

## 100 Jahre Bundesverfassung

### Spagat zwischen Zentralismus und Föderalismus

*100 Jahre Österreichische Bundesverfassung bedeutet ein unentwegtes Tauziehen um die Macht- bzw. Kompetenzverteilung im Staat zwischen Bund und Ländern. Dies vor allem deshalb, weil die schwierigen Verhandlungen um die Bundesverfassung 1920 Österreich nur zu einem schwachen föderalistischen Bundesstaat machten und entscheidende Bereiche ungeklärt ließen.*

*Vor allem in der Zweiten Republik haben praktisch alle Regierungen die Reform dieser unbefriedigenden Situation in ihre Programme aufgenommen, die meisten scheiterten an dem komplizierten Spagat zwischen Zentralismus und Föderalismus. Große Entwürfe misslangen, kleine Schritte bedurften schwieriger Kompromisse. Letztendlich stellte sich die Frage, ob der österreichische Bundesstaat überhaupt reformierbar ist und ob dies die politischen Akteure auf allen Ebenen wirklich wollen.*

*Eine künftige Bundesstaatsreform wird auch die Rolle des Föderalismus in der Corona-Krise berücksichtigen müssen. Dazu ist es notwendig, dass vonseiten der Länder rechtzeitig konstruktive Vorschläge ausgearbeitet werden, damit nicht – wie so oft – eine Reform wieder zulasten der Länder und zugunsten des Zentralismus ausgeht.*

## **Ist der österreichische Bundesstaat reformierbar?**

Als wir im Oktober 2020 das Jubiläum „100 Jahre Österreichische Bundesverfassung“ begingen, standen in diesem Zusammenhang vor allem der Sozialdemokrat Karl Renner als damaliger Staatskanzler sowie der von ihm beauftragte Rechtsphilosoph und Staatsrechtler Hans Kelsen im Rampenlicht. Auf den eigens mit den Vorbereitungen für eine österreichische Verfassung beauftragten christlichsozialen Staatssekretär Michael Mayr wurde zu meist vergessen. Zudem wurde das große Engagement mehrerer Länder wie etwa Salzburg und Tirol in der Verfassungsdiskussion übersehen. Ohne deren Mitwirkung wäre es schließlich – nach anfänglich total divergierenden Ansichten zwischen den überwiegend christlichsozial dominierten Ländern und den sozialdemokratischen Mitgliedern der Staatsregierung und der Stadt Wien – am 1. Oktober 1920 nicht zur Beschlussfassung des Bundesverfassungsgesetzes gekommen.

Bei einer Reform des Bundesstaates geht es entscheidend um eine Reform der Macht- bzw. Kompetenzverteilung im Staat zwischen Bund und Ländern (und Gemeinden). Deshalb sind Einigungen auf solche Reformen normalerweise nur sehr schwer zu erreichen. Große Entwürfe misslingen, kleine Schritte bedurften schwieriger Kompromisse.

In Umbruchs- und Krisenzeiten bzw. in Zeiten gravierender Veränderungen haben sich die Länder nicht ungern – unter Beachtung des Gesamtstaats-Interesses – der stark auftretenden Staatsgewalt untergeordnet. Sehr bald aber gewannen sie jeweils ihr Selbstvertrauen zurück und verlangten die Stärkung ihrer Länderrechte. Dies ist deshalb verständlich, weil der österreichische Bundesstaat nach seinem Verfassungssystem und auch nach der politischen Praxis sowohl 1918/20 als auch 1945 eine Staatsform mit stark einheitsstaatlichen Zügen geworden ist. Die Entwicklung in der Ersten und in der Zweiten Republik hat die Tendenz zum Einheitsstaat eher noch verstärkt als gemildert.<sup>1</sup> Vor allem in der Zweiten Republik haben praktisch alle Regierungen die Reform dieser unbefriedigenden Situation in ihre Programme aufgenommen, die meisten scheiterten an diesem Spagat zwi-

1 Erklärung des Bundesministers im Bundeskanzleramt Dr. Heinrich Neisser zum Thema „Österreichischer Föderalismus“. Stenographisches Protokoll der 484. Sitzung des Bundesrates. 11. 3. 1987. S. 20597 und S. 20600.

schen Zentralismus und Föderalismus, weshalb sich die Frage stellt, ob der österreichische Bundesstaat überhaupt reformierbar ist und ob dies die politischen Akteure auf allen Ebenen wirklich wollen.

