

DIE FUNKTIONSFÄHIGKEIT DES FÖDERALISMUS AUS SCHWEIZER SICHT

I. Einleitende Bemerkungen

Die große Bedeutung des Föderalismus in der Schweiz kontrastiert in auffälliger Weise mit ihrer Einbindung in das politische Europa. Zur Zeit ist der Föderalismus in der Schweiz zu einer eigentlichen „Großbaustelle“ geworden. Doch zweifelt niemand an Sinn und Notwendigkeit des Föderalismus. Ja, dieser bildet die eigentliche *raison d'être* eines einmaligen Bundes verschiedener Sprach-, Kultur- und Religionsgemeinschaften. Reformen werden als Stärkung des Föderalismus, als dessen Aktualisierung verstanden, die vor allem auch Stellung und Gewicht der Gliedstaaten unter veränderten Umfeldbedingungen heben sollen. Der vielzitierte Satz des Zürcher Staatsrechtlers Werner Kägi aus dem Jahre 1944 gilt unangefochten auch noch heute: „Die Schweiz wird föderalistisch sein oder sie wird nicht sein“.¹

Vom berühmten Anarchisten Pierre Joseph Proudhon (1808-1865) stammt übrigens - aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts - die Prophezeiung, „le XXe siècle ouvrira l'ère des fédérations ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans“.² Proudhon hat Recht erhalten, wenn man vor allem die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts ins Blickfeld nimmt und neben der Entwicklung zu kontinental-europäischen Bundesstaaten auch die zunehmenden Dezentralisierungstendenzen in ehemals zentralistischen Einheitsstaaten mitberücksichtigt.

Vielleicht könnte der schweizerische Föderalismus **in action** dem „Europa von Morgen“ Impulse vermitteln. In der Tat sind aus der Schweiz immer wieder entsprechende Anregungen ausgegangen, etwa von Denis de Rougemont (1906-1986), der schon früh für ein Europa der Regionen plädiert hat, oder 1995 von einer Tagung der Schweizerischen Friedensstiftung im Rahmen des 50jährigen Bestehens der UNO, die eine sog. „Basler Charta zur föderalistischen Konfliktbewältigung“ im Sinne einer Konkretisierung und Umsetzung der „Agenda für den Frieden“ verabschiedet hat.

Im Folgenden soll vor allem auf **drei Bereiche** näher eingegangen werden: Nach einem Blick auf die Grundlagen, quasi auf die Philosophie des schweizerischen Föderalismus, werden in geraffter Form die konstituierenden Elemente der schweizerischen Bundesstaatlichkeit dargestellt. Im dritten Teil geht es schwergewichtig darum, die aktuelle Reformdiskussion in der Schweiz anhand von vier Baustellen oder Stoßrichtungen vorzustellen:

der Befestigung gliedstaatlicher Autonomie, des Ausbaus des Mitwirkungs- und des Umsetzungsföderalismus, der Aufgaben- und Finanzreform und der Diskussion über eine Regionalisierung oder Gebietsreform.

II. Grundlagen des schweizerischen Föderalismus³

Die Geschichte der Schweiz ist durch eine Entwicklung von zwischenstaatlichen Bündnissen über den Staatenbund bis hin zum **Bundesstaat** gekennzeichnet. Seit der eigentlichen Staatsgründung im Jahre 1848 stellt die Bundesstaatlichkeit - neben der spezifischen Demokratieverankerung - einen Grundpfeiler des politischen Systems dar. Im **Gestaltungsprinzip des Föderalismus** wurde und wird die adäquate Antwort auf ein Neben- und „Durcheinander“ von unterschiedlichen Sprach- und Kulturgemeinschaften, Konfessionen, Berg-, Tal- und Flachlandregionen, Städten, Agglomerationen und Landgebieten sowie historisch gewachsenen politischen und sozialen Gruppierungen erblickt, die es im Bundesstaat zu integrieren galt und gilt.

Im Föderalismus wird auch eine besondere Ausprägung der **Macht- und Gewaltenteilung** gesehen, die der Erhaltung der Vielfalt sowie dem Schutz der politischen, kulturellen, sprachlichen und regionalen Minderheiten allgemein zu dienen hat. Zudem steht er in einer engen Wechselwirkung zum Demokratieprinzip, lässt sich doch das demokratische Partizipationsideal in kleinräumigen Verhältnissen besser realisieren.

Der schweizerische Föderalismus trägt wie andere Bundesstaaten das Doppelgesicht von **Integration** und Unitarisierung einerseits sowie von Erhaltung gliedstaatlicher **Autonomie** und Vielfalt andererseits. Dabei wird diese Vielfalt in einem Gemeinwesen gehegt, das ohnehin schon klein erscheint, und die 26 Kantone unterscheiden sich nochmals stark in ihrer Geschichte, territorialen Größe, Sprache, Konfession, Wirtschaft, Geographie, Stadt-/Landstrukturen sowie politischer Binnendifferenzierung. Die Schweiz stellt insofern ein „**Land von Minderheiten**“ dar, weil sich alle Bürger und Bürgerinnen - je nach Blickwinkel - in Mehrheiten und in Minderheiten finden und sich deshalb das Verständnis sowohl für den Schutz von Minderheiten als auch für die Respektierung von Mehrheitshaltungen entwickeln konnte.

Der schweizerische Föderalismus hat sich historisch **von unten nach oben** entwickelt. Er ist ein „**Integrationsföderalismus**“, der lebendige politische Einheiten auf einer höheren Ebene verbindet und in einer steten, unauflösbaren Spannung von Einheitsherstellung und Autonomiewahrung, von Stabilität und flexibler Neuordnung steht. Die Gliedstaaten sind - geschichtlich gesehen - Lebens- und Heimaträume, die sich nach der französischen Revolution in der lehrreichen Phase von 1798 bis 1848 herausgebildet oder verfestigt haben und die sich gegen Zentralisierungstendenzen mit wechselndem Erfolg zur Wehr set-

zen. Föderalismus steht hier für Autonomie, nicht wie in den USA „federalism“ für Zentralisierung. In dieser Beziehung ist die Entwicklung des schweizerischen Föderalismus mit der europäischen Integration durchaus vergleichbar, zwar nicht in der geschichtlichen Dimension und in der räumlichen Größenordnung, wohl aber in seiner prinzipiellen und strukturellen Entfaltung.

Der Zufall will es, dass Kommissionspräsident Romano Prodi kurz vor seinem Besuch in der Schweiz vom 27. Mai 2000 sagte,⁴ die Schweiz sei so etwas wie ein Prototyp der EU; und wörtlich: „Wir sind in der EU daran, Schritt für Schritt eine Art Schweiz aufzubauen.“ Er zog eine Parallele zur Schweizer Geschichte und fuhr fort: „Ich bin überzeugt, dass in diesem historischen Moment Europa in der gleichen Situation ist angesichts der Globalisierung. Auch wir wollen uns trotz der Verschiedenartigkeit unserer Mitgliedsländer zusammenschließen, um zu überleben.“

III. Konstituierende Elemente des Föderalismus

In der Schweiz gilt seit dem 1. Januar dieses Jahres eine neue, aktualisierte Bundesverfassung (BV). Im Prozess der Verfassungsreform war die Stärkung des Föderalismus ein wichtiges Anliegen. Unter anderem ist es auch darum gegangen, die wesentlichen Pfeiler und Ausprägungen des Föderalismus- und Bundesstaatsprinzips im Verfassungstext klar, anschaulich und bürgerverständlich zum Ausdruck zu bringen. Oberster Leitwert (oder erneuerte Philosophie) dieses Föderalismus war einerseits die Kooperation von Bund und Kantonen sowie der Kantone untereinander im Geiste der Subsidiarität und Solidarität, andererseits die **Dreistufigkeit** des Föderalismus. Dieser Föderalismus, der Grundlage, Leitwert und Geist der schweizerischen Bundesstaatlichkeit bildet, geht aber nicht in diesem auf; er ist mehr als Bundesstaatlichkeit. Denn die Grenzen der Gliedstaaten decken sich weder mit den offenen Grenzen der Sprach- und Kulturgemeinschaften noch mit denjenigen der verschiedenen Konfessionen.

Vielleicht liegt in dieser komplexen Vermaschung, der fehlenden „Versäulung“, gerade das Geheimnis des schweizerischen Föderalismus. Deshalb wäre es auch falsch, die Schweiz in reine Sprachregionen aufzugliedern, die sich einander mehr oder weniger homogen gegenüberstehen. Die zweisprachigen Kantone Bern (mit dem Südjura), Freiburg, Wallis und Graubünden bilden deshalb wichtige Brücken zwischen den Landesteilen.

Zum schweizerischen Föderalismus gehören aber weitere sozio-kulturelle Faktoren: so eine Vielzahl von „Zentren“ ohne eigentliche „Monopole“ (Bern als politische, Zürich als wirtschaftliche und Basel als kulturelle „Hauptstadt“ der Schweiz; „Verteilung“ weiterer öffentlicher Funktionen auf die verschiedenen Landesteile (z.B. ETH/EPFL in Zürich und Lausanne etc.), aber auch eine politische Kultur, die durch überproportionale Berücksich-

tigung von Minderheiten in öffentlichen Organen und intermediären Organisationen sowie durch eine Suche nach breit abgestützten Mehrheiten (keine „minimal winning coalitions“) gekennzeichnet wird.

Welches sind nun die tragenden Elemente der Bundesstaatlichkeit?

