

Peter Hilpold  
Andreas Raffeiner  
Walter Steinmair  
(Hg.)

# **Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa**

**Festgabe zum 85. Geburtstag  
von Professor Heinrich Neisser,  
einem europäischen Humanisten**

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	15
<i>Van der Bellen, Alexander, Bundespräsident</i> Eine persönliche Erinnerung .....	17
<i>Platter, Günther, Landeshauptmann von Tirol</i> Zum Geleit .....	19
<i>Shin, Chae-Hyun, Botschafter der Republik Korea in Wien</i> Congratulatory Message .....	21

## **I. Professor Neisser – ein europäischer Wissenschaftler und Politiker, eine Persönlichkeit mit Zivilcourage und Durchsetzungskraft**

<i>Raffeiner, Andreas</i> Die Faszination des Wandels .....	25
<i>Cap, Josef/Stürzenbecher, Kurt</i> Heinrich Neisser: Europäer und Demokrat .....	39
<i>Haslauer, Wilfried</i> Anmerkungen zu Heinrich Neisser im Gedenken an Josef Klaus .....	47
<i>Kapsch, Georg</i> Ein kritischer Vordenker für Österreich und Europa .....	51
<i>Plaikner, Peter</i> Als Heinrich Neisser ... Ein politisches Leben im Rahmen der Mediengeschichte .....	56
<i>Rauscher, Hans</i> Liberaler Konservative in Zeiten des Rechtspopulismus: Heinrich Neisser als Kritiker der Anpassung an rechte Strömungen .....	69
<i>Sobotka, Wolfgang/Schefbeck, Günther</i> Heinrich Neisser, der Parlamentarier .....	76
<i>Tschirf, Matthias</i> Heinrich Neissers Plädoyer für New Public Management. Das Buch „Die innovative Verwaltung“ wiedergelesen .....	92

<i>Toggenburg, Gabriel N.</i> Die Geburtsstunde der EU-Grundrechtecharta: ein Gespräch mit dem Konventsmitglied Heinrich Neisser .....	98
<i>Welan, Manfred</i> Politiker und ... ..	108
<i>Zögernitz, Werner</i> Dr. Heinrich Neisser als Parlamentarier .....	123

## **II. Europarecht, Europapolitik, Österreich**

### **A. Europa als Idee**

<i>Busek, Erhard</i> Europa – nichtgewonnene Heimat? .....	143
<i>Diem, Peter</i> Die Symbole der Europäischen Union .....	161
<i>Ehs, Tamara</i> Friede durch Rechtsprechung .....	177
<i>Crepaz, Katharina</i> Europäische Zivilgesellschaft und Migrationspolitik: Soziale Medien als Partizipations- und Vernetzungsforen .....	190
<i>Ettmayer, Wendelin</i> Europa in der Welt von morgen .....	199
<i>Habsburg, Karl von</i> Europa, die Freiheit und die Geopolitik .....	218
<i>Leichtfried, Jörg</i> Gibt es den Traum von Europa noch? .....	235
<i>Mahrer, Harald</i> Über Freiheit und Europa .....	242
<i>Zulehner, Paul M.</i> Verliert Europa seine Seele? .....	248

### **B. Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit**

<i>Hilpold, Peter</i> Ringeln um europäische Werte – Österreich in der EU .....	262
--	-----

*Fischer, Klemens H.*

Lost in Implementation – Rechtsstaatlichkeit, Rule of Law und das politische Dilemma der Durchsetzbarkeit ..... 299

*Öhlinger, Theodor*

Ein kleiner Anlauf zu einer Demokratiereform und warum er scheiterte. Erfahrungen und Lehren aus einem Experiment ..... 318

*Pernthaler, Peter*

Partizipation als Menschenrecht und Grundpflicht ..... 329

### **C. Österreich und Europapolitik**

*Aiginger, Karl*

Die nächsten 25 Jahre gestalten: mit Ehrgeiz und globaler Verantwortung ..... 342

*Auel, Katrin/Pollak, Johannes*

Österreichische Europapolitik im Wandel ..... 362

*Perlot, Flooh*

Einstellungen zur EU in Österreich ..... 377

### **D. Europapolitik im Allgemeinen, Parlamentarismus**

*Dialer, Doris/Eppler, Annegret*

Die EU-Gesundheitspolitik während der ersten Welle von COVID-19 ..... 391

*Luif, Paul*

The Consensus Among the EU Member States in the Area of Foreign and Security Policy. An Analysis of the Voting in the United Nations General Assembly ..... 413

*Maurer, Andreas*

Mitregieren im heteroarchischen System der EU: Funktionen und Funktionslogiken der nationalen Parlamente ..... 428

*Meissner, Katharina L.*

Cohesion, (non-)domination, and regional organizations: the case of the EU-SADC EPA negotiations ..... 457

*Kindermann, Paul/Meyer, Sarah*

Demokratisierungsstrategien in der Debatte zur Zukunft der EU: Perspektiven regionaler Parlamentsabgeordneter ..... 479

*Müller, Josef*

Die Schweiz und die Europäische Union. Weshalb die Schweiz der EU (noch) nicht beitreten möchte und mögliche Ursachen dafür ..... 505

<i>Lopatka, Reinhold</i>	
Die Rolle der Parlamente bei der Bekämpfung von Terrorismus.	
Parlamentarische Zusammenarbeit im internationalen Umfeld .....	518
<i>Rausch, Bettina</i>	
Parlamentarismus leben .....	537
<i>Serloth, Barbara</i>	
Repräsentation und Bürgerbeteiligung als Gegenspielerinnen im demokratischen Parlamentarismus – einige Überlegungen auf der Grundlage von Hans Kelsens Ausführungen .....	546
<i>Slominski, Peter</i>	
Die europäische Exekutivarchitektur und ihre Herausforderung für die parlamentarische Demokratie .....	562
<i>Ucakar, Karl</i>	
Der Weg des Wahlrechts von der industriellen Revolution bis zur Postmoderne. Ein erkämpftes und umstrittenes Partizipationsrecht .....	572
<i>Warasin, Markus</i>	
Die Politisierung als neue Triebfeder der europäischen Integrationsdynamik .....	590
<i>Webhofer, Johannes</i>	
Die Bedeutung von Bürgerkommunikation im demokratischen politischen System .....	611
<i>Wineriother, David M.</i>	
Europa als Aufgabe politischer Führung .....	626
<i>Wolf, Michael C.</i>	
Über Umwege zum Agenda Setter? Zum normativen Stellenwert der Initiativentschließungen des Europäischen Parlaments .....	637
<b>E. Europas und Österreichs Wirtschaft</b>	
<i>Breuss, Fritz</i>	
Wirtschaftliche Folgen der 25-jährigen EU-Mitgliedschaft Österreichs .....	663
<i>Talós, Emmerich</i>	
Sozialpartnerschaft, wohin? .....	675
<i>Stadler, Gerhard</i>	
Die internationale Durchdringung des österreichischen Wirtschafts- verwaltungsrechtes .....	687

