisierten Staaten, zu denen gleichfalls solche von beachtlicher Größe, ebenso aber auch von verschwindender Kleinheit zählen.

Desgleichen besteht kein Zusammenhang zwischen einer bestimmten Staatsform (Republik oder Monarchie) oder Regierungsform (Demokratie oder Diktatur) und dem Föderalismus oder dem Unitarismus. Lupenreine demokratische Einheitsstaaten wie die skandinavischen Länder oder Frankreich stehen den nicht unseren Vorstellungen von Demokratie entsprechenden Vereinigten Arabischen Emiraten oder gar der seinerzeit totalitär regierten Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken als Beispiele für föderale Staaten gegenüber. Allerdings ist festzuhalten, dass – bei globaler Betrachtung – die bestehenden Bundesstaaten zum weitaus überwiegenden Teil als Demokratien ausgewiesen sind, was von den Einheitsstaaten (ausgenommen die europäischen) nicht ohne weiteres gesagt werden kann.

Der Föderalismus in Österreich im geschichtlichen Rückblick

Auf dem Gebiet der heutigen Republik Österreich bestanden im Mittelalter mehr oder minder selbstständige Länder (wobei allerdings die Souveränität nicht den Landesbürgern, sondern den Landesfürsten zukam), von denen einige (z.B. Steiermark 1192, Tirol 1363) aufgrund von Verträgen mit dem Herzogtum Österreich vereinigt wurden, worin eine föderale Wurzel der Zusammengehörigkeit erblickt werden kann. Andere heutige Bundesländer hingegen wurden in Friedensverträgen Österreich zugeschlagen, wie etwa Salzburg (auf dem Wiener Kongress 1815) oder das Burgenland (in den Pariser Vorortefrieden nach dem Ersten Welt-

krieg); Vorarlberg wiederum kam sukzessive in Erbgängen und Kaufverträgen an Österreich. Auf eine durchgängig föderale Grundlage wird man sich daher seriöserweise in Österreich nicht berufen können. Insoweit befindet sich Österreich allerdings in „bester Gesellschaft“, da auch andere als „klassisch“ geltende Bundesstaaten einer ausschließlich föderal geprägten Basis entbehren; so haben z.B. die Vereinigten Staaten von Amerika große Teile ihres heutigen Staatsgebietes zugekauft (Louisiana von Frankreich 1803, Florida von Spanien 1819, Alaska 1867 von Russland) oder erobert (von Mexiko 1848).

Nach ihrer Einverleibung durch Österreich verloren die neu hinzugekommenen Länder ihre Souveränität. Mit der Dezemberverfassung des Jahres 1867 wurde die cisleithanische Reichshälfte der österreichisch-ungarischen Monarchie als dezentralisierter Einheitsstaat eingerichtet; die Rechte der Länder blieben daher hinter denen von Gliedstaaten in einem Bundesstaat deutlich zurück.

Unbestritten ist, dass die Länder im Jahre 1918 als historisch-politische Einrichtungen den Zerfall der Monarchie überdauerten (Haas) und nicht mit der Monarchie untergingen. Daraus sowie aus ihrem Fortbestand innerhalb der Grenzen der neuen Republik leiten einige Staatsrechtswissenschaftler die These ab, die Länder hätten nach dem Ersten Weltkrieg durch ihren freiwilligen Zusammenschluss die Republik Österreich begründet.

So vertritt Pernthaler die Auffassung, dass es den Ländern im Jahre 1918 frei gestanden wäre, ein eigenes Staatswesen zu begründen oder der Republik Österreich beizutreten. Damit folgt er der bereits von Bundeskanzler Otto Ender in der Zwischenkriegszeit vertretenen Ansicht, dass, nachdem durch den Untergang der Monarchie die Verfassung von 1867 mit ihren die Rechte der Länder restringierenden Bestimmungen erloschen war, die Länder wieder ihre ursprüngliche Selbstständigkeit erlangt hätten und durch ihre, als Ausfluss ihrer Unabhängigkeit auf freiwilliger Grundlage abgegebenen Beitrittserklärungen zur Republik Deutschösterreich den neuen Staat gegründet hätten.

Zu dieser heute nicht mehr herrschenden These wäre anzumerken, dass sie zwar – wie so vieles im juristischen Bereich – formaljuristisch argumentierbar ist, aber die Gegebenheiten nach dem Ersten Weltkrieg

ignoriert, die sie als historisch unhaltbar qualifizieren (Fellner).

Zwar ist einzuräumen, dass nach dem Zerfall der Monarchie funktionsfähige Strukturen in den Ländern überdauerten, doch darf dies nicht zur These einer vollen völker- oder staatsrechtlichen Unabhängigkeit der Länder führen; schon gar nicht zur Annahme, die Beitrittserklärungen der Länder wären für die die Grenzen Österreichs bestimmenden Siegermächte des Ersten Weltkriegs von Relevanz gewesen.

Unmissverständlich kommt dies in Art. 27 des Friedensvertrages von Saint-Germain zum Ausdruck, worin es heißt: „Die Grenzen Österreichs werden wie folgt festgesetzt.“ Nicht irgendwelche Erklärungen von Entitäten oder Organen auf dem Gebiet Restösterreichs waren dafür maßgeblich, in welchem Umfang der neue Staat gebildet wurde, sondern ausschließlich der Machtanspruch der Entente, dem sich Österreich zu unterwerfen hatte. Wie wenig Gewicht den Beitrittserklärungen zur Republik Deutschösterreich beizumessen war, manifestiert sich auch darin, dass solche auch von anderen Gebieten der ehemaligen Monarchie abgegeben wurden, so von Deutschböhmen, dem Sudetenland und Deutsch-Südtirol, die jedoch von den Siegermächten nicht zur Kenntnis genommen wurden. Dass für das Burgenland die These von einem freiwilligen Beitritt zur Republik versagen muss, liegt angesichts der im Willen der Siegermächte begründeten Abtretung von Ungarn und der Angliederung an Österreich auf der Hand.

Auch das immer wieder ins Spiel gebrachte Argument der freiwillig und aus eigenen Stücken abgegebenen Beitrittserklärungen der Länder steht auf schwachen Beinen, war es doch Karl Renner, der diese Beitrittserklärungen angeregt hat (Ableitinger).

Dazu kommt, dass das Verhalten einiger westlicher Bundesländer nach dem Untergang der Monarchie nicht so geartet war, dass es sich mit der von ihnen arrogierten Rolle als Väter oder zumindest Geburtshelfer der neuen Republik in Einklang bringen ließe.

So war beispielsweise die Beitrittserklärung Tirols zur Republik Deutschösterreich nur provisorisch (Fellner). Überdies fasste die Tiroler Landesversammlung am 3. Mai 1919 - in der vergeblichen Hoffnung, damit die Einheit mit Südtirol wahren zu können - den Beschluss, Tirol als „neutralen Freistaat“ auszurufen. Selbst rund

zweieinhalb Jahre nach Gründung der Republik hielt es Tirol nicht bei Österreich; in der am 24. April 1921 abgehaltenen Volksbefragung stimmten 98,5 Prozent für den Anschluss an Deutschland. (Bemerkenswert ist die Ähnlichkeit mit dem Ergebnis der Volksabstimmung vom 10. April 1938, als in Tirol 98,9 Prozent für den Anschluss an das Deutsche Reich votierten.)

Auch im Land Salzburg sprach sich in der Volksabstimmung vom 29. Mai 1921 mit 75 Prozent eine deutliche Mehrheit für die Zugehörigkeit zu Deutschland aus.

Zwar könnte man für den Anschlussgedanken von Tirol und Salzburg ein gewisses Verständnis aufbringen und damit argumentieren, dass ja die Republik Deutschösterreich in ihrer Gesamtheit gleichfalls die - von der Entente untersagte - Eingliederung in das Deutsche Reich anstrebte, doch ist bemerkenswert, dass es diese beiden Länder auf eigene Faust und ohne Bedachtnahme auf das Schicksal des von ihnen angeblich gegründeten Gesamtstaates versuchten.

Noch krasser stellten sich die parallelen Vorgänge in Vorarlberg dar. Abgesehen davon, dass auch Vorarlberg das Vertragsverhältnis mit dem Bund nur als provisorisch betrachtete (Fellner), betrieb es die Loslösung von Österreich und den Anschluss an die Schweiz, für den sich in der Volksabstimmung vom 11. Mai 1919 80 Prozent aussprachen. Selbst als die Siegermächte und die Schweiz eine solche Vereinigung abgelehnt hatten, ließ Vorarlberg nicht locker und rief zur Durchsetzung seines Begehrens - allerdings erfolglos - den Völkerbund an.

Dass bis in die heutige Zeit ausgerechnet Vertreter westlicher Bundesländer die These von der Gründung der Ersten Republik durch die Bundesländer vertreten, muss angesichts der aufgezeigten historischen Ereignisse ganz besonders verwundern. Man sollte bei der historischen Wahrheit bleiben und die Gründung der Ersten Republik auf die Beschlüsse der provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober und 12. November 1918 zurückführen.

Selbst die Gründung der Zweiten Republik im Jahre 1945 wird von manchen Staatslehrern und Landespolitikern den Bundesländern zugeschrieben. Pernthaler beruft sich darauf, dass durch den Untergang des nationalsozialistischen Regimes die Länder aufgrund ihrer revolutionär wiederbegründeten Staatsgewalt sich zum Bundesstaat zusammengeschlossen hätten. Seiner

Auffassung zufolge hätte nicht die Unabhängigkeitserklärung vom 27. April 1945 als einseitiger Akt der Zentralregierung, sondern die Unterstellung der Länder als Folge der Länderkonferenzen die Zweite Republik begründet.

Ebenso wie die These der Gründung der Ersten Republik durch die Länder kann auch dieses Gedankengebilde hinsichtlich der Zweiten Republik im Jahre 1945 allenfalls formaljuristisch argumentiert werden (was von Vertretern der Wiener Schule der Jurisprudenz allerdings bestritten wird), ist jedoch historisch genauso unhaltbar. Denn das Schicksal Österreichs nach dem militärischen Zusammenbruch und dem staatsrechtlichen Untergang des Deutschen Reiches lag ausschließlich in den Händen der Alliierten und wurde insbesondere auf den Konferenzen von Jalta und Potsdam entschieden. Zu meinen, die Sieger des Zweiten Weltkrieges hätten die staatliche Wiederaufstehung Österreichs von Willenserklärungen und Wünschen der Bundesländer abhängig gemacht, ist nicht nur weltfremd, sondern eine glatte Geschichtsfälschung. Zuzubilligen ist den Ländern, dass sie im Jahre 1945 durch die Anerkennung der Regierung Renner eine für das Nachkriegsschicksal Österreichs positiven Schritt gesetzt haben, der jedoch nicht mit einer Staatsgründung verwechselt werden darf.

Der für die Jahre 1918 und 1945 von Repräsentanten einiger Bundesländer in Anspruch genommene Gründungsmythos, der von ihnen in Diskussionen mit weniger föderalismusfreundlichen Vertretern immer wieder als moralisches Argument für die Rechtfertigung von Länderinteressen ins Spiel gebracht wird, sollte daher als das bewertet werden, was er tatsächlich ist, nämlich als Mythos ohne sachliches Substrat.

Welch geringen Stellenwert im Übrigen der Föderalismus im Jahre 1945 bei Renner besaß, geht aus seinem im Protokoll der Sitzung des Kabinettsrates vom 10. Mai 1945 wiedergegebenen „Memorandum an alle Staatssekretäre betreffend die Einrichtung der allgemeinen inneren Verwaltung“ hervor, in dem es u.a. wörtlich heißt:

„Die frühere Autonomie der Länder ist durch das Nazi-regime 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 es sich als schädlich erwiesen und ist untragbar, sowohl im Augenblick als auch in der Zukunft, dass in Gestalt allmächtiger Landtage und Landeshauptleute (das Burgenland ist und bleibt beseitigt) wieder acht Paschaliks aufgerichtet werden, die sehr bald ... den Widerstand gegen die Staatsgewalt organisieren und insbesondere durch Absonderungstendenzen eine einheitliche 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 zu zersplittern 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 auch mit hoheitlicher Befehlsgewalt, wohl aber mit ausreichenden Befugnissen ausgestalteten Selbstverwaltung fortgeführt werden sollen. Selbstverwaltung aber nicht wie in der alten Verfassung Selbstregierung der Länder!

Das ehemalige Burgenland soll zwischen Niederösterreich und Steiermark aufgeteilt bleiben.

Die Auflehnung einzelner Länder gegen die Staatsregierung ... muss für alle Zeiten ausgeschlossen bleiben. Dazu dient die Entkleidung der Länder, nicht von ihrer Selbstverwaltung, sondern von der in der Verfassung des Jahres 1920 verderblicherweise begründeten Eigenregierung, die eine ständige Hemmung der Staatstätigkeit und Bedrohung der Staatseinheit ... geworden ist.“

Die Einschätzung Renners, wonach die Bundesstaatlichkeit Österreichs Mitschuld am Untergang der Ersten Republik getragen habe, kann wohl mit der im Memorandum artikulierten Radikalität nicht geteilt werden und hält auch einer historischen Bewertung nicht stand. Letztlich kam es auch nicht zu der von Renner propagierten Abschaffung der Selbstregierung der Bundesländer, sodass das Memorandum insoweit keine praktischen Auswirkungen zeitigte. Es ist jedoch von einigem geschichtlichen Interesse, da es die -wengleich ziemlich isoliert und folgenlos gebliebene - Einstellung eines der prominentesten Politiker Öster-

reichs im 20. Jahrhundert zur Frage der österreichischen Bundesstaatlichkeit mit nicht zu überbietender Deutlichkeit wiedergibt.

Besonderheiten des österreichischen Föderalismus

In den Beratungen über das am 1. Oktober 1920 beschlossene Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) prallten die Meinungen der Verhandler der Sozialdemokratischen Partei einerseits und der Christlichsozialen Partei andererseits aufeinander. Während erstere eine mehr zentralistisch ausgerichtete Verfassung für die neue Republik präferierten, befürworteten letztere deren föderale Struktur mit starken Länderrechten. Neben staatstheoretischen Überlegungen waren diese divergierenden Standpunkte nicht zuletzt durch die Standorte der beiden Großparteien vorgegeben, stellten doch die Christlichsozialen die weitaus überwiegende Zahl der Landeshauptmänner, während die Sozialdemokraten nur über einen verfügten.

Die Verfassung von 1920 kam schließlich aufgrund eines zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen eingegangenen Kompromisses zustande; man einigte sich zwar auf einen föderalen Aufbau Österreichs, räumte jedoch den Ländern nur vergleichsweise geringe Rechte ein. Nicht zu Unrecht kann daher davon gesprochen werden, dass sich in den Parteienverhandlungen die Christlichsozialen vorwiegend in der Form, die Sozialdemokraten jedoch in der Sache durchsetzen konnten.

Das Bekenntnis zum Föderalismus ist in Art. 2 B-VG niedergelegt: „Österreich ist ein Bundesstaat.“ Für den Juristen ist klar, dass es sich dabei nur um eine an sich inhaltsleere programmatische Erklärung handelt, deren inhaltliche Ausgestaltung weiterer Artikel der Bundesverfassung bedarf. Dies ist zwar der Fall, doch erweisen sich diese weiteren, die Bundesstaatlichkeit Österreichs näher determinierenden Bestimmungen als – für einen echten Bundesstaat – unbefriedigend. Als wesentliche, immer wieder im Zentrum der Kritik stehende Mängel seien hervorgehoben:

- Zwischen dem Bund und den Ländern sind nur die Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und Vollziehung (Art. 10 bis 15 B-VG), nicht jedoch für die Gerichtsbarkeit geteilt; diese fällt in die aus-

schließliche Kompetenz des Bundes. Darin unterscheidet sich Österreich ganz wesentlich von der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland, in denen auch die Gerichtsbarkeit föderal strukturiert ist.

- Die Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und Vollziehung sind ungleichgewichtig verteilt, da der Bund bevorzugt ist; überdies gab es in der Urfassung des Bundes-Verfassungsgesetzes das ausschließliche Recht des Bundes, die Kompetenzen eigenmächtig zulasten der Länder zu ändern („Kompetenz-Kompetenz“ des Bundes).
- Die Verfassungsautonomie der Länder ist beschränkt, da die Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend vom Bundes-Verfassungsgesetz vorgegeben ist.
- Die Länder genießen nur ein sehr eingeschränktes Steuererfindungsrecht (schöpfen allerdings nicht einmal dieses aus).
- Die Bundesregierung besitzt ein Einspruchs- und Mitwirkungsrecht in Landesangelegenheiten; so bedürfen Gesetzesbeschlüsse des Landtages, bei denen die Vollziehung die Mitwirkung von Bundesorganen vorsieht, der Zustimmung der Bundesregierung (Art. 97 Abs. 2 B-VG); ebenso hat diese wegen Gefährdung von Bundesinteressen ein Einspruchsrecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Landtages (Art. 98 Abs. 2 B-VG).
- Der Bundesrat als das zur Mitwirkung an der Entscheidungsfindung in Bundesangelegenheiten berufene Organ der Länder besitzt nur eingeschränkte Rechte, vor allem kein absolutes Vetorecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates (Art. 42 B-VG); Adamovich bezeichnet ihn daher als „Länderkammer ohne Biss“.
- Als weiteres Spezifikum der österreichischen Bundesstaatlichkeit erweist sich die mittelbare Bundesverwaltung mit ihrer Unterordnung der Landeshauptleute unter die Bundesregierung bzw. einzelne Bundesminister (Art. 102 Abs. 1 B-VG).
- Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht in der Verfassung verankert; dies ist allerdings für manche Staatslehrer (wie z.B. Adamovich), die in ihm nur eine Leerformel erblicken, nicht allzu bedeutsam.

Das sohin nur schwach ausgeprägte föderale Prinzip unserer Bundesverfassung wurde und wird vielfacher Kritik unterzogen. Pernthaler meint, dass durch die stark zentralistischen Elemente Österreich ein „Grenzfall eines föderalistischen Systems“ sei, und Adamovich vertritt die Ansicht, dass, stünde der Bundesstaat nicht in der Verfassung, Österreich gar kein Bundesstaat wäre. Letzteres fanden freilich Hans Kelsen und Adolf Merkl als Vertreter der Wiener Schule nur wenig tragisch, da sie den Bundesstaat ohnedies nur als „rechtstechnische Konstruktion“ ansahen.

Neben den zu Lasten der Länder ausschlagenden Bestimmungen der Verfassung war und ist der Umstand heftiger Kritik ausgesetzt, dass die in mehr als 150 Einzelkompetenzen zerfallenden, zwischen Bund und Ländern aufgeteilten Zuständigkeiten und ihre Abgrenzung voneinander völlig unübersichtlich sind, zu doppelgleisigen Strukturen führen (insbesondere in der Schulverwaltung) und reformiert werden sollten. Am Bundesrat wiederum wird nicht nur seine relative Einflusslosigkeit bemängelt, sondern auch die Tatsache, dass die Abstimmungen in diesem Vertretungskörper ausschließlich nach den Interessen der in ihm vertretenen politischen Parteien und nicht nach denen der Länder erfolgen. Dadurch besteht in Wahrheit – entgegen der Intention der Schöpfer unserer Verfassung – kein die Belange der Länder wahrnehmendes Gremium auf Bundesebene. Diese Erkenntnis führt dazu, dass sowohl in der politischen als auch in der wissenschaftlichen Diskussion die Reform des Bundesrates lauthals gefordert wird, wobei verschiedene Varianten in Vorschlag gebracht werden, deren ein Extrem die Aufwertung des Bundesrates zu einer echten zweiten Kammer mit einem absoluten Vetorecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates bildet, während das andere Extrem schlicht die Abschaffung des für überflüssig erachteten Bundesrates fordert.

Als Konsequenz der Schwäche des Bundesrates begehren die Länder (Landesregierungen) ein direktes Mitspracherecht in Bundesangelegenheiten. Informell und ohne verfassungsrechtliche Verankerung haben sie ein solches Gremium in Form der Landeshauptleutekonferenz bereits ins Leben gerufen. Die Landeshauptleutekonferenz ist Teil der österreichischen Realverfassung und verfügt über mehr Einfluss in staatlichen Belangen als so manche verfassungsrechtliche Institution, sie wird nicht zu Unrecht als „eines

der Zentren der politischen Macht in Österreich“ (Öhlinger) apostrophiert. Als außerkonstitutionelle Einrichtung bildet sie ein entscheidendes Gegengewicht zur konstitutionell relativ schwachen Position der Länder. Vermutlich würde sie im Falle ihres – bisweilen geforderten – Einbaus in die Verfassung an Einfluss verlieren, da in einem solchen Falle der Umfang ihrer Zuständigkeiten und sonstigen Rechte, aber auch ihrer Pflichten festgelegt werden müsste, was nahe legt, dass sie auf diese Weise einigermmaßen „gebändigt“ werden könnte.

Die Entwicklung des Föderalismus in Österreich

Der ohnedies rechtlich nur mangelhaft ausgebildete Föderalismus in Österreich wurde während der Ersten Republik keineswegs gestärkt, sondern noch unter der Geltung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 weiter zurückgedrängt, so z.B. im Jahre 1929 mit einer Ausdehnung der Kompetenzen des Bundes hinsichtlich der Polizei und des Schulwesens.

Auch während der Anfangszeit der Zweiten Republik hielt dieser Prozess an, ehe es mit der so genannten Föderalismusnovelle 1974 zu einer „Umkehr der zentralstaatlichen Entwicklung“ (Mayer) kam. Mit dieser, von Pernthaler als „Verankerung des kooperativen Föderalismus“ begrüßten Novelle erhielten die Länder das Recht, mit dem Bund oder untereinander Vereinbarungen über Angelegenheit des jeweiligen Wirkungsbereiches zu schließen (Art. 15a B-VG). 1984 erfolgte eine weitere Stärkung des bundesstaatlichen Elements: Bessaß bis dahin die Länderkammer im Gesetzgebungsverfahren ausnahmslos nur ein suspensives Veto, das vom Nationalrat mittels Beharrungsbeschlusses überspielt werden konnte, so bedürfen seither immerhin Verfassungsgesetze, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, der Zustimmung des Bundesrates mit 2/3-Mehrheit (Art. 44 Abs. 2 B-VG). Damit wurde die dem Bund bis dahin eingeräumte „Kompetenz-Kompetenz“ beseitigt, da er seither nicht mehr ohne qualifizierte Zustimmung der Länderkammer Zuständigkeiten von den Ländern zu sich verschieben kann. Hinsichtlich aller übrigen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates blieb allerdings der Bundesrat auf das bloß suspensive Veto beschränkt.

Die Schritte zur Aufwertung des Föderalismus gingen den Ländern nicht weit genug, gab es doch unter ihnen Vertreter, die z.B. daran festhielten, ein absolutes Veto für den Bundesrat zu allen Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates zu fordern. Infolgedessen kam es zu weiteren Bestrebungen, die Rechte der Länder zu stärken und demgemäß die des Bundes zurückzudrängen. Vorarlberg und Tirol nahmen dabei mit ihren Initiativen „Pro Vorarlberg“ und „Pro Tirol“ eine nicht zu übersehende Vorreiterrolle ein.

Die hierauf in den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts geführten Verhandlungen der Länder mit dem Bund über ihre Neupositionierung im bundesstaatlichen System mündeten in das „Perchtoldsdorfer Paktum“ und schließlich in die im Jahre 1994 im Nationalrat eingebrachte Regierungsvorlage für eine Bundesstaatsreform, die jedoch nicht beschlossen wurde. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die Länder mit fortschreitender Zeit kein Interesse an der Gesetzwerdung der Regierungsvorlage zeigten und ihre Ablehnung damit argumentierten, diese hätte sich von den Vereinbarungen des „Perchtoldsdorfer Paktums“ zum Nachteil der Länder entfernt. Tatsächlich enthielt diese Regierungsvorlage auch nur relativ bescheidene Ansätze zur Stärkung des Föderalismus, sie ließ eine echte und tiefgreifende Reform vermissen; bemerkenswert war immerhin die mit ihr in Aussicht genommene Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung.

In den in der Folge geäußerten Gedanken und Vorschlägen für eine Bundesstaatsreform drückte sich eine – von Vertretern des Bundes wie der Länder gleichermaßen artikulierte – tiefe Unzufriedenheit mit den Unzulänglichkeiten der österreichischen Bundesstaatlichkeit aus. Es gab immer mehr Befürworter einer Totalreform des traditionellen Staatsaufbaus und seiner Hierarchien. Begünstigt wurden diese Tendenzen durch ein Ereignis, das gravierende Auswirkungen auf den Gesamtstaat und seine Souveränitätsrechte mit sich brachte, nämlich den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahre 1995.

Die Europäische Union und der Föderalismus

Als erste und sogleich spürbare Folge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union machte sich der beträchtliche Einfluss der Vorgaben aus Brüssel auf die

österreichische Gesetzgebung bemerkbar, und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Vielfach bleibt dem österreichischen Gesetzgeber nur mehr die Verpflichtung, das nachzuvollziehen, was ihm von der Europäischen Union vorgeschrieben wird. Dadurch kommt es zu einer weitgehenden Fremdbestimmung der österreichischen Legislativkörper im Bund und in den Ländern. Der europäische Einfluss in Angelegenheiten der Gerichtsbarkeit auf die nationalstaatliche Ebene gewinnt gleichfalls zunehmend an Bedeutung, sind doch die österreichischen Gerichte weitgehend an die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg gebunden.