### **Ende der Monarchie – Gründung der Republik als schwacher Bundesstaat**

Der Bruch von der Monarchie zur Republik war begleitet von den katastrophalen Folgen des Kriegs, Hungersnot, Spanische Grippe, Revolutionsgefahr, führungslose Verwaltung, Abspaltungsgelüste der Länder etc. In der „Schrecksekunde“ der allerersten Phase dieser Krise waren die (Kron-) Länder froh über eine straffe Zentralgewalt, der sie sich bereitwillig unterordneten.

In der Sitzung der provisorischen Nationalversammlung am 30. Oktober 1918 war im vorgelegten Verfassungsentwurf nichts über die Staatsform und über die Stellung der Länder zu lesen, sie fanden nicht einmal eine Erwähnung. Der Staat wurde als zentralistischer Einheitsstaat begründet.<sup>2</sup>

Sehr bald aber begann sich das Selbstbewusstsein der Länder zu regen, als etwa die Vertreter der „Alpenländer“ bei einem Treffen in Salzburg im Mai 1919 eine einheitliche Position erarbeiteten. Heute würde man von einer „West-Achse“ sprechen.

Die Parteien auf Staatsebene kamen unter Zugzwang. Einen Tag nach dieser Salzburger Konferenz brachte die Christlichsoziale Partei ihren Verfassungsentwurf in der Nationalversammlung ein. Dies war die erste parlamentarische Initiative zur Verfassung.

Zur gleichen Zeit beauftragte Karl Renner den Staatsrechtler Hans Kelsen mit der Ausarbeitung eines Entwurfes für eine Verfassung. In der Folge wurden die Länder weiter aktiv und verlangten, dass eine neue Bundesverfassung nicht ohne die Länder beschlossen werden dürfe. Der Salzburger Landeshauptmann-Stellvertreter Franz Rehrl legte zu Weihnachten

2 Alfred Pfoser, Andreas Weigl: Die erste Stunde Null. Gründungsjahre der österreichischen Republik 1918–1922. Salzburg-Wien 2017, S. 134 f.

1919 einen Verfassungsentwurf vor, seitens Tirol wurde ein solcher Entwurf, ausgearbeitet von Stephan Falser, im Jänner 1920 veröffentlicht. Staatssekretär Michael Mayr reiste durch die Länder, um mit ihnen die Verfassungsfrage zu diskutieren und ihnen seinen „Privatentwurf“ zu präsentieren. Bei einer Länderkonferenz im Jänner 1920 in Salzburg im Beisein Mayrs sprach sich die eindeutige Mehrheit der Ländervertreter für die Errichtung eines Bundesstaates aus.

Die Koalition aus Sozialdemokraten und Christlichsozialen zerbrach im Juli 1920 nach dem Friedensvertrag von St. Germain, es folgte eine Übergangs-Proporzregierung aller Parteien unter der Leitung des Christlichsozialen Michael Mayr, die praktisch nur die Aufgabe hatte, die Arbeiten an der Verfassung zu Ende zu führen, was mit dem Beschluss der Nationalversammlung vom 1. Oktober 1920 erledigt war.<sup>3</sup> Eine endgültige Einigung zur verfassungsmäßigen Regelung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern konnte aber 1920 nicht erzielt werden.

Die wichtige Frage der grundlegenden Gestaltung des neuen Staates, sollte er föderalistisch oder zentralistisch organisiert sein, zeigte schon damals die grundsätzlichen Unterschiede zwischen den großen politischen Kräften. Die Diskussion darüber zieht sich durch die gesamte österreichische Verfassungsgeschichte.

Die österreichische Bundesverfassung 1920 war von der Konstituierenden Nationalversammlung nicht ganz vollendet worden. Wichtige Verfassungsbereiche harrten der Klärung. Die Reform 1925 unter Bundeskanzler Rudolf Ramek stellte die zweite Etappe zur bundesstaatlichen Ausgestaltung Österreichs dar.

Ein wichtiger Anstoß für diese Verfassungsreform war die Mitte September 1924 von der Bundesregierung mit dem Völkerbund getroffene Vereinbarung, in der die Bedingungen einer vorzeitigen Beendigung der Finanzkontrolle festgelegt wurden. Unter anderem forderte der Völkerbund die Klärung der Kompetenzverteilung, die Vereinheitlichung der finanziel-

3 Franz Schausberger: „In den Ländern werden sie froh sein, wenn wir von Wien wegkommen. Und wenn wir eine selbständige Republik bilden.“ Salzburg und die Diskussion um die Bundesverfassung 1920. In: Peter Hilpold/Andreas Raffener/Walter Steinmair (Hg.), Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa. 2021. S. 1424–1456.

len Verhältnisse in Österreich und die Beseitigung der Doppelgleisigkeit der Verwaltungen in den Ländern.