### III. Solidarität, Wirtschaft, Finanzen

#### A. Wirtschaft, Finanzen und Solidarität

*Benedikter, Roland*

Re-Globalisierung, Mentalitätsveränderung und Solidarität.  
Drei Kernaspekte der Gegenwartskonstellation – und ihr Zusammenhang ..... 701

*Giegerich, Thomas*

Europäische Solidarität im Lichte des PSPP-Urteils des Bundes-  
verfassungsgerichts ..... 732

*Krzan, Bartłomiej*

Solidarität mit und durch Osteuropa ..... 754

*Müller-Graff, Peter-Christian*

Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht in aktuellen Herausforderungen:  
Pandemie, Klimaschutz, Digitalisierung und Drittstaaten ..... 765

*Nowotny, Ewald*

Unionale Solidarität – Rolle und Wirkungen der Geld- und Finanzpolitik  
im Euroraum ..... 791

*Schachtschneider, Karl Albrecht*

Monetäre Staatsfinanzierung in der Europäischen Union ..... 807

*Steinmair, Walter*

Die EU als Solidargemeinschaft – der Fall Italien ..... 826

*Zotti, Stefan*

Europas “Hamiltonian Moment”? Debt Assumption, Steuerhoheit  
und die Entstehung einer Union ..... 849

#### B. Landwirtschaft

*Dorfmann, Herbert*

Solidarität in der europäischen Landwirtschaftspolitik ..... 866

*Fischler, Franz*

Agrarpolitik in der Europäischen Union und in internationalen  
solidarischen Beziehungen ..... 874

*Miribung, Georg*

Landwirtschaftliche Lebensmittelproduktion und Klimawandel:  
eineige Überlegungen zur neuen GAP ..... 895

## IV. Politik in Österreich

<i>Campdell, David F. J.</i> Demokratiequalität in Österreich: innovative Vorschläge für eine Verbesserung von Demokratie und Demokratiequalität .....	917
<i>Dearing, Elisabeth/Bauer, Helfried</i> Von der Krisenbekämpfung zur Zukunftsfähigkeit – Potenziale staatlicher Steuerung .....	933
<i>Filzmaier, Peter</i> Ein persönliches ABC zu Wahlen und Wahlrecht .....	956
<i>Hämmerle, Walter</i> Ernst Karl Winter und Anton Menger: zwei Ideen von Österreich .....	977
<i>Jankowitsch, Peter</i> Die Außenpolitik Kreiskys anhand einiger Beispiele .....	990
<i>Rathkolb, Oliver</i> Demokratieeinstellungen und autoritäres Potential in Österreich 1978–2020 .....	1002
<i>Stainer-Hämmerle, Kathrin</i> Die Länder machen viel Staat .....	1014
<i>Leidenfrost, Josef</i> (Hochschulische) Ombudsmann-Einrichtungen als zivilgesellschaftliche Phänomene. Demokratiepoltische Annotationen aus mehreren Dezennien ...	1026
<i>Valchars, Gerd</i> Wahlrecht für NichtstaatsbürgerInnen in Österreich: ein Blick zurück und in die Zukunft .....	1062

## V. Minderheitenschutz: international, EU, Österreich

<i>Anderwald, Karl</i> Die ungelöste Frage der Anerkennung der deutschsprachigen Volksgruppe in Slowenien .....	1079
<i>Brix, Emil</i> Über das Potential ethnischer Minderheiten .....	1094
<i>Hafner, Gerhard</i> International regimes on the protection of national minorities and their <i>erga omnes</i> effect .....	1106

<i>Medda-Windischer, Roberta</i> Old and New Minorities: Diversity Governance and Social Cohesion from the Perspective of Minority Rights .....	1124
<i>Perathoner, Christoph</i> Das Minderheitenstrafrecht: der strafrechtliche Schutz von traditionellen und neuen Minderheiten in seiner nationalen, europäischen und völkerrechtlichen Dimension .....	1141
<i>Rautz, Günther</i> Reformwege zu einem Minderheitenschutz als Wertentscheidung der Gesellschaft .....	1171
<i>Tichy, Helmut/Kalb, Nadia</i> Der Minderheitenschutz in Österreich aus der Sicht des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen .....	1185

## VI. Südtirol und Tirol

<i>Olt, Reinhard</i> Vereintes Tirol als „Europaregion“ – eine Schimäre .....	1209
<i>Speckner, Hubert</i> „Anschlag“ auf der Steinalm .....	1217

## VII. Theorie der Politikwissenschaft

<i>Dengler, Veit V.</i> Social Media als Dystopie. Wie schützen wir den öffentlichen Diskurs in Demokratien? .....	1249
<i>Kneucker, Raoul</i> Politische Konflikte: Streit und Streitereien. Kommentare zur politischen Kommunikation in Demokratien .....	1262
<i>Lefenda, Johann</i> Zur Zukunft der Demokratie – Megatrends und ihre Wirkung auf demokratische Strukturen und Prozesse .....	1278
<i>Lendvai, Paul</i> Mythos Macht: die Verführbarkeit der Herrschenden .....	1290
<i>Perchinig, Bernhard</i> Involuntary return and readmission in international relations – a game of suasion? .....	1305



*Pichler, Sophie*  
 Voraussetzungen für Objektivität. Ein Vergleich zwischen  
 Heather Douglas und Robert Nozick ..... 1329

## VIII. Geschichte und Philosophie

### A. Geschichte

*Mittermaier, Hannes*  
 Im Geist fernöstlicher Aufklärungspraxis. Montesquieus selbstrelativierter  
 Europäismus in den *Persischen Briefen* ..... 1339

*Sparer, Norbert*  
 Das tägliche Leben in der Vita Severini. Aspekte der frühmittelalterlichen  
 germanischen und romanischen Kultur im bayerisch-österreichischen  
 Einzugsgebiet ..... 1351

### B. Zeitgeschichte

*Bischof, Günter J.*  
 The Decline of American Hegemony after the End of the Cold War:  
 The End of the “American Century”? ..... 1367

*Brauneder, Wilhelm*  
 „Hitlers zweites Buch“: ein Anmerkungsfragment ..... 1376

*Fischer, Heinz*  
 Anmerkungen zur Gründung der I. und der II. Republik –  
 eine vergleichende Betrachtung ..... 1379

*Gehler, Michael*  
 Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel: die CDU und die  
 europäische Integration 1945–2020 ..... 1390

*Schausberger, Franz*  
 „In den Ländern werden sie froh sein, wenn wir von Wien weg kommen.  
 Und wenn wir eine selbständige Republik bilden.“ Salzburg und die  
 Diskussion um die Bundesverfassung 1920 ..... 1426

*Gornig, Gilbert H.*  
 Kunstraub und Raubkunst ..... 1459

*Pfefferle, Roman*  
 Neue Zeiten, alte Lehrer? Entnazifizierung und Rehabilitierung  
 der Professorenschaft an der Universität Wien nach 1945 am Beispiel  
 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät ..... 1491

*Thurner, Erika*  
 Roma-Bewegung in Österreich. Die langen Schatten der Vergangenheit ..... 1517

*Unterberger, Andreas*  
 Wie umgehen mit Russland und Belarus, mit der Türkei oder dem Iran? ..... 1537

