

Dr. Franz Schausberger

“Föderalismus: Politisches Spießertum als teuerste Form der Staatsorganisation oder einzig mögliches Korrektiv gegen einen zentralistischen Exzess?”

Speech: Austrian Academic Association, Internationale Salzburg Association, Salzburg/Austria, 24th of October 2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

Auch wenn den Titel vom Veranstalter ziemlich reißerisch formuliert wurde, werde ich versuchen, das Thema sachlich und abseits vom Biertischniveau zu diskutieren. Es geht um die alte Auseinandersetzung – seit Bestehen der Republik – zwischen Zentralisten und Föderalisten.

Lassen Sie mich ein paar historische Vorbemerkung zum besseren Verständnis machen.

Der Streit um die Frage, ob der neue Staat zentralistisch oder föderalistisch gestaltet werden sollte, stand an der Wiege der Republik. Dabei konnten die heutigen österreichischen Bundesländer (mit Ausnahme des Burgenlandes) damals schon auf eine gewisse föderalistische Tradition verweisen, hatte doch das „Februarpatent“ von 1861 die österreichischen Kronländer der Monarchie durch Schaffung gewählter Landesparlamente (Landtage) mit Gesetzeskompetenz enorm aufgewertet.

In dieser Diskussion am Beginn der österreichischen Republik traten die gravierenden Unterschiede der großen politischen Kräfte deutlich zutage. Es ging nicht nur um grundsatz- sondern vor allem auch um machtpolitische Interessen. Die Christlichsozialen hatten in den meisten Ländern eine klare politische Mehrheit, die Sozialdemokraten hatten in Wien ihre Hochburg. Besonders skeptisch gegenüber dem Föderalismus zeigten sich die Deutschnationalen, die – ähnlich wie die

Sozialdemokraten – meinten, dass der angestrebte Anschluss an Deutschland für einen zentralistischen Einheitsstaat wesentlich einfacher sein würde.

Die „Provisorische Verfassung“ vom 14. März 1919 konnte nur die Grundlinien festlegen, wegen des Partikularismus und der Separationsbestrebungen der Länder musste die Verfassungsfrage aber dringendst gelöst werden.

Staatskanzler Renner beauftragte den Rechtswissenschaftler Hans Kelsen mit der Ausarbeitung eines Verfassungsreformentwurfes der Regierung.

Die österreichische Bundesverfassung von 1920 war ein Kompromiss, der einen nur sehr schwachen Föderalismus brachte, da die meisten wichtigen Kompetenzen (vor allem in finanziellen Angelegenheiten) dem Bund zustanden. Sie war in weiten Teilen provisorisch und unvollständig. Erst mit der Verfassungsreform 1925 unter Bundeskanzler Rudolf Ramek wurde Österreich durch die definitive Aufteilung der Kompetenzen zum föderalistischen Bundesstaat. Kein Wunder, dass wegen des schwachen Föderalismus immer wieder die Frage gestellt wird, ob Österreich überhaupt ein richtiger Bundesstaat ist.

Die Verfassung des autoritären Ständestaates von 1934 legte zwar auf föderalistische Bezeichnungen besonderen Wert und benannte die Republik Österreich in Bundesstaat Österreich um, brachte aber einen Zentralisierungsschub. Alle Landesgesetze bedurften der Zustimmung des Bundeskanzlers, der Landeshauptmann wurde vom Bundespräsidenten ernannt.

Es bewahrheitete sich immer wieder: Je weniger Demokratie desto mehr Zentralismus! Mit dem „Anschluss“ an den zentralistischen Führerstaat Deutschland 1938 war es mit jeglichem Föderalismus vorbei. Die Nazis zogen die Grenzen der Länder teilweise neu, teilten z. B. das Burgenland zwischen Niederösterreich und der Steiermark auf und legten Vorarlberg mit Tirol zusammen. Es gab nur mehr sieben Alpen- und Donau-Reichsgaue, an deren Spitze der „Gauleiter“ stand.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges galt im wiedererstandenen Österreich neuerlich die Verfassung von 1929. An der Stellung der Bundesländer änderte sich nichts. Die „Forderungsprogramme“ der Länder brachten schließlich – beginnend mit der Verfassungsnovelle 1974 – schrittweise mehr Kompetenzen für die Bundesländer, was zu verstärktem Selbstbewusstsein der Länder führte. Zum wesentlichen Machtfaktor und zum Motor der Bundesstaatsreform wurde die seit 1970 regelmäßig tagende Landeshauptleutekonferenz. Dieses Koordinierungs-Instrument der Bundesländer ist in der politischen Realität so stark, weil ihre Beschlüsse nur einstimmig gefasst werden und weil es ein informelles Gremium ist. Die wirkliche Stärke der Landeshauptleute liegt allerdings in ihrer Funktion als Landesparteiobmänner in den jeweiligen Parteien.