Eigenstaatlichkeit, Autonomie und Eigenständigkeit der Kantone: Diese sind nach herrschender Anschauung (Glieder-)Staaten, weil sie alle Merkmale eines politischen Systems, einer Demokratie mit Verfassung, Rechtsordnung, Parlament, Regierung, Justiz, Volksrechten und (starken Kantonal-)Parteien erfüllen. Die Autonomie umfasst eine Organisations-, Aufgaben-, Finanz- und (bedingte) „Umsetzungsautonomie“, gepaart mit einem (horizontalen und vertikalen) Finanzausgleich.

Ich ziehe den Begriff Umsetzungsautonomie dem „Vollzugsföderalismus“ vor. Denn angesichts der großen Zunahme der Bundesaufgaben wird es immer wichtiger, den Kantonen **Gestaltungsspielräume im Rahmen der Umsetzung** des Bundesrechts zu öffnen und zu gewährleisten. Umsetzung ist damit mehr als bloßer Vollzug. Er schließt eigenverantwortliche Politikgestaltung mit ein.

Regelung der Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Sinne einer „Kompetenzvermutung“ zugunsten der Kantone: Die neue Bundesverfassung zählt die Bundeskompetenzen in einem eigenen Kapitel auf, garniert mit Zielbestimmungen sowie Verfassungs- und Gesetzgebungsaufträgen. Dabei ist die Umschreibung der Kompetenzen zum Teil in Anlehnung, ausnahmsweise sogar in wörtlicher Übernahme des alten Textes erfolgt. Es wurde aber großer Wert auf eine mittlere Dichte gelegt, die Aufgabe, Materien und Ziele festlegt, ohne in einen üppigen Detaillierungsgrad zu verfallen.

Mitwirkung der Gliedstaaten auf der Ebene des Bundes (partizipativer oder kooperativer Föderalismus): Diese Mitwirkung ist in der Schweiz besonders intensiv ausgestaltet, vor allem mit dem Ständerat als (mit dem Nationalrat gleichwertiger) 2. Kammer des Parlamentes (d.h. 150 Abs. 3 BV), dessen Mitglieder („Standesvertreter“) vom Volk in den einzelnen Kantonen gewählt werden, und mit dem Erfordernis des Volks- und des sog. Ständemehrs bei allen Verfassungsänderungen, gewissen neuen Staatsverträgen oder bei verfassungssuspendierendem Dringlichkeitsrecht (d.h. 140 Abs. 1 BV). Und da jede neue Bundeskompetenz einer Verfassungsänderung bedarf, kommt eine solche ohne Zustimmung der Mehrheit der Gliedstaaten nicht zustande. Zu dieser Mitwirkung gehören aber auch das Vernehmlassungsverfahren (d.h. 147 BV), die Standesinitiative (d.h. 160 Abs. 1 BV) sowie das Recht von acht Kantonen, bei Gesetzen, dringlichen Bundesgesetzen und gewissen Staatsverträgen das fakultative Referendum zu verlangen (d.h. 141 Abs. 1 BV).

Auf diesen Mitwirkungs-föderalismus wird großer, ja zunehmender Wert gelegt. Wie in Österreich haben sich auch in der Schweiz verschiedene Formen eines „Konferenzföde-

ralismus“ entwickelt, insbesondere Konferenzen der Vorsteher kantonaler Departemente (Ministerien) und - seit bald 10 Jahren - die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

Partnerschaftlicher Föderalismus: Im Rahmen der Verfassungsreform stand die Notwendigkeit eines vielfältigen und solidarischen Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen voran. Diese Solidarität lässt sich nicht auf die alte Kategorie eines „Treueverhältnisses“ reduzieren; sie geht von der zunehmenden Verflechtung der Aufgaben und von der Erkenntnis aus, dass eine wirkungsvolle Implementation der Bundespolitik sowohl der selbstverantwortlichen Beteiligung der Kantone an der Umsetzung der Bundespolitik wie auch des wechselseitigen Zusammenwirkens im gesamten Prozess des policy making, also von der Entwurfsphase bis zum Vollzug, bedarf.

Die neue Bundesverfassung betont in besonderem Ausmaß die Bedeutung eines dialogischen und kooperativen Föderalismus. Der neue „Partnerschaftsartikel“ (d.h. 44 BV) verpflichtet Bund und Kantone zur Zusammenarbeit, zu gegenseitiger Rücksichtnahme und Unterstützung.

Im Einzelnen werden folgende Grundsätze verankert:

- eine allgemeine **Unterstützungs- und Zusammenarbeitspflicht** in der Aufgabenerfüllung im Sinne einer nichtjustiziablen, programmatischen Zielnorm (Abs. 1).

Diese Zusammenarbeit kann etwa durch interkantonale Vereinbarungen (horizontaler kooperativer Föderalismus), interkantonale (Regierungs-)Konferenzen, gemeinsame Vernehmlassungseingaben oder informales Handeln geschehen;

- die Verpflichtung zu **Amts- und Rechtshilfe** als Konkretisierung des Zusammenarbeitsgebotes (Abs. 2),

- eine allgemeine **Rücksichtnahme- und Beistandspflicht** (Abs. 2),

- eine **Verhandlungs- und Vermittlungspflicht** bei Streitigkeiten,

- und damit auch der überlieferte Grundsatz der Bundestreue, der sich in Art. 44 Abs. 2 BV widerspiegelt.⁵

- **Dreistufiger Staatsaufbau** (Bund, Kantone und Gemeinden): Die neue Verfassung verankert ausdrücklich die Gemeinden und deren Autonomie sowie die Städte, Agglomerationen und Berggebiete.

- **Gleichstellung und Gleichbehandlung der Kantone:** Die normative Egalität ist bei den großen Disparitäten zwischen den Kantonen (Zürich umfasst 1,2 Mio., Appenzell-Innerrhoden 15.000 Einwohner und Einwohnerinnen, der Kanton Basel-Stadt weist eine Fläche von 37, Graubünden von 7.000 km² auf) alles andere als selbstverständlich, gehört aber zu den unverzichtbaren Elementen im schweizerischen Föderalismus.

- **Ausdrückliche Garantie des Vorrangs des Bundesrechts,**

- **Garantie des Bundes für Bestand, Gebiet und verfassungsmäßige Ordnung der Kantone.**

IV. Aktuelle Herausforderungen

Im Grunde genommen erlebt und erleidet der schweizerische Bundesstaat gleiche oder zumindest ähnliche Entwicklungen wie etwa Österreich oder Deutschland. Deshalb sollen einige wenige Stichworte genügen:

Die Lebensverhältnisse haben sich gesamtschweizerisch angeglichen, namentlich infolge der sozioökonomischen Veränderungen und der sozialstaatlichen Entwicklung. Die Kantone sind nicht (mehr) in der Lage, viele der bedrängenden modernen Aufgaben selbstständig zu erfüllen. Idee und Wirklichkeit des Leistungsstaates, aber auch die wachsende Mobilität ließen das Verständnis für kantonale Unterschiede, etwa im Sozialbereich oder im Bildungssektor immer mehr schwinden. Zudem **decken sich politische Grenzen und Lebens- wie Wirtschaftsräume, oder - anders formuliert - Arbeitsregion, Wohnregion, Konsumregion, Erholungsregion und politische Region nicht mehr**, was vor allem in den Agglomerationen, in denen rund ein Drittel der Bevölkerung lebt, zu einem Auseinanderklaffen von Problemanfall, politischer Problemlösungszuständigkeit und zu externen Nutzeffekten (sog. spillovers) führt. In diesem Auseinanderklaffen von Nutznießern öffentlicher Leistungen, Kreis der Entscheidungsträger und Kreis der Kostenträger (sog. fehlende **fiskalische Äquivalenz**) orten Ökonomen den Hauptgrund für ein sog. **Föderalismusversagen in der Schweiz**.⁶

Die Folgen waren und sind Verlagerungen resp. Neubegründungen von Aufgabenzuständigkeiten auf Bundesebene, Zwänge zu kooperativen Problemlösungen zwischen den Kantonen oder zwischen den Kantonen und dem Bund. Immer mehr entwickelt sich der Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone **zur aufgabenintensiven und finanziell belastenden** Vollzugs- oder besser Umsetzungsaufgabe. So nehmen deshalb auch die Transferzahlungen des Bundes an die Kantone zu, vor allem in Form von Abgeltungen bei Aufgabenüberwälzung durch den Bund (sog. „Schmieröl“ des Föderalismus). Hinzu kommt die wachsende Bedeutung der **Außenpolitik**, die - angesichts von Globalisierung, Internationalisierung und Standortwettbewerb - binnenstaatlich tendenziell zu einer Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung führt.

Dieses **Neben- und Durcheinander von Bundespolitik und gliedstaatlicher** (sowie kommunaler) **Politik** - in Deutschland als „Politikverflechtung“ bezeichnet⁷ - dürfte im Großen und Ganzen die unausweichliche Folge sowohl der Komplexität moderner Problemlagen und Politikgestaltung als auch der starken Gliederung und Kammerung der schweizerischen Politiklandschaft sein.