Mit einem enormen persönlichen Einsatz gelang es Bundeskanzler Rudolf Ramek die oppositionellen Sozialdemokraten und die Großdeutschen für dieses Reformwerk zu gewinnen, das im Nationalrat einer Zweidrittelmehrheit bedurfte.

Auch der Bundesrat erhob keinen Einspruch, obwohl insbesondere die Landeshauptmänner von Vorarlberg und Salzburg, Otto Ender und Franz Rehr, ihre heftige Unzufriedenheit ausdrückten. Damit konnte die Bundes-Verfassungsnovelle am 1. Oktober 1925 in Kraft treten. Österreich wurde erst damit wirklich zum föderalistischen Bundesstaat.<sup>4</sup>

Der Justizpalastbrand im Jahr 1927 markierte einen Wendepunkt in der Geschichte der Ersten Republik und verhärtete die Fronten zwischen den politischen Lagern gravierend. Durch die damit verbundene Schwächung der Opposition gelang der bürgerlichen Regierung durch die Bundesverfassungsnovelle 1929 eine Machtverschiebung vom Parlament zum Bundespräsidenten und eine Stärkung der Exekutive. Aber sie brachte auch einen „durchgehenden Zentralisierungsschub“, einen „Kompromiss zulasten der Länder.“<sup>5</sup>

Die Bundeskompetenzen wurden nicht unerheblich erweitert, etwa durch die Übertragung aller wichtigeren Befugnisse der Sicherheitspolizei sowie im Schul- und Bildungswesen auf den Bund. Die ursprüngliche Absicht, Wien in seiner Stellung als Land zurückzudrängen, konnte nicht durchgesetzt werden.<sup>6</sup>

Tief in die Selbstständigkeit der Länder griff die Beschränkung der Zahl der Mitglieder der Landtage ein. Verstärkt wurden die Kontrollbefugnisse des Rechnungshofes des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, die Rechte des Bundesrates bei der Bestellung der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs

4 Franz Schausberger: Rudolf Ramek 1881–1941. Konsenskanzler im Österreich der Gegenstände. Wien-Köln-Weimar 2017. S. 465–481.

5 Richard Novak: Föderalismus im Gezeitenwechsel. In: Metin Akyürek et al. (Hg.): Verfassung in Zeiten des Wandels. Demokratie – Föderalismus – Rechtsstaatlichkeit. Symposium zum 60. Geburtstag von Heinz Schäffer. Wien 2002. S. 109.

6 Ernst C. Hellbling: Die Änderungen der Österreichischen Bundesverfassung im Licht des Verfassungsbruches. In: Friedrich Kojas, Ernst C. Hellbling, Theodor Veiter, Robert Walter: Bundesstaat auf der Waage. Wien, Frankfurt, Zürich 1969. S. 61–104.

und des Verfassungsgerichtshofes wurden gravierend reduziert. In Anbetracht der kritischen gesamtpolitischen Situation nahmen die Länder alle diese Anschläge auf den Föderalismus ohne besonderes Murren hin.

### **„Bundesstaat“ als falsche Marke im Ständestaat**

Nach der Ausschaltung des Nationalrats im März 1933 schlug die österreichische Bundesregierung einen autoritären Weg ein und nahm zahlreiche Eingriffe in die Länderrechte vor. So wurden etwa die Durchführung von Wahlen in Landtagen und Gemeinderäten verboten, und das Sicherheitswesen wurde weiter zentralisiert. Einsprüche einiger Landeshauptmänner verhallten ungehört.

Mit der Mai-Verfassung 1934 wurde der „autoritäre Bundesstaat“ geschaffen, dessen Bezeichnung als „Bundesstaat“ an der Realität völlig vorbeiging. Die Bundesländer verloren nahezu völlig ihre Eigenständigkeit. Der Bundeskanzler erhielt das Recht zur Ernennung und Abberufung der Landesorgane und ein Zustimmungsrecht zu Landesgesetzen eingeräumt. Die ständisch besetzten Landtage und die ernannten Landeshauptmänner verloren gravierend an Bedeutung.<sup>7</sup> Der Föderalismus war kein Thema der Innenpolitik mehr.