Obwohl die Europäische Union selbst föderale Strukturen aufweist, nimmt sie auf die in den Mitgliedstaaten allenfalls bestehenden so gut wie keine Rücksicht. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union keine Bundesstaaten sind. Die unzureichende Bedachtnahme der Europäischen Union auf bestehende bundesstaatliche Institutionen führt nicht selten zu Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Umsetzung von europäischen Richtlinien im Hinblick auf die zwischen Bund und Ländern geteilte Gesetzgebungskompetenz, da die Systematik des Gemeinschaftsrechts nicht mit der Kasuistik der innerösterreichischen Kompetenzverteilung korrespondiert. In diesem Zusammenhang seien beispielsweise die komplizierten Abläufe bei der Umsetzung einer Richtlinie erwähnt, die eine Materie betrifft, für die nach Art. 12 B-VG die Grundsatzgesetzgebung dem Bund, die Ausführungsgesetzgebung hingegen den Ländern zukommt. Nicht weniger schwierig gestaltet sich die innerstaatliche Umsetzung, wenn in ein und derselben EU-Richtlinie sowohl Bundes- als auch Landeskompetenzen angesprochen werden.

Erschwerend tritt hinzu, dass die Europäische Union im Falle der Säumnis bei der Umsetzung einer Richtlinie den Gesamtstaat verantwortlich macht, unabhängig davon, ob nun tatsächlich dieser oder nicht etwa ein Gliedstaat säumig geworden ist. Auch in Ansehung von anderen, mit der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts im Zusammenhang stehenden Fragen (bis hin zu Sanktionen wegen Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht) bildet ausschließlich der Gesamtstaat den Ansprechpartner für die europäischen Institutionen, mag auch die innerstaatliche Verantwortlichkeit auf Lan-

desebene liegen. Pernthaler bezeichnet die Europäische Union daher nicht zu Unrecht als „bundesstaatsblind“. Zwar ist in Art. 5 Abs. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – anders als in der österreichischen Verfassung – das Subsidiaritätsprinzip festgeschrieben, wonach die Europäische Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können, doch bezieht sich das Subsidiaritätsprinzip der Europäischen Union nur auf ihr Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und postuliert keineswegs deren bundesstaatlichen Aufbau, was angesichts der weitaus überwiegenden Einheitsstaaten unter ihren Mitgliedern auch systemwidrig wäre.

Nach dem Beitritt zur Europäischen Union wurde man sich in Österreich auch bewusst, dass die bis dahin bestehenden Entscheidungsebenen eine deutliche Veränderung erfahren haben. Waren bis zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union die Entscheidungsebenen mit dem Bund, den Ländern, den Bezirksverwaltungsbehörden und den Gemeinden vorgegeben, so wurde mit der Europäischen Union eine zusätzliche, noch dazu übergeordnete Ebene mit immer dominanter werdenden Kompetenzen eingezogen. Es drängte sich daher geradezu die Frage auf, ob nicht angesichts dieser neuen Rahmenbedingungen eine innerstaatliche Neustrukturierung mit dem Ziel angedacht werden sollte, eine der bestehenden innerstaatlichen Hierarchien abzuschaffen. Die in diesem Zusammenhang geäußerten Anregungen sind jedoch über das Diskussionsstadium nicht hinausgekommen.

Regionalismus

Seit einiger Zeit macht sich zunehmend die Tendenz zum Regionalismus bemerkbar. Darunter wird gemeinlich eine Ordnungsvorstellung verstanden, die auf Regionalautonomie in einem dezentralisierten Einheitsstaat gerichtet und daher eine Form der Dezentralisation ist (Pernthaler). Anders als beim Föderalismus (als Grundlage der Bundesstaatlichkeit), der – zumindest in seiner klassischen Ausformung – als Prinzip der freien Vereinbarung selbstständiger Entitäten in Erscheinung tritt, handelt es sich bei der regionalen De-

zentralisation um eine von oben vorgegebene Aufgliederung. Dabei hat zwar die derart gebildete Region einen Anteil an der Ausübung der legislativen oder exekutiven Staatsgewalt, doch bleibt die Souveränität ungeteilt beim Gesamtstaat; Regionalismus schafft daher keine Verfassungsautonomie und keine Beteiligung an der Ausübung der Zentralgewalt (Pernthaler). Vor allem in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist der Regionalismus im Vormarsch begriffen, so z.B. in Spanien, Italien, Großbritannien und sogar in Frankreich. Dabei ist zu registrieren, dass in der Praxis die Grenzen zwischen Föderalismus und Regionalismus bisweilen fließend sind und nicht immer den oben dargelegten, von der Staatslehre entwickelten Abgrenzungskriterien entsprechen. Besonders signifikant schlägt sich dies im Ausschuss der Regionen der Europäischen Union nieder, in dem Regionen und Gliedstaaten gleichermaßen vertreten sind und auch unter der einheitlichen Bezeichnung „Region“ firmieren.

Vor- und Nachteile des Föderalismus

Als Vorteile des Föderalismus werden vor allem folgende genannt:

- Der Föderalismus bietet ein „Mehr an Demokratie“, weil die demokratischen Mitwirkungsrechte der Staatsbürger, insbesondere bei Wahlen, nicht nur auf einer Ebene (der des Gesamtstaates), sondern auf mehreren Ebenen (auch der Gliedstaaten) zum Tragen kommen.
- Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Oberstaat und den Gliedstaaten verhindert eine Machtanhäufung bei einer einzigen Instanz.
- Die Bundesstaatlichkeit schafft die Voraussetzungen für größere Bürgernähe.
- Die Verlagerung der politischen Entscheidungen auf niedrigere Ebenen trägt zu rascheren Entscheidungsfindungen bei.
- Die Existenz mehrerer Gliedstaaten führt zu einem positiv zu bewertenden Wettbewerb unter diesen. (Davon kann allerdings in Österreich kaum die Rede sein.)

Hingegen werden als Nachteile des Föderalismus insbesondere angeführt:

- Vermeidbare Doppelgleisigkeiten.
- Kompetenzkonflikte.

- Koordinationsprobleme.
- Vernachlässigung gesamtstaatlicher Anliegen zu Gunsten länderspezifischer Interessen; ein abschreckendes Beispiel hierfür bieten die Vorgänge um den Semmeringbasistunnel, über dessen Bau ein mehr als jahrzehntelanger Streit zwischen den Bundesländern Steiermark und Niederösterreich tobt, unter dem die Interessen einer gesamtösterreichischen Verkehrsplanung leiden und wodurch bereits Kosten in Millionenhöhe aufgelaufen sind, die möglicherweise zur Gänze als verlorener Aufwand verbucht werden müssen.
- Erschwerung der Teilnahme des Gesamtstaates an supranationalen Einrichtungen.
- Ungenügende Ausschöpfung von Skalenerträgen.
- Die durch die bundesstaatliche Struktur gegebenen zusätzlichen Ebenen von Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich der Länder verursachen auch zusätzliche Kosten.

Zu letzterem gegen den Föderalismus gerichteten Argument wäre allerdings zu bemerken, dass es im internationalen Vergleich keinen gesicherten Nachweis gibt, dass ein Bundesstaat prinzipiell teurer kommt als ein Einheitsstaat. (Ebenso wenig hält allerdings die von überzeugten Föderalisten aufgestellte Behauptung des Gegenteils einer Probe aufs Exempel stand.) Bezogen auf Österreich fallen die Ausgaben für die Landtage, die Landesregierungen sowie die Ämter der Landesregierungen mit insgesamt rund 200 Millionen Euro im Verhältnis zu den gesamtösterreichischen Kosten für Gesetzgebung und Verwaltung nicht wirklich nennenswert ins Gewicht. Es sollte allerdings bedacht werden, dass ein schlecht strukturierter Bundesstaat indirekte negative finanzielle Auswirkungen für die Bürger und die Wirtschaft im Gefolge haben kann. Voneinander abweichende landesgesetzliche Regelungen, wobei für die Unterschiede nicht immer nachvollziehbare Gründe angegeben werden können, dürfen in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben.

Für eine kostengünstige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ist es nicht von Bedeutung, ob ein Staat föderal oder zentral strukturiert ist, sondern wie die Strukturen im Einzelfall beschaffen sind. Insoweit schneidet gerade Österreich nachweislich besonders schlecht ab. Einer vom seinerzeitigen Leiter des Wirtschaftsforschungsinstitutes, Helmut Kramer, im Jahre

2000 erstellten, in ihrer Aussage immer noch aktuellen Studie zufolge weist Österreich im Vergleich mit den gleichfalls föderalen Staaten Schweiz und Deutschland den relativ höchsten Verwaltungsaufwand auf. Kramer kam in seiner Studie auf ein für Österreich mögliches Einsparungspotenzial von 50 Milliarden Schilling (ca. 3,5 Milliarden Euro) pro Jahr, sofern es gelänge, die staatlichen Strukturen zu verschlanken. Dazu bedürfte es aber einer weit über eine bloße Verwaltungsreform hinausgehenden tiefgreifenden Aufgaben- und Staatsreform. Dabei müsste die Bundesstaatlichkeit Österreichs keineswegs in Frage gestellt, wohl aber in ihrer Reformwilligkeit, die nach allen Seiten offen zu sein hätte, revidiert werden. Gerade daran aber krankt es; die Länder – obwohl mit dem gegenwärtigen Zustand nicht zufrieden – spielen dabei eine wenig rühmliche Rolle, da sich ihr Reformbedarf einseitig in einer Stärkung der Länderrechte erschöpft.

Die Beurteilung des österreichischen Föderalismus

In einem Punkt sind sich selbst die radikalsten Befürworter sowohl des Zentralismus als auch des Föderalismus einig: Unser Bundesstaat bedarf einer Reform. Damit endet aber auch schon die Einigkeit, denn darüber, wie diese Reform angelegt sein und vor allem wie tief und wie weit sie gehen soll, laufen die Ansichten diametral auseinander.

Unter Berufung auf die nur rudimentär ausgebildete Bundesstaatlichkeit Österreichs fordern die Länder u.a.:

- Mehr landeseigene Verfassungsautonomie bei gleichzeitigem Wegfall der die Länder restringierenden bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen.
- Mehr Kompetenzen zu Gunsten der Länder.
- Die Beschränkung der Mitwirkungsrechte des Bundes in Angelegenheiten der Länder, insbesondere den Entfall des Einspruchsrechts der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage wegen Gefährdung von Bundesinteressen (Art. 98 Abs. 2 B-VG).
- Die Aufwertung der Stellung des Bundesrates, z.B. durch Umwandlung dessen suspensiven Einspruchsrechts gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates in ein absolutes.

- Ein Mitspracherecht der Landeshauptleute im Gesetzgebungsverfahren des Bundes.
- In jüngster Zeit wurden aus den Ländern sogar – wenn auch vereinzelt – Stimmen vernommen, die eine Ausweitung der Steuerhoheit der Länder befürworten. Dies ist deshalb besonders überraschend, weil sich die Mehrzahl der Landespolitiker in der Vergangenheit strikt gegen einen solchen Gedanken ausgesprochen und es bevorzugt hat, sich die für die Budgets der Länder notwendigen finanziellen Mittel im Wege der Finanzausgleichsverhandlungen vom Finanzminister zu beschaffen, was ihnen die unpopuläre und bei Landtagswahlen wenig stimmenmaximierende Einhebung von Steuern bei ihren eigenen Landesbürgern ersparen half.

Die Vertreter der Wirtschaft (namentlich die Wirtschaftskammer Österreich und die Industriellenvereinigung) sind – im Hinblick auf wirtschaftshemmende Faktoren des Föderalismus – grundsätzlich wenig bundesstaatsfreundlich und fordern eine Zusammenführung zumindest aller Wirtschaftskompetenzen beim Bund. Sie bemängeln vor allem die Zersplitterung der Baurechtsgesetzgebung auf die neun Bundesländer sowie deren Kompetenzen in Energiefragen. Die Wirtschaft fordert eine Verfassungsreform, die insbesondere die Voraussetzungen für eine umfassende Verwaltungsreform schafft, mit der bestehende Doppelgleisigkeiten beseitigt, vermeidbare Bürokratie abgebaut und ganz generell schlankere staatliche Strukturen ermöglicht werden sollen.

Unter den Staatsrechtslehrern wird zunehmend Kritik am bundesstaatlichen Prinzip geäußert. Während sich z.B. Adamovich auf die unstrittige Feststellung beschränkt, dass die Kompetenzverteilung einer Vereinfachung bedarf, lässt Mayer mit wesentlich radikaleren Vorschlägen aufhorchen. So konzidiert er zwar, dass die Bundesländer erhalten bleiben können, wenngleich er deren Staatlichkeit in einem kleinen Land wie Österreich als fraglich geworden einschätzt, doch sollten ihre Aufgaben stärker in der Wahrnehmung regionalpolitischer Belange und der Daseinsvorsorge bestehen. In seiner Beurteilung des österreichischen Bundesstaates als „Verhinderungsstaat“ hält Mayer ferner die Gesetzgebungskompetenz der Länder und deren eigene Zuständigkeiten in der Hoheitsverwaltung für durchaus

entbehrlich. Resümierend konstatiert zwar auch er die Reformbedürftigkeit des bundesstaatlichen Elements in Österreich, meint aber eher pessimistisch, dass gegenwärtig eine substantielle Reform unmöglich sei.

Neben den überwiegend föderalismus skeptischen österreichischen Staatsrechtswissenschaftlern gibt es allerdings auch solche, die als prononcierte und überzeugte Verfechter föderaler Anliegen auftreten, darunter freilich auch einige, die – bedingt durch ihre Stellung und ihre Abhängigkeit von Subventionen einiger Bundesländer – verhalten sind, sich bedingungslos zum Föderalismus zu bekennen, was sich mit der Verpflichtung zur wissenschaftlichen Unvoreingenommenheit und Objektivität mitunter nur sehr schwer vereinbaren lässt.

Zwiespältig ist die Einstellung der österreichischen Bevölkerung zum Föderalismus. Die Österreicher empfinden die Bundesstaatlichkeit zwar als Teil ihrer Identität; sie sind – zumindest in ihrer Mehrheit – stolz darauf, Tiroler, Oberösterreicher, Vorarlberger etc. zu sein. Sie sehen aber die daraus entspringende Diversifizierung und Differenzierung keineswegs positiv (Bußjäger). Mit anderen Worten: Im konkreten Fall damit konfrontiert, beklagen auch sie den sich in neun verschiedenen Jugendschutz-, Jagdgesetzen und Bauordnungen manifestierenden „Kantönligkeit“.

Durchwegs positiv ist die Einstellung der Österreicher zu den Landeseinrichtungen; ihnen stellen sie in Umfragen stets ein besseres Zeugnis als den Bundeseinrichtungen aus. Es drängt sich dabei allerdings die Frage auf, ob der in aller Regel juristisch nicht vorgebildete „kleine Mann“ tatsächlich immer weiß, ob er es bei einem Amtsweg gerade mit einer Bundes- oder einer Landesbehörde zu tun hat, zumal bisweilen schon deren Bezeichnung irreführend ist; das Paradebeispiel hierfür stellt der Landesschulrat dar, bei dem es sich um eine Bundesbehörde handelt.

Nicht neu ist die Feststellung, dass die den Föderalismus bejahende Grundeinstellung von West- nach Ostösterreich abnimmt. Während beispielsweise in Vorarlberg für den Föderalismus nicht nur lautstark verbal eingetreten wird, sondern in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts auch mit Brachialgewalt (revolteartige Verhinderung der von Wien aus angeordneten Taufe eines Bodenseeschiffes auf den Namen „Renner“ und eigenmächtige Umbenennung in „Vorarlberg“ durch

die Vorarlberger Bevölkerung) gefochten wurde, verfügt das Bundesland Wien nicht einmal über eine eigene Landeshymne, ohne dass dies die Wiener als Mangel empfinden. Dieses Phänomen des West-Ost-Gefälles in der öffentlichen Meinung spiegelt sich auch in der veröffentlichten Meinung wider. Während die Printmedien der westlichen Bundesländer mehr oder minder stark föderalismusfreundlich ausgerichtet sind, finden sich in den im Osten Österreichs erscheinenden Blättern eher föderalismus skeptische Beiträge.

Bemerkenswert ist, dass sich die in der Ersten Republik, aber auch noch bis tief in die Zweite Republik hinein bestandene gegensätzliche Positionierung der Sozialdemokraten als mehr zentralstaatlich orientiert gegenüber den Christlichsozialen bzw. den Vertretern der Österreichischen Volkspartei als Anhänger der Bundesstaatlichkeit in jüngster Zeit deutlich relativiert hat. Mit ein Grund hierfür mag darin gelegen sein, dass die Sozialdemokratie nunmehr vier Landeshauptleute stellt und damit geradezu zwangsläufig von dem solcher Art gegebenen Standort aus einen föderalismusfreundlicheren Standpunkt vertritt. Die in der Landeshauptleutenkonferenz gefassten Beschlüsse kommen jedenfalls prinzipiell einstimmig zustande.

In der österreichischen Parteienlandschaft sind es gegenwärtig vornehmlich die Oppositionsparteien, die mehr zentralistisch eingestellt sind; so fordern z.B. die Grünen schon seit längerer Zeit die Zusammenführung sämtlicher Umweltkompetenzen beim Bund (was im Übrigen durchaus sinnvoll wäre), ohne allerdings bisher Erfolg gehabt zu haben.

In den neunziger Jahren kam es – überwiegend von der Steiermark ausgehend – zu einer in der Öffentlichkeit ausgetragenen Diskussion über die mögliche Änderung der österreichischen Bundesstaatlichkeit. Der damalige steiermärkische Landesrat Gerhard Hirschmann wartete mit aufsehenerregenden Vorschlägen auf, so z.B. mit der Einrichtung eines Generallandtages anstelle der neun Landtage und des Bundesrates sowie der Reduzierung der Zahl der Bundesländer auf drei, wobei diesen die Möglichkeit grenzüberschreitender Perspektiven eröffnet werden sollte. Auch die Abschaffung der Landesregierungen wurde in die Diskussion eingebracht.

Der Österreich-Konvent und der Föderalismus

Weniger radikal, jedoch die Reformbedürftigkeit unseres Bundesstaates betonend, forderte der im ersten Halbjahr 2003 die Funktion des Präsidenten des Bundesrates bekleidende steiermärkische Politiker Herwig Hösele die Einberufung eines Konvents, in dem die Vielzahl an bis dahin unterbreiteten Reformvorschlägen offen diskutiert und davon ausgehend eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform in die Wege geleitet werden sollte.

Dem Anliegen Höseles wurde durch das aus allen im Nationalrat vertretenen Parteien zusammengesetzte Gründungskomitee unter dem Vorsitz des damaligen Bundeskanzlers Wolfgang Schüssel entsprochen, indem es am 2. Mai 2003 den Beschluss auf Einsetzung eines Österreich-Konvents fasste und diesem den Auftrag erteilte, innerhalb von 18 Monaten ab seiner Konstituierung (am 30. Juni 2003) Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine effiziente Verwaltung schaffen sollte.

Das Gründungskomitee gab dem Konvent zahlreiche Vorgaben für seine Tätigkeit mit auf den Weg, darunter betrafen den Bundesstaat insbesondere folgende:

- Die Aufrechterhaltung des bundesstaatlichen Prinzips.
- Die Schaffung eines klaren, nach Aufgabenbereichen gegliederten Kompetenzkataloges für Bund und Länder.
- Die Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften und einen bedarfsgerechten Finanzausgleich.
- Die Einrichtung einer effizienten Kontrolle auf Bundes- und Landesebene.

Wenngleich der Österreich-Konvent nach schließlich 19- anstatt 18-monatiger Beratungstätigkeit im Jänner 2005 zu in vielen Punkten konsentierten Ergebnissen kam, konnte eine Einigung über eine Reform des Bundesstaates nicht erzielt werden. Man verstand sich zwar auf die Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung und verwarf den im Zuge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union aufgetauchten Gedanken, eine innerösterreichische territoriale Ebene

entfallen zu lassen, doch handelte es sich dabei um keine Neuerungen, sondern lediglich um die Festschreibung des Status quo.

Obwohl von keinem der 70 Mitglieder des Konvents – anders als in den dem Konvent zeitlich vorangegangenen Diskussionen – wirklich radikale Vorschläge zur Reform des Bundesstaates unterbreitet wurden, jedoch von den meisten Teilnehmern die Reformbedürftigkeit an sich immer wieder betont wurde, gelang es nicht, die Differenzen zwischen den Vertretern der politischen Parteien, mehr noch aber die zwischen Bund und Ländern zu überwinden. Als nachteilig erwies sich, dass den zahlreich im Konvent vertretenen Repräsentanten der Länder (Landeshauptleute, Landtagspräsidenten, Landtagsdirektoren), die sich überdies außerhalb des Konvents noch der Landeshauptleutekonferenz als Bühne und Sprachrohr für ihre an die Öffentlichkeit getragenen Anliegen bedienten, kein ausgewiesener Repräsentant des Bundes gegenüberstand, der die Gesamtheit der Interessen des Bundes gegenüber den Ländern vertreten hätte. Wohl nahmen Mitglieder der Bundesregierung an den Verhandlungen im Konvent teil, doch vertrat jeder Bundesminister im Wesentlichen nur die Interessen seines Ressorts, nicht jedoch übergeordnete des Bundes. Ebenso wenig war eine koordinierte Positionierung der Bundesvertreter gegenüber den straff organisierten Vertretern der Länder erkennbar, die mit Fortdauer des Konvents zunehmend kompromissresistenter wurden.

In Ansehung der Bundesstaatlichkeit Österreichs ging man nach Ende des Österreich-Konvents ohne insoweit konsentiertes Ergebnis auseinander, nicht ohne das Paradoxon, dass weiterhin allenthalben die Notwendigkeit einer Reform betont wurde.

Das Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode und der Föderalismus

Der Einsicht in das Erfordernis einer Bundesstaatsreform konnte sich auch die im Jänner 2007 gebildete neue Bundesregierung nicht verschließen, sie widmete diesem Anliegen ein eigenes, als „Staats- und Verwaltungsreform“ bezeichnetes Kapitel ihres Regierungsprogramms. In diesem setzt sich die Bundesregierung für die XXIII. Gesetzgebungsperiode auf der Grundlage

der Arbeiten des Österreich-Konvents u.a. folgende Ziele:

- Neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern.
- Schaffung von Landesverwaltungsgerichten erster Instanz; darüber gab es im Österreich-Konvent eine nahezu vollständige Einigung; würde dieses Vorhaben umgesetzt werden, bekämen die Länder erstmals eine Kompetenz in Angelegenheiten der Gerichtsbarkeit.
- Festlegung von Grundsätzen für die Landesrechnungshöfe und ihr Verhältnis zum Rechnungshof.
- Stärkung der Länderautonomie.
- Beseitigung der Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung (durch Einrichtung von Bildungsdirektionen in den Ländern).

Für die Vorarbeiten zur Umsetzung dieses mehr als anspruchsvollen, im Regierungsprogramm verankerten Vorhabens wurde eine Expertengruppe eingerichtet, der Peter Kostelka, Theodor Öhlinger, Franz Fiedler, Andreas Khol sowie die Landeshauptleute Herbert Sausgruber und Gabriele Burgstaller angehören und die bis 30. Juni 2007 ihre Vorschläge zu erstatten hat, auf deren Grundlage sodann die Beratungen im Parlament mit dem Ziel stattfinden sollen, die Verfassungsreform bis Ende des Jahres 2007 zu beschließen.

Ohne den im Februar 2007 begonnenen Beratungen der Expertengruppe oder erst recht der danach anschließenden parlamentarischen Verhandlungen vorgreifen zu wollen, lässt sich doch heute schon prophezeien, dass ein entscheidender Durchbruch zu einer umfassenden Staatsreform, die diesen Namen wirklich verdient, nur dann gelingen kann, wenn die Länder mehr Kompromissbereitschaft als im Österreich-Konvent zeigen, nicht nur ihre Partikularinteressen, sondern auch – zumindest ein wenig – die Interessen des Gesamtstaates im Auge behalten und die als notwendig erkannte Novellierung der Kompetenzen nicht als Ausgangspunkt für eine einseitige Verschiebung der Zuständigkeiten von der Bundes- auf die Landesebene betrachten. Andernfalls wird es in dieser Legislaturperiode zwar möglicherweise zu einer Verfassungsreform, beinhaltend die zahlreichen Punkte, über die man sich bereits im Österreich-Konvent geeinigt hat bzw. in den noch bevorstehenden Verhandlungen einigen

wird, nicht aber zu einer Bundesstaatsreform kommen können, obwohl gerade die Notwendigkeit einer solchen außer Streit steht.

Resümee

Der Föderalismus ist durchaus ein taugliches Gestaltungsprinzip; Voraussetzung dafür ist jedoch, dass er selbst in seiner staatsrechtlichen Konkretisierung so gestaltet ist, dass damit ein Mehrwert für die staatliche Gemeinschaft und ihre Bürger erreicht wird. Ob der Föderalismus positiv oder negativ zu bewerten ist, hängt daher von den politischen Kräften ab, die sich seiner als Gestaltungsprinzip bedienen. Denn für sich gesehen stellt der Föderalismus – ebenso wie der Unitarismus – keinen Wert dar. Er ist wertneutral und gewinnt erst durch seine Ausgestaltung an Inhalt und Kontur, im Positiven wie im Negativen.

Alexis de Tocqueville äußerte sich schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts sehr treffend zum Föderalismus: „Die Kunst des Föderalismus besteht darin, die Vorzüge der Größe und der Kleinheit miteinander zu verbinden.“

Diese Kunst ist dem Föderalismus in Österreich offenkundig nicht eigen; das liegt jedoch nicht an ihm, sondern an denen, die es in ihrer Macht haben, ihn zu gestalten.