Die **Vorteile dieser Politikverflechtung** liegen in einer relativ flexiblen und anpassungsfähigen Konkretisierung der Bundespolitik. Auch erlaubt die Umsetzung der Politik auf tiefer Ebene Rücksichtnahme auf kantonale und regionale Eigenheiten sowie eine bürger-

nähere Verwaltung. Schließlich fördern konkurrierende Problemlösungen gegenseitige Erfahrung und Kostenbewusstsein. Überhaupt ist anzunehmen, dass die Zunahme der Bundeskompetenzen die politischen Handlungsspielräume der Kantone nicht eingengt, sondern angesichts der großen Tragweite der erwähnten Umsetzungspolitik eher ausgeweitet haben dürfte. Doch entstehen aus der Politikverflechtung auch „Kosten“, etwa in Form einer resultierenden **Unübersichtlichkeit** der effektiven Kompetenzverteilung und Verantwortungszuweisung sowie der Entscheidungsabläufe. Die **Koordinations- und Kooperationsbedürfnisse** nehmen exponentiell zu, ebenso aber die Reibungsverluste, der Zeitbedarf und die Schwierigkeiten der Konsensherstellung, z.B. bei der Lastenverteilung in vertikaler und horizontaler Hinsicht.

Die **Hauptgefahr dieses Mischsystems** von unterschiedlich verteilten Entscheidungskompetenzen, Finanzierungslasten und Nutzen liegt darin, dass die Verantwortlichkeiten nicht mehr richtig wahrgenommen werden, Effektivität und Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung abnimmt, die Vollzugskrise wächst und eine diagnostizierte „Verflechtungsfalle“ zuschnappt.

Angesichts dieser Entwicklung bewegt sich die Reformdiskussion in der Schweiz gegenwärtig auf drei Ebenen: der **Mitwirkungsebene**, der Ebene der **Autonomiebefestigung** und der **Aufgaben- und Finanzreform** sowie der Ebene der **Regionalisierung**. Demgegenüber ist es um eine **Reform des Ständerates** wieder still geworden. Postuliert wurde in den 90er Jahren einerseits eine Veränderung der Repräsentationsbasis (Besetzung von einem der zwei jedem [Voll-]Kanton zustehenden Sitze durch einen Vertreter der kantonalen Regierungen) oder der Anzahl der Standesvertreter (1-3, je nach Einwohnerzahl der Kantone).

V. Zur Reformdebatte in der Schweiz

1. Die Mitwirkung der Kantone an der Bundespolitik

Die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Bildung des Bundeswillens stellt einen zentralen Pfeiler des schweizerischen Bundesstaatsverständnisses dar. Die Kantone haben im Rahmen der Verfassungsreform, aber auch vor- und nachgelagert mit Erfolg einen Ausbau ihrer Partizipationsrechte verlangt. So verankert die neue Bundesverfassung das Recht der Kantone, an der **Willensbildung** des Bundes, insbesondere an der Rechtssetzung **mitzuwirken**, rechtzeitig und umfassend vom Bund über dessen Vorhaben informiert zu werden und **Stellungnahmen** abzugeben, wenn ihre Interessen betroffen sind (Art. 45 BV). In der **Außenpolitik** wird einerseits der Bund verpflichtet, auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und ihre Interessen zu wahren (Art. 54 Abs. 3 BV).

Andererseits regelt ein eigener Artikel (Art. 55 BV) in drei Absätzen die Mitwirkung der Kantone an außenpolitischen Entscheiden. Um nachzudoppeln, hat das Parlament kürzlich noch ein **Bundesgesetz** über die Mitwirkung der Kantone an der Außenpolitik erlassen. Es ist ein offenes Geheimnis, dass sich die kantonalen Promotoren dieser Mitwirkungs-garantien vom österreichischen und vom deutschen Vorbild leiten ließen. Im Rahmen der Verhandlungen über die sieben bilateralen Verträge mit der EU hat die Konferenz der Kantonsregierungen aktiv und konstruktiv Einfluss genommen.

2. Stärkung von kantonaler Autonomie sowie von Effektivität und Effizienz in der Aufgabenerfüllung

Die zweite Ebene betrifft zwei eng miteinander verzahnte Postulate: Autonomie und Verantwortung der Gliedstaaten sollen trotz Verlagerung der Kompetenzen auf die Bundesebene (und auf die internationale Ebene) gestärkt werden; und ihre öffentlichen Leistungen sollen unter optimaler Ressourcennutzung effektiv und effizient erfolgen können.

a) Autonomiebefestigung

Dem Autonomieanliegen der Kantone wurde quasi in einer ersten Etappe, nämlich im Rahmen der Verfassungsreform, große Beachtung geschenkt. So verpflichtet die neue Bundesverfassung den Bund:

- (nur) die Aufgaben zu übernehmen, „die einer **einheitlichen Regelung** bedürfen“ (Art. 42 Abs. 2 BV), wobei dieser Verpflichtung nur symbolhafte und deklaratorische Bedeutung zukommt;
- das Bundesrecht grundsätzlich durch die **Kantone umsetzen** zu lassen (Art. 46 Abs. 1 BV);
- den Kantonen möglichst große **Gestaltungsfreiheit** zu belassen und daher die kantonalen Besonderheiten bei seiner Politik zu berücksichtigen (Art. 46 Abs. 2 BV);
- zudem der **finanziellen Belastung** Rechnung zu tragen, die mit der Umsetzung von Bundesrecht verbunden ist, indem er den Kantonen **ausreichende Finanzierungsquellen** zu belassen und für einen angemessenen Finanzausgleich zu sorgen hat (Art. 46 Abs. 3 BV).

In Art. 47 BV heißt es zudem ebenso lapidar wie klar: „Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone“. Die Autonomie der Kantone wurde aber noch weiter verstärkt und teilweise ausgebaut:

So ist die Kompetenz der Kantone zum **gegenseitigen Vertragsschluss** nicht nur weiterhin anerkannt, sondern durch deren Befugnisse erweitert worden, **gemeinsame Organisationen** und Einrichtungen zu schaffen sowie insbesondere Aufgaben von **regionalem Interesse** gemeinsam wahrzunehmen (Art. 48 Abs. 1 BV). Der Bund kann sich an solchen Vorhaben im Rahmen seiner Zuständigkeiten sogar beteiligen. Die Pflicht, interkantonale Verträge durch den Bund genehmigen zu lassen, wurde durch eine bloße Informationspflicht ersetzt.

Die sog. **kleine Außenpolitik der Kantone** wurde verfassungsrechtlich verankert und erstreckt sich neu uneingeschränkt auf ihren gesamten Zuständigkeitsbereich. Auch hier ist die Genehmigungspflicht auf Bundesebene abgeschafft worden.

Mit diesen Gewährleistungen werden im Binnenbereich namentlich die **Aufgabenautonomie**, die **Finanzautonomie** und die **Umsetzungsautonomie** verstärkt, im Außenbereich die **außenpolitische Vertragsautonomie**.

b) Aufgabenverteilung und fiskalische Äquivalenz

In einer zweiten Etappe geht es darum, **Autonomie und fiskalische Äquivalenz** zu realisieren. Zu diesem Zweck ist seit einigen Jahren eine Reform im Gange, die (zu) bescheiden den Titel „**Neuer Finanzausgleich**“ (NFA) trägt, schwergewichtig aber auch die **Aufgabenverteilung** zwischen Bund und Kantonen betrifft.

Von einer Projektorganisation, die vom Eidg. Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragen wird, sind am 31.3.1999 in einem (Schluss-)Bericht Vorschläge unterbreitet worden, die - wie in der Schweiz üblich - einem breiten Vernehmlassungsverfahren unterzogen wurden. Die Ergebnisse dieses Verfahrens liegen seit dem 31. März dieses Jahres vor. Es liegt nun am zuständigen Departement und am Bundesrat, diese Vorschläge in eine konkrete Vorlage umzugießen, welche **Verfassungs- und Gesetzesänderungen** beinhalten wird. Die Botschaft soll in der ersten Hälfte 2001 verabschiedet werden, so dass der NFA ab dem Jahr 2004 wirksam werden könnte.

Zentrales Anliegen des Neuen Finanzausgleichs ist es, in einer Gesamtschau das **komplexe und komplizierte Mischsystem von Kompetenzen, Aufgaben und Finanzströmen zu entwirren, neu zu ordnen und Transparenz zu schaffen**. Die staatlichen Aufgaben sollen nach dem Subsidiaritätsprinzip jener Ebene zugewiesen werden, die sie am besten erfüllen kann.

Hauptziel des Finanzausgleichs soll zwar die Verringerung der Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen bleiben. Ein Kernanliegen ist aber auch die **Schaffung wirksamer und kostengünstigerer Strukturen** im Zusammenspiel der staatlichen

Institutionen. Vom NFA werden deshalb Effizienzgewinne für Bund und Kantone von insgesamt schätzungsweise 2 bis 2,5 Milliarden Franken erwartet. Mehr Effizienz soll insbesondere über die Zuweisung klarer Verantwortlichkeiten entstehen. Die Kantone erhalten mehr frei verfügbare Mittel anstelle der bisher üblichen zweckgebundenen Beiträge. Damit würde auch der heute existierende fragwürdige Anreiz entfallen, für jedes Einzelprojekt den vom Bund vorgesehenen maximalen Subventions- resp. Ausgleichs- oder Unterstützungsbetrag einzufordern.

Um diese Ziele zu erreichen, soll der NFA fünf Instrumente bereitstellen:

1. Aufgabenentflechtung: 15 Bereiche gehen vollumfänglich und 17 teilweise in die Verantwortung der Kantone über. Für weitere 6 Bereiche ist nur noch der Bund verantwortlich. Durch die Aufgaben-Neuverteilung könnte sich die heutige Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen wertmäßig um 5,3 Milliarden oder gut 40 Prozent verringern. Für Aufgaben von insgesamt knapp 14 Milliarden wären neu entweder der Bund oder die Kantone allein zuständig.

2. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Mit diesem Instrument werden vor allem zentralörtliche Leistungen abgegolten und damit Spillovers internalisiert. 9 Aufgabenbereiche werden der interkantonalen Zusammenarbeit unterstellt. Hier könnten bisher mit Zentrumsfunktionen belastete Kantone (wie Zürich, Basel-Stadt, Bern, Waadt und Genf) Entlastungen erwarten, während andere (wie Schwyz, Zug oder Aargau) mit Mehrbelastungen zu rechnen hätten.

3. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen: Bei 16 Verbundaufgaben (im Umfang von rund 5 Milliarden) soll die strategische Führung beim Bund liegen, die operative Verantwortung bei den Kantonen. Der Bund schließt nach diesem Vorschlag mit den Kantonen zielorientierte und ergebnisabhängige Mehrjahresvereinbarungen ab und entrichtet Global- oder Pauschalbeiträge. Zweckgebundene Bundesbeiträge können so effizienzorientiert ausgestaltet werden.

4. Abgeltungen für sozio-geographisch bedingte Sonderlasten bestimmter Kantone: Bergkantone und neu auch Stadtkantone erhalten für Sonderlasten gezielte Abgeltungen des Bundes. Auch werden überproportionale Lasten einzelner Kantone zusätzlich abgegolten. Es handelt sich einerseits wie bisher um die Kantone mit einem hohen **Berggebietsanteil**, andererseits neu um einen soziodemographischen Belastungsausgleich für **Agglomerationen und Stadtkantone** (also mit einer überdurchschnittlichen Vertretung bestimmter Bevölkerungsgruppen, nämlich von Sozialhilfebeziehern, älteren Menschen, Arbeitslosen und Ausländern in Kernstädten [sog. A-Städten]).

5. Ressourcenausgleich unter den Kantonen: Er soll die Leistungsfähigkeit der finanzschwächeren Kantone mit einem nicht zweckgebundenen Finanzausgleich sicherstellen.

Dafür stehen zwei Instrumente zur Verfügung: der **Disparitätenabbau** (Abbau von Unterschieden zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen, wobei diese Mittel nicht vom Bund ausgeschüttet werden, sondern von den reicheren zu den ärmeren Kantonen fließen sollen) und die **Mindestausstattung** (Bundesbeiträge für jene Kantone, die nach dem Disparitätenabbau immer noch unterhalb eines politisch zu definierenden Mindestmaßes liegen). Mit dem NFA kann der Bund seine **Steuermittel gezielter einsetzen**, sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren und vermehrt strategisch steuern. Die Kantone erhalten mehr Kompetenzen und einen **größeren Handlungsspielraum**. Ihnen fließen insgesamt mehr frei verfügbare statt zweckgebundene Mittel zu. Der Finanzausgleich wird gerechter und effizienter. Die Bürgerinnen und Bürger schließlich können erwarten, dass die **Steuermittel wirksamer und wirtschaftlicher eingesetzt** werden.

Wenn diese Reform ohne größere Abstriche gelingt, wäre wohl eine bundesstaatliche Pioniertat vollbracht. Bis jetzt stehen die Anzeichen gut, dass das Gros der Vorschläge reale Chancen auf Realisierung besitzt, doch kann auch hier der Tag nicht vor dem Abend gelobt werden.

3. Regionalisierung und Gebietsreform

Ein drittes Feld föderalistischer Diskussionen betrifft die Regionalisierung oder/und die Gebietsreformen. Unter Region und Regionalisierung wird heute in Europa Unterschiedliches verstanden; darauf möchte ich nicht näher eingehen. Wichtig scheinen mir aber für das Verständnis und die Diskussion folgende drei Unterscheidungen zu sein:

Regionalisierung kann eine **integrierende** oder **dezentralisierende** Tragweite aufweisen, mit **Gebietsreformen verknüpft** sein oder sich bloß auf vielfältige Formen der **Kooperation und Vernetzung** erstrecken sowie **innerhalb nationalstaatlicher Grenzen** oder aber **grenzüberschreitend** erfolgen.

Unter integrierender Regionalisierung soll das Bemühen verstanden werden, entweder Gebietskörperschaften unter einer bestimmten Zielsetzung zusammenzufassen, also beispielsweise - und hier kommt die zweite Unterscheidung zum Zuge - entweder aus mehreren Kantonen oder Bundesländern eine neue staatsrechtliche Einheit zu schaffen und damit Grenzen zu verändern, oder aber über den territorial unveränderten Gliedstaaten eine regionale staatsrechtliche Zwischenebene einzufügen, die wiederum unterschiedliche Dimensionen, Ziele, Inhalte und Strukturen aufweisen kann.

Dezentralisierende Regionalisierung heißt demgegenüber Binnendifferenzierung im Rahmen größerer Gebietskörperschaften, beispielsweise mit dem Ziel, ethnische und historische Identität, Bürgernähe sowie überschaubare Lebensräume oder auch nur Verwaltungs-

einheiten herzustellen. Peter Pernthaler spricht in diesem Zusammenhang von einer „typischen Äußerungsform der Postmoderne“.⁸

Für die Schweiz stellt die Regionalisierung auf europäischer Ebene und die Anerkennung vielfältiger Zweckregionen im eigenen Land eine erstrebenswerte und unterstützte Entwicklung dar. Sie ist Mitglied des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas, beteiligt sich an verschiedenen Interreg-Programmen der EU, war treibende Kraft zur Ausarbeitung des europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit⁹ und wirkt im Rahmen von mehreren Euregios mit dem benachbarten Ausland zusammen.

Neuerdings hat der Begriff der **Region** sogar Eingang gefunden in die Bundesverfassung, indem es in Art. 175 Abs. 4 BV heißt, die Bundesversammlung habe bei der Wahl des Bundesrates (der Bundesregierung) darauf Rücksicht zu nehmen, dass „die Landes- und Sprachregionen angemessen vertreten sind“.

In der Schweiz finden wir auch eine enge Zusammenarbeit zwischen bestimmten benachbarten Kantonen vor, insbesondere zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, die gemeinsame Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Rahmen von Konkordaten oder die regionale Kooperation von kantonalen Regierungen, ja auch von Parlamenten - sei es zur gemeinsamen Problembewältigung, zur Minderung und Milderung der erwähnten **Spillovers**, sei es zur wirkungsvolleren Einflussnahme auf die Bundespolitik.

Gebietsreformen waren in der Schweiz bis vor kurzem Tabu. Historisch bedingte Ausnahmen bestätigen die Regel: die versuchte, aber bislang gescheiterte Wiedervereinigung der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft 1969, die Gründung des Kantons Jura in Form einer Abspaltung des katholisch-französischsprachigen Teils des ehemaligen Kantons Bern (1978) sowie - im Gefolge davon - der Kantonswechsel des Bezirks Laufental vom Kanton Bern zu Baselland (1994) und der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura (1996). Dies sind aber eher Bereinigungen von historischen Altlasten, die auf den Wiener Kongress von 1815 zurückgehen, als zukunftsorientierte Neugliederungen.

In jüngster Zeit ist hingegen die Bildung von neuen Regionen **wieder** und sind Gebietsreformen neu zum Thema geworden:

Bereits vor einiger Zeit hat in einigen Kantonen ein Prozess von Fusionen von **Kleinstgemeinden** begonnen. (Die Zahl der Gemeinden hat sich seit 1850 von 3.205 auf 2.900 verringert, wobei 68 Gemeindetrennungen 370 Fusionen gegenüberstehen.)¹⁰

Neuerdings ist eine Diskussion über eine Bildung von **Großregionen** in Gang gekommen - als Antwort auf die Globalisierung, auf das vermehrt problematisierte Auseinanderklaffen von Staats- und Marktgrenzen sowie auf die wachsenden Unterschiede in der Finanzkraft der Kantone. Aufrüttelnd wirkt auch die Entwicklung eines großen Teils der Schweiz zu einem „multipolaren, metropolitanen Großraumgebiet“,¹¹ das durch vier Pole

gekennzeichnet wird: Groß-Zürich und Ostschweiz, die drei Millionen Einwohner und Einwohnerinnen umfassen, das Genfer Seebecken (bis nach Martigny), Basel und die Nordwestschweiz sowie Bern und Mittelland. Dazu kommt der Tessin ohne eigentlichen Pol.

Schließlich hat sogar eine Debatte über den **Zusammenschluss von Kantonen** zu Groß- (oder jedenfalls größeren) Kantonen eingesetzt, so namentlich in der welschen Schweiz mit Genf und Waadt, in der Innerschweiz unter der Federführung von Luzern und in der Nordwestschweiz.