### **Wiederherstellung des Bundesstaates Österreich und die Phase starker Zentralisierungsschübe.**

Nach dem „Anschluss“ an das nationalsozialistische Deutsche Reich verschwand der österreichische Staat von der politischen Landkarte. Die österreichischen Länder wurden zu Reichsgauen mit teilweise geänderten Namen und veränderten Grenzen.

Mit der Proklamation der Unabhängigkeit am 27. April 1945 wurde die demokratische Republik Österreich wiederhergestellt. Im November 1945 wurde das Bundesverfassungsgesetz von 1920 in der Fassung von 1929 wirksam. Wie schon 1918 trugen auch 1945 die Länder wesentlich zur Wie-

<sup>7</sup> Martin F. Polaschek: Föderalismus als Wert. Graz 1999, S. 27 f.

dererrichtung des unabhängigen Österreichs bei. Die provisorische Staatsregierung war beim Wiederaufbau des Staates auf die Landesverwaltungen angewiesen. Wieder waren es die Länderkonferenzen, die zur Gründung des „Bundesstaates Österreich“ führten. Und wieder wurde durch die gegenseitige Anerkennung der Länder und die Anerkennung der Provisorischen Staatsregierung das bundesstaatliche System rechtlich verankert, wenn auch verbunden mit der Bekräftigung der föderalismusschwächenden Bestimmungen der Verfassungsreform von 1929. Der föderative Elan der unmittelbaren Nachkriegsphase erlahmte gegenüber dem in der Wiederaufbauphase lauter werdenden Ruf nach dem Staat, sprich Bund. Beinahe die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde zentralisiert. Bis 1955 setzte der Bund seine Zentralisierungsmaßnahmen im Bereich der Wirtschaftslenkung und Verstaatlichung durch. Mit der Schulverfassungsnovelle 1962 wurden viele Landeszuständigkeiten beseitigt. Der Bundesrat erwies sich in dieser Phase starker Zentralisierungsschübe als zu schwach und ineffektiv, er konnte bzw. wollte die Interessen der Länder nicht wirksam vertreten. Zu sehr dominierten ihn die Interessen der Bundesparteizentralen.

### **Politik der kleinen Föderalismusschritte**

Sehr bald aber begannen die Stimmen nach der Reform des österreichischen Bundesstaates lauter zu werden. Erste Forderungsprogramme der Länder für eine Reform des bundesstaatlichen Systems wurzeln bereits in den 1950er-Jahren. Die ÖVP-Alleinregierung unter Josef Klaus ließ die Bereitschaft zur Stärkung des Föderalismus erkennen, scheiterte jedoch an der Ministerialbürokratie, an der verloren gegangenen Mehrheit im Bundesrat und an der Ablehnung durch die SPÖ-Opposition. Einen ersten Schritt in Richtung Stärkung des Föderalismus brachte die Bundesverfassungsnovelle 1974 unter der Regierung Kreisky nach einer Einigung mit den Bundesländern und der oppositionellen ÖVP. Weitere Forderungsprogramme der Bundesländer folgten.<sup>8</sup> Die zunehmende Bedeutung der Landeshauptleute-

<sup>8</sup> Hans Katschthaler: Der Föderalismusstreit zwischen Bund und Ländern. Salzburg 1998. S. 37-42.

konferenz zu einem machtvollen Akteur des österreichischen Föderalismus hängt mit der Ausformulierung und Koordinierung dieser Forderungsprogramme zusammen. Von all den Forderungsprogrammen wurde allerdings nur ein kleiner Teil realisiert.

Gegen Ende der 1980er-Jahre wurde wegen der Unzulänglichkeit der bestehenden Kompetenzverteilung das Thema Bundesstaatsreform mit dem Thema Verwaltungsreform eng verbunden.

Mit der Bildung der Großen Koalition unter Bundeskanzler Vranitzky im Jahr 1986 wurde ein eigenes Ministerium für „Föderalismus und Verwaltungsreform“ im Bundeskanzleramt geschaffen, allerdings mit sehr eingeschränkten Kompetenzen. Erster Föderalismusminister wurde Heinrich Neisser, der die Bundesverfassungsnovelle 1988 vorlegte. Sie brachte für die Länder die Möglichkeit, Staatsverträge mit Nachbarländern bzw. deren Gliedstaaten in ihrem eigenen Wirkungsbereich abzuschließen. Allerdings gingen auch einige wichtige Zuständigkeiten an den Bund. Die Länder drängten weiter auf die Erfüllung der offenen Punkte aus dem Forderungsprogramm 1985.