Quellen

Alfred Ableitinger, Grundlegung der Verfassung, in: Österreich 1918 bis 1938, Geschichte der Ersten Republik, Bd. 1, Hg. von Erika Weinzierl und Kurt Skalnik (Österreich 1918–1938, Bd. 1), 1983.

Ludwig Adamovich, Eine Neue Republik? Gedanken zur Verfassungsreform, 2004.

Peter Bußjäger (Hg.), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus Nr. 96, 2005.

Fritz Fellner, Der Vertrag von St. Germain, in: Österreich 1918–1938, Bd. 1, s.o.

Hanns Haas, Staats- und Landesbewusstsein in der Ersten Republik, in: Handbuch des politischen Systems Österreichs, Erste Republik 1918–1933, Hg. von Emmerich Tálos, Herbert Dachs, Ernst Hainisch und Anton Staudinger (Handbuch), 1995.

Helmut Kramer, Internationale Vergleichbarkeit der Aufwandsdaten des Staatssektors nach Aufgabenbereichen und Ebenen der Staatstätigkeit, 2000.

Helmut Kramer, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus Nr. 95, 2004.

Oskar Lehner, Verfassungsentwicklung, in: Handbuch, s.o.

Heinz Mayer, Verfassung im Spannungsfeld politischer Interessen der Zweiten Republik, 2005.

Theodor Öhlinger, Bundesstaatlichkeit in der Europäischen Union – Die österreichische Perspektive, in: Die Ordnung der Freiheit, Festschrift für Christian Starck zum 70. Geburtstag, 2007.

Peter Pernthaler, Österreichisches Bundesstaatsrecht, 2004.

Josef Riedmann, Tirol, in: Österreich 1918 bis 1938, Geschichte der Ersten Republik, Bd. 2, Hg. von Erika Weinzierl und Kurt Skalnik (Österreich 1918–1938, Bd. 2), 1983.

Alexis de Tocqueville, De la Democratie en Amérique, 1838.

Gerhard Wanner, Vorarlberg, in: Österreich 1918–1938, Bd. 2, s.o.

Karl Weber, Föderalismus, in: Handbuch, s.o.

Protokolle des Kabinettsrates der Provisorischen Regierung Karl Renner 1945, Bd. 1, Hg. von der Österreichische Gesellschaft für historische Quellenstudien, 1995.

Bericht des Österreich-Konvents, 2005.

Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, 2007.

STREIFLICHTER ZUM ÖSTERREICHISCHEN FÖDERALISMUS

Für und Wider föderalistischer Organisation eines Staates

Wenn man versuchen würde, den Mainstream der Haltung der österreichischen Staatsrechtslehre gegenüber dem Föderalismus plakativ zu erfassen, würde man sich geneigt fühlen, Hans Weigel abzuwandeln, der einmal in Bezug auf einen der österreichischen Stämme, ich glaube, es waren die Tiroler oder Vorarlberger, geschrieben hat: „Man muss sie einfach mögen, sonst mag man sie nicht.“ Der Satz „Den Bundesstaat muss man einfach mögen, sonst mag man ihn nicht“, wird zwar relativ selten explizit ausgesprochen, aber umso häufiger mitgedacht.

Der Bundesstaat zählt zwar zu einem der vier Bauprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, die in ihren grundlegenden Elementen nicht ohne Volksabstimmung revidierbar sind. Dieses Prinzip ist dennoch besonders exponiert: Während es für einen modernen, westlichen Staat gar keine Alternative zu Demokratie und Rechtsstaat geben kann und diese beiden Prinzipien für einen Mitgliedsstaat der Europäischen Union gar nicht zur Disposition stehen können, während das republikanische Prinzip als eine nicht mehr zu diskutierende Selbstverständlichkeit erscheint, ist die Haltung der Staatsrechtslehre zum Bundesstaat von erkennbarer Ambivalenz gekennzeichnet¹, die bis zu einer mitunter deutlich akzentuierten Skepsis gegenüber der Sinnhaftigkeit der föderalistischen Organisation in Österreich reicht.

Hinter dieser Rat- bis Hilflosigkeit gegenüber dem Föderalismus steht, dass Föderalismus nicht von vornherein für jedes politische System geeignet ist. Mit anderen Worten: Föderalismus hat seine Vor- und Nachteile.

Die Vorteile eines föderalen Staatsaufbaues können wie folgt zusammengefasst werden: Föderalismus gewährleistet durch Machtteilung zwischen Zentrale und den Untergliederungen Gewaltenteilung und ermöglicht gleichzeitig Partizipation auf regionaler Ebene zwischen Gemeinden und Gesamtstaat. Ein Gesetz kann hier unter ganz anderen Rahmenbedingungen als auf gesamtstaatlicher Ebene, nämlich durch Beteiligung der betroffenen Gruppen erarbeitet werden. Der Föderalismus fördert gesetzgeberische Innovationen und einen befruchtenden Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten. Eine am Subsidiaritätsprinzip orientierte Verteilung von Kompetenzen ist ökonomisch effizienter als eine Konzentration von Agenden auf einer Ebene.

Diesen Argumenten kann entgegen gehalten werden: Machtteilung bedeutet auch Blockade, föderalistische Gesetzgebung führt zu Rechtszersplitterung, Wettbewerb in einem Staatsgebilde muss nicht unbedingt positiv bewertet werden. Zu guter Letzt ist das Subsidiaritätsprinzip gerade wegen seiner Beliebigkeit unbestritten: Die entscheidende und in der Praxis immer wieder strittige Frage ist, ob die Aufgabenerfüllung durch die untere Ebene hinreichend ist oder nicht. Einzig die demokratische Teilhabe verbleibt als unbestreitbarer Pluspunkt.

Betrachtet man das Für und Wider föderaler Organisation unter dem Gesichtspunkt der Staatstätigkeit, so fällt auf, dass föderale Staaten in der Tendenz niedrigere Staats- und Steuerquoten aufweisen. Dies mag man je nach politischer Einstellung ebenso als Vor- wie auch Nachteil föderaler Organisation sehen. Zu guter Letzt wird man einräumen müssen, dass es effizient organisierte Staaten ohne föderale Untergliederung ebenso gibt wie ökonomisch und politisch heruntergekommene Bundesstaaten.

¹ Siehe dazu etwa Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Bd. 1 (1997), S. 162: „Ob man dem Zentralismus oder dem Föderalismus den Vorzug gibt, ist eine Wertungsfrage, auf die die Wissenschaft (und somit auch die Rechtswissenschaft) keine Antwort geben kann.“

Eine Antwort auf die Frage, welche Staatsform die besseren Ergebnisse bringt, setzt voraus, dass die Entscheidung keine technokratische, von historischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen abstrahierende Beurteilung ist, sondern auf die Verfasstheit einer Gesellschaft Rücksicht nimmt. Eine Staatsform entsteht nicht auf dem Reißbrett eines „social engineering“, sondern aus einer spezifischen Kultur heraus.

Mit anderen Worten: Föderale Traditionen, ethnische, kulturelle, topografische und wirtschaftliche Unterschiede bilden wichtige Faktoren in der Beurteilung, ob Föderalismus für ein politisches Gebilde eine sinnvolle Einrichtung ist. Nicht zuletzt gilt es auch zu bedenken, dass Föderalismus in der Tendenz die anspruchsvollere Staatsform ist, da die Machtteilung und die dem Bundesstaat innewohnende Zentrifugalität eine entsprechend gereifte politische Kultur voraussetzen, um nicht zerstörerisch zu wirken.

Die Betonung der Kulturabhängigkeit des Föderalismus mag den Eindruck einer Rückwärtsgeradheit erwecken, ist aber ganz im Gegenteil zukunftssträchtig: Föderale Strukturen fördern regionale Identität. Diese wiederum ist ein wesentlicher Baustein dessen, was die Ökonomen „Sozialkapital“ nennen. Das Sozialkapital einer Gesellschaft besteht in ihrem Zusammengehörigkeitsgefühl, das sich in ehrenamtlichem Engagement äußert und etwa in Katastrophensituationen, aber auch im sozialen Bereich eine beachtliche staatsentlastende Wirkung entfaltet.

Die föderale Struktur bildet gute Voraussetzungen für das Entstehen von Sozialkapital, das angesichts der demografischen Entwicklung zunehmend unentbehrlich wird, gleichzeitig aber in der modernen Gesellschaft durch Entwurzelung und Individualisierung gefährdet ist.

Die historische und mentale Verortung des österreichischen Föderalismus

Man kann – je nach Pointiertheit der Position – den Bundesstaat in Österreich als „Sache fürs Gemüt“² oder als „mentales Problem“³ bezeichnen. Hinter dem Verdikt steht, dass die Bundesstaatlichkeit wohl ein wich-

tiges Element des gesellschaftlich-politischen Grundkonsenses ist, dass aber die Bereitschaft, die damit verbundene Differenzierung in rechtlicher Art auch tatsächlich zu leben, nur sehr begrenzt ausgeprägt ist.

So ist in Österreich eine starke regionale Identität vorhanden, die trotz gewisser Einbrüche auch heute noch eine beachtliche Rolle spielt. Trotz seiner Kleinräumigkeit ist Österreich auch von kulturellen Unterschieden geprägt, wenngleich zunehmend Anzeichen eines Verwischens dieser Differenzierungen festzustellen ist. Dazu kommen topografische und wirtschaftliche Unterschiede und eine nicht zu unterschätzende (wenn auch gelegentlich etwas mythisierte) Rolle der Länder bei der Staatsentstehung 1918/1919 und 1945.

Dieser für den Föderalismus positiven Ausgangslage steht ein in der Öffentlichkeit immer wieder artikuliertes gesellschaftliches Bedürfnis nach Homogenität gegenüber, das sich insbesondere homogene rechtliche Rahmenbedingungen wünscht. Dazu kommt ein aus dem Trauma des Zusammenbruchs der Monarchie resultierender, noch immer nicht überwundener und angesichts der Einbindung Österreichs in die EU wieder verschärfter Kleinstaatkomplex. Die rechtliche Grundausstattung des Bundesstaates mit einem – nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch in der Vollziehung – übermäßig hohen Zentralisierungsgrad sowie mit einer schwachen Länderbeteiligung auf Bundesebene via Bundesrat trägt dazu bei, dass der Föderalismus in der Praxis verkümmert.

Den Antagonismus zwischen föderalistischem Grundgefühl einerseits und gewünschter Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse andererseits teilt Österreich mit dem benachbarten Bundesstaat Deutschland, dessen „unitarischer Bundesstaat“ nun allerdings durch die Föderalismusreform 2006 zumindest teilweise gestärkt wurde.

Auch wenn die bundesstaatlichen Institutionen als solche über eine vergleichsweise starke Unterstützung in der Bevölkerung verfügen – nicht einmal für die Abschaffung des schwachen Bundesrates kann sich eine Mehrheit erwärmen –, so verbleibt dennoch eine deutlich spürbare Unsicherheit über die Leistungsfähigkeit

² Siehe Wiederin, Bundesstaat neu, in: Österreichische Juristenkommission (Hg.), Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven (2004), S. 58.

³ Siehe Bußjäger, Der sklerotische Bundesstaat. Modernisierungsprobleme im Österreichischen föderalen System, Zeitschrift für Politik 2002, S. 157.

eines föderalen Systems und des österreichischen Föderalismus mit seiner Einbindung in das System der EU im Besonderen.

Zukunftskonzept Föderalismus – der Bundesstaat als vernetztes System

Welchen Mehrwert kann Föderalismus unter heutigen Bedingungen in Österreich gegenüber einer Staatsform vorweisen, in der Gesetzgebung zentral vorgegeben und allenfalls dezentral in Verantwortung gegenüber dem gesetzgebenden Parlament vollzogen wird?

Föderalismus ermöglicht Selbstgestaltungsfähigkeit und Wahrnehmung von Verantwortung, wodurch Identität hergestellt, eine den spezifischen Verhältnissen angepasste Aufgabenwahrnehmung ermöglicht sowie Innovation durch Rechtsetzung herbeigeführt wird und sich ein – durch die Verfassung gewährleister fairer – Wettbewerb entfaltet. Dies sorgt insgesamt für Staatsentlastung und mehr Effizienz.

Regionale Gestaltungsfähigkeit setzt Gesetzgebung voraus. Angesichts des Prinzips des „rule of law“, das zu den allgemeinen Grundsätzen europäischer Rechtskultur zählt, ergibt sich, dass Gesetzgebung nur in einem Parlament hergestellt werden kann, dem eine für den Vollzug verantwortliche Regierung gegenübersteht. Dies bedeutet eine Absage an jegliche Form der Regierungsgesetzgebung genauso wie eine Absage daran, dass Vollzugsföderalismus, also die Reduzierung der Gliedstaaten im Bundesstaat auf Verwaltungssprengel überhaupt Föderalismus sein kann.

Die Vorteile des Föderalismus werden allerdings erst durch eine dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Aufgabenverteilung ausgespielt, die garantiert, dass jede staatliche Ebene jene Aufgaben wahrnimmt, für die sie am besten berufen ist. Dies ist aber der kritische Punkt eines jeden in irgendeiner Form in legislative Ebenen gegliederten Systems, mag es sich um die Europäische Union, einen Bundesstaat oder einen Einheitsstaat mit regionalen Gesetzgebungshoheiten handeln. Tatsächlich gibt es nur sehr wenige handhabbare Grundsätze für die Beurteilung der Frage nach der optimalen Aufgabenverteilung; in vielen Fällen handelt es sich zudem um Gemeinplätze.

Angesichts der Einbindung Österreichs in das europäische Mehrebenensystem mit einer sich ständig vertiefenden Integration, bei der die Europäische Union zu-

nehmend staatsähnliche Züge trägt, werden die klassischen Agenden des souveränen Staates nicht mehr auf der Ebene des Nationalstaates und schon gar nicht auf der Ebene der Untergliederungen anzusiedeln sein. Mit anderen Worten: Agenden, die in irgendeiner Weise reell oder virtuell mit den Staatsgrenzen (Asyl- und Aufenthaltsrecht) oder mit der Sicherheit nach innen und außen (Militär, Polizei) zu tun haben, sind keine solchen, in denen regionale Zuständigkeiten Zukunft haben. Dasselbe gilt für Geld- und Währungspolitik oder das Unternehmensrecht, was die Formen der privatrechtlichen Organisation und Betätigung von Unternehmen betrifft. Es lässt sich auch feststellen, dass die Bereiche der Sozialversicherung im internationalen Vergleich in den meisten Fällen auf der zentralstaatlichen Ebene verankert sind.

Freilich lässt sich in vielen anderen Bereichen eine klare Zuordnung nicht treffen: Es gibt Gründe, die für ein bundeseinheitliches Vorgehen im Tierschutz sprechen, aber auch Gründe, die dagegen sprechen. Dasselbe gilt etwa für Regelungen im Jugendschutz.

Dies hat seinen Grund darin, dass es unter den Bedingungen der Globalisierung und Integration, die zu einer zunehmenden Entgrenzung auch von Politikfeldern führen, immer schwieriger wird, Aufgaben zu definieren, die für sich und als solche ausschließlich von einer legislativen Ebene erbracht werden können. (Hinsichtlich der Vollziehung ist die Sachlage eine deutlich andere!) Mit anderen Worten: Die klassische bundesstaatliche Aufgabenverteilung mit streng getrennten Zuständigkeiten ist heute immer schwieriger realisierbar. Wer gleichzeitig den entflochtenen Bundesstaat mit streng getrennten Verantwortungsbereichen und womöglich großen, abgerundeten Kompetenzfeldern realisieren will, muss unter diesen Rahmenbedingungen zu einer Abschaffung des Bundesstaates gelangen! Es gibt gerade in kleinräumigen Verhältnissen wie in Österreich, in denen auch die Politikformulierung weitgehend in den Parteien auf Bundesebene konzentriert ist, kaum eine Agenda, die nicht zum Gegenstand der Bundespolitik gemacht wird, und es sprechen alle Anzeichen dafür, dass sich im Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten ein ganz ähnliches Phänomen einstellen wird.

Wir finden dasselbe Phänomen auch auf der Ebene der Landtage: Wenn, was häufig kritisiert wird, sich Land-

tage mit bundespolitischen Themen beschäftigen, beweist dies, dass diese Fragen auch das Land betreffen. Man denke etwa an die Bedeutung der Verkehrspolitik der EU und des Bundes für das Land Tirol!

Man muss sich damit abfinden, dass es immer weniger möglich ist, streng getrennte Verantwortungsbereiche herzustellen, und dass es mehr um die Frage geht, welche Ebene unter welchen Voraussetzungen auf eine Materie zugreifen kann. Die Erkenntnis, dass es – auf den Bundesstaat Österreich bezogen, der Gedanke kann aber genauso Gültigkeit für die Europäische Union beanspruchen – gemeinsame Aufgaben gibt, auf die zwei Entscheidungsebenen zugreifen können, war der innovative Gedanke im Ausschuss 5 des Österreich-Konvents. Dies ist gemeint, wenn, was mittlerweile sogar Eingang in das Regierungsübereinkommen gefunden hat, vom Drei-Säulen-Modell der Kompetenzverteilung gesprochen wird. Demnach sollte es neben jeweils exklusiven Kompetenzbereichen von Bund und Ländern einen dritten Bereich geben, in dem sowohl der Bund als auch die Länder gesetzgeberisch tätig werden können. Dieser gemeinsame Zugriff zweier Träger von Gesetzgebungshoheit auf eine Materie verlangt nach einem Vorrangprinzip, das meines Erachtens im Subsidiaritätsprinzip zu bestehen hat.

Der Wortlaut des immerhin EU-rechtlich verankerten Subsidiaritätsprinzips ergibt im Übrigen, dass es nicht einmal maßgebend ist, ob die übergeordnete Ebene eine Aufgabe möglicherweise besser erfüllt, entscheidend ist vielmehr, dass die nachgeordnete Ebene die Aufgaben nicht hinreichend erfüllen kann!

Am Beispiel Jugendschutz wird man dann zur Antwort gelangen, dass, wenn man die umstrittene Frage der einheitlichen Ausgehzeiten für Jugendliche für wichtig erachtet, man diese und nur diese Frage auf die übergeordnete Ebene verlagern muss – und dies auch nur dann, wenn es den Ländern selbst nicht gelingt, auf kooperative Weise zu einer Lösung zu gelangen.

Nimmt man also das Subsidiaritätsprinzip ernst, dann wird jeder Entscheidungsebene das „Ihre“ zugeteilt, wobei nicht verschwiegen werden darf, dass sich im Einzelfall viele schwierige Fragen stellen können wie beispielsweise, ob einheitliche Ausgehzeiten für Jugendliche überhaupt notwendig sind.

Damit das Subsidiaritätsprinzip funktionieren kann, müssen dem Zugriff der übergeordneten Entscheidungsebenen allerdings prozedurale Schranken auferlegt werden. Angesichts der Befindlichkeit des österreichischen Bundesrates wäre es fatal, dem Bund noch mehr Zugriffsmöglichkeiten auf die Materien zu eröffnen. Wenn die Länder (auf der Ebene der Union Bund und Länder) den Bund (auf der Ebene der Union eben die EU) nicht wirksam in die Schranken weisen können, führt das hier vorgestellte Konzept zu einer nahezu vollständigen Verlagerung von Entscheidungen auf die übergeordnete Ebene. Die Subsidiarität würde gleichsam auf den Kopf gestellt.

Moderner Föderalismus muss als ein vernetztes System mit durchaus komplex miteinander verwobenen Entscheidungsabläufen verstanden werden. Letztere mögen manchmal langwierig sein, garantieren aber demokratische Leistungsfähigkeit und eine breit abgestützte Berücksichtigung von Interessen. All jenen, die eine „just-in-time-legislation“ propagieren, ist zu antworten: Am schnellsten geht es immer noch in Diktaturen, und gerade Diktaturen sind die reformfähigsten Systeme.

Vom „großen Wurf“ zur „herzeigbaren Reform“ – Staatsreform als evolutionäres Konzept

Jedes System, das Aufgaben auf verschiedene Ebenen verteilt, muss laufend optimiert werden. „Staatsreform“ ist so verstanden ein permanenter Zustand, ähnlich der Verwaltungsreform. Norbert Wimmer betonte 1974 – aus heutiger Sicht betrachtet zu Urzeiten der Verwaltungsreform –, dass das Beständigste an der Verwaltung ihre Reform ist⁴; dies trifft gleichermaßen auf den Bundesstaat zu. Man kann es auch so formulieren: Ein System muss sich evolutionär immer wieder an die geänderten Umweltbedingungen anpassen.

Begreift man Staatsreform als evolutionäres Konzept, ergibt sich, dass Versuche, das System gleichsam revolutionär und auf Dauer zu reformieren, wie dies – angestachelt von der Chance, dadurch mediale Wertschätzung zu erfahren – von einigen politischen Desperados immer wieder gefordert wird, die beispielsweise die

⁴ Wimmer, Verwaltungsreform in Österreich, Die Verwaltung 1974, S. 465.

Länder abschaffen woll(t)en, inhaltlich unsinnig und aussichtslos in der Durchsetzung sind.

Das Regierungsübereinkommen setzt sich nun eine „Staats- und Verwaltungsreform“ zum Ziel, mit Inhalten wie etwa der Einführung von „Landesverwaltungsgerichten“, die bei Experten Déjà-vu-Erlebnisse auslösen und beim Rest der Bevölkerung auch nicht gerade als Stimulierungsmittel wirken. Der Dauerbrenner der vergangenen Legislaturperiode, eine neue Verfassung für Österreich, ist ausgeglüht, die gegenwärtige Regierung begnügt sich mit einer Verfassungsvereinigung und Veränderungen in der Behördenstruktur im Schulwesen, was den Gähn-Faktor auch nicht gerade reduzieren kann. Dessen ungeachtet kann jedes dieser Projekte allein als beachtlicher Reformschritt gelten, gemeinsam wären sie gewiss eine „herzeigbare Staatsreform“.

Ein wenngleich nicht weniger langweilig klingendes, aber umso kühneres Projekt wagt das Regierungsübereinkommen allerdings doch – wenigstens in der Formulierung, nämlich: eine neue Kompetenzverteilung nach dem Drei-Säulen-Modell, also genau jener innovativen Idee aus dem Österreich-Konvent, deren möglichen föderalistischen Gehalt ich zuvor dargestellt habe. Vor übertriebenen Erwartungen ist jedoch entschieden zu warnen. Das Regierungsübereinkommen enthält zu diesem Punkt nicht mehr als eine Überschrift. Wie dargestellt ist der Begriff des Drei-Säulen-Modells einigermaßen diffus, und es stecken die verschiedensten Vorstellungen dahinter.

Angesichts der schon beschriebenen allgemeinen Unschlüssigkeit über die Leistungsfähigkeit eines föderalen Systems in Österreich scheint eine Reform der Kompetenzverteilung, solange ein mehr oder weniger weitgehender Konsens der beteiligten Akteure angestrebt wird, kaum realistisch.

Allenfalls erscheint neben verschiedenen Zentralisierungen, gegen die der Widerstand der Länder zu gering sein könnte wie etwa bei einer Kompetenzgrundlage für Sozialbetreuungsberufe, eine gewisse Flexibilisierung der Kompetenzverteilung realistisch. Eine solche könnte dazu führen, dass die Umsetzung von EU-Recht durch unmittelbar anwendbare Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG erleichtert wird. Denkbar wären auch gewisse Abrundungen beim Einbau fugitiver

Kompetenzbestimmungen in das B-VG im Zuge der Verfassungsvereinigung.

Die Aussichten der Länder, eine Stärkung ihrer legislativen Zuständigkeiten durchsetzen zu können, sind allerdings gering. Sie müssen es bereits als Erfolg betrachten, die noch vorhandenen, einigermaßen geschlossenen Zuständigkeiten im Bereich des Baurechts, der Raumordnung, des Naturschutzes, der sozialen Kompetenzen im Bereich der Jugend, der Menschen mit Behinderung oder der alten Menschen einigermaßen unbeschadet zu erhalten. Das von mir hier vorgestellte Konzept einer am Subsidiaritätsprinzip gestalteten „dritten Säule“, die eine neuartige und modernere Form der Aufgabenverteilung im Bundesstaat und in der Europäischen Union ermöglichen würde, ist daher solange Zukunftsmusik, als nicht von außen – am besten gerade von der Union ausgehend – entsprechende Impulse auf Österreich einwirken, was derzeit aber nicht zu erwarten ist.

Schlussbemerkung

Angesichts der geschilderten Rahmenbedingungen wird man grundlegende Reformprojekte des Bundesstaates, in welche Richtung sie auch immer gehen mögen, nicht empfehlen können. Aussichtsreicher ist es dagegen, den Bundesstaat schrittweise zu adaptieren, an neue Herausforderungen anzupassen und ihn als „work in progress“ zu verstehen. Die Empfehlung, statt des „großen Wurfes“ sich mit einer „herzeigbaren Staatsreform“ zu begnügen, mag ernüchternd bis enttäuschend klingen, trägt aber der Befindlichkeit des österreichischen Bundesstaates Rechnung.

Um die Grundlagen eines neuen Föderalismus zu schaffen, der seine Chancen voll entfalten kann, würde ich propagieren, zunächst an der mentalen Verortung anzusetzen. Dazu müsste man der Gesellschaft, und hier käme den Medien eine beachtliche bewusstseinsbildende Funktion zu, den Mythos der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse austreiben, damit Differenzierung und Vielfalt als Chance statt als Hemmnis begriffen werden.