Die Bemühungen Österreichs, der Europäischen Union beizutreten, wurde von Anfang an von den Landeshauptmännern voll unterstützt. Nur so war es möglich, 1994 zwei Drittel der österreichischen Bevölkerung beim Referendum für den EU-Beitritt zu gewinnen. Das ist ein historisches Verdienst, das vergleichbar ist mit der Rolle der Länder bei der Gründung der Republik 1918 und 1945.

Dafür wurde den Ländern im sogenannten „Perchtoldsdorfer Abkommen“ von 1992 eine umfassende Bundesstaatsreform versprochen, die von den folgenden Bundesregierungen bis heute nicht eingelöst wurden, da sie über keine Verfassungsmehrheit im Parlament mehr verfügten. Ähnlich erging es den Ergebnissen des „Österreich-Konvents“ von 2005.

Immer dann, wenn auf der Zentralebene ein Reformstau, wirtschaftliche oder finanzielle Krisen eintreten, setzt das Bundesländer-bashing ein: Die Bundesländer und vor allem die Landesparlamente seien zu teuer, mit ihrer Beseitigung wären alle Probleme gelöst. Abschaffen, damit sind alle Probleme gelöst. Dies ist einfältig im ureigensten Sinn des Wortes: nur zweifelhafte ökonomische und finanzielle Gründe will man gelten lassen. Nicht die Wünsche, Bedürfnisse und Sehnsüchte der Menschen. Dabei handelt es sich nur um ein Ablenkungsmanöver der Zentralstellen: Denn, 91 Prozent unserer Staatsschulden sind solche des Bundes, nur neun Prozent solche der Länder und Gemeinden!

Gerade in Zeiten der Globalisierung mit all ihren negativen Auswirkungen wissen die Menschen nicht mehr, wo und von wem die weltweiten Entscheidungen getroffen werden. Da sind es die starken Regionen, Länder, in denen sich die Menschen geborgen fühlen können, wo sie mitbestimmen können, Sicherheit und Identität finden.

Regionale Politik ist überschaubar, lebensnah, bürgernahe. Eine Studie aus 2015 zeigt, dass 70 Prozent mit der Arbeit der jeweiligen Landesregierung (sehr) zufrieden sind, die Bundesregierung kommt nur auf 34 Prozent. Und dorthin sollen wir alle Macht zentralisieren? Klar, der Föderalismus ist denjenigen, die „durchregieren“ wollen, lästig: Schließlich beschränkt er die zentrale Macht.

Regionale Institutionen erfordern natürlich mehr Dialog und sind dadurch für den Politiker, der zentral entscheiden will, unbequem und zeitraubend. Aber letztlich sind Entscheidungen, die man auf der unteren Ebene näher zum Bürger trifft, nachhaltiger und besser als einsame Entscheidungen in der Zentrale. Die entlegenen Regionen in Österreich wären heute viel, viel schlechter dran, wenn es keine Landesregierungen gäbe, die sich um sie kümmern. Ein Ministerialrat in Wien weiß wahrscheinlich nicht einmal, wo der Lungau ist, geschweige denn, dass er dessen Probleme kennt.

Landflucht

Ein Hauptergebnis der Zentralisierung der letzten ist überall sichtbar durch die Ausdünnung des ländlichen Raumes und die Abwanderung in die großen Städte, die dadurch enorme Probleme bekommen.

Wer kümmert sich um die entlegenen Gebiete: die Landespolitiker. Was weiß die Zentralbürokratie? Ein Hauptergebnis des Zentralismus ist: Ausdünnung des ländlichen Raumes. Und dazu bekommen die Großstädte immer mehr Probleme.

Es ist auch volkswirtschaftlich ein Wahnsinn, wenn alle Bürger mit ihren Anliegen in die Zentraladministration fahren müssen, während die Wege zu ihren lokalen oder regionalen Institutionen und Entscheidungsträgern viel kürzer sind und die Entscheidungen wesentlich rascher gefällt werden. Übrigens: Das was

Regionalverwaltungen nicht mehr machen, müsste die Zentralverwaltung ja auch machen.

Föderalismusreform ja

Dass es einen Bedarf an Föderalismusreform gibt, steht außer Zweifel. Vereinheitlichungen sind nicht nur aus Effizienz- und Kostengründen, sondern auch im Sinne der Erleichterungen für die Bürger wichtig.

Bei der Bauordnung sollten die Länder durchaus gemeinsame Regelungen anstreben, 70 Prozent der Bauordnung könnte man einheitlich gestalten. Auch beim Jugendschutz gab es Akkordierungsbedarf, ist im Übrigen in der Zwischenzeit erledigt. Das heißt aber nicht, dass das alles gleich in die Bundeskompetenz gehen muss. Länder sollten sich selbst koordinieren, durchaus unter Mithilfe des Bundes.