### **Der EU-Beitritt und das Scheitern der Föderalismusreform**

Ein ambitioniertes Reformprojekt wurde im Jahre 1989 mit der Einsetzung einer Strukturreformkommission durch Föderalismusminister Josef Riegler initiiert, die 1991 ihren Bericht für weitere Verhandlungen lieferte.<sup>9</sup> Die von den Föderalismusministern Josef Riegler und Jürgen Weiss vorbereitete Verfassungsreform 1992 sollte einen Föderalismus Schub bewirken, indem sie neben der „Verländerung“ des gesamten Grundverkehrs ein Länderbeteiligungsverfahren im Zusammenhang mit dem geplanten Beitritt Österreichs zur EU vorsah.

Als Ergebnis wurde am 8. Oktober 1992 von Bundeskanzler Franz Vranitzky, Vizekanzler Erhard Busek und den neun Landeshauptleuten das sogenannte „Perchtoldsdorfer Paktum“ unterzeichnet. Durch eine umfas-

<sup>9</sup> Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Hg. Republik Österreich – Bundeskanzleramt. Wien 1991.

sende Bundesstaatsreform sollten die Staatsaufgaben im Sinne des Subsidiaritätsprinzips neu geordnet und die mittelbare Bundesverwaltung aufgehoben werden, um den zu erwartenden Bedeutungsverlust der Länder durch den Beitritt zur EU auszugleichen. Dies als Anerkennung dafür, dass sich die Länder von Anfang an aktiv für den Beitritt eingesetzt hatten.<sup>10</sup>

Dieser Vereinbarung fehlte jedoch die rechtliche Verbindlichkeit. Die Bundesregierung legte eine deutlich verwässerte Regierungsvorlage vor, deren föderale Inhalte in den Beratungen des Parlaments weiter abgeschwächt wurden. Die Zusagen von Perchtoldsdorf wurden also bei Weitem nicht eingehalten, weshalb die Landeshauptleutekonferenz den Entwurf geschlossen ablehnte. Der Verlust der Verfassungsmehrheit der rot-schwarzen Koalition nach der Nationalratswahl 1994 sowie die Ablehnung durch Opposition und Länder führten zum endgültigen Scheitern der Bundesstaatsreform und ließen den Bundesstaat als unreformierbar erscheinen. Auch spätere halbherzige Anläufe, die Reform nochmals in Gang zu bringen, scheiterten. Der Föderalismus blieb auf der Strecke.<sup>11</sup>

In weiterer Folge wurde durch die prekäre Finanzsituation des Bundes und das im europäischen Vergleich hohe Staatsdefizit Österreichs der Druck in Richtung einer Bundesstaatsreform, die als „Magd der Verwaltungsreform“ dienen sollte, immer größer. Die Bundesstaatsreform wurde an den damit verbundenen Einsparungen gemessen. Überlegungen einer Stärkung der Autonomie der Länder traten gegenüber dem Spargedanken völlig in den Hintergrund. Dies konnte für den Föderalismus nichts Gutes heißen. Den Ländern gelang es auch nicht, die Sinnhaftigkeit des föderalen Aufbaus Österreichs darzustellen und überzeugend dem Argument entgegenzutreten, dass der föderale Aufbau Österreichs zu kostspielig sei.<sup>12</sup>

Die Erfahrungen mit der EU-Mitgliedschaft, der EU-Konvent und die nach wie vor angespannten öffentlichen Kassen führten dazu, dass die

10 Matthias Tschirf: Das politische Paktum zur Neugestaltung des Bundesstaates – die jüngere Föderalismusentwicklung. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992. Wien-München 1993. S. 640–648.

11 Peter Bußjäger: Ist der Bundesstaat noch reformierbar? In: Journal für Rechtspolitik 1996. S. 8–17. Ders.: Bundesstaatsreform ja, aber welche? Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. ÖZP. 2005. S. 311–322.

12 Institut für Föderalismus: 27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002). S. 14.

Regierung Schüssel I nicht nur auf eine Verwaltungsreform, sondern auf eine umfassende Staats-, Verfassungs- und Demokratiereform abzielte. Dies begann mit der Einberufung einer Verwaltungsreformkommission, der sogenannten „Raschauer-Kommission“ am 13. Juli 2000 durch die ressortzuständige Vizekanzlerin Susanne Riess. Diese Kommission unter dem Vorsitz des Staats- und Verwaltungsrechtlers Bernhard Raschauer und mit Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden erarbeitete wertvolle Vorschläge für die weiteren Diskussionen, die schließlich in das Verwaltungsreformgesetz 2001 mündeten, das am 1. August 2002 in Kraft trat.