Ein solches neues Bewusstsein dürfte aber auch vor den Institutionen des Föderalismus nicht halt machen, von denen ich hier zwei besonders exponierte hervorhebe: Die Landtage als Vertreter des Landesvolkes dürfen sich ihrer eigenen Verantwortung nicht entziehen

und müssen ihre Kompetenzen selbstbewusst gegenüber der Landesregierung, gegenüber dem Bund und gegenüber der Europäischen Union wahrnehmen. Es gibt kein größeres Armutszeugnis als Rufe aus Landtagen nach bundeseinheitlichen Regelungen. Landesparlamente, die ihre eigene Entmachtung auf kaltem Weg propagieren, haben ihre Legitimation längst in Frage gestellt.

Die zweite Institution ist der Bundesrat: Jenseits der gerade wieder aufgewärmten Debatte um Abschaffung oder Aufwertung ist das dringlichste Reformprojekt seine wenigstens ein Stück weit mentale Emanzipation gegenüber dem Nationalrat und seine stärkere Anbindung an die Landtage – jenseits ritualisierter Entsendung der Bundesräte durch die Landtage, die in den meisten Fällen wirklich eine Ent-Sendung ist.

Gerhart Wielinger

LEGENDEN, GLAUBENSsätze UND DIE ÖSTERREICHISCHE WIRKLICHKEIT

Bemerkungen eines langjährig praktizierenden Föderalisten

Vorbemerkung

Die österreichische Bundesstaatlichkeit konnte ich durch mehr als 30 Jahre teilnehmend beobachten. Ich war Mitarbeiter in der Länderabteilung des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt, 20 Jahre im Verfassungsdienst des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, davon 18 Jahre als Leiter tätig und mehr als acht Jahre Landesamtsdirektor der Steiermark. In all diesen Funktionen konnte ich die Besonderheiten der österreichischen Bundesstaatlichkeit, aber auch die eigenartige Doppelbödigkeit der politischen Diskussion über sie wahrnehmen. So habe ich den Föderalismus als Gestaltungsprinzip der österreichischen Verfassungsordnung und der politischen Realität Österreichs erlebt und praktiziert. Dabei konnte ich auch wahrnehmen, dass der Föderalismus in Österreich vielfach geradezu als Glaubenslehre verkündet wird, zu deren Anhängern zähle ich selbst allerdings nicht.

Die Legende von der Gründung Österreichs durch die Länder

Als im Jahr 2005 der Wiedegründung Österreichs gedacht wurde, war in vielen Gedenkreden zu hören und in vielen einschlägigen Artikeln zu lesen, Österreich sei zwei Mal, 1918 wie 1945 durch seine Länder gegründet worden. Diese Aussage ist 2005 sehr häufig wiederholt worden, aber keineswegs in diesem Jahr entstanden. Sie ist trotz oftmaliger Wiederholung nicht zutreffend: Abgesehen davon, dass es gegen die Behauptung, die Republik Österreich sei 1918 durch einen freiwilligen Zusammenschluss der Länder, die durch den Wegfall des Staatsrechtes der Monarchie ihre originäre Souveränität und Handlungsfähigkeit wieder gewonnen hätten, gegründet worden, völkerrechtliche Einwände gibt, ist diese Behauptung nicht einmal dann zutref-

fend, wenn man ausschließlich das Geschehen in den Ländern in Betracht zieht.

Jedenfalls für die Steiermark kann nicht davon die Rede sein, dass die politisch Handelnden das Land als Träger originärer Staatsgewalt verstanden hätten. Aus dem Protokoll über die konstituierende Landesversammlung in der Steiermark vom 6. Oktober 1918 (kundgemacht im Landesgesetz- und Verordnungsblatt für das Land Steiermark Nr. 78/1918) ergibt sich nämlich Folgendes:

Die provisorische Landesversammlung verstand sich als delegiertes Organ der konstituierenden Nationalversammlung Deutsch-Österreichs. Sie beruft sich auf einen Auftrag des von der konstituierenden Nationalversammlung eingesetzten Vollzugausschusses und erklärt, „das geschlossene deutsche Siedlungsgebiet des ehemaligen Kronlandes“ bilde „eine gesonderte eigenberechtigte Provinz des Staates Deutsch-Österreich“. Die konstituierende Landesversammlung fasst überdies noch den Beschluss, die provisorische Landesregierung aufzufordern, „von der Konstituierung der Nationalversammlung von Deutsch-Österreich gezielte Mitteilung zu machen, die Genehmigung der gefassten Beschlüsse einzuholen und das neu gegründete Land, wie seine Verfassungseinrichtung unter den Schutz der gesamten Nation zu stellen“. Überdies wird beschlossen „der k.k. Regierung von der vollzogenen Konstituierung Mitteilung zu machen und die Überführung der Behörden und der behördlichen Organe in den Landesdienst zu bewirken“.

Aus den wiedergegebenen Passagen wird wohl erkenntlich, dass in der Steiermark das Tun der konstituierenden Landesversammlung nach dem Selbstverständnis der Beteiligten jedenfalls kein selbständiger Akt der Staatsgründung im Land und aus dem Land gewesen ist.

Wie es aber Legenden so an sich haben: Wer an sie glaubt, neigt dazu, alles was der Legende widerspricht, nicht wahrhaben zu wollen. Die föderalistische Gründungslegende ist bezeichnend für die Realität des politischen Umgangs mit dem Thema Bundesstaatlichkeit: Diese findet typischerweise auf zwei Wahrheitsebenen statt, nämlich auf jener der offiziellen Erklärungen und jener der gelebten Praxis.

Verbaler Anspruch und gelebte Praxis der Bundesstaatspolitik

Seit den sechziger Jahren werden seitens der Länder immer wieder Forderungen erhoben, die darauf abzielen, eine Veränderung der bundesverfassungsrechtlichen Regeln über die Position der Länder im österreichischen Verfassungsgefüge zu erreichen. Manche dieser Initiativen sind Anstoß für Novellen des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) gewesen, so z.B. die große „Föderalismusnovelle“ von 1974.

Als Argument in derartigen verfassungspolitischen Diskussionen wird typischerweise auf eine Theorie der Bundesstaatlichkeit Bezug genommen, der zufolge die österreichische Bundesstaatlichkeit „defizitär“ sei. In diesem Sinne werden manche Regelungen der österreichischen Verfassungsordnung als bundesstaatliche Anomalien bezeichnet. So die Konzentration der Gerichtsbarkeit beim Bund, die Beschränkung der Länderkammer auf ein suspensives Veto gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrats, die mittelbare Bundesverwaltung, die weitgehende Determinierung der Organisation der Landesverwaltung durch bundesverfassungsgesetzliche Vorgaben, aber auch und insbesondere die Finanzverfassung.

Die Erfahrung lehrt, dass die westlichen Bundesländer in derartigen Aktionen als Wortführer auftreten, die Beseitigung zentralistischer „Bevormundungen“ verlangen und für die Länder mehr Kompetenzen fordern. Die Erfahrung lehrt auch, dass die Beteiligung mancher Länder an Föderalismusinitiativen von deutlichen Mentalreservierungen begleitet ist.

Für den informierten Beobachter entsteht so der Eindruck, dass es in der Praxis der auf die Bundesstaatlichkeit bezogenen Rechtspolitik zwei Wahrheitsebenen gibt: Das was in den seit 1964 formulierten „Forderungsprogrammen“ der Bundesländer als gemeinsame Überzeugung und gemeinsamer Wille der Länder zur

Schau gestellt worden ist, entspricht nicht dem, was seitens der Länder – jedenfalls der Mehrheit unter ihnen – tatsächlich gewollt wurde. Man gewinnt den Eindruck, dass das Erheben und Vertreten von Forderungen über weite Strecken ein Ritual ist, das geübt wird, weil es zur Tradition geworden ist, dass aber im Grunde genommen – von relativ kleinen Änderungswünschen abgesehen – die Länder mit der ihnen durch die Bundesverfassung zugewiesenen Position durchaus zufrieden sind.

Die entscheidenden politischen Verantwortungsträger sind sich augenscheinlich bewusst, dass zwei zentrale Regelungskomplexe der österreichischen Bundesverfassung, die immer wieder unter Berufung auf eine als normativ verstandene Theorie des Bundesstaats als typische Beispiele für Defizite der österreichischen Bundesstaatlichkeit bezeichnet werden, in Wahrheit Quellen der Macht für die politische Spitze der Länder sind: Es handelt sich einerseits um die Regelungen über die mittelbare Bundesverwaltung sowie damit einhergehend die bundesverfassungsrechtliche Festlegung der Verwaltungsstruktur in den Ländern und andererseits um die Finanzverfassung.

Nach den Regeln über die mittelbare Bundesverwaltung ist der Landeshauptmann scheinbar ein den Zentralstellen des Bundes untergeordneter Erfüllungsgeschehen. Tatsächlich bewirken die Regelungen über die mittelbare Bundesverwaltung aber, dass der Landeshauptmann mit einer Fülle realer Macht ausgestattet ist, die ihresgleichen sucht. Der Landeshauptmann wird vom Landtag nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt. Das heißt aber, politisch betrachtet, der Landeshauptmann muss Exponent der Mehrheit der im Landtag vertretenen Kräfte sein. Er ist aber hinsichtlich des größeren und inhaltlich gewichtigeren Teils seiner Zuständigkeiten nicht von seinem Wahlkörper, dem Landtag abhängig, denn Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung stehen außerhalb der Ingerenz des Landtags. Und die Erfahrung lehrt, dass machtbewusste Landeshauptleute es sehr wohl verstehen, Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung vom Landtag fernzuhalten oder den Landtag in einer Weise informativ in das Geschehen in der mittelbaren Bundesverwaltung einzubinden, die den Machtinteressen des Landeshauptmanns nicht gefährlich werden kann.

Ähnliches gilt für die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben über die Landesverwaltung. Auch in diesem Bereich kann ein Landeshauptmann, der die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente zu nützen weiß, Gestaltungsmöglichkeiten ausnützen, ohne dass der Landtag irgendeine Einflussmöglichkeit hat.

Auch die Finanzverfassung, die die Möglichkeit der Länder zur Abgabenerhebung sehr beschränkt, ist politisch gesehen eher eine Quelle der Stärke. Denn: Ein österreichischer Landespolitiker, insbesondere ein Landeshauptmann, kommt nie in die Verlegenheit, seinen Landeskindern die Rechnung für die Kosten verheißener Segnungen in Gestalt von Steuererhöhungen präsentieren zu müssen. Er kann, wenn sich etwas als nicht finanzierbar erweist, sehr leicht die angebliche Knausrigkeit des Bundes politisch ins Treffen führen. Andererseits kann ein Landespolitiker dann, wenn ein populäres Projekt verwirklicht werden kann, unschwer in der öffentlichen Meinung die Vorstellung erwecken, ausschließlich er bzw. das Land habe diese Wohltaten bewirkt. Der frühere Wirtschaftsminister Hannes Farnleitner hat in diesem Zusammenhang mit Bitterkeit den Satz formuliert: „Der Bund zahlt, das Land prahlt.“

Die eben skizzierten Besonderheiten der österreichischen Verfassungsordnung, die oft als Ausdruck einer defizitären Bundesstaatlichkeit bezeichnet worden sind, wurden in der rechtspolitischen Diskussion immer wieder in Frage gestellt, letztlich aber deshalb nicht abgeändert, weil die Länder jedenfalls mehrheitlich ihre Aufrechterhaltung wünschen.

So haben die Länder seit 1964 in schöner Regelmäßigkeit in ihren Forderungsprogrammen eine „Föderalisierung der Finanzverfassung“ verlangt. Dies ist im festen Vertrauen darauf geschehen, der Bund werde dieser Forderung niemals nachgeben. Als nämlich ein Finanzminister dann eines Tages tatsächlich die Erfüllung dieser Forderung in Aussicht gestellt hat, sind einige Landeshauptleute sofort zu einem Bittgang aufgebrochen, um zu erreichen, dass die drohende Erweiterung der Kompetenzen der Länder auf dem Gebiet der Abgabenvorschreibung nicht Wirklichkeit werde.

Ebenso wurden von Länderseite Ankündigungen, die mittelbare Bundesverwaltung werde durch eine Verfassungsnovelle beseitigt werden, offiziell immer wieder als Schritt hin zu einer wahren Bundesstaatlichkeit begrüßt, tatsächlich folgten auf derartige Erklärungen

aber stets Initiativen von Landespolitikern, die darauf abzielten, die Verwirklichung eines solchen Vorhabens zu verhindern. Dabei wurde auch ein finanzverfassungsrechtliches Argument ins Treffen geführt: Es wurde nämlich gesagt, eine Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung würde zur Folge haben, dass die Länder hinsichtlich jener Angelegenheiten, die nicht mehr in die Bundesvollziehung, sondern in die Landesvollziehung fallen würden, den Zweckaufwand zu tragen hätten. So wurde betont, Derartiges sei nur hinnehmbar, wenn der Bund den erhöhten Finanzaufwand der Länder abzugelten bereit wäre. Und so geschah es, dass 1992 das so genannte Perchtoldsdorfer Pactum, das eine Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung in Aussicht stellte, nach einem Votum der Finanzreferentenkonferenz zu Grabe getragen wurde. (Dass sich im Kreis der die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung ablehnenden Finanzreferenten Personen fanden, die kurze Zeit vorher in ihrer Eigenschaft als Landeshauptleute eben diese Abschaffung begrüßt hatten, gehört zu den Spezifika der österreichischen Bundesstaatspolitik.)

Parteienstaatlichkeit und Bundesstaatlichkeit

Es fällt auf, dass in der Diskussion über die österreichische Bundesstaatlichkeit beinahe nie auf die österreichische Parteienstaatlichkeit Bezug genommen wird. Tatsächlich ist aber die österreichische Bundesstaatlichkeit weithin Ausdruck der spezifischen Parteienstaatlichkeit Österreichs. Es würde zu weit führen, auf die historischen Gründe einzugehen. Die Erfahrung lehrt aber, dass die Position der politischen Kräfte in Österreich zur Bundesstaatlichkeit immer Ausdruck der jeweiligen Machtinteressen ist.

Bei der Diskussion über das B-VG von 1920 war die föderalistische Position der christlich-sozialen Partei durch die Tatsache bestimmt, dass diese Partei in der Mehrzahl der Länder stärkste politische Kraft war. Die Position der sozialdemokratischen Partei war wiederum dadurch bestimmt, dass diese Partei angenommen hat, ihre Interessen nur auf Gesamtstaatsebene durchsetzen zu können, weil sie erwartete, zwar auf Bundesebene die Mehrheit erringen zu können, nicht aber in der Mehrzahl der Länder. Bei der Diskussion um die Verfassungsnovelle von 1929 hatte sich die Position der sozialdemokratischen Partei geändert: Sie vertrat nun-

mehr einen eher föderalistischen Standpunkt, da ihre 1920 gehegte Erwartung, auf Bundesebene die Mehrheit zu erringen, nicht erfüllt worden war, sie aber im Land Wien ihre stärkste Machtposition errungen hatte.

Dass die am wenigsten föderalistische Verfassung Österreichs jene gewesen ist, die dem Staat den Namen „Bundesstaat Österreich“ gegeben hat, ist ebenfalls aus Machtinteressen zu erklären: Jene Exponenten des politischen Katholizismus, die 1934 den Ständestaat durchgesetzt haben, wussten sehr genau, dass die durch die bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen von 1920 und 1925 bewirkte reale Machtposition der Landeshauptleute einem christlich-sozialen Bundespolitiker gefährlich werden konnte. Sie hatten es erlebt, dass Bundeskanzler Ignaz Seipel von christlich-sozialen Landeshauptleuten gestürzt worden war. Dass zudem ein „autoritäres“ Staatskonzept mit einem föderalistischen Staatsaufbau nicht vereinbar ist, lag ebenfalls auf der Hand.

Auch in der Bundesstaatsdiskussion in der Zweiten Republik spielten parteipolitische Machtinteressen immer wieder eine große Rolle: Dass seitens der ÖVP der Bundesstaat als ein Staat verstanden wird, in dem die Wahrnehmung der Staatsfunktionen auf zwei Ebenen aufgeteilt wird, während die SPÖ einer Aufteilung auf drei Ebenen das Wort redet, ist aus den Machtinteressen dieser Parteien zu erklären: Traditionell dominierte die ÖVP die Mehrheit der Bundesländer. Die SPÖ dominierte zwar nicht die zahlenmäßige Mehrheit der Gemeinden, sie dominiert aber jene Gemeinden, in der insgesamt die Mehrheit der österreichischen Bevölkerung lebt.

Dieses Verständnis von Föderalismus und dieses Machtinteresse kam im Vorschlag des Städtebunds für eine „Gemeindeverfassungsverordnung“ im Jahr 1958 zum Ausdruck. Als ein zentraler Punkt war vorgesehen, den Gemeinden ein umfassendes selbstständiges Verordnungsrecht einzuräumen, was auf die Einführung einer dritten Gesetzgebungsebene hinausgelaufen wäre. Die Gemeinden sollten nämlich in allen ihre Interessen betreffenden Angelegenheiten die Befugnis haben, gesetzesergänzende Verordnungen zu erlassen.

Die machtpolitischen Überlegungen hinter diesem Vorschlag lagen auf der Hand: 1958 war nicht absehbar, dass sich auf Bundesebene die Machtverteilung zwischen ÖVP und SPÖ jemals ändern würde. Ebenso

war noch nicht absehbar, dass die SPÖ außer in Wien und in Kärnten in einem weiteren Bundesland den Landeshauptmannwürde erringen könnten. Eine Verlagerung von Regelungskompetenzen auf die Ebene der Gemeinden hätte daher eine wesentliche Verschiebung der Einflussphären der beiden Großparteien bedeutet: Da in der Bundesregierung Beschlüsse nur einstimmig gefasst werden können und im Nationalrat Koalitionsparteien Beschlüsse nur gemeinsam fassen können, hätte die SPÖ erreichen können, durch eine Verweigerung ihrer Zustimmung zu Regierungsvorlagen bzw. Gesetzesbeschlüssen einen relativ großen Bereich zu schaffen, der durch Gemeinden mittels Verordnungen präter legem hätte gestaltet werden können. Auch die Länder, die nicht gleichzeitig Gemeinde sind, hätten zugunsten der Gemeinden Gestaltungsmöglichkeiten eingebüßt. Wirklich nützen hätten diese Gestaltungsmöglichkeiten aber nur Großgemeinden können.

Es versteht sich, dass die ÖVP – vor allem in Gestalt der von ihr dominierten Länder – derartige Vorschläge entschieden abgelehnt hat. So wurde das, was als eines der Kernstücke des Vorschlages des Städtebunds gemeint war, nämlich die Regelung über das Recht der Gemeinden zur Erlassung selbstständiger Verordnungen, im Zuge der Verhandlungen zu einer vom machtpolitischen Standpunkt der Parteien harmlosen Bestimmung über die Ermächtigung zur Schaffung ortspolizeilicher Verordnungen (Art. 118 Abs. 6 B-VG).

Besonderheit und Wert der österreichischen Bundesstaatlichkeit

In den letzten Jahren hat es einige Vorschläge gegeben, die darauf hinausgelaufen sind, das Gegenteil von dem bewirken zu wollen, was in der Föderalismusdiskussion traditionell als Beseitigung der „Defizite“ der österreichischen Bundesstaatlichkeit verstanden worden ist: Da gab es z.B. den Vorschlag, die Zahl der Länder auf drei oder vier zu reduzieren, und als Variante davon die Idee, mehrere Länder mögen gemeinsam „Generallandtage“ bilden. Zum anderen wurde gefordert, die gesamte Zuständigkeit zur Gesetzgebung beim Bund zu konzentrieren. Im Kontext mit solchen Vorschlägen wurde vorgebracht, es gebe in Österreich zu viele territoriale Entscheidungsebenen, die Festlegung der Inhalte von allgemein verbindlichen Regelungen geschehe ohnehin zum überwiegenden Teil in Brüssel, da

könne doch auf so etwas wie eine Landesgesetzgebung verzichtet werden, und zudem seien nebeneinander bestehende unterschiedliche Regelungen wie etwa im Baurecht für die Wirtschaft nachteilig.

Derartige Vorschläge und Forderungen sind zum Teil als Reaktionen auf „Kapriolen“ der praktizierten Bundesstaatlichkeit verständlich: Etwa die Schaffung landesspezifischer Regelungen über das Vergaberecht oder über den Schutz von Daten, die nicht automationsunterstützt verarbeitet sind, um nur zwei Beispiele der Ergebnisse föderalistischer „Bestemmhaltung“ in der rechtspolitischen Diskussion zu nennen, musste nicht nur bei verbohrtten Zentralisten Befremden hervorrufen. Letztlich sind die genannten Vorschläge aber wenig sinnvoll, denn sie stellen – so wie manche Klagen über die Mängel der österreichischen Bundesstaatlichkeit – die politische Realität nicht gebührend in Rechnung. So ist es angezeigt, auf diese einen Blick zu werfen.

Es darf nicht übersehen werden, dass historisch die österreichischen Länder einen völlig anderen Stellenwert hatten als jene Gebiete, aus denen sich die Schweiz gebildet hat, und dass auch deutsche Bundesländer heute ebenso wie die Territorien, die 1871 im Deutschen Reich zusammengefasst worden sind, in kaum einer Hinsicht mit österreichischen Bundesländern gleichgesetzt werden können.

Das österreichische Spezifikum ist Folgendes: Die Kronländer der Monarchie, aus denen die Bundesländer der Republik hervorgegangen sind, hatten nie die Stellung von Staaten; sie sind seit der Entstehung der modernen Staatlichkeit als rechtliches und politisches Phänomen vielmehr stets das gewesen, was in heutiger Terminologie „Selbstverwaltungskörper“ genannt wird.

Aber, und das ist das Entscheidende, im 19. Jahrhundert sind die Länder zum emotionalen Bezugspunkt ihrer Bewohner geworden, und zwar zum einzigen territorialen Bezugs- und Identifikationspunkt. Ein „Vaterlandsbewusstsein“ im Sinn einer emotionalen Identifikation mit dem Gesamtstaat hat es nicht gegeben – und wurde auch nicht gewünscht. In diesem Punkt waren sich die politischen Kräfte, aber auch weite Teile der politisch nicht aktiven Bevölkerung einig: Weder das Kaiserhaus noch die liberalen, die nationalen, die klerikalen oder die sozialdemokratischen Gruppen konnten mit dem österreichischen Staat als „Vaterland“ viel anfangen. Für das Kaiserhaus war nur der Monarch als

emotionaler Bezugspunkt im staatlichen Bereich erwünscht; in diesem Sinn ist es z.B. gerügt worden, wenn in der Armee von „für das Vaterland“ und nicht von „für den obersten Kriegsherren“ erbrachten Leistungen gesprochen worden ist. Tatsächlich war der Monarch in der Gefühlswelt beträchtlicher Teile der Bevölkerung ein positiver Bezugspunkt, neben dem es keinen Platz für ein „Vaterland“ gab. Für Liberale und Nationale – das konnte, musste aber nicht identisch sein – sollte der emotionale Bezugspunkt die jeweilige Sprachgruppe sein. Klerikale waren entweder kaisertreu oder Nationalisten ihrer jeweiligen Sprachgruppe, Sozialdemokraten waren in der Praxis ebenfalls auf ihre jeweilige Sprachgruppe bezogen.

Die Länder hatten aber nicht nur in den Gefühlen ihrer Bewohner einen hohen Stellenwert, sondern auch im Bereich des Politischen: Die durch die im Anhang zum Februarpatent 1861 erlassenen Landesordnungen eingerichteten Organe der Kronländer sollten zum Kristallisationspunkt für die moderne Parteienstaatlichkeit werden. Die Landtage waren zudem bis 1873 die Wahlkörper für das Abgeordnetenhaus des Reichsrates, denn dieses bestand aus Mitgliedern, die von den Landtagen entsandt worden waren. So hatten bereits in der Spätphase der Monarchie die Länder eine Stellung, die jener der heutigen Bundesländer ähnelt: nach dem formellen Staatsrecht nicht sehr bedeutend, politisch aber sehr wichtig und mächtig. Und schon in dieser Zeit hatten die Länder die Funktionen der Vertretung der Interessen ihrer Bewohner gegenüber dem Gesamtstaat und der tatsächlich gewichtigen Mitwirkung an der Politik des Gesamtstaates in Formen und auf Wegen, die in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen sind.

Insgesamt sind die Länder und der Gesamtstaat mit dieser politischen Praxis gut bedient gewesen. Dass die politischen Kräfte sowohl auf Ebene der Kronländer als auch auf Ebene des Staates seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts mit großem Eifer dem Irrsinn des Nationalitätenkampfes gefrönt haben, ändert nichts daran. Denn viele der unbestreitbar positiven Leistungen, die in dieser Zeit in Ländern und im Staat erbracht worden sind, waren dem Zusammenwirken von Persönlichkeiten zu danken, die auf beiden Ebenen tätig gewesen waren oder wenigstens beide Ebenen gekannt haben.

Eine nicht von Vorurteilen beeinträchtigte Betrachtung der politischen Realität der Ersten wie der Zweiten Republik zeigt, dass die österreichische Bundesstaatlichkeit sich als leistungsfähig erwiesen und immer dann bewährt hat, wenn sie nach ihren historisch gewordenen und tradierten Besonderheiten gelebt worden ist. Die Länder sind historisch entstandene politische Handlungsfaktoren mit einer jeweils unverwechselbaren Identität. Der geringe verfassungspolitische Gestaltungsspielraum, den sie haben, hat ihre Fähigkeit zur Vertretung und Durchsetzung ihrer Interessen sowie zur politischen Aktion auf Ebene des Gesamtstaates nie behindert.