Die Reform muss in einer Neudefinition der Funktion der Länder im nationalstaatlichen und europäischen Gefüge liegen. Bund und Länder verloren Gesetzgebungskompetenzen an die Europäische Union. Die Lösung liegt in der Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder: Beim Landesverfassungsrecht (etwa zur Ausweitung der direkten Demokratie, der Ermöglichung der Direktwahl der Landeshauptleute), im Finanzbereich (teilweise Steuerhoheit), Raumordnung und Grundverkehr, Fremdenverkehr, Europaangelegenheiten, Planung und Kontrolle der Landesverwaltung. Dafür sind die 0,7 Prozent der Landesbudgets als Kosten der Landtage nicht zu viel.

Demokratiopolitisches Argument – Aufteilung der Macht

Der Föderalismus gewährleistet verstärkte politische Mitwirkungsmöglichkeiten und damit die größere Chance der Identifikation der Bevölkerung mit den politischen Entscheidungen.

Ich finde es auch für gut, dass heute z. B. praktisch in allen Bundesländern andere politische Konstellationen herrschen. Damit ist ein demokratiepolitischer Ausgleich, eine Balance gegeben.

Demokratie und Parlamentarismus gehören zusammen. Wo es keine Parlamente gibt, gibt es auch keine Demokratie. Mit welcher Oberflächlichkeit, Überheblichkeit, Leichtfertigkeit und Populismus will man eine demokratische Mitbestimmungsebene durch Abschaffung der Landesparlamente einfach beseitigen. Man reduziert damit die Demokratie, wo bleibt der Aufschrei?

Für diejenigen, die von oben oder von der Zentrale „durchregieren“ wollen ist der Föderalismus lästig. Er beschränkt ihre Macht. Und eben diese Machtbegrenzung ist der große Vorzug des Föderalismus. Er fordert die Abgabe der Macht nach unten, näher zu den Bürgern nach dem Subsidiaritätsprinzip.

Mit welcher Oberflächlichkeit, Überheblichkeit, Leichtfertigkeit manche politischen Eliten – vor allem in Wien – eine Ebene der demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeit einfach streichen wollen, ist unglaublich.

Wenn von den Zentralisten versichert wird, es sollten die regionalen Identitäten ja natürlich belassen werden – allerdings ohne eigene politische Vertretungen, bedeutet dies, dass man die regionale Identität auf eine Behübschung für den Tourismus, auf ein Disneyland reduziert. Das ist überheblich, herablassend aus der Sicht der Zentralisten auf die Menschen in den Ländern und Regionen und stellt die Menschen dort als dumm und rückständig hin. Eine Geringschätzung von zwei Drittel der österreichischen Bevölkerung.

Ich muss leider immer wieder die Erfahrung machen, dass das Verständnis für das, was in den Bundesländern vor sich geht, in den Zentralstellen gegen Null tendiert und auch keine wirkliche Bereitschaft besteht, sich damit auseinanderzusetzen.

In ganz Europa gab es einen klaren Trend zur Dezentralisierung von Macht, vor allem mit dem Lissabon Vertrag von 2009. Wir in Österreich haben dieses Erfolgsmodell seit langem und reden über dessen Abschaffung, sind wir noch zu retten?

Alle die, die es mit der Demokratie nicht so ernst nehmen, zentralisieren zuerst und schwächen die Regionen: Ungarn, Polen, Türkei, Russland.

Der im Prinzip gut funktionierende kooperative Föderalismus in Deutschland und in Österreich zeigt, dass bei einer gleichberechtigten Kooperation auf Augenhöhe der Gesamtstaat nur profitiert und stabil ist. Fehler, Misswirtschaft und Skandale passieren auf allen Ebenen, in föderalistischen, dezentralen, zentralistischen Staaten. Sie liegen in der persönlichen Verantwortung der Agierenden und nicht am politischen System. Im Föderalismus bleiben sie, sofern sie in den Ländern passieren, meist auf diesen Bereich beschränkt, in zentralistischen Staaten ist der Gesamtstaat betroffen.

Ein starker Föderalismus ist notwendig, um die Vielfalt Österreichs zu erhalten. Die Länder, die schon vor der Republik Österreich da waren, die diese wesentlich mitbegründet und zum sozialen Frieden entscheidend beigetragen haben, müssen in ihrer Unterschiedlichkeit in Geschichte, Kultur, Tradition, mit ihren Stärken und Schwächen die Vielfalt Österreichs garantieren und ein mit einem zentralistischen Rasenmäher gestaltetes Einheitsösterreich verhindern. Nur ein Miteinander, nicht ein Gegeneinander von Bund – Ländern und Gemeinden kann uns weiterbringen.