Die Frage, ob diese Reformmaßnahmen zu stärkerer Zentralisierung oder Dezentralisierung führten, lässt sich nicht klar beantworten. In die Richtung der Stärkung der Länder gingen die Aufwertung der Unabhängigen Verwaltungssenate und der Landesverwaltungen sowie die „Verlängerung“ der Bundesstraßen (mit Ausnahme der Autobahnen und Schnellstraßen). Die mittelbare Bundesverwaltung wurde zugunsten einer weisungsfreien Landesvollziehung geschwächt. Die Reform der Bundessozialämter und die Neuorganisation der Finanzverwaltung sowie die Neuregelung des öffentlichen Auftragswesens brachten eindeutig eine Zentralisierung. Insgesamt kann also von einer gewissen Aufwertung der Länder gesprochen werden, die sich allerdings weitgehend nur auf die Länderexekutiven und nicht auf die Länderparlamente bezog.<sup>13</sup>

### **Der gescheiterte „Österreich-Konvent“**

Nach der vorzeitigen Nationalratswahl am 24. November 2002 beschloss die Regierung Schüssel II die Einberufung eines „Österreich-Konvents“ zur Schaffung einer grundlegend und umfassend neuen Staatsorganisation. Die wesentlichen Protagonisten dieses Konvents waren Nationalratspräsident Andreas Khol und der damalige Präsident des Bundesrats, Herwig Hösele. Der Konvent entwickelte eine beachtliche Dynamik, allerdings ohne ein besonderes Engagement des Bundeskanzlers, der Bundesminister und

<sup>13</sup> Peter Bußjäger: Die Verwaltungsreform und die Rolle der Länder im Bundesstaat. ÖJP 2002, S. 392–497.

– überraschenderweise – der Landeshauptleute. Letztere formulierten erst ziemlich spät eine gemeinsame Position. Nach Abschluss der Arbeiten übergab der Konvent einen umfassenden Bericht der Bundesregierung, die diesen an den Nationalrat weiterleitete, wo er schließlich in einem besonderen Ausschuss zur Verfassungsreform landete, der wiederum zu keinen konkreten Ergebnissen gelangte. Erst 2008 wurden durch eine kleine Verfassungsnovelle einige wenige Ergebnisse des Konvents umgesetzt. Der Konvent selbst war aber seit 2007 tot. Mit Ausnahme der Zentralisierung des Tier-schutzes gab es nur wenige Veränderungen im föderalen Gefüge und schon gar nicht zugunsten der Länder. Die EU wurde zunehmend zum Instrument der Zentralisierung gemacht und als antiföderales Argument benutzt. Die Länder gerieten zunehmend in die Defensive, verharrten passiv und waren nicht in der Lage oder willens, föderale Themen zu propagieren. Insgesamt lag das Scheitern einer grundlegenden Bundesstaatsreform in einem Mixtum aus dezentralisierungsfeindlichen Ministerialbürokraten, deren Rat die Bundespolitiker nur zu gern folgten, der Scheu der Landesexekutiven vor der Übernahme zusätzlicher Verantwortung, der Visionslosigkeit politischer Bundes- und Landesakteure und einem zu geringen Engagement der Landeshauptleute, die sich mit der starken Position ihrer verfassungsrechtlich nirgends verankerten Landeshauptleutekonferenz, die von den Bundesregierungen als Verhandlungspartner umgarnt wurde, zufriedengaben.<sup>14</sup>

### **Corona-Krise und Ausblick**

Das Arbeitsprogramm 2017–2022 der türkis-blauen Bundesregierung beinhaltete ein ausführliches Kapitel für eine umfassende Verwaltungsreform und die Schaffung eines modernen Bundesstaates.<sup>15</sup>

Nach einer Einigung mit den Bundesländern beschloss der Minister-rat am 17. Oktober 2018 zahlreiche wichtige Maßnahmen zur Staatsreform

14 Peter Bußjäger: Zwischen Verwaltungsreform und Österreich-Konvent. Föderalismus in der Ära Schüssel I und II. In: Robert Kriechbaumer, Franz Schausberger (Hg.): die umstrittene Wende. Österreich 2000–2006. Wien, Köln, Weimar 2013. S. 627–650.