Wenn sie ihre jeweiligen Interessen untereinander abgeglichen und mit Blick auf den Gesamtstaat vertreten haben, sind alle Beteiligten gut gefahren. Wenn sie die Kommunikation untereinander und mit dem Bund auf allen in Betracht kommenden Handlungsebenen gepflegt haben, aber auch wenn der Bund die Kommunikation mit den Ländern nicht vernachlässigt hat, so hat dies zu guten Ergebnissen geführt. Auch die Praxis einer gemeinsamen Aufgabenbewältigung durch die Länder oder durch Bund und Länder hat sich bewährt. Dabei hat sich gezeigt, dass die wirkungsvollsten Instrumente zur Interessensvertretung, zu Kommunikation, Koordination und Kooperation jene sind, die ohne Rechtsgrundlage durch Absprache geschaffen worden sind. Als Beispiele seien primär die Landeshauptleutenkonferenz und die anderen Konferenzen von Funktionsträgern genannt. Aber auch die in der Vergangenheit geübte Praxis, zur Erarbeitung von Entwürfen für wichtige Gesetze gemeinsame Arbeitsgruppen aus Bundes- und Landesvertretern zu bilden, ist hier anzuführen.

Hingegen zeigt die Erfahrung auch, dass eine Vernachlässigung der Kommunikation und der Kooperation bedenkliche Ergebnisse zeitigt. So ist z.B. die vom Verfassungsgerichtshof immer häufiger gerügte geringe Qualität von Bundesgesetzen eine Folge der Praxis, keine ausreichende Zeit für eine profunde Begutachtung von Gesetzesentwürfen vorzusehen. Dadurch wird nämlich auch die Möglichkeit genommen, in ausreichendem Maß die Sicht und die Erfahrungen der mit der Vollziehung eines Großteils der Bundesgesetze betrauten Landesverwaltungen in die Gesetzesvorbereitung einzubringen.

So zeigt eine nüchterne Betrachtung der österreichischen Bundesstaatlichkeit: Aufgrund der Besonderheiten ihrer Entstehung und der historisch gewachsenen Spezifika der politischen Kultur Österreichs ist die österreichische Bundesstaatlichkeit ein Unikum. Sie hat sich in der politischen Praxis bewährt und bewährt sich so lange, als ihrer Eigenart Rechnung getragen wird. Sie kann mit den Beschreibungs- und Deutungskategorien der traditionellen Föderalismustheorie nicht erfasst werden. Daher ist eine Bundesstaatspolitik, die sich an dieser Theorie orientiert, davon bedroht, zu einem Spiel auf zwei Wahrheitsebenen zu werden oder die Leistungsfähigkeit des besonderen Phänomens „österreichischer Föderalismus“ zu gefährden. Aber auch eine Kritik der Bundesstaatlichkeit, die von vermeintlich am Prinzip der Effizienz und Kostenreduzierung orientierten Postulaten ausgeht, jedoch nicht den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung trägt, kann zu keinen tauglichen Ergebnissen führen. Die Länder sind nämlich als politische Handlungsebenen und als emotionale Bezugspunkte im Bewusstsein eines Großteils der Bevölkerung so stark verankert, dass alle Versuche einer „Gebietsreform“ zum Scheitern verurteilt wären.

SCHEIN UND SEIN IM ÖSTERREICHISCHEN FÖDERALISMUS

Personale kontra territoriale Ordnung der „großen“ Gruppen

Als *Ζωον πολιτικον* braucht der Mensch für sein psychisches und physisches Wohlbefinden die Zugehörigkeit zu einer Gruppe: primär zur Familie, dann (auch zeitlich gesehen) zur Sippe, auch zu anderen Arten von Rudeln, und - vor und in historischer Zeit - zum Stamm. Dieser hat schon eine gewisse Rechtsordnung, zumindest Regeln der Hierarchie. Gemeinsame Ordnungs-, vor allem Verteidigungs- und Angriffsinteressen leiten zu einer stärker abgestuften Hierarchie mit Häuptlingen oder Königen an der Spitze über. Die am weitesten entwickelte Ausprägung des Systems war zunächst das mittelalterliche Feudalwesen: Ein Freier oder Ritter hatte - meist leibeigene - Untertanen, seinerseits aber einen Lehensherrn über sich und so weiter mit der Abstufung Kaiser - König/Fürst/Herzog/Graf - Ritter/Grundherr im „Reich“.

Wenn auch gerade das Lehenswesen mit der Belehnung bereits einen Anklang an ein territoriales Herrschaftsdenken hatte, ist doch zu beachten: Die „Gruppe“ war die um die Person des Herrn gescharte und nicht diejenige, die auf einem bestimmten Territorium wohnte. Der Bauer war einem Herrn untertan, der erst später zum „Landesherrn“ wurde. Die Goldene Bulle im 14. Jahrhundert sprach zwar auch schon von den „Ländern“ der Kurfürsten, in Wahrheit ging es aber um die „Würde“, also die Stellung des Amtsinhabers im Reichsverband - sonst hätten ja auch die drei Erzbischöfe nicht dazugepasst.

Das „Haus Österreich“ - ein noch bis ins 20. Jahrhundert geläufiger Begriff - war das Herrschergeschlecht, nicht das Gebiet; die Ritter kämpften „unter dem Banner“ des jeweiligen Herrschers oder Herrn, Landesfahnen entwickelten sich erst spät daraus. Die Guelfen und Ghibellinen (auch „hie Welf - hie Waibling“) standen, so weit nicht für sich selbst, für oder gegen den Kaiser, für oder gegen den Papst, für oder gegen den Fürsten

mit seiner Stadt; die verbindende Idee der Malteser und der anderen Ritterorden war - losgelöst von einem geografischen Begriff, sie sind ja auch „gewandert“ - ein nach heutiger Diktion multinationaler Orden im Dienst der Christenheit. Bis rund 1800 und teilweise noch lang danach war die Gesellschaft ständisch und nicht territorial gegliedert: Im Reichstag saßen die Stände, auch wenn sie keine territoriale Macht hatten, wie etwa Vertreter der reichsunmittelbaren Städte und des Klerus.

Der mittelitalienische Kirchenstaat war ein Ausdruck des Macht- und Geldstrebens der Päpste und der führenden römischen Adelsgeschlechter; die Untertanen sahen sich als solche und nicht als „Italiener“, „Toscaner“ oder ähnlich. Überhaupt brachte die Barockzeit das Hin- und Herschieben der Gebiete mitsamt ihren Bewohnern. Die Bauern der Masuren etwa waren Litauer, dann Untertanen des Deutschen Ritterordens, dann Polen, dann Russen, dann teilweise Deutsche und Polen. Haben sich die Innviertler, noch um 1800 Gegenstand eines Ländergeschäfts, mehr als Bayern oder als (Ober-)Österreicher gefühlt? Oder abwechselnd?

Der Siegeszug des Nationalismus

Als ein gewisser Wendepunkt ist die Ära Napoleons anzusehen: Dieser bezeichnete sich zwar nicht als „Kaiser von Frankreich“, sondern als „Kaiser der Franzosen“ - natürlich auch, um seine mangelnde Legitimität gegenüber den Bourbonenkönigen zu überspielen. Seine Herrschaft signalisierte trotzdem den Aufstieg des Nationalismus. Napoleon konnte mit dem Schlachtruf der „grande nation“ vorher ungeahnte Kräfte nicht nur in seiner Armee mobilisieren. Er verließ dabei das in der Revolutionszeit diskreditierte ständische Bewusstsein und stellte die Sprachgemeinschaft in den Vordergrund.

In Konkurrenz zu den Franzosen erwachte oder erstarkte ein Nationalbewusstsein auch in England, Spanien,

Russland und Deutschland. Schlagen sich zu Beginn des Aufstiegs Napoleons noch einige der zahlreichen deutschen Staaten opportunistisch auf die Seite der Franzosen, so wäre das ein paar Jahre später, nach den „Freiheitskriegen“, wohl undenkbar – und nicht nur politisch falsch – gewesen; so stark war inzwischen das Deutschland-Bewusstsein gewachsen. „Deutschland“ hatte dann allerdings, wie bekannt, lange zu kämpfen, um den Begriff durchzusetzen. Verglichen mit Frankreich England, oder Spanien, waren schon die sprachlichen Voraussetzungen schlechter: Eine begriffliche Zweiteilung in „Nation“ und „Volk“ gibt es nur in der deutschen Sprache, Deutschland war viel „föderaler“ organisiert als die westeuropäischen Staaten, vor allem aber konnte die sehr unscharfe Sprachgrenze besonders schlecht mit Landesgrenzen in Übereinstimmung gebracht werden.

Besonders deutlich zeigte sich das im Habsburgerreich – mit verhängnisvollen Auswirkungen: Über die ganze Monarchie hin war es selbstverständlich geworden, dass die politische und auch die soziale und intellektuelle Oberschicht, nach Köpfen fast überall eine Minderheit, deutsch sprach, so wie etwas früher die Aristokratie französisch. Die Amts- und Armeesprache war entsprechend den gesellschaftlichen und politischen Machtverhältnissen ebenso deutsch (sieht man vom Lateinischen in Ungarn ab). Die unteren Schichten, im Wesentlichen die Landbevölkerung, sprachen je nach Gebiet ihre eigenen Sprachen und Dialekte. Die Sprachunterschiede waren ein Spiegelbild einer ständisch-gesellschaftlichen Ordnung – und nicht einer territorialen wie im Westen Europas.

Für die meisten Gebiete Europas war der nationale Gedanke neu; überall haben aber als Staat nicht existente politische Gruppen gierig den Gedanken der Selbstständigkeit aufgegriffen, und die Sprachen waren ein willkommenes Vehikel dafür, nun territoriale Grenzen abzustecken, etwa in Italien, Tschechien, Ungarn oder Polen und selbst dort, wo die Sprachen erst als Schriftsprache „erfunden“ werden mussten wie Norwegisch, Slowenisch oder Kroatisch.

Im 19. und 20. Jahrhundert haben Millionen Menschen leidvoll die schrecklichen Auswirkungen davon erleben müssen, dass sich das territoriale Prinzip gegenüber einem personalistischen weitgehend durchgesetzt hat. Die beiden Systeme sind nicht kompatibel! Ein eklatan-

tes Beispiel ist etwa die auch jetzt noch in Serbien erhobene Forderung: Serbien ist, wo ein Serbe ist. Oder die aktuell verhängnisvolle Diskrepanz: Wer Moslem ist, unterliegt nach moslemischem Recht automatisch diesem und primär nicht dem des Landes, dessen Bürger oder Einwohner er nach jetzigen westlichen Prinzipien ist. Die Ausweisung oder Liquidierung von 20 Millionen Volksdeutschen zu Ende des Zweiten Weltkriegs ist ebenfalls ein Ergebnis der inhumanen Forderung des Nationalismus auf Basis eines territorialen Nationsbegriffs.

Man kann einwenden, dass Intoleranz und Inhumanität Ausfluss mangelnder Anerkennung von Menschenrechten und Moralbegriffen ist; aber die Verquickung von Macht über verschiedene Menschengruppen mit der Staatsmacht als Territorialbegriff hat das Problem von Minderheiten, Ausgrenzungen und „großflächiger“ Intoleranz hervorgebracht. Zuzugeben ist freilich, dass auch andere Macht- oder Absolutheitsansprüche als nationalistisch geprägte zu solchen unerfreulichen Unterdrückungssituationen geführt haben – denken wir nur an die Kirchengeschichte.

Anziehungskraft und Manipulierbarkeit von Gruppenideen

Das führt zu der Frage, welche Ideen und Vorstellungen in einer Gruppe die Macht haben, zu Absonderung, Ablehnung und Bekämpfung anderer Gruppen zu führen. Geschichtlich gesehen ist wohl (fast) jede Orientierung einer Gruppe auf das Betreiben einzelner oder weniger Menschen zurückzuführen, die damit irgendwelche (Eigen-)Interessen verfolgt haben. Daher die Frage: Welche Themen sind geeignet, eine große Gruppe von Personen, eine Masse, für bestimmte, gewollte Ziele (meist politischer Macht) zu motivieren und zu manipulieren?

Fragt man frei nach Roda Roda: Was sind Sie mehr? Familienvater oder Fußballfan? Autofahrer oder Katholik? Kärntner oder Tennisspieler? – so steht die Überlegung dahinter, dass jeder Mensch zu verschiedenen Gruppen gehört, genauer gesagt: zu Gruppen auf ganz verschiedenen Ebenen oder in ganz verschiedenen Lebensbereichen. Die kleinste Gruppe, gleichzeitig wohl die am stärksten quasi von der Natur vorgegebene, ist die der Familie. Jeder ist weiters Angehöriger einer Sippe, einer Ausbildungsgruppe (Schulklasse), einer Berufsgruppe, einer Dorf- oder Gebietsgemeinschaft, ei-

ner oder mehrerer Gruppen mit gemeinsamem Hobby oder gemeinsamen Interessen, einer kirchlichen Gemeinschaft, etwa einer „Tallandschaft“, eines größeren territorialen Gebiets, einer Sprachgemeinschaft usw.

Die gefährliche Frage: Bist du Deutscher oder Jude? – verkannte, dass hier die Angehörigkeit zu zwei Gruppen verschiedener Ebenen vermischt wird. Ebenso freilich, wenn ein Regierungsmitglied des Staates Israel bei der Regierung der Sowjetunion zugunsten russischer Staatsbürger mosaikartigen Glaubens interveniert hat – das wäre aber sehr wohl einem Oberrabbiner zugestanden.

Zurück zur Frage der Motivier- oder Manipulierbarkeit von Gruppen gegen andere: Das Zusammengehörigkeitsgefühl der Familie ist wohl so stark, dass es ihm gegenüber jede andere, ihm widerstrebende Idee schwer hat: Nur in wenigen Fällen lässt sich ein Mensch dazu bringen, aus Begeisterung für nationale oder religiöse Ideen gegen eigene Familienangehörige vorzugehen. Auch werden Schachspieler nicht gegen Kartenspieler oder Glatzköpfe gegen Langhaarige auf Barrikaden steigen – es wird höchstens zu Beschimpfungen kommen. Kann man Radfahrer dazu motivieren, Autofahrern Reifen aufzuschlitzen? Auch viele andere Gruppen gehen in ihrer Gegensätzlichkeit über die Grenzen gesellschaftlich erträglichen Zusammenlebens nicht hinaus. Es kann wohl auch nie zu einem mehr als verbalen Krieg der Frauen gegen die Männer oder umgekehrt kommen; da steht das viel stärkere Familienband dagegen. Politiker, besonders solche vom Kaliber eines Hitler, Stalin oder Mao, wissen das genau, deswegen wollen sie die Familien nicht nur über die Medien beeinflussen, sondern auch durch Wegnahme und staatliche Erziehung der Kinder sprengen.

Die emotionalen Gruppenbindungen des Menschen sind in abnehmender Reihenfolge am stärksten an: Kinder/Familie/Lebenspartner – Menschen der Wohnung/Wohnhaus/Wohngegend/„Heimat“ – Freunde/Vorbilder – Berufskollegen – Freizeitkollegen. Irgendwo dazwischen liegen religiös/weltanschauliche Bindungen, und gerade diese lassen sich von außen sehr stark beeinflussen. Die Geschichte zeigt, dass sich größere Menschengruppen sehr wohl 1. für religiös-kirchliche, 2. für weltanschaulich-parteiliche, 3. für territorial-nationalistische und 4. auch für persönlich-materielle Ziele so sehr emotionalisieren lassen, dass im Extrem-

fall dafür sogar natürlich-menschliche Hemmschwellen der Gewaltanwendung überschritten werden. (Dazu muss man dann erstaunlicherweise wohl auch überschäumende Begeisterungs- oder Wutgefühle mancher Gruppen bei Wettkampfeignissen rechnen.) Für Punkt 1. steht das Vorgehen der Kirche gegen „Ketzer“ und „Hexen“ bis zu den Kriegen und Morden gegen das Versprechen des Paradieses, für Punkt 2. stehen die ideologisch-politischen Kämpfe vieler Grade, für Punkt 3. die meisten jungen Männer, die immer dafür zu finden waren, mit Begeisterung in Kriege „für Heimat, Staat, Rasse“ usw. zu ziehen, und für Punkt 4. die Aussicht auf Beute aller Art und die Selbstverteidigung von Familie und Besitz.

Wichtig scheint, dass mit persönlichem materiellen Wohlergehen die Begeisterungsfähigkeit für ideale Ziele und folglich die Aggressivität abnimmt, aber auch, dass die Ziele sehr unterschiedliches „Motivationspotenzial“ haben können; dafür ist ein besonders markantes Beispiel, dass Stalin nach den ersten Niederlagen im Zweiten Weltkrieg nicht nur die Reste der russisch-orthodoxen Kirche „aufleben“ ließ, sondern auch erfolgreich den „Großen Vaterländischen Krieg“ ausrief: Er hatte erkannt, dass Religion und vor allem Nationalgefühl positiv oder zumindest wesentlich stärker waren als die bolschewistische Ideologie.

Der in jüngerer Zeit stark missbrauchte „Heimat“-Begriff ist umfangreich, schwankend und schwammig, er eignet sich daher gut für Beeinflussungen: Was ist die Heimat? Sie verbindet sich sowohl mit einem Territorium als auch mit Personengemeinschaften; aber ist Heimat die „Scholle“, das heißt der eigene Acker, das eigene Haus, das Dorf oder die Stadt, das Gebiet einiger Orte wie eine „Talschaft“, das Gebiet des Bezirks (wenig im Bewusstsein), des (Bundes-)Landes, des Staates oder einer Staatengemeinschaft? Sicher erscheint wohl nur, dass das „Heimatgefühl“ stark und ständig im Rückgang ist im Zeitalter der nationalen, internationalen und globalen Kommunikation, der Internationalisierung, der Verbesserung und Beschleunigung der Verkehrsverbindungen, der ungleich größeren sprachlichen, beruflichen und privaten Beweglichkeit fast aller Bevölkerungsschichten, dieser begrüßenswerten Veränderung im Sinne des gegenseitigen Verstehens und damit des Abbaus von menschlichen, gesellschaftlichen und nationalen Gegensätzen. Zwischen Wien und Niederösterreich „pendeln“ etwa mehr Personen,

als Vorarlberg überhaupt Einwohner hat; fühlen sich diese Pendler mehr als „Wiener“ oder als „Niederösterreicher“? Oder: Unterschiedliche Gemeinde- und Länderrrechte sind als Relikte aus Zeiten anzusehen, in denen nur zwei oder fünf Prozent der Bevölkerung aus einem anderen Ort oder Land als dem stammten, in dem sie gerade wohnten, und nicht 30 oder 50 Prozent wie heute.

Die Betonung der eigenen Besonderheit und das Selbstwertgefühl als Mitglied einer Gruppe, der man angehört, ist psychologisch lebensnotwendig und positiv. Doch gibt es da eine Art Stufenleiter oder Pyramide des Selbstbewusstseins: Eigenständigkeit - Bewusstsein von Besonderheit - Betonung der eigenen Eigenschaften - Stolz - Abgrenzung - Geringerbewertung anderer - Anspruch der absoluten Wahrheit - Anspruch der Auserwähltheit - Recht der Liquidierung anderer.

Die Grenze, wo diese Stufenleiter ins Negative umkippt, ist leicht zu ziehen: dort, wo die Intoleranz beginnt. Allerdings ist diese Definition natürlich eine im Sinne unserer „abendländischen“ Werteskala.

Auch wenn der Nationalismus nach seiner furchtbaren Überspitzung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts heute in Europa diskreditiert und durch die internationalen und europäischen Zusammenschlüsse, noch mehr durch Tourismus, Jugendaustausch und globalisierte Wirtschaft überholt erscheint, sollten sich alle, die Gegensätze zwischen Gruppen betonen, der Gefährlichkeit solcher Meinungsbeeinflussung bewusst sein, besonders wenn sie sich der Parolen religiös-kirchlicher oder territorialer Zusammengehörigkeit bedienen; diese sind tatsächlich die emotional wirksamsten.

Föderalismus in Österreich

England und Frankreich waren im Unterschied zu Deutschland bereits in der Zeit, als der Nationalismus den Zeitgeist zu beherrschen begann, Gesamtstaaten ohne große Macht oder Bedeutung der Gliedstaaten bzw. der alten Grafschaften; dies war auf den jahrhundertelangen, aber erfolgreichen Machtkampf des Königs als Zentralgewalt gegen den Adel zurückzuführen. Der gleiche Kampf verlief in Deutschland zuungunsten des Kaisers. In allen Staaten war es dabei ein wichtiges Instrument der Zentralgewalt, die Verwaltung des Lan-

des aus den alten Fürstentümern in eine von kaiserlichen oder königlichen Beamten geführte, territorial anders aufgeteilt als nach den alten adligen Herrschaftsgebieten (wie Herzogtümern), überzuführen. Dies gelang in Deutschland trotz der Ansätze unter Maximilian I. (Reichsgerichte, Reichspfennig, Kreiseinteilung) nicht wirklich.

Daher gab und gibt es bis heute in Deutschland und Österreich nicht nur eine emotional nationale, sondern auch eine stärkere „landschaftliche“ Bindung an Bundesländer bzw. Bundesstaaten - von der besonderen Frage, ob Österreich wirklich „Nation“ ist, abgesehen.

Wenn von „Föderalisten“ die „uralte, gewachsene Struktur“ der Länder betont wird, so ist dem historisch entgegen zu halten: Die österreichischen Bundesländer haben ihre heutigen Grenzen nach häufigen verkleinernden, vergrößerten, teilenden oder zusammenschließenden Veränderungen im Laufe von Jahrhunderten bekommen: durch Belehnungen (wie Ober- und Niederösterreich, auch Kärnten), Erbgang (Steiermark), Erbverträge (Tirol), Kauf (Vorarlberg), Aneignung von Kirchengut (Salzburg), inner- (Wien) oder außerösterreichische Vereinbarungen (Burgenland), teilweise mit Gewaltunterstützung. Es war im Mittelalter und bis zur Barockzeit üblich, dass die Herrschaftsgebiete des Adels wie Ware den Besitzer wechselten. In keinem Fall wurde die Bevölkerung in irgendwie demokratischer Weise über ihren „Heimatswillen“ zum Land befragt; auch die Abstimmungen in Südkärnten (60 Prozent stimmten „für“, allerdings für Österreich und nicht für Kärnten) und im Burgenland (die Grenzen waren schon vorher von den Siegermächten festgelegt worden) sind dabei keine Ausnahmen. Tirol und Vorarlberg sind mit den Voten ebenfalls in den 1920-er Jahren in gewissem Sinn sogar eine Art Gegenbeispiel: In beiden Ländern befürwortete eine überwältigende Mehrheit einen Anschluss an Deutschland beziehungsweise an die Schweiz. (Der Anschluss an Deutschland hätte - damals! - sicherlich auch eine enorme Zustimmung im ganzen Deutsch-Österreich bekommen). Alle diese (jetzigen) Grenzen sind in Wirklichkeit von Siegermächten gezogen worden, ohne oder gegen den Willen der Bevölkerung.

Diese „föderalistische“ Vorstellung ist hierzulande also, das ist zu betonen, in ihrer territorialen Ausprägung nicht nur historisch relativ jung - und dabei heute

schon wieder veraltet -, sondern emotional bedingt und nicht leicht sachlich begründbar. Das Gruppenbewusstsein („ich bin Familienvater, Buchhalter, Autofahrer, Fußballfan, ... Ennstaler, Österreicher, Europäer(?)“ - und eben auch „Steirer“) soll nicht kritisiert werden; es hält sich ja hoffentlich in den oben angeführten Grenzen. Wenn allerdings dieser Föderalismus als Prinzip gesehen wird, das heißt unbedingt und um jeden Preis gegen andere Gruppenzusammenschlüsse zu bevorzugen ist, so ist dies rational nicht zu argumentieren. Das „um jeden Preis“ wäre jedenfalls besonders zeit- und weltfremd: Verzichtet der Steirer - oder wer immer - auf sein billiges chinesisches Leiberl, auf sein Auto und sein Haus oder sonst auf seinen Lebensstandard, damit er Steirer bleiben kann? So sieht es nämlich aus, wenn er auf die Zwänge - und auch auf die Lebensstandardvorteile - der nationalen und internationalen, „globalen“ Wirtschaft verzichtet. Wer so denkt, steckt in seinem wirtschaftlichem Denken noch tief im Merkantilismus des 17. Jahrhunderts, bei den deutschen Kleinstaaten vor der Zeit des „Deutschen Bundes“ und bei den vielleicht 20 Mautstellen auf den Straßen zwischen Salzburg und Wien - die hässlichen Gebäude der „Linienämter“ stehen an den meisten Ausfallsstraßen Wiens heute noch.

Der fast nur emotional begründbare und von den Landes-Spitzenpolitikern gepflegte Bundesländer-Patriotismus oder -Partikularismus stößt nach „oben“, bei Befürwortern der „Nation Österreich“ und „Europäern“, und nach „unten“, bei Stadt- und Gemeindepolitikern, auf Widerstand. Der Heimatbegriff lässt sich nicht so leicht monopolisieren. Solange er aber nicht von der eigenen Bevölkerung als übertrieben, sinnleer, lächerlich oder gar peinlich abgelehnt wird, stellt er wohl kein allgemeines Problem dar. Anders wird es, wenn diese Föderalismus-Einstellung zu Forderungen nach Eigenständigkeit bezüglich Maßnahmen und Institutionen führt, die für die Bevölkerung finanzielle Belastungen mit sich bringen, mit denen sie nicht einverstanden wäre, würde sie befragt oder informiert werden. Emotionale Begründungen gegen oder besonders für Partikularismus verweisen freilich oft auch auf handfeste, persönliche Macht- und Geldinteressen; das ist bei „demokratischen“ Spitzenpolitikern oder -beamten nicht anders als zu Zeiten der aristokratischen Fürsten.