*Wohnout, Helmut*  
 Weichenstellung im November 1945. Die ersten Nationalratswahlen  
 der Zweiten Republik ..... 1552

**C. Philosophie**

*Reinalter, Helmut*  
 Politische Philosophie und Ideengeschichte. Problemfelder und  
 Forschungsperspektiven ..... 1569

*Siegele, Josef*  
 Die historische und politische Herrscherlogik und ihre gesellschafts-  
 politischen Ausformungen ..... 1585

**IX. Varia**

*Balthasar, Alexander*  
 „Salus populi suprema lex esto“ – oder etwa doch nicht? ..... 1631

*Brünner, Christian/Klemm, Karolina/Mayer, Hannes/Rinner, Anita*  
 Weltraummüll (space debris) – eine Gefahr für Sicherheit und  
 nachhaltige Nutzung des Weltraums ..... 1645

*Egger, Martina*  
 P. Nikolaus von Avancini SJ. Ein kosmopolitisch-europäischer Jesuit  
 der Barockzeit ..... 1661

*Haider-Quercia, Ulrike*  
 In der Kürze liegt die Würze: neue Techniken für eine Reform  
 der Verfassung in Italien ..... 1676

*Hanappi-Egger, Edeltraud*  
 Die Universität der Zukunft: national und online? ..... 1694

*Hauser, Werner*  
 Perspektiven und generelle Voraussetzungen von FH-Studienangeboten  
 im Ausland ..... 1701

*Höll, Otmar*  
 Globalisierung und Interdependenz: die zwei Seiten einer Entwicklung ..... 1709

<i>Knop, Katharina von</i> Der islamistische Terrorismus und ungenutzte Potentiale des freiheitlichen demokratischen Handelns der Staaten .....	1729
<i>Konrad, Heimo</i> Öffentliche Kulturförderung unter Legitimationsdruck .....	1738
<i>Kunnert, Gerhard</i> Die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) – Revolution oder Evolution? .....	1753
<i>Lehar, Philipp</i> „Jede Pfadfindergruppe ein Baustein Europas“ – Gedanken zum Beitrag von Jugendarbeit zu einem vereinten Europa .....	1811
<i>Mittermaier, Karl</i> Das Apeiron Anaximanders und die Sünde, zu sein .....	1831
<i>Prodanov, Nikolay</i> Etappen in der Entwicklung der Verfassungsfrage in Bosnien und Herzegowina von 1989–2020 .....	1842
<i>Scott, Alan</i> Das Ungleichgewicht der sozialen Kräfte. Über die erneute Relevanz einer Debatte zwischen Hans Kelsen und Otto Bauer (1924) .....	1860
<i>Skuhra, Anselm</i> Ernst Fraenkel und Salzburg – nur eine kurze Honorarprofessur 1969–1970? .....	1874
<i>Weninger, Thomas</i> “Democracy strikes back” – die Rolle der Städte im 21. Jahrhundert .....	1917
Verzeichnis der Mitwirkenden .....	1935

# Die Länder machen viel Staat

*Kathrin Stainer-Hämmerle*

## **English Abstract**

Austria's history and politics were and are essentially shaped by two actors: the political parties and the federal states. Three historic turning points – the founding of the First and Second Republic and the accession to the European Union – mark shared successes. On the other hand shows the ongoing debate on federalism reform the mutual blockade possibilities and the tendency towards reciprocal accusation due to the tactic of political parties. Apart from the historical merits and regardless of the joint decision trap, the federal states literally “make a lot of state” from a democratic perspective. This article lists from the view of political science some of the contributions made by the federal states, which are often underestimated in scientific literature; ending with some reform perspectives, but without much hope of implementation.

## **Deutsche Zusammenfassung**

Österreichs Geschichte und Politik wurden und werden von zwei Akteuren wesentlich gestaltet: den politischen Parteien und den Bundesländern. Drei historische Wendepunkte – die Gründung der Ersten sowie der Zweiten Republik und der Beitritt zur Europäischen Union – markieren gemeinsame Erfolge. Die Dauerdebatte zur Föderalismusreform hingegen zeigt die gegenseitigen Blockademöglichkeiten und die Tendenz der wechselseitigen Schuldzuweisung aufgrund parteitaktischen Kalküls. Doch abgesehen von den historischen Verdiensten und ungeachtet der Politikverflechtung, machen die Länder vor allem aus demokratiepolitischer Betrachtung viel Staat. Dieser Beitrag listet exemplarisch aus Sicht der Politikwissenschaft einige – in der Literatur oft unterschätzte – Beiträge der Bundesländer auf und endet mit Reformperspektiven, allerdings ohne große Hoffnung auf Umsetzung.

## **1 Der Beitrag der Bundesländer aus historischer Perspektive**

Am 1.10.1920 wurde zwei Jahre nach Ausrufung der Republik das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) von der Konstituierenden Nationalversammlung beschlossen. Bereits damals blieben zwischen Christlich-Sozialen und Sozialdemokraten politisch umstrittene Punkte ausgeklammert, wie die Neukodifizierung der Grundrechte, die Zuständigkeiten in Schulangelegenheiten oder die Gestalt des Föderalismus. Die Länder traten dem neuen Staat Deutsch-Österreich ausdrücklich als eigenberechtigte Provinzen des Staates Deutschösterreich bei und unter Berufung auf das vom damaligen US-Präsidenten Woodrow Wilson proklamierte Selbstbestimmungsrecht der Völker. Ein Entgegenkommen der Zentralisten war wichtig, immerhin wies etwa die Volksabstimmung in Vorarlberg 1919 auf eine deutliche Mehrheit gegen den Verbleib bei Deutsch-Österreich hin.

Es wurde schlussendlich ein Kompromiss zwischen Bundes- und Einheitsstaat<sup>1</sup> bzw. ein „Mittelweg“<sup>2</sup>. Der Bundesrat sollte die Interessen der Länder vertreten, die Gesetzgebung oblag dem Nationalrat. Der Föderalismus wurde anhand von drei Merkmalen verankert. Erstens durch die ausdrückliche Erwähnung aller Bundesländer in Art. 2 B-VG. Zweitens durch die eigenständige Gesetzgebung auf Länderebene sowie drittens mit der Mitwirkung des Bundesrates als Länderkammer bei der Bundesgesetzgebung. In der Praxis allerdings entwickelte sich Österreich zu einem „Bundesstaat mit zentralistischen Zügen“<sup>3</sup>.

25 Jahre später standen wieder die Parteien und die Bundesländer an der Wiege der Zweiten Republik. Am 27.4.1945 proklamierten SPÖ, ÖVP und die KPÖ die Unabhängigkeit Österreich. Doch als die provisorische Regierung Karl Renners zusammentrat, gebildet aus den neu gegründeten Parteien, lief die Front noch quer durch Österreich. Die Kommunikation – insbesondere zu den westlichen Bundesländern – war aufgrund der ungeklärten Verhältnisse und der Besatzungszonengrenzen schwierig. Dennoch gelang die Organisation einer Länderkonferenz vom 24. bis 26.9.1945 im niederösterreichischen Landhaus in Wien. Diese brachte die gesamtösterreichische Anerkennung der provisorischen Regierung Renner außerhalb der sowjetischen Besatzungszone als Voraussetzung der Anerkennung durch die vier Besatzungsmächte am 20.10.1945.<sup>4</sup> Durch die Konstituierung einer gesamtstaatlichen provisorischen Regierung war das Fundament für ein ungeteiltes Österreich gelegt und der Weg zur Durchführung demokratischer Wahlen frei.