15 [https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm\\_2017-2022.pdf](https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf)

mit Kompetenzbereinigungen und der Aufhebung von Blockademöglichkeiten. Zu den Kompetenzen der Länder zählten künftig die Kinder- und Jugendhilfe, die Kuranstalten oder der Pflanzenschutz. Der Bund wurde künftig alleinverantwortlich für Bevölkerungspolitik, Bezirksgerichtssprengel und für einen einheitlichen Datenschutz. Die aus föderaler Sicht zu begrüßenden Reformbestimmungen traten Anfang 2020 in Kraft.

Zu weiteren Reformmaßnahmen dieser Bundesregierung kam es nicht, da sie im Mai 2019 infolge der „Ibiza-Affäre“ zu Fall gebracht wurde.

Das Regierungsprogramm 2020–2024 „Aus Verantwortung für Österreich“ der nunmehr türkis-grünen Koalition sieht bereits im ersten Kapitel vor, die Verhandlungen über weitere Kompetenzbereinigungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden fortzusetzen, Doppelgleisigkeiten zu beseitigen und klare Regelungs- und Verantwortungsstrukturen zwischen den Gebietskörperschaften zu schaffen.<sup>16</sup>

Die nach dem Überstehen der Corona-Pandemie in vielen Bereichen notwendige Evaluierung wird auch die Rolle des Föderalismus und die Erfahrungen aus dieser Krise über die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden umfassen müssen. Sind schon in den letzten Jahren, nach dem Scheitern der größeren Reformanläufe, vor allem die Länder unter einem ständigen Verteidigungs- und Legitimationsdruck gestanden, wurde das Überdenken des Bundesstaates aufgrund der Corona-Erfahrungen noch dringlicher, wenn auch in Bereichen, die bisher weniger aktuell waren. Der Föderalismus österreichischer Spielart hat sich nicht unbedingt als krisenfest erwiesen, auch wenn dies vielleicht im deutlich stärker ausgeprägten Föderalismus Deutschlands noch weniger der Fall war. Um es vorwegzunehmen: Die zahlreichen Fehler, die im Laufe der Pandemie auf allen Seiten aufgetreten sind, lassen keinesfalls den Schluss zu, dass mehr Zentralismus die Krise besser bewältigt hätte. Die Umsetzung der vom Bund vorgegebenen Maßnahmen durch die Länderverwaltungen, die Landesorganisationen der Feuerwehren und des Roten Kreuzes im engen Zusammenspiel mit den Landesregierungen, die Gesundheitseinrichtungen der Län-

<sup>16</sup> <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>

der sowie die zusätzlichen Hilfsmaßnahmen der Länder für die Wirtschaft funktionierten größtenteils sehr gut. Das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern, aber besonders zwischen den Ländern selbst, ließ ziemlich zu wünschen übrig. Während in der ersten Phase der Pandemie die Länder sich in großer Erleichterung den Anordnungen der Bundesregierung und der Zentralbürokratie uneingeschränkt fügten, änderte sich dies im Laufe der Zeit deutlich. Aber schon vor dem ersten Lockdown rebellierten einige Länder in völliger Verkennung der Dramatik der Situation unter Rücksicht auf ihre Tourismuswirtschaft gegen die konsequenten Maßnahmen der Bundesregierung. Wie sich überhaupt zeigte, dass Länderverantwortliche aufgrund von Naheverhältnissen und Abhängigkeiten zunehmend zum Sprachrohr kleiner, aber wirtschaftlich mächtiger Gruppen werden, was sich gerade in Krisensituationen fatal auswirkt. „Natürlich, es stimmt schon, dass die einen oder anderen lokalen Entscheidungsträger keine größere Lust gehabt haben, schärfere Maßnahmen zu setzen, weil man sich damit unbeliebt gemacht hätte“ räumt sogar der professionelle Föderalismus-Verteidiger Peter Bußjäger ein.<sup>17</sup> In weiterer Folge hörte man von Ländersseite politisch motivierte Rufe nach mehr Bundesgeld für das Offenhalten von Kindergärten und Schulen, obwohl diese entweder zur Gänze oder zumindest teilweise in die Länderkompetenz fallen.<sup>18</sup> In Ermangelung von sinnvollen Absprachen starteten die Länder einen Wettlauf bei den Massentests und scheiterten damit an der Teilnahmefrequenz. Hätte man auf die Empfehlung des Bundeskanzlers gehört und die Testungen kurz vor Weihnachten durchgeführt, wäre – wie sich dann gezeigt hat – die Zahl der Testteilnehmer wesentlich höher gewesen. Ähnliche Entwicklungen zeichnen sich bei den Impfungen ab.