Der Föderalismus in der österreichischen Verwaltung

Es gibt aber jenseits der emotional unterfütterten Prinzipien durchaus sachlich-nüchterne Beurteilungsmaßstäbe. Der Istzustand der Struktur des österreichischen Staates, das heißt des Bundes, der Länder und aller sonstigen Gebietskörperschaften, bietet dafür sehr viele Kritikpunkte. Ob nun ein Staat mehr nach liberalen oder mehr nach etatistischen Grundsätzen aufgebaut ist: Unwiderlegbarer Maßstab für sein Funktionieren ist: Kommt seine Organisation den heutigen und absehbar künftigen Bedürfnissen der Gesamtbevölkerung oder ihres größten Teils optimal - d.h. im Kompromiss zwischen Leistung und Kosten - entgegen?

Wenn im Folgenden von der „Verwaltung“ die Rede ist, geht es im Zweifel um die Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung im engeren Sinn.

Ich selbst habe im Österreich-Konvent darauf aufmerksam gemacht, dass die Kosten der österreichischen Staatsverwaltung auf die Hälfte zu reduzieren wären, wenn man die Verwaltung zur Gänze an die Schweiz oder an Großbritannien „verpachten“ könnte! Der Aufwand für Verwaltung pro Kopf der Bevölkerung beträgt in beiden Staaten (und anderen auch) rund 50 Prozent des österreichischen. Natürlich hat der Vergleich Schwächen, etwa was die Einbeziehung der Heereskosten oder die Frage der Bedeutung von Privatschulen betrifft. Aber hier liegen ja Welten, sprich Größenordnungen von 15 bis 20 Milliarden Euro jährlich für den österreichischen Haushalt, dazwischen.

Sowohl England als auch die Schweiz sind europäische Staaten mit etwa gleich guter Staatsverwaltung, wie sie Österreich hat, einer ein großer Staat, einer ein Kleinstaat. Das Besondere aber ist: Die Schweiz ist ein extrem föderalistisches Land, Großbritannien profiliert zentralistisch. Fazit: Für die Frage der Effizienz und Kostengünstigkeit der Staatsverwaltung kommt es offenbar nicht auf „mehr oder weniger Föderalismus“ an, sondern auf die Frage, wie intelligent der Staat aufgebaut ist und arbeitet.

Dass die Verwaltung hinsichtlich ihrer Kosten und teilweise auch hinsichtlich ihrer Flexibilität vielfach nicht zufriedenstellt, ist nicht an sich Schuld des Föderalismus, also der Tatsache, dass Österreich als Bundesstaat konstruiert ist. Aber diese Struktur ist jedenfalls ein bedeutender Faktor mangelhafter Verwaltung. Die

auffälligsten Gründe für Schwächen, die mit der föderalen Struktur zu tun haben, sind:

- Der nach dem Ersten Weltkrieg neu zu bastelnde Staat wurde nicht in Hinsicht auf eine günstige Verwaltungsstruktur eingeteilt, sondern nach den praktischen (bestehende Verwaltung der alten Kronländer) und politischen (Wie kann man den Westen bei der Stange halten, wie viel Selbstständigkeit muss man von Wien aus den einzelnen Bundesländern geben?) Tageserfordernissen. So fragte man nicht, ob die übernommenen Bundesländer denn sinnvolle und genügend große Verwaltungseinheiten sind. Ergebnis: höhere Kosten. Auch kam die Verfassung 1920/1929 - Kelsen war gegen zu viel föderale Freiheit - sozusagen scheinföderalistisch zustande. Bekanntes Beispiel: Der Bundesrat fristet ein Schattendasein. Ergebnis: Doppelte Behördenstrukturen bedeuten höhere Kosten. Auch das spürbare gegenseitige Misstrauen zwischen Bund und Ländern brachte zum Beispiel viele (maria-theresianische) Berichtspflichten und Instanzenzüge hervor. Ergebnis: höhere Kosten. Föderalisten verweisen gern darauf, dass es in anderen Bundesstaaten auch kleine Teilstaaten gibt, und es existieren auch Zwergstaaten. Nur: Dass es vielfach problematische Einheiten gibt, ist kein gutes Argument für solche; und: Bevor sich etwa Liechtenstein durch die Kriegsereignisse als Vermögensparadies anbieten konnte, war es ein bettelarmes Gebiet.
- Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern in der Gesetzgebung und in der Verwaltung war von Anbeginn an kompromisstypisch vielfältig und unklar. Die weitere Entwicklung bei stetiger Vermehrung der Staatsaufgaben hat ein kaum überschaubares Dickicht (manche sagen Chaos) aus Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten mit vielen aktiven wie passiven Kompetenzkonflikten gebracht. Versuche der Bereinigung in der Verfassung sind kläglich gescheitert, im Wesentlichen an der Tendenz vor allem der Landeshauptleute, auf keinen Fall irgendwelche Kompetenzen „aufzugeben“. Im Österreich-Konvent haben die Bundesländer-Vertreter nur einem „Drei-Säulen“-Modell zugestimmt, gemäß dem neben den Säulen Bundeskompetenz und Länderkompetenz auch noch eine dritte Säule mit ge-

teilter oder gemeinsamer Kompetenz in der Gesetzgebung geschaffen werden soll.

- Die für Österreich relevanten Normen (Gesetze, Richtlinien, Verordnungen) gehen gegenwärtig zu rund 70 Prozent von den EU-Zentralen Brüssel und Straßburg aus. Die Vereinheitlichung der Normen auf internationaler Basis ist eine Notwendigkeit der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit. Dass Europa sich dem nicht verschließt, zeigt die Einführung des Euro. Abgesehen vom Bund: Die Ländergesetzgebung wird in Österreich von mehr als 600 Landtagsabgeordneten mit entsprechend vielen Mitarbeitern ausgeübt; aber was entscheiden diese tatsächlich? Ein Blick auf die Tagesordnung der Landtage (meist 1 Sitzung im Monat) zeigt: Gut 80 Prozent der Punkte sind durch EU-Normen und Bundesgesetze vorgegeben; der Rest betrifft die marginalen Länderkompetenzen, die genau so gut vom Nationalrat (vielleicht sogar länderweise unterschiedlich) wahrgenommen werden könnten.
- Als (gesamt-)österreichische Besonderheit können Beamte gegen ihren Willen praktisch nicht dort eingesetzt werden, wo sie aktuell gebraucht werden, sondern sie bleiben bis zur Pensionierung bei ihren bisherigen Aufgaben, auch wenn daran überhaupt kein Bedarf mehr ist. Ein Wechsel zwischen der „Beamtenkaste“ und der „Privatangestelltenkaste“ kommt kaum zustande, nicht einmal ein Wechsel zwischen Bundes-, Landes- und Gemeindedienst. Diese Unflexibilität in Verbindung mit dem Partikularismus führt so weit, dass Bund, Länder und Gemeinden in einem regelrechten Wettbewerb stehen, wer seinen Beamten mehr bietet: So weigern sich mehrere Bundesländer, (ungünstigere) Bestimmungen des Bundesdienstrechts für ihre Beamten zu übernehmen. Ergebnis: hohe Kosten. Vergessen wird dabei, dass die Strukturen des Dienstrechts wie überhaupt vieler Organisationseinrichtungen des Staates aus einer Zeit stammen, in denen die Bezüge des einzelnen Beamten im Verhältnis zum Gesamtbudget im Unterschied zu heute nicht ins Gewicht fielen. Der ungeheure Aufschwung des durchschnittlichen Lebensstandards in den letzten 50 Jahren kommt daher, dass in der Wirtschaft das

Verhältnis von Produktion zu Personaleinsatz explodiert ist; nichts dergleichen in der Verwaltung.

- Solange die Bundesländer (und natürlich oft auch der Bund und die Gemeinden) auf „Machterhalt“ pochen, beißt jede Verwaltungsreform, die über eine einzelne Gebietskörperschaft hinaus reicht, auf Granit. So sind Partikularisten in den Ländern daran interessiert, dass die Kompetenzaufteilung, wo der Bund (mit) im Spiel ist, kompliziert und undurchsichtig ist. Das geht so weit, dass Länder dem für das Budget für die Pflichtschullehrer zuständigen Bundesministerium Unterlagen über diese im jeweiligen Land nicht herausgeben.
- Wie die Landtage, sprich die Landesgesetzgeber, abstimmen, ist fast immer schon vorher zwischen den (Partei-)Spitzen klargelegt. Ein Knopfdruck je Partei würde alle 600 Landtagsabgeordneten ersetzen. Tatsächlich sprechen hohe Kostenersparnis, höhere Entscheidungsgeschwindigkeit und klarere Kompetenzordnung für die Konzentration der Gesetzgebung im Bund – abgesehen davon, dass wir mit der EU ohnehin eine weitere, die höchste Ebene dazubekommen haben. Es wäre kein Problem, lokale Eigenheiten so zu berücksichtigen, dass in einem Bundes(!)-Gesetz etwa steht, die Dachneigungen haben in Tirol so und so und im Burgenland anders zu sein.
- Dem gegenüber sollte die Verwaltung im engeren Sinn so nahe wie möglich beim Bürger, also dezentral in Ländern/Gemeinden, geschehen. Der Instanzenzug für Verwaltungsentscheidungen, der aus der Zeit stammt, da man am kaiserlichen Hof dem fernen, kleinen Beamten in Galizien oder Dalmatien misstraute, sollte kurz sein. Eine Ausdehnung der Entscheidungsmöglichkeit für den einzelnen Beamten mit weniger strenger Auslegung des Legalitätsprinzips wäre wegen kürzerer und billigerer Verfahren und wegen der besseren Motivation der Beamten auch unter dem Risiko zu begrüßen, dass öfter einmal Fehler passieren. Dies wäre eine Stärke des Föderalismus anstelle der jetzigen Schwäche von zu viel Oberbehörden.
- In der Schweiz besteht der „Finanzausgleich“ vernünftigerweise darin, dass die aus ihrer Struktur heraus wirtschaftlich schwächeren Kantone Zu-

schüsse von den wirtschaftlich Stärkeren bekommen. Per saldo darf das nichts kosten. Der österreichische „Finanzausgleich“ bedeutet dagegen, dass das Steueraufkommen, das fast ausschließlich der Bund kassieren muss – die Länder wollen sich gar nicht mit Steuereintreiben beschäftigen! –, auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt wird. Bei diesem jährlichen „Handel“ gibt es praktisch keine Regeln; jeder ist stolz darauf, „dem Bund“ viel herausreißen zu können; der Steuerzahler sitzt nicht dabei.

Aus einer Legion von unbefriedigenden Zuständen, die nicht einmal als Auswüchse, sondern als Normalität bei einer in über 1400 Gesetzen zersplitterten Kompetenzlage anzusehen sind, seien einige beispielhaft angesprochen:

- Österreich leistet sich aufgrund der Kompetenzaufteilung neun verschiedene Bauordnungen und sogar neun verschiedene Vorschriften über Baustoffe. Dass das eine Fülle von Arbeit für die in der Verwaltung und die in der Wirtschaft Beschäftigten bedeutet, liegt auf der Hand; schlimmer aber sind die Mehrkosten: Eine Angleichung und Vereinfachung nur der Bauordnungen würde laut einer Schätzung über 1 Milliarde Euro an Baukosten einsparen. Ist es wirklich ein „erhaltungswürdiger Wert der regionalen Identität“, ob schon bei drei oder erst bei fünf Stufen ein Stiegenländer vorgeschrieben wird?
- Österreich hat zehn umfangreiche Krankenanstaltengesetze, nämlich eines für den Bund und eines für jedes Bundesland, die fast wörtlich voneinander abgeschrieben sind – aber doch nur fast, sodass sich viele Personen mit allen beschäftigen müssen.
- Die aktuelle EU-Umwelthaftungsrichtlinie muss in Österreich in zehn Gesetze zerstückelt werden. Von den drei Kategorien Boden, Wasser und Biodiversität werden zwei in einem Bundesgesetz (Wasser und Boden) und nochmals 2 in Landesgesetzen (nochmals Boden z.B. für so genannte Landes-IPPC-Anlagen und Biodiversität) umzusetzen sein. Der Ausarbeitungs- und Abstimmungsbedarf ist groß; unterschiedliche Regelungen bei jeder einzelnen Kategorie drohen. Die Wirtschaft steht solchem teuren Partikularis-

mus verständnislos gegenüber, ebenso sehen das die EU-Zentralstellen, die nur Österreich insgesamt, also den Bund, für eine ordentliche Umsetzung haftbar machen. Dabei ist es gerade bei der Umweltproblematik grotesk, dass die Regelungen von Bundesland zu Bundesland verschieden sind, wo doch Veränderungen und Verschmutzungen sich nicht einmal an Kontinentengrenzen halten!

- Der Rechnungshof gilt als wirklich unabhängige und unparteiische Behörde. Laut Verfassung darf er Gemeinden unter 20 000 Einwohnern nicht prüfen. Es gibt jetzt die Forderung von Landeshauptleuten, dass keine Landesinstitution mehr vom Rechnungshof geprüft werden darf, sondern nur von Landeskontrollorganen. Warum wohl? Zufällig werden diese von Landesorganen bestellt.
- Seitenweise regeln Landesgesetze und -verordnungen über die Hundehaltung etwa die Länge der Leinen oder Ähnliches - in jedem Bundesland anders!
- Beim Tierschutz hat die vorige Bundesregierung die in der Sache logische Einheitlichkeit durchsetzen können; beim Jugendschutz fehlt das noch immer. Dabei ist aus vielerlei Gründen zu verhindern, dass hunderte Jugendliche in der Nacht zwischen Diskotheken etwa in Wien und Niederösterreich pendeln, nur weil die jeweiligen Öffnungszeiten für Jugendliche verschieden sind.
- Erst durch die Autokennzeichen weiß jetzt mancher Staatsbürger, dass es einige Städte gibt, die gleichzeitig Bezirksstädte sind, etwa Bruck/Mur, und andere, die das auch sind, aber zugleich ein eigenes Statut haben wie z.B. Villach; es gibt aber auch Statutarstädte ohne eigenen Bezirk wie z.B. Rust. Mit anderen Worten: doppelte Verwaltung für Städte und für ihre Umgebung. Warum das so ist, sagt die Geschichte: Bürger in manchen Städten erreichten eine gewisse Unabhängigkeit vom Landesfürsten. Das war vor etwa 400 Jahren so - so lang ist es her, dass das sinnvoll war. Aber die Besonderheit geht noch weiter: Manche Statutarstädte unterliegen in manchen Verwaltungsfällen einer gewissen Kontrolle durch eine höhere Instanz des Landes, bei anderen ist die Oberinstanz der Gemeinderat (Stadtrat). Darüber stol-

pern auch Fachleute; Ergebnis: Der Bürger versäumt Fristen und damit sein Recht.

- Föderalisten halten teurer und unsachlicher Unterschiedlichkeit länderspezifischer Regelungen entgegen, dass es dazu die Landeshauptleutenkonferenz gebe, die solche Unterschiedlichkeiten koordinieren kann. Frage: Wäre es nicht viel billiger und klarer, gleich auf die Kompetenzerstückerung zu verzichten? - abgesehen davon, dass die Institution der Landeshauptleutenkonferenz gar nicht verfassungsmäßig vorgesehen ist.

Föderalismus und demokratische Wünsche

Die moderne Repräsentativdemokratie hat sich vom Ideal, dass jeder Bürger irgendwie mitentscheidet, längst entfernt. Das geht auch im Hinblick auf die Bevölkerungsexplosion und die großräumige Wirtschaftsstruktur nicht anders. Das kleine Relikt der häufigen Referenden in der Schweiz hat auch oft den Schönheitsfehler geringer Wahlbeteiligung. Sicherlich könnte sich der einzelne Bürger mit Entscheidungen auf Gemeinde- oder auch noch auf Länderebene besser identifizieren als mit Bundes- oder Europawahlen. Das Gemeinwesen kann heute aber nur funktionieren, wenn gemeinsame Entscheidungen im allgemeinen Interesse fallen - wo immer die Grenze für „gemeinsam“ und „allgemein“ gezogen wird. Sicher widerspricht es diesem Interesse, wenn ein Bundesland - bei absolut demokratischer Entscheidung - gegen ein anderes steht. Wer soll über den Bau des Koralmtunnels oder einer neuen Landebahnlinie entscheiden? Die Mehrheit der Bevölkerung der umliegenden Gemeinden? Des Bezirks? Des Bundeslandes? Oder des ganzen Staates? Vielleicht die EU? Eine, wenn auch nicht ganz befriedigende, Richtschnur ist: Der, der zahlt, und das ist am ehesten der Steuerzahler im Bund. Am allerwenigsten demokratisch ist sicherlich, wenn sich eine Handvoll Protestierer vor einen Bagger setzt. Das Beispiel zeigt, wie theoretisch heutzutage die Forderung nach „direkter Demokratie“ ist.

Dass das demokratische Argument pro Föderalismus sehr schwach ist, zeigt übrigens der uns selbstverständlich gewordene Sachverhalt, dass die Entscheidungen auch in den Ländern nach Parteiinteressen und nicht primär nach Landesinteressen erfolgen. Wann

hat selbst der Bundesrat jemals parteiübergreifend für föderalistische Interessen gegen den Nationalrat gestimmt? Er hat nur gegen den Nationalrat gestimmt, wenn seine Parteizusammensetzung zum Nationalrat gegensätzlich war. Entscheidungen auch für Landesgesetze erfolgen nur in den Parteizentralen! Demokratie? Ja, aber wir haben sie nur als Parteiendemokratie.

Was erwartet der Staatsbürger von der Verwaltung? Er will sein Anliegen – und wer bräuchte nie die Verwaltung?! – gerecht, rasch und kostengünstig, dabei in höflicher Form und an für ihn leicht erreichbarer Stelle behandelt wissen. Es ist ihm herzlich egal, ob der Beamte einer Bundes-, Landes-, Bezirks- oder Gemeindebehörde angehört – geschweige denn, dass er wüsste, welche Angelegenheit in wessen Kompetenz fällt. Basta! Umfrageergebnisse, wonach die Bürger mehr Sympathie zu Gemeinde- oder Landesbeamten haben als zu Bundesbeamten, sind damit als wertlos zu beurteilen.

Zusammenfassung

Die Betonung einer territorialen Gruppenidee ist nach den Erfahrungen mit dem Patriotismus/Chauvinismus

mit Vorsicht zu sehen. Bezieht man „Föderalismus“ in Österreich auf die jetzige Bundesländerstruktur, so ist zu beachten, dass diese historisch gesehen relativ spät gewachsen und kein Produkt demokratischer Entscheidungen ist. Die Bedeutung eines föderalistischen Bewusstseins ist in der Bevölkerung – zweifellos landschaftlich verschieden – aus praktischen Gründen der heutigen wirtschaftlichen und beruflichen Entwicklung längst im Abnehmen. Dieses Bewusstsein wird von Landespolitikern aus Machtinteressen gepflegt und hauptsächlich emotional begründet. Eine Begründung im Hinblick auf eine effektivere Verwaltung erschiene möglich, fehlt aber. Dabei ist gerade in Österreich die gehandhabte föderalistische Struktur im Sinne guter Verwaltung kontraproduktiv; besonders die vielfach verwirrende Kompetenzsituation widerspricht heutigen internationalen Standorterfordernissen, eine Bereinerung wird aber von Landespolitikern blockiert. Gleichzeitig ist die öffentliche Verwaltung in Österreich insgesamt im internationalen Vergleich schwerfällig und sehr teuer.

RUSSLANDS „ENERGIEAUSSENPOLITIK“ UND DER SÜDKAVKASUS

Geopolitik, „frozen conflicts“ und europäische Abhängigkeiten

1. Export von Energieträgern als Instrument russischer Geopolitik

In den neunziger Jahren war in Russland ganz allgemein betont worden, dass man auf keinen Fall zu einem „Rohstoff-Anhängsel des Westens“ herabsinken wolle. Dann aber – und v.a. in der zweiten Amtszeit von Präsident Wladimir Putin (also seit 2004) – begann man, aus der Not eine Tugend zu machen.¹ Die neuen Groß- und Weltmachtansprüche Russlands sollen sich nach dem Willen der Führung in Moskau weniger auf demonstrative Hinweise auf das nach wie vor ansehnliche Militärpotenzial gründen (obwohl auch die Rüstungsausgaben im Vergleich der Industrieländer sehr hoch sind) denn auf das – inoffizielle – Konzept einer „Energiegroßmacht“: Russland will so viele Länder wie möglich in- und außerhalb der GUS zu den Kunden seiner Erdöl- und Erdgasindustrie machen, die Pipelinesysteme anderer GUS-Republiken (und konkret der Ukraine und Weißrusslands) kontrollieren, sich in viele Energieversorgungsunternehmen in- und außerhalb der GUS einkaufen und auch die Lieferkette bis zu den Endverbrauchern kontrollieren.² Zudem sollen andere rohstoffreiche GUS-Republiken wie Aserbaidschan, Turkmenien, Kasachstan und Usbekistan ihre Energieträger

nach Moskauer Vorstellungen nur über Pipelines exportieren, die über russisches Territorium verlaufen. Das bringt Transitgebühren ein und macht Liefer- wie Abnehmerländer vom Kreml abhängig, da dieser die Pipelines im Bedarfsfall leicht unterbrechen könnte. Alle diese Maßnahmen sollen möglichst viele Länder an russische Energieversorger anbinden, was sich bei entsprechenden Rahmenbedingungen auch in politische Abhängigkeiten umsetzen ließe.³

Vor diesem Hintergrund sind die anhaltenden Versicherungen verschiedener russischer und westlicher Politiker und Beobachter, dass Russland ein „extrem verlässlicher Partner“ sei, kaum noch nachvollziehbar. Moskau macht nämlich offenkundig längst nicht mehr nur mit den Preisen für Erdgas und Erdöl Politik, sondern mit den Lieferungen dieser Energieträger als solche. Das betrifft bisher in erster Linie die GUS: Russland verwendet sein Gas als politisches Instrument gegen – aus verschiedenen Gründen – politisch „unbotmäßige“ Staaten wie die Ukraine, Moldova, Georgien und Belarus. Wladimir Milow, der u.a. aus seiner Zeit als stellvertretender Energieminister Russlands (Mai bis Oktober 2002) die Energiepolitik seines Landes gut kennt, warnte den Westen vor einer russischen Nutzung ener-

¹ Vgl. Lilia Schewzowa: Putins Vermächtnis. Wie die russische Elite die Modernisierung des Landes blockiert. In: Internationale Politik, 7/2006, S. 38–46, hier S. 41.

² Das ermöglicht etwa ein am 28.9.2006 abgeschlossener Vertrag zwischen mehreren Firmen, darunter der OMV und Gazexport Ltd. (einer 100%igen Gazprom-Tochter), der die Gasimporte nach Österreich bis 2027 regelt: Gazprom beliefert ab 2007 erstmals über seine Wiener Tochter GWH die Landesversorger Kärnten und Steiermark direkt mit Gas (Die Presse, 16.10.2006, S. 1). Eine bekannte Moskauer Zeitung kommentierte, dass Wien für Gazprom maximal komfortable Bedingungen auf seinem inneren Markt „geschaffen und ihm gegenüber Loyalität“ bewiesen habe (Nezavisimaja gazeta, 2.10.2006, S. 4).

³ Als die Ukraine gegen Ende 2005 eine Erhöhung des Preises für russisches Erdgas um fast das Fünffache (eine Strafe „für die Orange Revolution“ im Herbst 2004, die Viktor Juschtschenko zum Präsidenten aufsteigen ließ, warum der prorussische Kandidat Viktor Janukowitsch nicht zum Zug kam) nicht hinnehmen wollte, stellte ihr Moskau Anfang 2006 für kurze Zeit das Gas ab. Ende 2006/Anfang 2007 kam es zu einer – ganz anders motivierten – Krise um den Erdgaspreis zwischen Gazprom und Belarus, dessen autoritär regierender Präsident Alexander Lukaschenko die von Moskau verlangte Preiserhöhung von 47 auf 200 Dollar für 1000 Kubikmeter Gas nicht akzeptieren wollte. Im Jänner 2007 war die über Belarus führende Pipeline „Družba“ („Freundschaft“), die russisches Erdöl nach Polen und Deutschland transportiert, für kurze Zeit unterbrochen.

geopolitischer Abhängigkeiten „auch zu politischen Zwecken“. ⁴ Eine Studie der NATO kam im Herbst 2006 zu dem Schluss, dass „Russia was seeking to use energy policy to pursue political ends, particularly in dealings with neighbours such as Georgia and Ukraine“. ⁵ Ein unmittelbarer Beitrag des Nordatlantikpakts zur Lösung oder Entschärfung des Problems ist allerdings nicht zu sehen, und auch die Möglichkeiten der EU sind vorerst begrenzt.

In Brüssel und in den EU-Mitgliedstaaten setzte anlässlich der russisch-ukrainischen Gaskontroverse 2005/06 eine Debatte um die künftige Versorgung mit Energieträgern ein, die jedoch nicht zu rasch implementierbaren Entscheidungen über eine spürbare Verringerung der Abhängigkeit von Zulieferungen aus der GUS (und anderen akuten oder potenziellen Krisengebieten in Afrika und im Nahen Osten) führen dürfte. Dennoch warnten russische Spitzenfunktionäre (von Putin abwärts) Brüssel unverzüglich sowohl vor Alternativen zu russischen Versorgern wie auch vor der Errichtung von angeblichen oder tatsächlichen Hindernissen für russische Unternehmen bei ihrer Expansion auf europäischen Märkten, die dazu führen könne, dass man sich auf ostasiatische Märkte hin orientiert.