In Vorbereitung auf den EU-Beitritt 1995 spielten die Bundesländer ein drittes Mal gemeinsam mit den politischen Parteien eine entscheidende Rolle bei der Veränderung unseres Staatswesens. Die regierenden Parteien SPÖ und ÖVP konnten nur gemeinsam mit den Bundesländern 66 % der Bevölkerung vom Beitritt überzeugen. Als Ausgleich für die Unterstützung der EU-Kampagne und als Kompensation für die zu erwartende Beschneidung ihrer Kompetenzen wurde den Ländern vom damaligen Bundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ) in der Vereinbarung von Perchtoldsdorf eine Bundesstaatsreform versprochen. Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung sollten abgebaut werden, und die Stärkung der Länderverwaltung war geplant. Die Bundesregierung war aber nicht imstande, das Versprechen einzulösen – nicht zuletzt deshalb, weil SPÖ und ÖVP nach den Nationalratswahlen vom Herbst 1994 im Parlament über keine Verfassungsmehrheit mehr verfügten.<sup>5</sup> Erst-

---

1 W. Weber, Fundament des Staates im Bann der Pandemie, in: Vorarlberger Nachrichten v. 1.10.2020.

2 E. Bruckmüller, Österreichische Geschichte. Von der Urgeschichte bis zur Gegenwart, Böhlau: Wien/Köln/Weimar 2019, S. 485.

3 H. Dachs, Struktur und aktuelle Fragen des Föderalismus in Österreich, in: U. Magedant (Hrsg.), Föderalismusreform: Föderalismus in Europa (=Zukunftsforum Politik, Nr. 51), Konrad-Adenauer-Stiftung: St. Augustin 2002, S. 32–47, hier S. 32.

4 Vgl. G. Schefbeck, Österreich 1945. Wiedergeburt einer parlamentarischen Demokratie, Österreichischer Nationalrat: Wien 2005.

5 Zu den weiteren Gründen des Scheiterns siehe H. Dachs (Fn. 3).

mals wurde aber der Föderalismus sichtbar in der Ressortverteilung. Mit Heinrich Neisser (1987 bis 1989), Josef Riegler (1989 bis 1991) und Jürgen Weiss (1991 bis 1994) waren drei ÖVP-Minister in der Großen Koalition ausdrücklich für Föderalismus und Verwaltungsreform zuständig.

An drei Wendepunkten der österreichischen Geschichte spielten sowohl die politischen Parteien als auch die Bundesländer eine entscheidende Rolle. Über die Gründung der Ersten sowie Zweiten Republik als auch zum EU-Beitritt gibt es allerdings unterschiedliche Erzählungen, die sich im Wesentlichen über die Bedeutung des Anteils der Bundesländer unterscheiden. So sind einerseits die Parteien „das tragende und integrative Element des Staates“<sup>6</sup> oder die Bundesländer die „Keimzellen und stabile Elemente des Staates“<sup>7</sup>.

Seither gab es, wie bereits erwähnt, immer wieder Ansätze zu Föderalismusreformen. Oft stand das Zusammenspiel von Ländern und Bund prinzipiell in Kritik oder einzelne Institutionen wie der Bundesrat. Erste Forderungsprogramme der Länder für eine Reform des bundesstaatlichen Systems wurzeln bereits in den 1950er-Jahren. Von Bedeutung sind insbesondere die Forderungskataloge der Jahre 1964 und 1976, von denen jedoch insgesamt nur ein kleiner Teil realisiert wurde.<sup>8</sup> 1964 gelang das erste Mal eine Einigung aller Bundesländer auf ein Forderungspaket, Reformbestrebungen in den 1970er-Jahren stellten das „zentralistisch ausgerichtete föderale System“<sup>9</sup> sowie die zersplitterte äußere Form der Verfassung in den Mittelpunkt. Der EU-Beitritt führte mit dem Perchtoldsdorfer Abkommen zu einer Institutionalisierung der Verfassungsreform durch ein eigenes Ministerium. Doch auch die „Bundesstaatsreform“ 1994 scheiterte letztlich. Bußjäger sieht die Gründe nicht nur in der Uneinigkeit der Länder oder ihrer mangelnden Bereitschaft, tatsächlich föderale Verantwortung zu übernehmen, sondern ebenfalls in der Tatsache, dass der Impetus einer föderalistischen Reform Österreichs zu diesem Zeitpunkt bereits wieder erlahmt war.

„Unter diesen Rahmenbedingungen vermochten sich beherrschende Kräfte sowohl in den Ministerial- als auch in den Landesbürokratien problemlos einer Reform zu widersetzen.“<sup>10</sup>

Der Österreich-Konvent in den Jahren 2003 bis 2005 scheiterte ebenso. Es erfolgte zwar eine „Entrümpelung“ und ein Demokratiepaket mit der Wahlaltersenkung auf 16 Jahre, der Einführung der Briefwahl sowie der Verlängerung der Legislaturpe-

---

6 E. Bruckmüller (Fn. 2), S. 473.

7 G. Scheffbeck (Fn. 4), S. 37.

8 Vgl. dazu P. Pernthaler, Föderalismus und Verantwortung nach der österreichischen Bundesverfassung, in: W. Haller/A. Kölz/G. Müller/D. Thürer (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Schulthess: Zürich 1989, S. 351–370; P. Bußjäger, Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus (= Föderalismus Dokumente, Bd. 22), Institut für Föderalismus: Innsbruck 2005.

9 P. Bußjäger, Von der Ruine zum Gesamtkunstwerk?, in: *Vorarlberger Nachrichten* v. 1.10.2020.

10 P. Bußjäger (Fn. 8), S. 11.

riode um ein Jahr. Doch eine Neukodifizierung, wie es etwa der damalige Konventsvorsitzende und Rechnungshofpräsident Franz Fiedler vorschlug, fand keine politische Mehrheit. Somit blieb der Föderalismus weiterhin ein Kompromiss im „unübersehbaren Verfassungsrechtshaufen.“<sup>11</sup>

Die Geschichte zeigt, dass es für Erfolge ein Zusammenspiel von Parteien und Bundesländer braucht, aber auch die Bereitschaft der Parteien ihr gegenseitiges Misstrauen zu überwinden. Parteipolitisches Kalkül verhinderte das Gelingen von Föderalismusreformen und des föderalen Systems generell mehr als andere Faktoren wie etwa das von Fritz Scharpf geprägte Konzept der Politikverflechtung.<sup>12</sup> Die Diskussion rund um Föderalismus ist zusätzlich meist geprägt von einem defizitären Ansatz („Die Bundesländer als Blockierer“) und von einer vorrangig monetären Beurteilung („Föderalismus ist zu teuer“). Vor allem letzte Aussage ist umstritten. Doch unabhängig vom Wahrheitsgehalt dieser These, geht es in einer Demokratie nicht nur um Effizienz. Dieser Einwurf gilt vor allem für das folgende Kapitel, das die Beteiligung der Bundesländer an der Willensbildung im Gesetzgebungsprozess behandelt, bei dem es um die Beteiligung der Bundesländer an der Willensbildung im Gesetzgebungsprozess geht.