„Ein neuer Österreich-Konvent zur Reform des Bundesstaates wäre angebracht. Doch anders als beim ersten Konvent Anfang des Jahrtausends sollten die Ergebnisse diesmal auch umgesetzt werden“, forderten die Salzburger Nachrichten.<sup>19</sup> Dazu wäre es allerdings notwendig, dass vor allem

17 <https://www.news.at/a/corona-mismanagement-laender-bund-11780880>

18 [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20200403\\_OTS0176/coronavirus-kritik-aus-kaernten-an-bundes-nein-zu-unterstuetzung-fuer-kindergaerten](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200403_OTS0176/coronavirus-kritik-aus-kaernten-an-bundes-nein-zu-unterstuetzung-fuer-kindergaerten)

19 Salzburger Nachrichten, 31. 12. 2020, S. 4.

vonseiten der Länder rechtzeitig konstruktive Vorschläge für Reformen ausgearbeitet werden, was im Übrigen in den letzten Jahren völlig vermisst wurde. Sonst könnte es wieder – wie schon so oft – passieren, dass eine Bundesstaatsreform mit Berücksichtigung der Erfahrungen aus Corona kommt, die wieder zu Lasten der Länder und zugunsten des Zentralismus ausgeht.

## Literatur

- Bußjäger, Peter: Ist der Bundesstaat noch reformierbar? In: *Journal für Rechtspolitik* 1996. S. 8–17. Ders.: Bundesstaatsreform ja, aber welche? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. ÖZP. 2005. S. 311–322.
- Bußjäger, Peter: Die Verwaltungsreform und die Rolle der Länder im Bundesstaat. *ÖJP* 2002. S. 392–497.
- Bußjäger, Peter: Zwischen Verwaltungsreform und Österreich-Konvent. Föderalismus in der Ära Schüssel I und II. In: Robert Kriechbaumer, Franz Schausberger (Hg.): *die umstrittene Wende. Österreich 2000–2006*. Wien-Köln-Weimar 2013. S. 627–650.
- Hellbling, Ernst C.: Die Änderungen der Österreichischen Bundesverfassung im Licht des Verfassungsbruches. In: Friedrich Kojá, Ernst C. Hellbling, Theodor Veiter, Robert Walter: *Bundesstaat auf der Waage*. Wien-Frankfurt-Zürich 1969. S. 61–104.
- Institut für Föderalismus: *27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002)*
- Khol, Andreas: Was blieb vom Österreich-Konvent?. In: Thomas Köhler/Christian Mertens (Hg): *Manifest zu Österreichs Dritter Republik, Jahrbuch für politische Beratung, Sonderband 1*, Wien 2017, S. 114–120
- Khol, Andreas/Konrath, Christoph: Bilanz des Österreich-Konvents und Fortsetzung der Verfassungsreform. In: Andreas Khol/Günther Ofner/Günther Burkert-Dottolo/Stefan Karner (Hg.): *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2005*, Wien-Köln-Weimar 2006, S. 431–445.
- Novak, Richard: Föderalismus im Gezeitenwechsel. In: Metin Akyürek et al. (Hg.): *Verfassung in Zeiten des Wandels. Demokratie – Föderalismus – Rechtsstaatlichkeit*. Symposium zum 60. Geburtstag von Heinz Schäffer. Wien 2002. S. 109 ff.
- Polaschek, Martin F.: *Föderalismus als Wert*. Graz 1999.
- Pfoser, Alfred/Weigl, Andreas: *Die erste Stunde Null. Gründungsjahre der österreichischen Republik 1918 – 1922*. Salzburg-Wien 2017.
- 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. In: Peter Hilpold/Andreas Raffener/Walter Steinhilber (Hg.), *Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa*. 2021. S. 1424–1456.
- Schausberger, Franz: *Rudolf Ramek 1881–1941. Konsenskanzler im Österreich der Gegensätze*. Wien-Köln-Weimar 2017. S. 465–481.
- Tschirf, Matthias: Das politische Paktum zur Neugestaltung des Bundesstaates – die jüngere Föderalismusentwicklung. In: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1992. Wien-München 1993. S. 640–648.