Ins Feuer geblasen hat das Bundesamt für Statistik, das 1998 eine Aufteilung der Schweiz in **sieben Großregionen**¹² vorgenommen hat, um die Schweizer Regionalstatistik ins europäische System der NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) von Eurostat einzubinden.¹³ Eine Großbank hat in einer Analyse nachgewiesen, dass ein Zusammenschluss zu sieben Großregionen die heute bestehenden Unterschiede der Kantone bezüglich Standortqualität, Bevölkerungsstruktur und Einkommenswachstum vermindern würde.¹⁴

Mit diesen Reformvorschlägen wird m.E. folgende **Grundfrage** aufgeworfen: Welcher Stellenwert kommt heute den historisch gewachsenen **Gliedstaaten** (noch) zu? Sind sie (noch) identitätsbildend und identitätswahrend? Stellen sie für die Großzahl ihrer Bewohner und Bewohnerinnen ihre **Heimat**, oder jedenfalls „ein Stück Heimat“ dar? Vor wenigen Jahren wäre die Frage als ketzerisch, deplaziert und überflüssig empfunden worden. Denn nach historisch überliefertem Selbstverständnis sind alle Schweizer und Schweizerinnen zuerst Kantons- und erst dann Schweizer Bürger und Schweizer Bürgerinnen. Und die gescheiterte Wiedervereinigung beider Basel, der Kampf um den Kanton Jura und der Kantonswechsel des Bezirks Laufental haben überraschend starke und emotionale Haltungen und Bewegungen ausgelöst. Auch ist es zweifellos so, dass im Zeitalter der Globalisierung und Internationalisierung die kleinräumigen Strukturen an Bedeutung gewinnen. Nur: sind das bloß die gewachsenen Strukturen, oder können es auch neu geschaffene sein? Und wie groß sollen diese Gebilde sein, damit sie „heimatgeeignet“ erscheinen? Sind also die im Leistungsstaat problematisch gewordenen Grenzen noch oder wieder von staatspolitischer Bedeutung?

Je nach Beantwortung dieser Fragen - die im übrigen von Land zu Land, ja vielleicht sogar von Region zu Region oder von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausfallen können - kommen Fusionen von Gebietskörperschaften in Frage oder müssen andere Lösungen der Kooperation und Vernetzung gesucht werden. Auf europäischer Ebene stellt sich die Fusionsfrage jedenfalls nicht.

Es kommt hinzu, dass Fusionen dann problematisch erscheinen, wenn sie gleichzeitig die Aufteilung anderer Gliedstaaten zur Folge haben (wie das etwa in der Nordwestschweiz der

Fall wäre) oder wenn sie das wichtige Ziel der grenzüberschreitenden Regionalisierung nicht erreichen oder sogar erschweren. Schließlich können Fusionen das Einfluss- und Kräfteverhältnis zwischen den Sprach- und Kulturgemeinschaften und so die „helvetische Balance“ gefährden. Insofern sind Fusionen in Teilbereichen des Landes nicht nur verfassungsrechtlich (auch) „Bundessache“, sondern berühren die Eidgenossenschaft in ihrer Existenz.

Persönlich stehe ich der Fusion in der Schweiz skeptisch gegenüber. Die **Kosten**, vor allem die staatspolitischen, sind wohl zu **hoch**, und der **Erfolg**, gerade auch bezüglich fiskalischer Äquivalenz, wohl **zu wenig überzeugend**. Grenzen sollen nicht aufgehoben, sondern in ihrer Bedeutung relativiert und minimiert werden. Regionen stellen in dieser Sicht funktionelle Auffangbecken dar, die den die Kantons Grenzen sprengenden Lebensräumen und dem Gebot fiskalischer Äquivalenz Rechnung tragen können und sollen.

VI. Schlussbemerkungen

Die Erneuerung des Föderalismus wird am besten von oben und von unten angegangen: von oben durch die Reform von Aufgabenzuordnung und Ressourcenverteilung, vor allem aber auch durch das Offenhalten von **Gestaltungs- und Experimentierfeldern** für Gliedstaaten und Gemeinden, auch über die Grenzen hinweg. Dafür müssen entsprechende Anreize auf Bundesebene geschaffen werden.

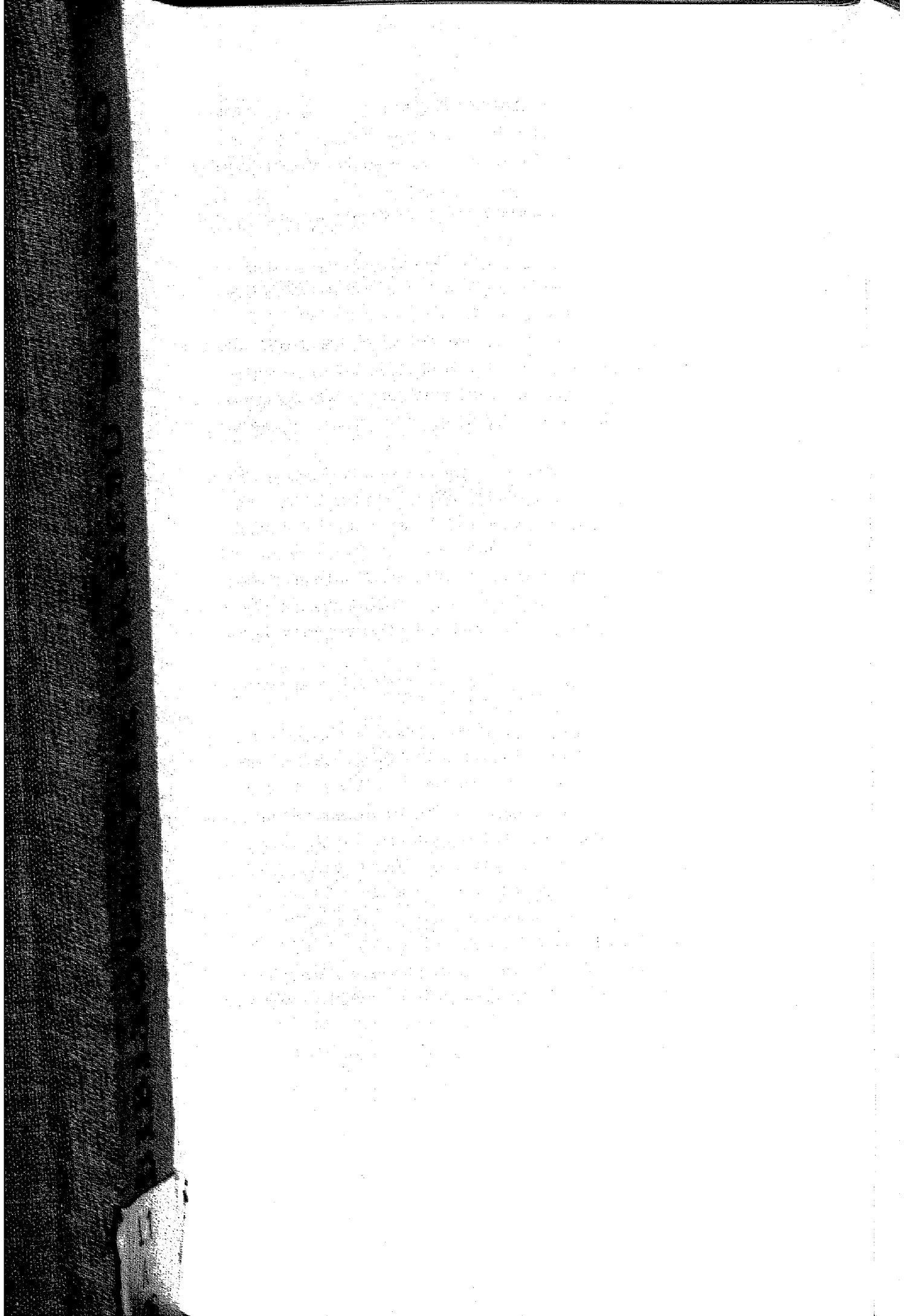
Von unten wird viel darauf ankommen, dass diese Spielräume im Geiste **kreativer, situativer und pragmatischer Kooperation** und in flexiblen, **anpassungsfähigen Organisationsformen** auch genutzt werden - im Sinne einer „variablen Geometrie“ (Ratti). Ob sich daraus später auch Gebietsreformen ergeben, ist denkbar, aber eher als Ergebnis und Folge, nicht als Wegbereiter einer Föderalismusreform.

Herzstück des Föderalismus ist und bleibt der **gelebte Föderalismus**, die positive Bewertung von Einheit und **Vielfalt**, Toleranz und Differenz, von Autonomie und dezentralen Strukturen. Grundlegend erscheint der immer wieder erneuerungsbedürftige Wille der Menschen, **gemeinsam und unterschiedlich** zu sein und gerade darin eine Stärke zu sehen.

Der Föderalismus ist zwar auch, aber doch weniger eine funktionale, rationalökonomische Angelegenheit; er ist primär und vor allem ein Wert und Gestaltungsprinzip im Dienst von Frieden, Freiheit, Machtteilung, Minderheitenschutz und Demokratie.