Nicht nur der ehemalige deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder, sondern auch viele andere einflussreiche Stimmen in Westeuropa wandten sich selbst noch gegen vorsichtige Kritik nicht nur der europäischen Politik, sondern auch der Medien an der zunehmend autoritären Politik Putins oder an seinem Krieg in Tschetschenien (mit Zehntausenden Toten und Hunderttausenden Flüchtlingen), weil das angesichts der unverzichtbaren Lieferungen russischer Energieträger kontraproduktiv sei. Gleichzeitig wird – mitunter von den gleichen Stimmen – eine „einseitige Abhängigkeit“ der EU von Russland bestritten und eine „gegenseitige Abhängigkeit“ behauptet, da Moskau auf die Einnahmen aus dem Export in die EU angewiesen sei und Öl-

und Gasströme angesichts des Fehlens ausreichender Pipelinekapazitäten nicht einfach in kurzer Zeit z.B. nach China umgeleitet werden könnten. Letzteres ist zwar unbestreitbar, doch bleibt dann offen, warum das Selbstbewusstsein der Kreml-Führung mit den Gaspreisen stetig zu steigen scheint, während die Staats- und Regierungschefs der EU – auch und gerade bei Gipfeltreffen mit Putin – unentschlossen oder sogar eingeschüchtert, jedenfalls aber uneinig wirken. Die in manchen Außenministerien der EU angestrebte „Annäherung durch Verflechtung“ mit Russland auch und gerade im Energiebereich impliziert eine Logik, die von der Denk- und Handlungsweise der gegenwärtigen russischen Elite weit entfernt ist und zudem die Frage ignoriert, wie erstrebenswert grundsätzlich die „Verflechtung“ einer Gemeinschaft von demokratischen Staaten (wie es die EU zu sein beansprucht) mit einem von einem zunehmend autoritären und national-konservativen Regime regierten Land wie Russland ist, dessen Wirtschaft zudem „in den internationalen Ranglisten als eine der korruptesten der Welt geführt wird“.⁶

In seiner 2003 verabschiedeten Energie-Strategie lässt Russland keinen Zweifel an der Absicht, Energie für sicherheitspolitische Zwecke nutzbar zu machen.⁷ Das Dokument bezeichnet den „Energie-Faktor“ als eines der „Basiselemente der russischen Diplomatie“. Zu deren Grundaufgaben gehören die „außenpolitische Sicherstellung der Realisierung der Energie-Strategie“ und eine „Unterstützung der Interessen der russischen Treibstoff- und Energiegesellschaften im Ausland“. Weiters zählt das Dokument die „Sicherung der politischen Interessen Russlands in der Welt“ durch Einsatz der Ölkonzerne und die „Sicherung der politischen Interessen Russlands in Europa und in den angrenzenden Staaten sowie in der Region Asien/Stiller Ozean“ im Gasbereich zu den „strategischen Zielen“.⁸

Diese wiederum sind offenbar auch und gerade geopolitisch motiviert. So sah Außenminister Sergej Lawrow

⁴ Interview in Focus, 34/2006, S. 144.

⁵ Daniel Dombey, Neil Buckley, Carola Hoyos: Nato fears Russian plans for 'gas Opec'. Financial Times, 13.11.2006. Online-Dokument: <<http://www.ft.com/cms/s/af125540-7358-11db-9bac-0000779e2340.html>> (abgerufen 14.11.2006).

⁶ Der Spiegel, 41/2006, S. 25.

⁷ Jan Leijonhielm, Robert L. Larsson: Russia's Strategic Commodities: Energy and Metals as Security Levers. Swedish Defence Research Agency. Stockholm, November 2004, S. 11.

⁸ Energetičeskaja strategija Rossii na period do 2020 goda. Utvrđždena rasporjaženiem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 28 avgustja 2003. Online-Dokument: <<http://www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1/print>> (abgerufen 19.1.2007).

einen Konnex zwischen Russlands Energiepolitik und der Herstellung einer „vielpoligen Welt“: „Die Entstehung neuer globaler Einfluss- und Wachstumszentren, eine gleichmäßigere Verteilung von Ressourcen für Entwicklung und Kontrolle über Umweltreichtümer legt die materielle Grundlage für eine multipolare Weltordnung“.¹⁰ Eine Publikation der Diplomatischen Akademie des russischen Außenministeriums nannte die Ölkonzerne „eine zusätzliche Waffe der Geopolitik“ Russlands,¹¹ und in den Worten der besten Wirtschafts-Tageszeitung Russlands betrachtet der Kreml Gas als „strategisches Gut und geopolitische Ressource“, die in vielerlei Hinsicht den Platz des Landes in der heutigen Welt bestimme.¹² Daher kommt dem Gasmonopolisten Gazprom, einem der größten Energieversorger der Welt, bei der „neuen Energieaußenpolitik“¹³ Russlands auch jenseits der Grenzen der früheren UdSSR eine zentrale Bedeutung zu. In der russischen Presse wird die außenpolitische Bedeutung von Gazprom, das 25 Prozent der weltweiten Erdgasreserven kontrolliert und 94 Prozent des russischen Gases – das sind 16 Prozent des globalen Outputs – produziert, mitunter mit den Kernwaffen Russlands verglichen.¹⁴ Manche mit den Verhältnissen in Russland vertraute westliche Beobachter kamen zu dem Schluss, dass das oberste Unternehmensziel von Gazprom „nicht Profit, sondern

politische Schlagkraft“ sei.¹⁵ Die Geschäftspolitik des Konzerns entwickelt sich denn auch in enger Abstimmung mit der Präsidialadministration Putins.¹⁶ Hohe Preise für Öl- und Gas kommen nicht nur dem russischen Staatsbudget, das sich einnahmenseitig zu 70 Prozent auf den Export dieser beiden Energieträger stützt¹⁷, zugute, sondern auch jenen dem Kreml nahe stehenden Geschäftsleuten, die sie fördern und absetzen. Der bekannte russische außen- und sicherheitspolitische Kommentator Andrej Piontkowskij meinte, dass Russland de facto von einem Kreis aus zehn bis 15 Personen regiert werde, die persönliche Interessen im Ölgeschäft hätten und daher an möglichst hohen Ölpreisen interessiert seien.¹⁸ Selbst die stets betont zurückhaltend formulierende BBC (und konkret der Chefredakteur des Moskauer Büros ihres Russian Service) schrieb Moskau Interesse an – hohe Öl- und Gaspreise wahrscheinlicher machender – Instabilität im Nahen Osten zu.¹⁹ Möglicherweise damit im Zusammenhang steht die Beobachtung einer bekannten Fachzeitschrift, wonach sich die russischen Waffenexporte auf rohstoffreiche Regionen in Afrika und im Mittleren Osten konzentrieren.²⁰ Russland war bzw. ist denn auch einer der wichtigsten Waffenlieferanten des Sudan, von Saddam Husseins Irak, Syriens und des Iran.

⁹ Dieses Konzept hatte der damalige russische Außenminister Jewgenij Primakow 1996 eingeführt. Es postuliert zumindest sechs weltpolitische „Pole“, nämlich Russland, die EU, die USA, China, Indien und Japan (doch dezidiert nicht die NATO), und es ist explizit gegen eine „einpolige Welt“ gerichtet, die die USA nach vorherrschender russischer Überzeugung anstreben. Offenkundig handelt es sich hier um einen Versuch, das wirtschaftlich schwache Russland in einen „Kreis gleichberechtigter Großmächte“ zu reklamieren. Das Konzept der „vielpoligen Welt“ lässt sich als russischer Versuch interpretieren, der offenkundigen Asymmetrie gegenüber den in den Bereichen Wirtschaft und konventionelle Streitkräfte überlegenen USA ideologisch zu kontern.

¹⁰ Sergej Lavrov: Vnešnepolitičeskaja samostojatel'nost' Rossii – bezuslovnyj imperativ. Moskovskie novosti, 1/2007, 19.1.2007. Online-Dokument: <<http://www.mn.ru/issue.php?2007-1-56>> (abgerufen 19.1.2007).

¹¹ V. N. Matjaš: Rossija – SŠA: Neft' i geopolitika (Politologičeskij analiz). Diplomičeskaja Akademija MID Rossii / Institut aktual'nych meždunarodnych problem. Moskva 2004, S. 111.

¹² Osnovnoj tovar geopolitiki. Kommersant', 22.11.2006, S. 8.

¹³ Rainer Lindner: Blockaden der „Freundschaft“. SWP-Aktuell 3, Januar 2007, S. 1.

¹⁴ Andrej Savickij: Kogda lopnet puzыр'. Nezavisimaja gazeta, 3.2.2003.

Online-Dokument: <http://www.ng.ru/economics/2003-02-03/1_gazprom.html> (abgerufen 31.1.2007).

¹⁵ Boris Reitschuster: Putins Demokratie. Wie der Kreml den Westen das Fürchten lehrt. Berlin 2006, S. 262.

¹⁶ Äußerer Ausdruck dieses Umstandes ist etwa, dass Vizepremier Dmitrij Medwedjew, einer der „Kronprinzen“ Putins und 2003–2005 Chef von dessen Präsidialadministration, hohe Funktionen im Rat der Direktoren von Gazprom bekleidet: 2000–2001 Vorsitzender, 2001–2002 stellvertretender Vorsitzender und seit Juni 2002 wieder Vorsitzender.

¹⁷ Matjaš, a.a.O., S. 114.

¹⁸ Andrej Piontkowskij: Čuma na oba naši doma, Grani.ru, 31.8.2006. Online-Dokument: <www.grani.ru/politics/world/p.110722.html> (abgerufen 7.9.2006).

¹⁹ Konstantin Eggert: Vozvraščenie ili turpoezdka? BBC Russian.com, 4.8.2006.

Online-Dokument: <http://news.bbc.co.uk/1/go/pr/1/-/hi/russian/russia/newsid_5244000/5244282.stm> (abgerufen 22.1.2007).

²⁰ Alex Vatanka, Richard Weitz: Russian roulette. Moscow seeks influence through arms exports. Janes' Intelligence Weekly, 1/2007, S. 37–41.

2. „Frozen conflicts“ im Südkaukasus

Die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit für die südkaukasische Region ist generell beschränkt. Das bedeutet allerdings nicht, dass den dortigen Vorgängen keine überregionale Relevanz zukommt. Der ethnisch und religiös sehr inhomogene Südkaukasus ist einerseits selbst Schauplatz mehrerer Krisen, andererseits liegt er in der Nähe mehrerer Konfliktherde (Tschechien, Kurdengebiete der Osttürkei, Irak). Der Südkaukasus ist eine Art „Schanier“ zwischen Europa und Asien, Orient und Okzident. Hier überschneiden sich auch die Interessenzonen mehrerer Großmächte, was sich nicht zuletzt aus der Rolle der Region als Transportkorridor v.a. für Energieträger erklärt.

2.1. Drei separatistische Staatsgebilde in zwei Ländern

Ohne die militärische Unterstützung Moskaus hätten sich Südossetien und Abchasien (Georgien), aber auch Berg-Karabach (Aserbaidschan) kaum von ihrer jeweiligen Zentralregierung losreißen können. In allen drei Fällen lieferte Moskau nachweislich Waffen. In Abchasien intervenierte die russische Armee 1992/93 offen – zusammen mit nordkaukasischen „Freiwilligen“, darunter eine tschetschenische Abordnung mit Schamil Basajew an der Spitze.²¹ Seit einem Waffenstillstand in den Kämpfen um Berg-Karabach 1994 kontrollieren die Armenier 13,6 Prozent des Territoriums Aserbaidschans.

Langjährige Verhandlungen zwischen den jeweiligen Konfliktparteien blieben ohne jede greifbare Fortschritte, da sich einander ausschließende Ansprüche gegenüberstehen: Während die Zentralregierungen in Tbilisi und Baku auf die territoriale Integrität Georgiens bzw. Aserbaidschans verweisen, bestehen Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach auf ihrer „Unabhängigkeit“ (oder dem Anschluss an Russland bzw. Armenien). Die drei Staatsgebilde mit nur jeweils einigen Zehntausend Einwohnern verfügen über eigene Präsidenten, Parlamente sowie Regierungen mit eigenen Ministerien für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung. Auch wirtschaftlich verbindet sie mit den Republiken, deren Teil sie völkerrechtlich sind, wenig

bis nichts. So ist in Abchasien und Südossetien der russische Rubel die Währung, in Karabach gilt der armenische Dram.

In Armenien und Russland, aber auch in diversen westlichen Quellen wird immer wieder die Befürchtung formuliert, dass Aserbaidschan Einnahmen aus dem Erdölgeschäft zur Aufrüstung seiner Armee nutzen könnte, um dann mit einer gewaltsamen Lösung des Karabach-Problems zumindest zu drohen. Das übersieht allerdings, dass im Falle eines – sich derzeit nicht abzeichnenden – neuen Waffenganges um Karabach die Armenier mit ihren aus Russland und China stammenden ballistischen Raketen Erdölfelder sowie Objekte der Infrastruktur für Verarbeitung und Abtransport des Erdöls in Aserbaidschan beschießen könnten. Natürlich würden im Kriegsfall westliche Konzerne ihre Mittel aus der aserbaidschanischen Ölindustrie sofort abziehen. Das weiß man in Baku sehr gut, und damit wird die „Unabhängigkeit“ Karabachs mit jedem Dollar, den westliche Firmen in Aserbaidschan investieren, sicherer.

2.2. Russische Militärstützpunkte

Moskau hatte sich am OSZE-Gipfel in Istanbul 1999 verpflichtet, seine Militärbasen in Gudauta (Abchasien) und Vaziani (bei Tbilisi) bis 1. Juli 2001 aufzulösen. Während Vaziani zeitgerecht an die Georgier übergeben wurde, lässt der völlige Abzug aus Gudauta nach wie vor auf sich warten. Georgien möchte dort Inspektionen durchführen, aber das lässt die separatistische Führung Abchasiens naturgemäß nicht zu. Moskau wollte sich über viele Jahre hinweg nicht zur Auflösung seiner beiden anderen georgischen Stützpunkte in Batumi und Achalkalaki drängen lassen. Es nannte seine Truppen im Südkaukasus einen „Faktor der Stabilität“ und sah auch deswegen keinen Grund für einen Abschied, weil es befürchtete, dass die NATO nachrücken oder Georgien ohne russische Stützpunkte leichter der Allianz beitreten könnte. Dann einigten sich Tbilisi und Moskau Mitte 2005 doch auf eine Auflösung der beiden Basen bis 2008.

In Armenien verfügt Moskau über die 102. Basis in Gjumri sowie über Kampfflugzeuge in Jerewan. Russ-

²¹ An seiner Biographie zeigt sich eine der Widersprüchlichkeiten der russischen Kaukasuspolitik: Solange Basajew auf der Seite der separatistischen, doch prorussischen Abchasen stand, gab es aus Moskauer Sicht kein Problem; erst durch seinen Kampf für ein unabhängiges Tschetschenien seit 1994 mutierte er zum steckbrieflich gesuchten Terroristen. Im Juli 2006 kam er unter ungeklärten Umständen ums Leben.

land verlegt bereits seit geraumer Zeit Militär von Georgien nach Armenien, was Aserbaidschan – wenngleich ohne es verhindern zu können – unter Hinweis auf den ungelösten Karabach-Konflikt kritisiert. Aus Aserbaidschan ist das Gros der russischen Streitkräfte schon 1993 abgezogen. Heute existiert nur noch die Anlage „Darjal“ (bei Gabala), ein Teil des russischen Frühwarnsystems vor Raketenangriffen.

2.3. „Friedensmissionen“ ohne UNO-Mandat

Tbilisi wollte zeitweise eine Änderung des Mandats der seit Juni 1994 in der georgisch-abchasischen Konfliktzone am Inguri-Fluss präsenten russischen Friedenstruppen, sodass diese die Rückkehr der georgischen Flüchtlinge nach Abchasien begleiten könnten. Russland und natürlich Abchasien haben das immer ebenso kategorisch abgelehnt wie einen Austausch des russischen Kontingents durch türkische, ukrainische oder andere Friedenssoldaten. Russland will sich die Kontrolle über die „Friedensmission“ offenkundig nicht aus der Hand nehmen lassen und argumentiert auch, dass ohne diese der georgisch-abchasische Krieg wieder aufflammen würde. Diese Sorge um den Frieden wirkt allerdings wenig überzeugend, denn Moskau führt in Tschetschenien selbst Krieg. Der eigentliche Grund, warum Russland unbedingt am Inguri bleiben möchte, ist klar geopolitischer Natur: Seine Friedenstruppen wirken de facto als „Grenztruppen“ des „unabhängigen“ Abchasien. Solange sie vor Ort sind, ist die Wiederherstellung der georgischen Jurisdiktion über Abchasien praktisch ausgeschlossen. Zudem kann Moskau als „Schiedsrichter“ zwischen Tbilisi und Abchasien agieren. Ein Mandat der UNO besitzen die russischen Truppen am Inguri nicht; Moskau hält das GUS-Mandat für ausreichend.

Die trilaterale Friedenstruppe in Südossetien hat nicht einmal ein solches. Sie beruht lediglich auf einer 1992 getroffenen georgisch-russischen Abmachung. Die von einem russischen General kommandierte Einheit besitzt russische, georgische und ossetische Kontingente. Das konterkariert allerdings einen der wichtigsten Grundsätze der UNO (die Moskau sonst gestärkt sehen möchte) für Peacekeeping-Missionen, nämlich den grundsätzlichen Ausschluss von Soldaten der (ehemaligen) Kombattanten.

3. Der Südkaukasus als Transportkorridor für Energieträger

3.1. Ausgewählte Erdölpipelines

Die Pipeline Baku-Tbilisi-Ceyhan

Russland hatte den 2002 eingeleiteten Bau der 1760 Kilometer langen Pipeline Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) politisch sowie propagandistisch energisch bekämpft und verlangt, das in Aserbaidschan geförderte Erdöl per existierender Pipeline zu seinem Schwarzmeerhafen Noworossijsk zu leiten, um es von dort auf westliche Märkte zu verschiffen. Moskau hätte als Alternative zu BTC unter dem Vorbehalt, dass vorher „alle russischen Pipelines ausgelastet sein“ müssten, auch eine Route durch den Iran unterstützt.²²

Am 4. Juni 2006 verließ der erste Tanker den türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan, im Folgemonat fanden dort die offiziellen Feierlichkeiten zur Einweihung der BTC statt. Diese zweitlängste Erdölpipeline der Welt spart zwar – wie von den USA angestrebt – Russland und den Iran aus, verläuft aber in der Nähe Berg-Karabachs und der von ethnischen Armeniern besiedelten Gebiete Südgeorgiens sowie durch die politisch labilen osttürkischen Kurdengebiete. Daher ist der Schutz der Pipeline eine wichtige Aufgabe für die an ihr interessierten Staaten. Georgien und Aserbaidschan haben dazu bereits eigene Sicherungskräfte aufgestellt. Allerdings geben die Armenier schon zu verstehen, dass die BTC im Falle eines neuerlichen Krieges um Berg-Karabach ein Angriffsziel wäre. Daher trägt die Pipeline auch zu einer Zementierung des Status quo um Karabach – und damit dessen De-facto-Unabhängigkeit – bei. Das wiederum ist für Armenien und seinen Verbündeten Russland sehr vorteilhaft, sodass beide von der BTC indirekt, aber deutlich profitieren. In Baku ist man sich auch des Umstandes bewusst, dass der Iran die Pipeline im Falle eines US-Militärschlages gegen seine Atomanlagen beschießen könnte.

Wege zur Einspeisung kasachischen Öls in die Pipeline Baku-Tbilisi-Ceyhan

Bisher kontrolliert Moskau die Gas- und Ölexporte aus Kasachstan, Usbekistan und Turkmenien, die es mit Aufschlag reexportieren kann. Eine ca. 700 Kilometer

²² So der russische Botschafter im Iran, Alexander Marjasow; zitiert nach Lutz Klevevan: Der Kampf um das heilige Feuer. Wettlauf der Weltmächte am Kaspischen Meer. Berlin 2002, S. 181.

lange transkaspische Pipeline zwischen Kasachstan und Aserbaidschan böte erstmals die Möglichkeit der Anbindung der zentralasiatischen ehemaligen Sowjetrepubliken – und konkret des im Jahr 2000 entdeckten kasachischen Offshore-Feldes Kaschagan, von wo ab etwa 2010 Erdöl geliefert werden könnte – an ein Russland umgehendes Pipelinenetz. Moskau widersetzt sich aber naturgemäß einem solchen – von der EU und konkret ihrem Energiekommissar Andris Piebalgs unterstützten – Unterfangen.

Die BTC mit einer Kapazität von 50 Mio. Tonnen im Jahr ist angesichts des unzureichenden Umfangs der Reserven Aserbaidschans vermutlich erst mit zusätzlichem Öl aus Kasachstan rentabel. Am 19. Juni 2006 unterzeichneten die Präsidenten Aserbaidschans und Kasachstans, Ilcham Alijew und Nursultan Nasarbajew, eine Vereinbarung über die Anbindung Kasachstans an die BTC. Die Art und Weise, in der das geschehen soll, ließ das Dokument allerdings offen.²³ Am 24. Jänner 2007 unterfertigten Kasachstans nationale Öl- und Gasgesellschaft KazMunayGaz und zwei internationale Konsortien (TengizChevroil und KCO) ein Memorandum of Understanding über ein mit Tankschiffen zu betreibendes transkaspisches Erdöltransportsystem zwischen Kuryk (Kasachstan) und Baku (Aserbaidschan). Es soll ca. 3 Mrd. Dollar kosten, 2010/11 den Betrieb aufnehmen und zunächst eine Kapazität von 25 Mio. Tonnen pro Jahr aufweisen, die schließlich auf 38 Mio. aufzustocken wäre.²⁴

3.2. Ausgewählte Erdgaspipelines

Die Südkaukasische Gaspipeline (Baku–Tbilisi–Erzurum)

Diese 692 Kilometer lange Pipeline verläuft vom 1999 entdeckten riesigen Offshore-Gasfeld Shah Deniz (Aserbaidschan) über Georgien nach Erzurum, wo sie in das türkische Netz mündet. Im Dezember 2006 begann die kommerzielle Nutzung der Pipeline, doch traten in Shah Deniz immer wieder technische Schwierigkeiten

auf, die die Produktion unterbrachen und Reparaturen notwendig machten.²⁵ Jedenfalls soll die Südkaukasische Gaspipeline in der Endausbauphase 16 Mrd. Kubikmeter Gas pro Jahr befördern. Das erste Ziel dieses unter der Leitung von BP (Großbritannien) und Statoil (Norwegen) durchgeführten Projekts ist die Versorgung der Türkei und Georgiens, das als Transitland besonders günstige Bezugsbedingungen für Gas beanspruchen kann. Über eine allfällige transkaspische Gaspipeline (siehe unten) würde sie auch Gas aus Kasachstan und Turkmenien aufnehmen. In weiterer Perspektive könnte die Südkaukasische Gaspipeline über die Nabucco-Pipeline (siehe unten) sowie die Pipelines Türkei–Griechenland (im Bau) und Griechenland–Italien (Baubeginn 2008) Europa mit Erdgas aus dem Kaspischen Raum versorgen.

Das Projekt „Nabucco“

Der Bau der 3300 Kilometer langen und 4,6 Mrd. Euro teuren sogenannten Nabucco-Pipeline könnte 2008 beginnen und um 2011 abgeschlossen sein. Federführend ist die österreichische OMV, weitere Projektteilnehmer sind die ungarische Energie- und Gastransportgesellschaft MOL, die rumänische Transgaz, Bulgargas und die staatliche türkische Energie-Transportgesellschaft Botas. Nabucco würde nahe Erzurum mit der Südkaukasischen Gaspipeline und einer 2001 fertig gestellten, 2577 Kilometer langen Pipeline zwischen Tabriz (Iran) und Ankara verbunden. Nabucco würde es erlauben, Erdgas von Produzenten im Kaspischen Raum (Shah Deniz)²⁶ sowie im Nahen und Mittleren Osten nach Mitteleuropa zu bringen und alle Länder entlang der Pipeline zu versorgen. Ihr Endpunkt läge beim zentralen Erdgas-Verteilerzentrum der OMV in Baumgarten an der March. Die Pipeline hätte ab etwa 2020 eine Kapazität von 30 Mrd. Kubikmeter im Jahr.

Russland leistet – trotz (oder wegen) der Unterstützung der EU für Nabucco – bereits spürbaren Widerstand ge-

²³ Vladimir Socor: Oil Tanker Shipments – The Short-Term Default for Trans-Caspian Oil. Eurasia Daily Monitor – The Jamestown Foundation, 21.6.2006, Vol. 3, No. 120.

²⁴ Vladimir Socor: Western Majors Sign Agreement of Intent on Trans-Caspian Oil Transport System. Eurasia Daily Monitor – The Jamestown Foundation, 25.1.2007, Vol. 4, Issue 18.

²⁵ Vgl. Shah Deniz Field indefinitely suspended again, Azeri-Press Agentliyi, 23.1.2007. Online-Dokument: <<http://en.apa.az/news.php?id=19625>> (abgerufen 2.2.2007).