## 2 Beitrag der Bundesländer zur Gesetzgebung

Neun Landtage, die überwiegend als Ausführungs- und Ergänzungsgesetzgebung zu Europa- wie auch Bundesrecht fungieren, standen immer schon als ineffizient in Kritik. Mit dem Begriff „Rank-Xerox-Föderalismus“<sup>13</sup> wurde den Bundesländern der eigene Beitrag zur Gesetzgebung abgesprochen. Der Bezug auf den Hersteller von Kopiermaschinen sollte das gegenseitige Nachbilden der Gesetzestexte verdeutlichen. Doch der Gesetzgebungsprozess besteht nicht nur aus dem Beschluss eigenständiger Gesetze, sondern auch im Austausch- und Diskussionsprozess im Vorfeld von Gesetzesbeschlüssen. Hier leisten die Bundesländer durchaus wichtige Beiträge zur Meinungsp pluralität und ergänzen die Sicht der Bundesregierung in Wien mit Argumenten aus Bundesländerperspektive. Das entspricht einer grundlegenden Eigenschaft von demokratischen Verfahren, die sich durch institutionelle Langsamkeit, Politikebenen überspannende Feedback-Schleifen und zwischen ideologischen Standpunkten angesiedelte Kompromissfindungen auszeichnet. Wie bereits erwähnt, ist Effizienz in einer Demokratie kein allein entscheidendes Kriterium, zumindest nicht, wenn diese allein anhand der Entscheidungsgeschwindigkeit gemessen wird. Der Breite der Diskussion Zeit zu schenken, führt oft zu

11 A. J. Noll/U. Szekulics, Verwelkte Schönheit? in: *Der Standard* v. 1.10.2020.

12 Grundlegend siehe F. W. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Hain: Kronberg/Ts. 1976.

13 Beispielsweise H. Hösele, Für eine Neudefinition der Landtage, in: *Die Presse* v. 1.7.2009.

besser akzeptierten Entscheidungen. Der Aufwand, den der Beteiligungsprozess kostet, lohnt sich in vielen Fällen durch geringeren Widerstand im anschließenden Umsetzungsprozess.

So schreibt Dachs:

„Im Laufe der Jahrzehnte haben sich zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern eine Vielzahl von besonderen Organen und Verfahren der Kooperation herausgebildet, die für intensiven Austausch der Standpunkte und der Erarbeitung von gemeinsamen Lösungen dienen. Genannt seien davon nur die politisch besonders gewichtige Landeshauptmännerkonferenz, Landtags- und Landesamtsdirektorenkonferenzen, Vorsitzendenkonferenz der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern, Integrationskonferenz der Länder und die wesentlich für die Koordination dieser Kontakte mitverantwortliche Verbindungsstelle der Bundesländer.“<sup>14</sup>

Österreich wird aufgrund dieser Entwicklungen als kooperativer Bundesstaat bezeichnet. Bußjäger sieht gar in den (informellen) Kooperationsformen eine teilweise Kompensation für die Schwäche der Länder, die „in ihrer Wirkung allerdings auch von den jeweiligen politischen Rahmenbedingungen“ abhängt.<sup>15</sup>

Am Beispiel des oberösterreichischen Landtages soll exemplarisch der Beitrag zur Bundesgesetzgebung illustriert werden. Das Land Oberösterreich weist auf seiner Homepage alle Beschlüsse seit 2005 aus und unterteilt dabei in Gesetzesbeschlüsse und weitere Beschlüsse des oberösterreichischen Landtages.<sup>16</sup> So wurden im Jahr 2020 mit Stichtag 29.10.2020 in sieben Landtagssitzungen 92 Beschlüsse gefasst, davon 16 Änderungen von Landesgesetzen (zwölf davon übrigens einstimmig). Weiters wurden 30 Berichte zur Kenntnis genommen und zwölf Mal Mehrjahresverpflichtungen genehmigt. Von all diesen Beschlüssen fielen nur zwei nicht einstimmig.

Zahlenmäßig am stärksten finden sich tatsächlich beschlossene Resolutionen in dieser Statistik. 24 davon richteten sich an die Bundesregierung, sechs an die Landesregierung. Obwohl es sich hauptsächlich um Wünsche und Empfehlungen handelte und nicht um verbindliche Rechtsakte, waren sich die Parteien hier am wenigsten einig. So erfolgten nur 22 Resolutionen einstimmig, fünf mit den Stimmen von ÖVP, FPÖ und SPÖ sowie zwei mit der Unterstützung von ÖVP, FPÖ und den Grünen. Eine Resolution – interessanterweise an die eigene Landesregierung zum Thema Integration – gar nur von den Koalitionsparteien ÖVP und FPÖ.

Inhaltlich deckten die Resolutionen ein breites Feld ab. Die Forderungen reichten von Änderung der vergaberechtlichen Grundlagen bei der Beschaffung von Lebensmitteln für öffentliche Einrichtungen, Klimaschutzmaßnahmen, bessere Bedingungen für Menschen mit Beeinträchtigung, Gendermedizin und Pflegebe-

14 H. Dachs (Fn. 3), S. 38.

15 P. Bußjäger/C. Schramek, Föderalismus und Verfassung, in: A. T. Hermann/D. Ingruber/F. Perlot/K. Praprotnik/C. Hainzl (Hrsg.), regional. national. föderal. Zur Beziehung politischer Ebenen in Österreich, WUV/Facultas: Wien 2020, S. 137–146, S. 29–42, hier S. 38.

16 <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/12159.htm> (30.10.2020).



reich, über die heimische Wolfspopulation und Exportverboten von Schlachtvieh bis zu politischer Bildung an Schulen und Integrations- sowie Arbeitsmarktpolitik. Mehrmals wurde für den oberösterreichischen Standort des Bundesheeres lobbyiert sowie gegen Atommüll-Lager in Grenznähe.

Ein weiterer wichtiger Beitrag zur Legislative ist die Mitwirkung des Bundesrates in EU-Angelegenheiten. Hier gelingt es ebenfalls regionale Bezugspunkte in die europäischen Entscheidungsprozesse einzubringen. Der Bundesrat ist somit das „Scharnier“ der Bundesländer für Initiativen in Richtung Europäische Union und kann deshalb auch als „Europakammer“ bezeichnet werden. In EU-Angelegenheiten hat der Bundesrat nicht nur ein Informationsrecht und ein Stellungnahmerecht, er nimmt ebenfalls am parlamentarischen Subsidiaritätskontrollverfahren teil. Nach Einlangen eines Gesetzgebungsaktes können der Bundesrat wie der Nationalrat innerhalb von acht Wochen Einspruch gegen den Entwurf erheben, sollte dieser nach Meinung der Kammern nicht dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen.<sup>17</sup> Bei Verstößen eines europäischen Gesetzgebungsakts kann der Bundesrat ebenso wie der Nationalrat eine Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union innerhalb von zwei Monaten nach Erlass des Gesetzgebungsaktes einbringen.