Anmerkungen

- 1 Werner Kägi, Vom Sinn des Föderalismus, in: Neue Helvetische Gesellschaft (Hrsg.), Die Schweiz 1944, S. 44.
- 2 Zit. nach Maurice Croizat, Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines, 2. Aufl., Paris 1995, S. 7.
- 3 Vgl. René Rhinow/Annemarie Huber-Hotz, Die Zukunft des schweizerischen politischen Systems, in: Blickpunkt Schweiz, 27 Ansichten, Hrsg. Kurt R. Spillmann und Rolf Kieser, Zürich 1995, S. 48ff.
- 4 Tages-Anzeiger vom 27.5.2000, S. 9.
- 5 Zur Bundestreue vgl. Peter Saladin, in Komm. BV, ad Art. 3, Rz. 24-36; Alfred Kölz, Bundestreue als Verfassungsprinzip?, in: ZBl 81 (1980), S. 168ff.; BGE 118 Ia 204.
- 6 Vgl. etwa René L. Frey, Wichtigste Föderalismusreformen: Neue Kantonsabgrenzungen und Neuer Finanzausgleich, in: Gregory Neugebauer, Föderalismus in Bewegung - wohin steuert Helvetia?, S. 113ff., S. 116.
- 7 Fritz Scharpf, Theorie der Politikverflechtung, in: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976, S. 28ff., insbes. S. 59ff.
- 8 Peter Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2. Aufl., Wien/New York 1996, S. 310.
- 9 Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, vom 21.5.1980, in Kraft getreten am 22.12.1981, mit Zusatzprotokoll vom 9.11.1995 (in Kraft seit 1.2.1998) und Prot. Nr. 2 (bezüglich der überterritorialen Zusammenarbeit bei Fehlen gemeinsamer Grenzen, vom 5.5.1998).
- 10 Vgl. Martin Schuler, Ein historischer Überblick, in: Gregory Neugebauer (Hrsg.), Föderalismus in Bewegung - wohin steuert Helvetia? Zürich 2000, S. 63.
- 11 So Michel Bassand, zit. nach Remigio Ratti, Die Globalisierung und die politische Kleinräumigkeit, in: Gregory Neugebauer (Hrsg.), Föderalismus in Bewegung - wohin steuert Helvetia? Zürich 2000, S. 21.
- 12 Diese Regionen setzen sich aus einem oder mehreren Kantonen zusammen: Genfer Seeregion (Kantone VD, VS und GE), Zentrales Mittelland (Kantone BE, FR, SO, NE und JU), Nordwestschweiz (Kantone BS, BL und AG), Zürich (Kanton ZH), Ostschweiz (Kantone GL, SH, AR, AI, SAG, GR und TG); Zentralschweiz (Kantone LU, UR, SZ, OW, NW und ZG) und Tessin (Kanton TI).
- 13 Martin Schuler, Anne Compoagnon und Christophe Jemelin, Die Grossregionen der Schweiz, Bundesamt für Statistik und Bundesamt für Raumplanung, Neuchatel 1999.
- 14 Vgl. den Hinweis bei Roland Fischer, Spannungsfelder zwischen politischen und wirtschaftlichen Regionen, in: Gregory Neugebauer (Hrsg.), Föderalismus in Bewegung - wohin steuert Helvetia? Zürich 2000, S. 36.



DISKUSSION

Helmut Schreiner: Vielleicht sollten wir uns zu Beginn der Diskussion folgende Frage vor Augen halten: Es wurden unter dem Titel „Sinn des Bundesstaates, Sinn des Föderalismus“ Gesichtspunkte geäußert. Das wäre ein Einstieg für eine erste Runde am Podium. Im Einzelnen: erstens die traditionelle, die historische Perspektive, das ist ein Stück Heimat, Identität, Stiftung; zweitens der Minderheitenschutz; drittens, nicht mehr allgemein geteilt, die macht- und gewaltenteilende Funktion, die mit dem Föderalismus verbunden ist, und viertens, und das ist das Aktuellere, Föderalismus als Schaffung von Kernbereichen für neue funktionale Einheiten größeren Ausmaßes, funktionale neue Regionen.

Heinz Schäffer: Auch wenn das in den politischen Diskursen vielfach bestritten wird, kann man meines Erachtens die Heimatverwurzelung und das Landesbewusstsein nicht nur demoskopisch feststellen, sondern wohl auch im politischen Verhalten der Österreicher. Man muss sich einfach nur vergegenwärtigen, wie denn die Wahlergebnisse in den letzten drei Jahrzehnten ausgefallen sind. Da hatten wir auf der Bundesebene lange Zeit eine ziemlich kontinuierliche Entwicklung und in den Ländern eine ganz anders geartete politische Entwicklung. Das heißt doch bitte, dass der Österreicher sehr genau in seinem Wählerverhalten die territorialen Ebenen mit ihren Funktionen auseinander gehalten hat. Ob er dabei wirklich im staatsrechtlichen Sinn exakt differenziert hat, das möchte ich nicht untersuchen. Aber die politischen Sphären hat er sehr wohl instinktiv mit politischem Gespür auseinander gehalten, und er hat dementsprechend im politischen System reagiert.

Das führt mich zu einem zweiten Gesichtspunkt, nämlich zu der stärker staatsrechtlich gefärbten Frage, ob denn darin nicht tatsächlich doch eine Gewaltenteilung anderer Art im Bundesstaat liegt. Ich persönlich möchte das klar bejahen. Ich habe das schon vor Jahrzehnten in einem Vortrag in der Wiener Juristischen Gesellschaft gesagt (nachzulesen in der Juristenzeitung 1981). Der Föderalismus im gegliederten Staatswesen hat auch die Funktion des parteipolitischen Spannungsausgleiches. Ist auf der Bundesebene keine Realisierungschance für die eine politische Richtung vorhanden, so hat sie immerhin auf der Landesebene vielleicht eine Realisierungschance auf Zeit. Sie kann sich dort regenerieren und sie kann vielleicht von dort aus ihre politischen Ideen transportieren, und sie wird dann auf Bundesebene irgendwie einmal auch wieder an die Regierung kommen. Das kann lange dauern, aber es kann irgendwann funktionieren.

Ich weiß schon, dass wir in Österreich - mit einem Ausdruck des politologischen und soziologischen Schrifttums - lange Zeit ein sehr versäultes politisches System hatten. Das

stimmt für viele Jahrzehnte. Aber man kann aus der heutigen politischen Situation in den Ländern doch auch konstatieren - und gerade in den Ländern hat die Entwicklung der Differenzierung des Parteiensystems begonnen - , dass neue kleinere Parteien zunächst in den Ländern entstanden sind, in den Landtagen Fuß gefasst haben (man denke zunächst einmal an die Grünen, und dann auch an das LIF, wenngleich dieses jetzt wieder ein bisschen im Abschwung ist). Aber jedenfalls sind die Vielfalt der Parteienlandschaft und die Entsäulung in den letzten Jahren ein Prozess, der besonders durch die Institutionen des Bundesstaates gefördert worden ist. Das wäre zunächst einmal mein Statement.

Jürgen Weiss: Ich möchte zunächst zurückkommen auf die Feststellung von Frau Professor Abromeit, dass mit zunehmender Homogenität einer Gesellschaft die Bedeutung des Föderalismus wesensgemäß abnimmt und homogene Gesellschaften eigentlich keine Grundlage für föderalistische Strukturen bilden. Nun denke ich, dass in der Europäischen Union, in weiterer Folge auch in den Mitgliedsstaaten, die Homogenität aus verschiedenen Gründen zunimmt. Die Frage lautet nun: Was folgt daraus für den Föderalismus und die Bundesstaatlichkeit? Ich denke, das wird noch weiter auszuführen sein.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch einen zweiten Bereich ansprechen, der in der Schweiz eine besonders große Rolle spielt, das ist die Bedeutung des Föderalismus für Gewaltenteilung. Herr Professor Rhinow hat darauf hingewiesen, dass das in der Schweiz sehr stark mit der Stärke und Eigenständigkeit der Kantonalparteien zusammenhängt. Nun stellt sich die Frage, wie eine solche föderalistische Gewaltenteilung in politischen Systemen funktioniert, die wie Österreich sehr stark von den Bundesparteien mit einem hohen Zentralisierungsgrad geprägt sind. Es ist evident, dass hier diese Gewaltenteilungsmechanismen nur stark gebremst wirken und daher auch als Legitimation für Föderalismus und bundesstaatliche Gliederung nicht diese Bedeutung haben, wie sich das in der Schweiz herausgebildet hat. Das sind aus meiner Sicht zwei wesentliche Punkte der bisherigen Ausführungen gewesen.

Helmut Schreiner: Zwei Fragen haben sich da herausgebildet, auf die man unbedingt eingehen sollte. Die erste Frage ist unter dem Stichwort Landesbewusstsein aufgeworfen worden. In relativ statischen gesellschaftlichen Verhältnissen war es bisher so, dass man in eine regenerierte Identität hineingeboren wurde. Heute wird sie des Öfteren mehrfach gewechselt. Ist an die Stelle des passiven Heimat- oder des passiven Landesbewusstseins ein aktives getreten, das in einer bewussten positiven Entscheidung zu einer Region besteht? Das ist für Österreich etwas sehr Wichtiges.

Die zweite Frage ist sehr aktuell und wurde in Österreich kaum jemals näher analysiert, es ist die Rolle der politischen Parteien, quer liegend zum bundesstaatlichen System, vor allem dann, wenn sie, wie Jürgen Weiss sagte, sehr zentralistisch organisiert sind. Ein

Trend, der gerade über die Änderungen des Wahlrechts in Österreich in den letzten Jahren noch verschärft worden ist.

Franz Schausberger: Ich möchte auf das, was Herr Professor Schäffer gesagt hat, kurz eingehen im Zusammenhang mit Föderalismus als parteipolitischem Spannungsausgleich. Ich glaube, das ist ein sehr wichtiger Punkt, wo man dem Föderalismus seine Berechtigung zuordnen kann. Historisch oder zeitgeschichtlich gesehen, hat er das bewiesen etwa in der Ersten Republik, als in der konfliktorientierten Situation auf der Bundesebene noch viele Jahre auf der regionalen, der Bundesländerebene, eine doch sehr starke Konsensorientierung gegeben war, mit Ausnahme von Wien. Gerade allerdings dort, anders als auf Bundesebene, hat der Föderalismus dazu beigetragen, dass Gesprächsebenen auf Bundesländerebene immer noch gegeben waren. Parteien, die auf Bundesebene in Opposition waren, wurden durch ihre Beteiligung an den Regierungen auf Länderebene in ihrer Radikalität schlichtweg zurückgebremst. Das ist, glaube ich, ein automatischer Vorgang, und ich meine, das sieht man in der jetzigen Situation auch durch die in den meisten Ländern gegebene Beteiligung etwa der Sozialdemokratie an den Regierungen, dass automatisch weniger an Gegenposition und Konfliktpotential gegeben ist, als wenn eine Partei überhaupt in keiner Regierungsfunktion vertreten ist. In diesem Sinn ist jetzt vom Parteipolitischen her sicherlich ein Spannungsausgleich gegeben, ein Einbremsen sozusagen auch von Oppositionsparteien, soweit sie eben in den Ländern entsprechend vertreten sind.