²⁶ Im Jänner 2007 empfing Rowanag Abdullajew, Chef der staatlichen Erdölgesellschaft Aserbaidschans (SOCAR), OMV-Chef Wolfgang Ruttensstorfer. Dieser erklärte bei dieser Gelegenheit, dass „Azerbaijan can act as both a supplier and a transit player to the Nabucco gas pipeline. Delivery of Azeri gas to Europe is the priority for Nabucco project“ [Wolfgang Ruttensstorfer: Delivery of Azeri gas poses priority for Nabucco project, Azeri-Press Agentliyi, 25.1.2007. Online-Dokument: <<http://en.apa.az/news.php?id=19768>> (abgerufen 31.1.2007)].

gen das Projekt. Der stellvertretende Gazprom-Chef Alexander Medwedjew machte sich in Brüssel über Nabucco lustig: „Pipelines mit solchen Namen werden nicht gebaut“.²⁷ Russland hat natürlich kein Interesse an Nabucco, würde es der EU doch eine zusätzliche Bezugsmöglichkeit von Erdgas eröffnen. Die Aussichten Moskaus, Nabucco zu verhindern, sind durchaus intakt. Die künftigen Nabucco-Aktionäre, also die fünf erwähnten Konzerne, erhalten ihr Gas gänzlich oder zu einem erheblichen Teil von Gazprom und glauben, sich größere Zerwürfnisse mit ihm nicht leisten zu können. Das dürfte die Versuche Gazproms, die Mitglieder des Konsortiums gegeneinander auszuspüren, erleichtern: Die MOL wurde in ein Verfahren zur Prüfung der Machbarkeit eines parallel zu Nabucco verlaufenden Alternativprojekts, der Südeuropäischen Gaspipeline, eingebunden. Diese soll in der Nähe Ankaras russisches (oder von Gazprom zugekauft) zentralasiatisches Gas aus der im November 2005 offiziell eröffneten, Russland und die Türkei am Grund des Schwarzen Meeres verbindenden und bisher unzureichend ausgelasteten Leitung „Blue Stream“ aufnehmen und zu neuen, noch zu bauenden Lagern und Verteilern in Ungarn bringen.²⁸ Die Südeuropäische Gaspipeline ist als Ergänzung zu der vom Kreml und der deutschen Bundesregierung unter Schröder 2005 vereinbarten und inzwischen in Bau befindlichen Ostsee-Pipeline (Nord Stream) zwischen Russland und Deutschland konzipiert. Die beiden Leitungen zielen offensichtlich darauf ab, die EU noch stärker von Gazprom abhängig zu machen. Der Bau der Südeuropäischen Erdgaspipeline wäre für Nabucco vermutlich der Todesstoß, da der potenzielle Kundenkreis beider Anlagen, nämlich süd-, südost- und mitteleuropäische Länder, weitgehend übereinstimmt.²⁹

Moskau trifft aber auch Maßnahmen für den Fall, dass Nabucco trotz seiner Opposition errichtet wird. So steht bereits ein Transport von russischem Gas im Raum – also durch eine Pipeline, deren Grundgedanke

darauf beruhte, genau das zu umgehen. Zudem arbeitet Moskau bereits an der Verhinderung einer Anbindung des Iran – und konkret des riesigen Offshore-Erdgasfeldes South Pars – an den EU-Markt: Natürlich möchte der Kreml eine Konkurrenz durch iranische Gaslieferungen verhindern, weil das die Abhängigkeit der EU von russischem Gas verringern würde. Daher forciert Moskau den Bau einer 2775 Kilometer langen Gaspipeline vom Iran über Pakistan nach Indien (also weg von der EU), die um 2009 fertig sein könnte.³⁰ Putin erklärte am 15. Juni 2006, dass Gazprom bereit sei, den Bau einer solchen Pipeline zu unterstützen. Er nannte das vier bis sieben Mrd. Dollar teure Projekt, das die USA ablehnen, „perfekt durchführbar“ und „perfekt profitabel“.³¹

Eine transkaspische Gaspipeline?

Es handelt sich hier um eine seit Mitte der neunziger Jahre ventilerte, auf dem Grund des Kaspischen Meeres verlaufende Verbindung zwischen Baku einerseits und Kasachstan und/oder Turkmenien andererseits. Am Rande des OSZE-Gipfeltreffens unterzeichneten am 18. November 1999 Aserbaidschan, Georgien, die Türkei und Turkmenien die Deklaration „On the Principles for Implementing the Transcaspian Pipeline“, die die offenbare Unterstützung Washingtons genoss. Die Einstellung Turkmeniens schwankte allerdings in der Folge. Präsident Saparmurad Nijasow sagte bei einem Treffen mit Gazprom-Chef Alexej Miller Anfang September 2006 genau das, was dieser hören wollte – „wir sind nicht bereit, die transkaspische Gaspipeline zu diskutieren“.³² Nijasow starb allerdings im Dezember 2006, und die Positionierung der neuen turkmenischen Führung unter Präsident Gurbanguly Berdymuchamedow zu diesem Projekt bleibt abzuwarten.

Derzeit unterstützen die EU und die Regierung Aserbaidschans eine transkaspische Gaspipeline, doch hält sich der Enthusiasmus im politisch und ökonomisch eng mit Russland verbundenen Kasachstan in Grenzen.

²⁷ Zitiert nach Marc Champion: EU, Kazahkstan Pact Aims to Bypass Russia, Rigzone.com, 4.12.2006.

Online-Dokument: <http://www.rigzone.com/news/article.asp?a_id=38734> (abgerufen 2.2.2007).

²⁸ Vgl. Vladimir Socor: Hungary and the Nabucco project: time to end the ambiguity. Eurasia Daily Monitor – The Jamestown Foundation, 16.1.2007, Vol. 4, Issue 11.

²⁹ Thomas Kreyenbühl: Politstrategische Muskelspiele um Europas künftige Erdgasversorgung, Neue Zürcher Zeitung (online), 29.12.2006.

Online-Dokument: <<http://www.nzz.ch/2006/12/29/wd/articleerumr.print.html>> (abgerufen 31.1.2007).

³⁰ See Michael Thumann: Europa guckt in die Röhre. Die Zeit, 13.7.2006, S. 3.

³¹ Zitiert nach RFE/RL Newline, Vol. 10, No. 110, Part I, 16.6.2006.

So meinte Außenminister Kasimchomart Tokajew im Oktober 2006 vor dem Außenpolitischen Ausschuss des Europäischen Parlaments, dass der Bau einer solchen Pipeline „zunehmend unrealistisch“ sei. Sein Land wolle sich lieber auf die bestehenden russischen Pipelines verlassen.³³ Ende 2006 räumte auch Kasachstans Energieminister Bachtykoscha Ismuchambetow dem Ausbau der existierenden russischen Pipelinekapazitäten für kasachisches Gas Priorität ein; es sei „zu früh“, von einer transkaspischen Gaspipeline zu sprechen. Selbst wenn europäische und amerikanische Machbarkeitsstudien für dieses Projekt positiv ausfallen sollten, müsse man in Verhandlungen mit Russland eintreten.³⁴

Sollte die Entscheidung letztlich von Russland abhängen, käme das einer Absage an das Projekt gleich, denn dieses hat keinen Zweifel an seinem Widerstand gelassen. Offiziell führt Moskau den ungeklärten rechtlichen Status des Kaspischen Meeres bzw. die bis heute fehlende Bestimmung definitiver Seegrenzen der Anrainerstaaten sowie ökologische Bedenken (die sonst in Russland bei der Entscheidung über Großprojekte nur selten eine maßgebliche Rolle spielen) ins Treffen. Tatsächlich will es aus geopolitischen Überlegungen verhindern, dass kasachisches und eventuell turkmenisches Gas unter Umgehung russischen Territoriums auf den EU-Markt gelangen könnte. Auch der Iran warnte vor der transkaspischen Gaspipeline: Es dürften keine Entscheidungen derartiger Tragweite ohne Zustimmung aller Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres getroffen werden.³⁵ – Damit beansprucht Teheran offenbar ein Vetorecht über das Projekt.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Nach Angaben der Generaldirektion für Energie und Verkehrswesen der Europäischen Kommission deckte die EU mit ihren damals 25 Mitgliedern 2005 ihren Erdölverbrauch zu 27 Prozent und ihren Gasverbrauch zu 24 Prozent durch Lieferungen aus Russland.³⁶ Insbesondere die ostmittel- und mitteleuropäischen Mitglieder der EU sind stark auf russisches Gas angewiesen.³⁷ Der Erdgasbedarf der EU dürfte bis 2030 um mindestens 50 Prozent ansteigen. Der Gasimport wird sich noch stärker erhöhen müssen, da von einem Rückgang der eigenen Erzeugung auszugehen ist.³⁸ Auch angesehene Quellen sind sich uneinig, ob der Anteil Russlands am Gasmarkt der EU in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zu- oder abnehmen wird. Russland bleibt allerdings in jedem Fall ein wichtiger Lieferant.

Es ist keineswegs gewiss, dass das Nabucco-Projekt die Gasversorgung Westeuropas zuverlässiger und von politischen Einflüssen unabhängiger machen wird. Der allenfalls eingebundene theokratische Iran ist ein unsicherer Kantonist; Teheraner Spitzenvertreter – darunter der Sekretär des Obersten Nationalen Sicherheitsrates, Ali Larijani, und Erdölminister Kazem Vaziri Hamaneh – haben immer wieder die Möglichkeit der Nutzung des Exports von Energieträgern (bzw. seine Einschränkung) als Mittel zur Erreichung politischer Ziele angedeutet. Zudem könnte sich die Kontroverse um das iranische Atomprogramm militärisch zuspitzen, was Bau bzw. Betrieb von Nabucco in Frage stellen oder verunmöglichen würde. Aber selbst im Falle seiner Fertigstellung brächte das Projekt lange nicht jene Diversifizierung der Gasimporte, die sich seine Befürworter von ihm versprechen, wenn es zu einem von Politi-

³² Zitiert nach: Interfax Russia & CIS Oil and Gas Weekly, 6.9.2006.

Online-Dokument: <http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-19397648_ITM> (abgerufen 2.2.2007).

³³ Ahto Lobjakas: Azerbaijan: EU Taking Note of Baku's Strength. RFE/RL Feature Article, 7.11.2006.

³⁴ Zitiert nach: EU Signs a Memorandum of Understanding with Kazakhstan on Energy.

Online-Dokument: <<http://www.kogiguk.com/News/Archive/2006/Dec/Article2918.htm>> (abgerufen 1.2.2007).

³⁵ So Außenminister Manuchehr Mottaki Ende 2006 in der kasachischen Hauptstadt Astana. Vgl. RFE/RL Newsline, 18.12.2006, Vol. 10, No. 232.

³⁶ Jeff Piper: The EU-Russia Energy Dialogue. European Commission, Brussels 2005, S. 12.

³⁷ Nach Angaben der OMV stammten 2005 59 Prozent des österreichischen Erdgasverbrauchs von ca. 9 Mrd. Kubikmeter aus Russland. 12 Prozent kamen aus Deutschland, 9 aus Norwegen und 19,5 entfielen auf eigene Förderung [OMV und Gazexport verlängern ihre Gaslieferverträge bis 2027, 29.9.2006. Online-Dokument: <http://www.omv.com/smgr/portal/jsp/index.jsp?p_Ink=true&p_pge=%2Fportal%2Fjsp%2Fpopup_page_c.jsp%3Fp_mod%3Ditem%26p_oid%3D5426692%26p_typ%3DOMV_DOCUMENT&p_site=AT> (abgerufen 26.1.2007)].

³⁸ Roland Götz: Russland und der europäische Erdgasmarkt. Vermeintliche und wirkliche Bedrohungen. SWP-Aktuell 58, Dezember 2006, S. 2.

kern in Moskau wie Teheran immer wieder in verschiedener Form erwogenen russisch-iranischen Gaskartell (oder einer „engen Preiskoordination“, was am Effekt für die EU-Verbraucher, nämlich höhere Belastungen, wenig oder nichts ändern würde), dem sich noch Exporteure aus dem postsowjetischen Mittelasien anschließen könnten, kommen sollte.

Eine Anbindung der Ressourcen des Kaspischen Raumes an die EU-Energieträgermärkte ist im Prinzip wünschenswert, doch ist vor übertriebenen Hoffnungen zu warnen. So bezifferte die amerikanische Energy Information Administration die „gesicherten Reserven“ des Kaspischen Beckens mit mindestens 17 und höchstens 33 Mrd. Fass Erdöl. Andere Experten halten bis zu 233 Mrd. Fass für möglich.³⁹ In jedem Falle kann sich das Kaspische Becken nicht mit dem Ölkartell OPEC mit seinen im Jahr 2005 angeblich 913 Mrd. Fass messen.⁴⁰ Auch die Bedeutung der BTC ist zu relativieren: Sie wird in der ersten Etappe nur ca. 1 Prozent der globalen Ölversorgung transportieren und ist daher weit davon entfernt, die westliche Abhängigkeit von Öl aus dem Nahen und Mittleren Osten signifikant zu reduzieren. Und die Errichtung von transkaspischen Pipelines für Öl und Gas ist in der näheren Zukunft wenig wahrscheinlich.

Der vorliegende Beitrag konnte die komplexen Umstände, unter denen Erdöl und Erdgas in der Region des westlichen Kaspischen Beckens gefördert und abtransportiert werden, nur skizzieren. Allerdings ist klar, dass viele Routen im „Kaspischen Pipelineistan“⁴¹ über politisch mehr oder weniger entweder instabile und/oder autoritär regierte Länder verlaufen und auch in Zukunft mit einem Russland zu rechnen ist, das seine Position als Förder- und Transitland für Öl und Gas zur Erreichung geopolitischer Ziele einsetzt. Weit besser als die Erschließung immer neuer Erdöl- und Gasvorkommen in immer weiter entfernten Regionen wären aus längerfristiger Sicht der EU-Verbraucher ein größtmöglicher Einsatz von Energiespartechniken und die Forcierung alternativer bzw. eigener erneuerbarer Energiequellen (Wasserkraft, Wind- und Sonnenenergie, Biomasse) mit dem Ziel einer möglichst raschen und erheblichen Reduzierung der Abhängigkeit der EU von Entwicklungen in akuten oder potenziellen Krisengebieten (Naher Osten, Südkaukasus) und/oder der politischen Wetterlage im Kreml. Andernfalls droht der EU die Erpressbarkeit durch die Verweigerung von Lieferungen fossiler Brennstoffe.

³⁹ Factbox: Caspian Sea Hydrocarbons. RFE/RL Features Article, 25.10.2005.

⁴⁰ OPEC Share Of World Crude Oil Reserves (2005).

Online-Dokument: <<http://www.opec.org/home/PowerPoint/Reserves/OPEC%20share.htm>> (abgerufen 31.1.2007).

⁴¹ Pepe Escobar: Iran takes over Pipelineistan. Asia Times Online, 10.9.2005.

Online-Dokument: <http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/G110Ak01.html> (abgerufen 3.2.2007).

Die Autoren dieses Heftes

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, geb. 1963; Universitätsdozent am Institut für öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck mit den Forschungsschwerpunkten Verfassungsrecht (mit Schwergewicht föderales System), Europäisches Mehrebenensystem, Umweltrecht und Verwaltungsmodernisierung; seit 2001 Direktor des Institutes für Föderalismus in Innsbruck; seit 2003 Direktor des Vorarlberger Landtages; seit 2005 Mitglied des Verwaltungsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein; 2003/2005 Mitglied des Österreich-Konvents.

Dr. Franz Fiedler, geb. 1944; 1971 Ernennung zum Richter des Bezirksgerichtes Tulln; 1972 Ernennung zum stellvertretenden Vorsitzenden des Arbeitsgerichtes Tulln; 1973 Ernennung zum Staatsanwalt der Staatsanwaltschaft Wien; 1976 Zuteilung zur Oberstaatsanwaltschaft Wien; 1979 Ernennung zum Stellvertreter des Leiters der Oberstaatsanwaltschaft Wien; 1980 Sekretär des Parlamentsklubs der österreichischen Volkspartei; 1986 Vizepräsident des Rechnungshofes; 1992 bis 2004 Präsident des Rechnungshofes, gleichzeitig Generalsekretär der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI); 2003 bis 2005 Vorsitzender des Österreich-Konvents.

Dr. Martin Malek, geb. 1965; 1993 bis 2003 Autor und Übersetzer für die österreichische Militärische Zeitschrift; seit 1997 Mitarbeiter des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie in Wien mit den Arbeits-

schwerpunkten Monitoring von ethnischen Konflikten in der GUS, Analyse von Sicherheits- und Militärpolitik der GUS-Staaten und Failed-states-Theorien; Lehrtätigkeit u.a. an der Landesverteidigungsakademie in Wien, an der Theresianischen Militärakademie in Wiener Neustadt sowie an den Instituten für Politikwissenschaft, Osteuropäische Geschichte sowie Slawistik der Universität Wien.

Dr. Günter Voith, geb. 1935; 1958 bis 2003 Geschäftsführer der Inzersdorfer Nahrungsmittelwerke GmbH; 1971 bis 2005 Vorstandsmitglied des Markenartikelverbandes; 1988 Lehrbeauftragter für Angewandtes Controlling an der Wirtschaftsuniversität Wien; 2000 bis 2006 Vorstandsmitglied und Leiter des Ausschusses für Rechtspolitik der Industriellenvereinigung; 2000/2001 Mitglied der Staatsaufgaben-Reformkommission („Raschauer-Kommission“); 2003/2005 Mitglied des Österreich-Konvents für die Industriellenvereinigung; seit 2002 Lehrbeauftragter am Institut für Unternehmensführung der Wirtschaftsfachhochschule Wien.

Univ.-Prof. Dr. Gerhart Wielinger, geb. 1941; Tätigkeit im Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes; 1977 bis 2006 Beamter des Landes Steiermark (Leiter des Verfassungsdienstes, seit Mai 1998 Landesamtsdirektor); Lehrtätigkeit an den Universitäten Graz und Salzburg, Lehr- und Vortragstätigkeit in Argentinien, Deutschland, Chile, Frankreich, Marokko, Spanien, Ungarn und in den USA, dazu mehrfach Mitglied österreichischer Delegationen bei zwischenstaatlichen Verhandlungen.

Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe – bisher erschienen

HEFT 1 (1981)

Albert Kadan: Parteifinanzierung in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland

Erich Reiter: Vorschläge zur Neuregelung der Parteifinanzierung in Österreich
(vergriffen)

HEFT 2 (1982)

Wilhelm Brauner: Staatsausgaben
(vergriffen)

HEFT 3 (1984)

Erich Reiter: Reform des Bundesrates
(vergriffen)

HEFT 4 (1984)

Eva Steindl: Die Fremdenverkehrsgesetze der Bundesländer
(vergriffen)

HEFT 5 (1985)

Erich Reiter (Hg.): Die friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen. Der Beitrag der neutralen Staaten Europas
(vergriffen)

HEFT 6 (1985)

Heinz Vetschera: Die Rüstungsbeschränkung des österreichischen Staatsvertrages aus rechtlicher, politischer und militärischer Sicht
(vergriffen)

HEFT 7 (1986)

Lothar Höbelt: Die Bundespräsidentenwahlen in der Ersten und Zweiten Republik
(vergriffen)

HEFT 8 (1986)

Helmut Berger: Verfahrensökonomie zum Verfahren 1. Instanz nach AVG und BAO
(vergriffen)

HEFT 9 (1986)

Anton Pelinka: Grün-alternative Aspekte in Ideologie und Programmatik der SPÖ

Manfried Welan: Grün-alternative Aspekte in Ideologie und Programmatik der ÖVP

Erich Reiter: Fortschritts- und Wachstumsverständnis in Ideologie und Programmatik der FPÖ
(vergriffen)

HEFT 10 (1987)

Ulrike Leopold-Wildburger: Ökonomie und Ökologie im Test der Meinungen
(vergriffen)

HEFT 11 (1987)

Heinrich Schneider: Akzeptanzprobleme der österreichischen Landesverteidigung
(vergriffen)

HEFT 12 (1988)

Ulrike Leopold-Wildburger: Österreich am Weg nach Europa. Modelle – Stichproben – Methoden. Eine arbeitsökonomische Studie zum Meinungsbild der Österreicher

HEFT 13 (2006)

DIE ZUKUNFT EUROPAS

Franco Algieri: Zustand und Entwicklungsszenarien der EU im Lichte der Krise

Peter Schmidt: Die weltpolitischen Herausforderungen für die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Herbert Scheibner: Friedensprojekt „EUropa“ vor neuen Herausforderungen

Erich Reiter: Die Aufnahme der Türkei – eine sicherheitspolitische Überdehnung?

HEFT 14 (2006)

Waldemar Hummer: Zum weiteren Schicksal des Vertrages über eine Verfassung für Europa

HEFT 15 (2006)

STEUERPOLITIK

Ernst Gehmacher: Im Zyklus gefangen zwischen Wachstum und Krise

Erich E. Streissler: Steuerpolitik und Umverteilung

Oliver Ginhör: Steuergerechtigkeit aus Sicht der Steuerzahler

Herbert Scheibner: Überlegungen zur Steuerpolitik

HEFT 16 (2006)

KAMPF DER KULTUREN? EUROPA UND DER ISLAM

Elsayed Elshahed: Zwischen Menschenrechten und Menschenwürde. Einige Gedanken zur Rezeptionsproblematik der Meinungsfreiheit

Hans Winkler: Toleranz ist keine Einbahnstraße

Herbert Scheibner: Ist ein „Kampf der Kulturen“ vermeidbar?

Erich Reiter: Integration und/oder Kulturkampf

KINDER UND GEWALT: OPFER UND TÄTER

Herbert Scheibner: „Kinder und Gewalt: Opfer und Täter“

Katharina Beclin: Erfordert die Entwicklung der Kriminalität Unmündiger neue Antworten?

Karin Gastinger: Ein politisches Statement zum Thema Kinder und Gewalt

Gabriele Zierung: Kinder und Gewalt: Opfer und Täter

Astrid v. Friesen: „Kinder und Gewalt. Opfer und Täter“

HEFT 17 (2006)

Manfried Welan: Unwissenheit als Grund von Freiheit und Toleranz. Drei Weisungen aus dem alten Österreich: Friedrich August von Hayek, Karl Raim und Popper, Hans Kelsen

Lothar Höbelt: Das Schicksal des politischen Liberalismus in Österreich

Walter M. Iber, Erich Reiter: Die Soziale Marktwirtschaft als Ausdruck wirtschaftsliberalen Denkens. Programmatik der politischen Parteien seit 1945

Alfred Gerstl: Der verspätete Liberalismus in Österreich nach 1945. Politische, gesellschaftliche und „liberale“ Ursachen

Walter M. Iber: Der „Raab-Kamitz-Kurs“: Liberale Wirtschaftspolitik?

Friedhelm Frischenschlager, Erich Reiter: Teilweise überarbeitete Auszüge aus: Liberalismus in Europa

Anhang: Wirtschaftspolitische Positionen der österreichischen Parteien seit 1945: ÖVP, SPÖ, FPÖ/BZÖ und die Grünen

HEFT 18 (2006)

VOM LIBERALEN ZUM SOZIALEN STAAT

Erich Reiter: Einbegleitung: Über den politischen Gebrauch des Wortes „Liberalismus“

Manfried Welan: Liberales im Verfassungsrecht des Bundes

Urs Schöttli: Vom liberalen zum sozialen Staat. Eine ostasiatische Perspektive

Andreas Unterberger: Bürgerlich: Was ist das?

Gunther Tichy: Die neue Unsicherheit

Ernst Gehmacher: Die Gesellschaftsordnung des Erfolges. Der liberale Sozialstaat

Wolfgang Neumann: Welche Zukunft für den Sozialstaat? Europäischer und internationaler Vergleich

Jörg Schütze: Mittelstandsförderung und Fremdkapitalbedarf. Basel II und die Folgen

Werner Pleschberger: Generationenvertrag – (noch) sozial gerecht?

HEFT 19 (2006)

DER LANGSAME WEG ZU EINER EUROPÄISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Lothar Rühl: Entwicklung und Möglichkeiten der ESVP

Reinhardt Rummel: Das Ende des Provinzialismus? Europäische und transatlantische Perspektiven der ESVP

Erich Reiter: Europas Sicherheitspolitik nimmt nur sehr langsam Gestalt an

Heinz Gärtner: Die Zukunft europäischer Armeen: Traditionalisten und Modernisierer. Woran orientiert sich Österreich?

Günter Hochauer: Verteidigungspolitische Erfordernisse. Konsequenzen aus dem stagnierenden Prozess einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Erich Eder: Miliz – Zukunftsträchtig für moderne Streitkräfte? Die Nationalgarde in den Vereinigten Staaten von Amerika

Helge Lerider: Die Türkei und die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

HEFT 20 (2007)

DIE GENERATIONENFRAGE AUS LIBERALER PERSPEKTIVE

Wolfgang Mazal: Brauchen wir einen neuen Generationenvertrag?

Urs Schoettli: Die alternde Gesellschaft. Eine zentrale Herausforderung an die liberale Politik

Werner Pleschberger: Perspektiven des Generationenvertrages. Realistische Solidaritätskultur, neue Rechtsnormen und Institutionen

Thomas Neumann: Der Nachhaltigkeitsfaktor. Ein Instrument zur Generationengerechtigkeit im österreichischen Pensionssystem

Andreas Kirschhofer-Bozenhardt: Spurensuche nach den großen Problemen

Das Internationale Institut für liberale Politik Wien (IILP) wurde im Herbst 2005 gegründet und bezweckt die Förderung liberaler Politik, insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik, internationale Beziehungen, Europapolitik, Außen- und Sicherheitspolitik sowie hinsichtlich aktueller Fragen der österreichischen Politik.

Das IILP versteht sich als bürgerlicher Think-Tank für Österreich. Im Rahmen seines wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Programms lädt es zu zahlreichen Veranstaltungen. Neben anderen Publikationen gibt es die „Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe“ heraus.

IILP-ZVR Zahl 425665530



Internationales Institut
Liberale Politik Wien