Der österreichische Bundesrat gilt diesbezüglich auch als sehr aktiv. Der EU-Ausschuss des Bundesrats wurde bereits im Zuge des Beitritts Österreichs zur EU eingerichtet und zählt heute zu den anerkanntesten Europaausschüssen. Das österreichische Modell der parlamentarischen EU-Mitwirkung – insbesondere auch unter dem Aspekt der engen Zusammenarbeit mit den Landtagen und Landesregierungen – wurde bereits als europaweites Best-Practice-Modell ausgezeichnet. 2019 und 2020 wurden beispielsweise folgende Themen vom Europa-Ausschuss behandelt: Finanzgebarung, Green Deal, Corona-App, Künstliche Intelligenz und der Fahrplan zu Erholung der EU infolge COVID-19. Im ersten Halbjahr 2020 tagte der Europaausschuss fünf Mal und beschloss eine begründete Stellungnahme nach Art. 23g B-VG sowie fünf Stellungnahmen nach Art. 23e Abs. 1 und eine Mitteilung nach Art. 23f Abs. 1 B-VG.<sup>18</sup>

Nachdem unser Leben in wachsendem Ausmaß von Rechtsakten der Europäischen Union bestimmt wird, steigt auch die Bedeutung dieser Mitwirkungsrechte des Bundesrates. Ein darauf fußendes neues Selbstbewusstsein als Europakammer müsste allerdings erst entwickelt und kommuniziert werden. Der breiten Öffentlichkeit ist die Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle vermutlich kaum bekannt. Dies zu ändern wäre ebenfalls als Aufgabe des Bundesrates zu betrachten und könnte weit mehr zur Existenzrechtfertigung beitragen als die Funktion der zweiten Kammer im nationalen Gesetzgebungsprozess. Doch dazu müsste der Bundesrat in diesem Bereich noch viel aktiver auftreten und andere Kammern in den EU-

---

17 Siehe Bericht des Bundesrates 2019/20, abrufbar unter: [https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/BR\\_Taetigkeitsbericht\\_2019\\_WEB\\_EINZELSEITEN\\_07072020\\_BF.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/BR_Taetigkeitsbericht_2019_WEB_EINZELSEITEN_07072020_BF.pdf) (30.10.2020).

18 Ibid.

Mitgliedstaaten dafür gewinnen. Denn nur gemeinsam mit anderen nationalen Parlamenten oder Kammern gelingt eine Verhinderung des Erlasses eines kritisierten Rechtsaktes auf EU-Ebene. Für die EU könnte dies im Gegenzug zu mehr Integration in die politische Kultur der jeweiligen Länder führen, ist doch bekannt, dass die Skepsis gegenüber politischen Institutionen auf europäischer Ebene im Vergleich zur kommunalen oder regionalen Ebene am höchsten ist. Diese Bürgerferne leitet über zum nächsten Beitrag der Bundesländer, der demokratiepolitische Argumente behandelt.

### 3 Demokratiepoltischer Beitrag der Bundesländer

In einer Demokratie stützt sich Herrschaft auf die Legitimation durch das Volk. Durch allgemeine, freie und gleiche Wahlen wird die Macht in einer repräsentativen Demokratie auf die gewählten Vertreter übertragen, die im Anschluss im Namen des Volkes Gesetze beschließen. Doch das ist nur die eine Seite der Medaille. Eine Demokratie ist nur überlebensfähig, wenn die Bevölkerung die Legitimität der Herrschenden nicht nur anerkennt, sondern auch aus Überzeugung die überwiegende Mehrzahl der Vorschriften einhält. Die Grundlage dazu sind weniger die Verfassung oder gar Androhungen durch Strafgesetze, sondern vielmehr das in politische Eliten gesetzte Vertrauen und die Einsicht in die Sinnhaftigkeit der von ihnen beschlossenen Regeln.

Zahlreiche Umfragen zur politischen Kultur und Institutionen vertrauen wie der seit 1973 durchgeführte Eurobarometer<sup>19</sup> oder der Vertrauensindex von OGM<sup>20</sup> zeigen ein ähnliches Bild: Je näher, je greifbarer die Politiker sind (wie in Gemeinden oder Regionen), desto höher das Vertrauen in sie. Am unteren Ende der Skala befindet sich die nationale Ebene gemeinsam mit der EU und deren Institutionen. Paradoxaerweise vertraut die Bevölkerung jenen Institutionen mehr, die im Grunde über weniger Kompetenzen verfügen. Das bedeutet aber auch, dass sie auch ohne diese gestalterischen Fähigkeiten einen wichtigen Ankerpunkt für die Legitimation des politischen Systems bilden.

Hinzu kommt eine wahrgenommene Überlappung der Kompetenzen, wie der Politologe Renzsch dies sowohl für Österreich als auch Deutschland feststellt.<sup>21</sup> Die Verantwortlichkeiten sind in beiden Ländern schwer eindeutig zuzuordnen. Am Ende weiß die Bevölkerung nicht, wer zuständig war: der Bundesgesetzgeber oder die Landesverwaltung. Das lädt dazu ein, Verantwortung abzuschieben: Wenn es gut ausgeht, war man es selbst. Wenn es schiefgeht, war es der andere – oder

---

19 <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm> (30.10.2020).

20 <https://www.ogm.at/leistungen/umfragen/vertrauensindex/> (30.10.2020).

21 Vgl. G. John, Warum Föderalismus zu Blockaden führt – und trotzdem gut ist, in: *Der Standard* v. 17.7.2017, online: <https://www.derstandard.at/story/2000061323282/warum-foederalismus-zu-blockaden-fuehrt-und-trotzdem-gut-ist> (30.10.2020).

Brüssel. Es ermöglicht umgekehrt aber auch vom Vertrauensvorsprung der Lokal- und Regionalebene zu profitieren.