Die historischen Identitäten wurden schon erwähnt. Ich meine, ohne die historischen Identitäten wird es sowieso nicht gehen, wobei, was Frau Professor gesagt hat in Bezug etwa auf Großbritannien, da werden jetzt sozusagen neue Regionen geschaffen mit eigenen Parlamenten, et cetera. Ich meine, auch dort kann man im Wesentlichen nur auf solche Regionen zurückgreifen und sie nicht künstlich schaffen, wo schon gewisse historische Identitäten vorhanden sind. Sonst wird es meines Erachtens nicht funktionieren.

Herr Präsident Schreiner hat darauf hingewiesen, dass die Flexibilität und die Mobilität der Bürger möglicherweise auch Auswirkungen auf den Föderalismus haben. Ich glaube, dass das überlagert wird von der generellen Tendenz, dass im Zeitalter der Globalisierung und der europäischen Integration die Suche nach Heimat und die Suche nach Identität in der Umgebung eher größer geworden sind, und jemand, der aus einer anderen Region kommt und dort sozusagen Fuß fasst, dass der eigentlich noch mehr diese Identität sucht und auch fördert als vielleicht jemand, der dort geboren ist. Daher sehe ich darin kein Problem, dass aufgrund der Mobilität der Leute und der verschiedenen Wanderungen deswegen weniger Bezug zur regionalen Ebene gegeben ist. Was man diskutieren muss und was, glaube ich, in Diskussion ist, ist nämlich die Aussage: „Brauchen wir neun Bundesländer? Legen wir einige zusammen, dann wird es billiger und

von der Verwaltungsstruktur her wird alles einfacher.“ Damit kann ich mich überhaupt nicht identifizieren. Das geht schlichtweg in die Richtung, legen wir halt ein paar zusammen, dann wird es billiger, ohne Rücksichtnahme darauf, dass eben diese historischen Identitäten vorhanden sind. Und gerade bei den österreichischen Bundesländern haben wir diese, da ist es nicht einfach zu sagen, legen wir welche zusammen. Legen wir Niederösterreich und Burgenland zusammen, oder legen wir Kärnten und Steiermark zusammen oder legen wir Oberösterreich und Salzburg zusammen? Ich meine, das ist ja alles in sich gewachsen. Und wenn Frau Professor gesagt hat, Änderungen könnten ja nur durch Entscheidung der jeweiligen Bevölkerung stattfinden, dann wissen wir, wie das ausgeht. Und daher wird sich also in diese Richtung ganz sicherlich nichts ändern, und von oben her kann man so etwas schon gar nicht machen.

Frau Professor, Sie haben als weiteren Punkt auch angeführt, dass der Föderalismus natürlich auch eine Entlastung der Zentralverwaltung ist. Das könnte sein. Die Frage, die immer wieder auftaucht und die ich nicht stelle, die aber immer wieder gestellt wird: Sind in Summe die neuen Verwaltungen günstiger als die der österreichischen Bundesländer? Das, glaube ich, wäre einmal sinnvoll zu überprüfen, und es wäre nachzufragen, ob dieses Argument tatsächlich auch stichhältig ist.

In dem Zusammenhang fällt mir noch ein, man müsste noch weiter zurückgehen, was die Staatsentlastung, also die Entlastung der nationalen Regierung in Konfliktbereichen betrifft. Wenn man sozusagen einen zentralistischen Aufbau hat, dann wird in jeder Region das Problem sofort der nationalen Regierung zugeordnet und die muss sich dann mit diesem Konflikt auseinandersetzen. Ich habe in unserem System eher die Erfahrung gemacht, dass zwar die Bundesregierung eher entlastet wird, dass aber die Länderregierungen eher mit Fragen, die ausschließlich auf Bundesebene zu klären sind, belastet werden. Das heißt, die Nähe der Länderregierungen zum Bürger führt dazu, dass sie für mehr Dinge verantwortlich gemacht werden und zusätzlich belastet werden, und eher die Entlastung wirklich zu Gunsten der Bundesebene passiert. Aktuelles Beispiel, HL-AG (Hochleistungsstrecken-AG), zweite Tunnelröhre et cetera, alles Dinge, die im Wesentlichen Angelegenheiten des Bundes und der Bundesministerien sind, wo aber der Konflikt sehr stark auf die Landesebene abgeladen wird. Ich glaube, darüber sollte man vielleicht ganz kurz reden.

Heidrun Abromeit: Darf ich mit dem letzten Punkt anfangen: Was mit „Entlastung“ hier von mir gemeint war und worin ein wichtiger Vorzug des Föderalismus liegt, ist die Tatsache, dass Konflikte zwischen Gesellschaftssegmenten, so sie denn vorhanden sind, die zentrale Ebene nicht belasten. Also z.B. der Konfessionskonflikt muss nicht in der Zentrale ausgetragen werden, das machen die Länder. Die deutschen Länder können sich nicht über Schulpolitik einigen, also bleibt das Sache der Länder. Das ist natürlich ein nicht nur föde-

ralistisches Prinzip, sondern lässt sich generalisieren: Der Staat möchte nicht mit dem Konflikt zwischen Arbeit und Kapital belastet werden, also gibt es Tarifautonomie. Das ist in der Tat Entlastung.

In föderalistischem Sinne funktioniert das natürlich wiederum nur oder hat das nur Sinn, wenn wir tatsächlich distinkte Minderheiten haben, die im Konflikt miteinander leben und die einfache Mehrheitsregel nicht akzeptieren können. Und ich denke einmal, an dem Grundsatz, dass dieses die vernünftige Basis von Bundesstaatlichkeit ist, sollte man festhalten. Das schwimmt aber gelegentlich. Wenn Sie mir sagen, das Landesbewusstsein in den österreichischen Bundesländern ist so ausgeprägt, dass es sich bei entsprechender Befragung oder Volksabstimmung durchsetzt, dann ist das okay. In der Bundesrepublik hätte ich da meine Zweifel, Bayern und Bremen immer ausgenommen.

Hieran knüpfen sich interessante Geschichten. Nordrhein-Westfalen war ja nun das absolute Kunstland, und in Nordrhein-Westfalen hat sich tatsächlich eine Landesidentität gebildet; die Westfalen und Rheinländer sind nicht mehr im Konflikt miteinander. Das funktioniert tatsächlich in manchen Fällen. Es funktioniert zum Beispiel überhaupt nicht, jedenfalls nicht in den ersten zehn Jahren, in Sachsen-Anhalt.

Sie haben von Homogenisierung in Europa gesprochen. Ich denke, das ist nicht etwas, was zwangsläufig passiert. Es gibt im Sinne von Standardisierung und Normierung von Traktorsitzen und der Größe von Erdbeeren usw. natürlich eine Homogenisierung, aber gegenläufig, denke ich, findet an der Basis so etwas wie Regionalisierung statt, und wahrscheinlich nicht zuletzt aus Frust gegenüber Brüssel. Aber dazu hatte ich ja in meinem Referat schon einiges gesagt, deswegen will ich nur noch zu Ihrem Punkt mit dem „parteilichen Spannungsausgleich“ etwas sagen. Dies ist definitiv eine vom Gesamtstaat her gesehene Funktion; sie hat zudem mit einer ganz bestimmten Interessenorientierung, nämlich von Parteipolitikern, zu tun.

Wenigstens kurz möchte ich auf zwei entscheidende Nachteile hinweisen, die sich aus dem „parteilichen Spannungsausgleich“ ergeben. Wenn dieser als wesentliche Funktion des Föderalismus angesehen wird, dann kommt man über kurz oder lang tatsächlich zu „Scheinländern“. Und das ist genau das, was wir in der Bundesrepublik haben. Der Bundesrat wird von Parteipolitik dominiert. Entweder es hat die Opposition in ihm eine Mehrheit, dann funktioniert nichts, oder die Regierung hat die Mehrheit, dann funktioniert in der Bundespolitik alles blendend. Landtagswahlen werden zu Bundesratswahlen, die ganze Länderpolitik wird bundesparteilich überlagert. Und ich denke das ist, wenn man den Föderalismus ernst nimmt, eine sehr unangenehme Entwicklung.

Ein zweiter Nachteil ergibt sich im Hinblick auf die Regierungseffizienz. Wiederum das bundesrepublikanische Beispiel: Bei uns wird ständig gewählt, und wenn ständig gewählt wird, findet keine Politik mehr statt.