Die Österreicher wissen generell eher wenig über den Föderalismus.<sup>22</sup> Fast zwei Drittel – 64 % – sagen, dass sie sich schlecht über den Föderalismus in Österreich informiert fühlen, zehn Prozent sogar sehr schlecht. Frauen und Personen mit niedriger formaler Bildung fühlen sich besonders schlecht informiert. Zum geringen Wissen gesellen sich viele Klischees. So fallen spontan auf eine offene Fragestellung Aussagen wie „die Länder als Blockierer“, „teuer“, „viele Doppelgleisigkeiten“.<sup>23</sup>

Die Einstellung zum Föderalismus ist aber auch gekennzeichnet durch eine Art freundliches Desinteresse, wie eine Umfrage der Donau Universität Krems/Austria Democracy Lab zeigt.<sup>24</sup> So finden nur 19 Prozent, dass das Bundesland Einfluss auf das tägliche Leben hat. Im Vergleich meinen dies 30 % bei der Gemeinde und 27 % beim Bund (22 % sagen weder noch). Die derzeitige Aufteilung halten jedoch dennoch 65 % für sehr sinnvoll oder eher sinnvoll. Selbst nach Parteipräferenzen getrennt bilden die Befürworter immer eine Mehrheit. Bei der Frage nach Reformen halten sich die Gruppen die Waage: 23 % meinen, der Bund sollte mehr Zuständigkeiten erhalten, 27 % wünschen mehr Kompetenzen für die Bundesländer und 29 % meinen, es solle so bleiben wie bisher. 29 % halten die Landtage für sehr wichtig und 41 % stimmen dem eher zu. Die oft geforderte Verkleinerung der Landtage findet in dieser Umfrage keine Mehrheit. Hier halten sich Befürworter und Gegner ebenfalls die Waage, wobei interessanterweise jüngere Menschen sich eher gegen eine Verkleinerung aussprechen. Mit der Arbeit der Landtagsabgeordneten sind 51 % zufrieden, sogar 61 % unter ÖVP-Anhängern.

Interessant auch die Bewertung der einzelnen Aufgaben der Landtage. Für 77 % ist dies die Kontrolle der Landesregierung, für 76 % die Vermittlung politischer Inhalte an Bürger. 69 % halten die öffentlichen Landtagsdebatten und 54 % die Ausschussarbeit für wichtig. Interessant wäre in diesem Zusammenhang das Aufgreifen einer Idee von Polaschek. Er schlug bereits 2001 vor, den Schritt weg vom Legislativorgan hin zu einem „Bürgerforum“ zu wagen.<sup>25</sup> Dies könnte sowohl zuvor genannten Erwartungen der Bevölkerung entgegen kommen als auch die Schwelle für politische Partizipation senken. Etwa wenn die Landtage personell

22 Siehe P. Filzmaier, Föderalismus aus Sicht der Bevölkerung, in: A. T. Hermann/D. Ingruber/F. Perlot/K. Praprotnik/C. Hainzl (Hrsg.) (Fn. 15), S. 137–146, hier S. 138 ff.

23 Ibid., S. 145.

24 F. Perlot, Mehr als Bund und Länder: Einstellungen zum Föderalismus, in: A. T. Hermann/D. Ingruber/F. Perlot/K. Praprotnik/C. Hainzl (Hrsg.) (Fn. 15), S. 147–158. Die Umfrage des Austrian Democracy Lab ist abrufbar unter: <https://www.austriandemocracylab.at/> (30.10.2020).

25 M. F. Polaschek, Bundesstaatlichkeit in Diskussion. Österreichs Föderalismus am Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Forum Politische Bildung (Hrsg.), Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus (= Informationen zur Politischen Bildung, Bd. 18), StudienVerlag: Wien/Innsbruck 2001, S. 22–35.

aufgestockt würden, allerdings unter gleichzeitiger Umwandlung in ein reines Honoratiorenparlament, das weniger Sacharbeit leistet und mehr als Forum der politischen Meinungsbildung und Kontrollorgan fungiert, wie Polaschek vorschlägt.

In der zuvor zitierten Umfrage der Donau Universität spielen der Landeshauptmann und der Bundesrat ebenso wichtige Rollen. Zwei Drittel halten den Landeshauptmann für ein wichtiges Gegengewicht zur Bundesregierung. Für 53 % leistet auch der Bundesrat einen wichtigen Beitrag, wobei auch hier gilt, je jünger desto höher die Zustimmung. Genauso wünscht eine knappe Mehrheit mehr Kompetenzen für die Länderkammer. Interessant ist aber auch, dass über die Hälfte sich vorstellen kann, Landtagsabgeordnete genauso wie Landeshauptleute als Bundesräte einzusetzen. Hier zeigen sich die Auswirkungen des geringen Wissens über Form und Funktion des Föderalismus, aber auch der Gewaltenteilung.

Die Bundesländer sind also sympathisch, aber teuer. Landtage erfüllen wichtige Funktionen, könnten aber gleichzeitig mit mehr oder weniger Kompetenzen ausgestattet werden. Landeshauptleute sind für viele offensichtlich ohnehin politische „Wunderwuzzis“, die nebenher die Bundesregierung kontrollieren und gleichzeitig als Bundesräte Gesetze beschließen könnten. Das alles beweist: Die Meinung über zentrale Institutionen des Föderalismus sind wenig ausgeprägt bei den Österreichern. Vielleicht ist es die Kontinuität der Bundesländer zumindest als Verwaltungseinheiten seit dem Hochmittelalter, das die Identität ihrer Bewohner dennoch so konstant hält. Österreichs Verfassung ist eine der ältesten, die noch in Kraft ist. Manche Bundesländer weisen jedoch noch viel ältere Wurzeln ihrer Verfasstheit auf. So zum Beispiel Tirol mit der Tiroler Landesordnung aus dem Jahr 1526, verfasst von Michael Gaismair. Vieler seiner Prinzipien würden wohl auch heute noch modernen Anforderungen standhalten, meint Schranz.<sup>26</sup> Wenn also der frühere Landeshauptmann Krainer mit der Bundespolitik „steirisch“ reden wollte, oder sein Tiroler Amtskollege Wallnöfer drohte, bei einer Abtrennung Osttirols die Schützen nach Wien zu schicken, fußt dieses Selbstbewusstsein auf einer durchaus längeren Tradition als Staatsgebilde als die Republik Österreich.

Es gibt noch eine zweite wichtige demokratiepolitische Funktion der Bundesländer: Sie sind Labore für neue politische Mehrheiten und Koalitionen. So findet sich das früher übliche großkoalitionäre System in Form einer Zusammenarbeit zwischen SPÖ und ÖVP im Jahr 2020 nur mehr in der Steiermark und in Kärnten. Im Burgenland etwa koalierte nach der Abschaffung des Proporz 2014 die SPÖ mit der FPÖ, in Vorarlberg regierten zu diesem Zeitpunkt die ÖVP mit den Grünen. Für diese Kombination Schwarz-Grün galt Oberösterreich im Jahr 2003 gar europaweit als Vorreiter. In Wien durften die Grünen 2010 als Juniorpartner der SPÖ am Tisch Platz nehmen und werden 2020 durch die Neos abgelöst. Auch Dreierkoalitionen feierten auf Bundesländerebene ihre Premieren, etwa 2013 in Kärnten mit SPÖ, ÖVP und den Grünen oder in Salzburg mit ÖVP, den Grünen und dem Team Stronach.

---

26 E. Schranz, Aktuell 500 Jahre lang, in: *Die Presse* v. 26.9.2020.

Diese Vielfalt belebt die österreichische Politik auch auf Bundesebene. Erstens weil die hergestellten Kontakte auf Bundesebene zu Verhandlungen führen können, und so mit der Möglichkeit der Abwahl der Regierenden ein wichtiges Merkmal von Demokratie gestärkt wird. Zweitens weil die Bundesregierung nicht automatisch mit einer Mehrheit im Bundesrat rechnen darf. Dadurch kann der Bundesrat an politischem Gewicht gewinnen, weil es trotz (oder in dem Fall eher aufgrund) der Parteilogik zur stärkeren Kontrolle der Bundesregierung kommt. So kann ein Drittel der Mitglieder des Bundesrates Bundesgesetze vor das Höchstgericht bringen. 2019 verfügte die SPÖ über entsprechend genug Abgeordnete in der Länderkammer und brachte mit ihnen ein Prestigeprojekt von ÖVP und FPÖ zu Fall, indem der Verfassungsgerichtshof die Reform der Mindestsicherung kippte. Auch Bußjäger untersuchte die Einsprüche des Bundesrates von 1945 bis 2019 und stellte fest, dass diese meist in Konstellationen, in welchen die Regierungsparteien keine Mehrheit im Bundesrat besaßen (1983–1986, 2002–2006) erfolgten. Der Zusammenhalt innerhalb der Partei über Bundesländergrenzen hinweg ist also größer als die Solidarität zwischen den Parteien innerhalb eines Bundeslandes. „Mit anderen Worten, der Bundesrat übt seine Rolle nicht im Sinne der Wahrnehmung von spezifischen Länderinteressen, sondern vorwiegend nach parteipolitischen Interessen aus.“<sup>27</sup> Bußjäger sieht dafür noch ein zweites Indiz: die seit 1985 erforderliche Zustimmung bei Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates, mit denen die verfassungsgesetzlich verankerte Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird (Art 44 Abs 2 B-VG). Erst im Februar 2019 verweigerte der Bundesrat erstmals seine Zustimmung beim Ökostromgesetz sowie bei der geplanten Einführung einer „Schuldenbremse“. Bußjäger bezeichnet dies als „historisch“, relativiert dies aber zugleich mit der Gegenüberstellung von 276 Zustimmungen versus zwei Verweigerungen.<sup>28</sup>

## 4 Ausblick

Nicht zuletzt während der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 wurde die Ineffizienz regionaler Maßnahmen mit der prinzipiellen Dysfunktionalität des Föderalismus gleichgesetzt. Paradox waren jedoch hier vor allem die Erwartungen der Bevölkerung. Klare Regeln, die für alle gelten sollten, standen dem Ruf nach regionalen Lockerungen in weniger betroffenen Gebieten gegenüber. Angeregt durch den Wiener Gemeinderatswahlkampf lautete der Vergleich gerne Wien gegen den Rest Österreichs. Aber der Ruf nach Regionalisierung ertönte auch innerhalb der Bundesländer. So forderten das Kleinwalsertal und Osttirol eine Abkoppelung bezüglich der Maßnahmen gegen die Pandemie innerhalb der jeweiligen Bundeslän-

27 P. Bußjäger/G. Keuschnigg/C. Schramek, *Kleines Föderalismus ABC*, Institut für Föderalismus: Innsbruck 2019, S. 34.

28 *Ibid.*, S. 34 f.

der. Wenn es allerdings um das Verhängen von unangenehmen Maßnahmen, wie Ausgangssperren oder Betriebsschließungen, ging, warteten die Regionalpolitiker lieber auf Vorgaben aus Wien. Politiker vor Ort ziehen nicht gerne den Unmut ihrer Bevölkerung auf sich. Sie wissen genau, dass die Beliebtheit bei der Bevölkerung ihr wichtigstes Kapital ist.

Für eine Verkleinerung der Landtage oder gar für einen „Generallandtag“<sup>29</sup> bzw. die Zusammenlegung von Bundesländern und der Schaffung von „Großregionen“<sup>30</sup> findet sich derzeit keine Mehrheit in der Bevölkerung. Es ist aber vor allem der Widerspruch zwischen Forderung nach mehr Kompetenzen einerseits und der Scheu Verantwortung (vor allem für unangenehme Entscheidungen) zu übernehmen andererseits. „Wofür man nicht verantwortlich ist, das will man ändern, doch tut sich dann wenig, wenn man selbst die Verantwortung bekommen könnte. Das Motto lautet: Man würde so gerne, wenn man nur könnte, aber man dürfe ja nicht. Es ist ein wenig wie eine Oppositionsrolle, in der man leicht alles versprechen kann, solange man nicht in die Nähe der Macht kommt.“<sup>31</sup>

Trotz COVID-19 startete die türkis-grüne Bundesregierung einen neuen Anlauf zur Reform des Föderalismus. Die zuständige Verfassungsministerin Karoline Edtstadler (ÖVP) eröffnete am 22.7.2020 eine entsprechende „Bund-Länder-Konferenz“. Als Ziel nannte Edtstadler nach der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe, an der für die SPÖ Wiens Bürgermeister Michael Ludwig und Burgenlands Landeshauptmann Hans Peter Doskozil sowie für die ÖVP neben dem Tiroler Landeshauptmann Günther Platter auch sein Amtskollege aus Oberösterreich Thomas Stelzer teilnahmen, einen „noch smarteren Föderalismus“. Man wolle Kompetenzen bereinigen und Verfahren vereinfachen. Die Vorarbeit sollen die Landesamtsdirektoren leisten, bei Bedarf sollen auch die anderen Ministerinnen und Minister beigezogen werden. Das klingt nach keinem großen Wurf und vor allem nach keiner Bedrohung für die Bundesländer. Aber auch nicht nach der Erkenntnis ihrer wichtigen Funktionen für den Staat.

Das ist schade, denn die Rolle ist weit vielfältiger wie zunächst angenommen, wie dieser Beitrag zu zeigen versuchte. Die Bundesländer generieren durch Bürgernähe Vertrauen, implementierten die Wünsche der Regionen in den Gesetzgebungsprozess und gehen oft voran bei neuen Formen der politischen Zusammenarbeit. Heinrich Neisser hat den Glauben an eine Reform des österreichischen

---

29 J. W. Pichler, Föderalismus, ja und immer wieder ja, in: Föderalismusymposium. Wozu Länder? Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten im österreichischen Bundesstaat, Modell Steiermark: Graz 1998, S. 14–24.

30 G. Hirschmann, Wer wagt, gewinnt – vielleicht, in: A. Payrleitner (Hg.), Aufbruch aus der Erstarrung: Neue Wege in die österreichische Politik, Molden: Wien 1999, S. 145–148.

31 D. Ingruber, Der Föderalismus als einendes Element. Eine Einführung, in: A. T. Hermann/D. Ingruber/F. Perlot/K. Praprotnik/C. Hainzl (Hrsg.) (Fn. 15), S. 17–28, hier S. 25.

Föderalismus bereits 2010 verloren<sup>32</sup>, obwohl ihm Resignation eigentlich nicht entspricht. Doch Wünsche allein reichen ohnehin nicht für große Würfe. Dazu braucht es ein Zusammenwirken von Parteien und Bundesländern wie die eingangs erwähnten Wendepunkte der österreichischen Republik zeigen.

---

32 Vgl. H. Neisser, Föderalismus in Österreich. Wirklichkeit und Illusion, in: E. Busek (Hrsg.), Was haben wir falsch gemacht? Eine Generation nimmt Stellung, Kremayr & Scheriau: Wien 2010, S. 85–94.