René Rhinow: Ich möchte das Stichwort Identität noch einmal kurz aufnehmen. Ich schla-ge vor, zwischen der nationalstaatlichen Ebene und der europäischen Ebene zu unterschei-den. Auf der Ebene des Nationalstaates ist eine Schweizer Erfahrung interessant. Beim Wechsel des Bezirks Laufental vom Kanton Bern zum Kanton Baselland sind plötzlich wie-der Heimatgefühle entstanden, die man eigentlich gar nicht mehr vermutet hat. Ich würde also davor warnen, angesichts von Mobilität und von einheitlichen Lebensbedingungen zu schließen, den Menschen sei es heute „gleichgültig“, wo sie leben und wohnen, es seien ja alle Weltbürger geworden, so dass die Grenzen und die herkömmlichen Identitäten keine Rolle mehr spielen. Offenbar haben wir es mit labilen Entwicklungen zu tun. Plötzlich kön-nen Heimatgefühle wieder hervortreten, auch wenn man sie schon tot geglaubt hat. Die Entwicklung kann zweifellos auch anders verlaufen, aber ich würde diese Erfahrung nicht gering schätzen.

Zweites Stichwort: Das Problem hat auch mit der Größenordnung und der Zahl von Gebietskörperschaften zu tun. In der Schweiz beispielsweise gab es in den letzten zehn, zwanzig Jahren zunehmend Gemeindefusionen; dies auch in Kantonen, wo die Gemeinde-autonomie sehr stark und hoch bewertet worden ist. Warum? Weil die Menschen erlebt haben, dass die Aufgaben in Kleinstgemeinschaften nicht mehr wahrgenommen werden können. Die Nachteile waren mit Händen zu greifen. Es brauchte dann immer noch einige Jahre, bis das von allen realisiert worden ist. Dann aber wurde eine Fusion der Gemeinden beschlossen, nachdem vorerst verschiedene und immer komplexere Zusammenarbeits-formen gewählt hatten. Also ist es durchaus denkbar, dass Fusionen zwar nicht als Ziel for-muliert, aber als Ergebnis einer intensiveren Zusammenarbeit Realität werden.

Dies führt mich auf die europäische Ebene. Hier stellt sich m. E. das Problem nicht, weil die Nationalstaaten innerhalb der europäischen Gemeinschaft ihre Identität wahren wollen. Die Nationalitätsgefühle sind nach wie vor da, vielleicht nicht überall gleich stark, aber im Prinzip jedenfalls unverkennbar. Das Identitätsproblem stellt sich demnach höchstens in-nerhalb gewisser Nationalstaaten, aber sicher nicht auf der europäischen Ebene.

Noch ein Wort zu den Parteien: Hier können wir aus der Schweiz kaum mitreden, weil wir kein parlamentarisches Regierungssystem haben. Unser Föderalismus ist kombiniert mit einer anderen Form von Demokratie, der sog. halbdirekten Konkordanzdemokratie. Unser Multipartismus (Vielparteiensystem) widerspiegelt sich in den Kantonen mit ihren Kantonalparteien; die Vielfalt spielt schon innerhalb der Gliedstaaten. Die Kantonsparteien sind auf der Bundesebene in nicht sehr schlagkräftigen Bundesparteien zusammengefasst; es sind nicht wie in Deutschland, wahrscheinlich auch in Österreich, zentralistisch geführ-te Parteien.

Was könnten wir allenfalls daraus lernen für die europäische Ebene? Dass sich hier die Parteienvielfalt widerspiegelt, dass also nicht ein Zweiparteiensystem auf europäischer

Ebene eingerichtet wird, sondern ein Vielparteiensystem. Das wäre meines Erachtens sehr wichtig. Wenn es mit der Zeit auf der europäischen Ebene nur noch eine sozialdemokratische Partei und eine christlichdemokratische Partei geben würde, könnten diese Zentralisierungstendenzen die staatsrechtlichen Strukturen überspielen. Die Vielfalt der Nationalstaaten sollte also in den Parteistrukturen abgebildet werden, wenn immer möglich auch auf der europäischen Ebene.

Heinz Anderwald: Danke vielmals. Zunächst möchte ich vor allem Frau Professor Abromeit sehr herzlich danken. Sie hat, ich verstehe nicht warum, sich selbst als schwarzes Schaf des Föderalismus bezeichnet. Ich würde sagen, sie ist ein weißes Schaf des Föderalismus. Es sind zwar nicht alle Fragen angenehm, aber der große Vorteil ist, dass Sie die Diskussion in eine Ebene führen, die einer rationalen Auseinandersetzung zugänglich ist. Und das ist, glaube ich, sehr, sehr wichtig für diese Föderalismusdiskussion, die nicht allein im Bereich eines Glaubens oder der Meinungen zu sehen ist.

Frau Prof. Abromeit hat davon gesprochen, dass die Frage der Regionalisierung und der Einheit auch immer eine Frage der Gesellschaft ist, die diese trägt. Es ist also das Wort von Länderzugehörigkeit gefallen, es ist die Frage der fragmentierten Gesellschaft gewesen. Nun, wenn wir schauen, etwa in Österreich gibt es ja noch eine viel stärkere Überlagerung dieser Länderdiskussion dadurch, dass wir in der Mehrzahl in den Ländern - Salzburg ist eine der rühmlichen Ausnahmen, die vom Proporzsystem abgegangen sind - noch immer ein Konzentrationssystem haben, eine Regierungsform, die ja zweifellos eine sehr teure Regierungsform ist und also nicht die Zukunft sein kann. Sie ist gerechtfertigt in einer fragmentierten Gesellschaft, wie wir sie in der Ersten Republik hatten, oder in Zeiten der Not, in denen auch die erforderlichen Personalreserven nicht zur Verfügung standen.

Nun muss ich aber, weil Professor Schreiner auch darauf hingewiesen hat, eines sagen: Jedenfalls müsste es Ziel sein, dass die demokratische Legitimation der Politik in den Ländern nicht nur erhalten bleibt, sondern ganz im Gegenteil, gestärkt wird. Ansonsten wäre das eine Rückkehr in die Monarchie, wo wir eine duale Verwaltung hatten mit einem Stadthalter, den der Kaiser ernannt hat. Und das wollen wir nicht.

Zu einer anderen Frage, die Sie gebracht haben, nämlich der Vereinbarkeit des EU-Systems mit demokratisch organisierten, parlamentarisch organisierten Mitgliedsstaaten, das ja eine sehr aktuelle Diskussion gerade für Österreich ist, fällt mir nur ein, darauf hinzuweisen, dass es natürlich auch notwendig ist, hier diese Vereinbarkeit durch neue Mechanismen, durch neue Überlegungen herzustellen, gerade im Zusammenhang mit der Ausarbeitung einer Grundrechtscharta, die auch einen gewissen gemeinsamen Standard in den Mitgliedsstaaten Europas darstellt. Mich würde auch interessieren, ob gerade diese Kriterien, die Sie gebracht haben, auch mit dem Landesbewusstsein vereinbar sind. Ich

möchte darauf hinweisen, dass im annus mirabilis 1989 in der damaligen DDR die Bürger ja zunächst mit den Landesfahnen hinausgezogen sind und erst später mit dieser Deutschlandfahne. Ich glaube, dass es an sich ja sinnvoll wäre, eine europaweite Untersuchung anzustellen, wie weit Ihre Kriterien zeigen, wie weit es in bestehenden Bundesstaaten gerechtfertigt ist, dieses System aufrecht zu erhalten. Aber auch in Nicht-Bundesstaaten und Staaten der Europäischen Union, die nicht den Status eines Bundesstaates haben, besteht ein Bedarf an Regionalisierung. Wenn man etwa die Entwicklung in Spanien anschaut, die ganz deutlich in diese Richtung weist, erscheint dies evident.

Mir scheint noch eines, dass gerade das österreichische System des Proporz gegenüber der Schweiz ja noch verschärft wird, weil in unserem System ja die obersten Repräsentanten einer Landesregierung, einer Bundesregierung auch immer gleichzeitig die obersten Repräsentanten der politischen Parteien sind. Das ist also in der Schweiz doch etwas anders, meines Wissens.

Und eine Frage zu Professor Rhinow: Sie haben die Gleichbehandlung der Kantone erwähnt. Gibt es da Überlegungen, die Gleichbehandlung auch justiziabel zu machen? Kann man das in einem Prozess vor einem Gerichtshof geltend machen? Man hört immer wieder Klagen von einzelnen Kantonen, aber auch in Österreich von einzelnen Ländern, die sich da deutlich benachteiligt erachten.

Ich möchte nur zum Schluss eines sagen, man darf, so wichtig die Sache ist, zwei Dinge nicht vergessen. Erstens, durch die Europäische Union wird gerade im Wirtschaftsbereich sehr viel prädeterniert, sodass der Landesgesetzgeber oder auch der Bundesgesetzgeber daran gebunden ist, da sein eigener Spielraum vermindert wird. Gleichzeitig haben wir eine Tendenz, dass viele Aufgaben heute privatisiert werden. Damit ist auch die Gefahr einer Verdünnung der Kompetenz der Politik gegeben; hier geht es auch um die Frage des Verhältnisses zwischen Politik und Wirtschaft. Es ist gerade die Sozialpartnerschaft, der Tarifverbund, erwähnt worden. Ich glaube, man müsste sich wirklich überlegen, was unbedingt auch weiterhin Sache der Politik sein muss, auch in Anbetracht einer Globalisierung unserer Welt. Danke!

Georg Lienbacher: Ich möchte an die beiden Referate von Frau Prof. Abromeit und von Herrn Landeshauptmann Schausberger anknüpfen. Betrachtet man die von Landeshauptmann Schausberger aufgezeigten Schwierigkeiten und zieht man die von Frau Abromeit genannten Definitionskriterien für das Vorliegen einer föderalistischen Staatsorganisation in Betracht, muss man wohl die Frage, ob Österreich ein Bundesstaat ist, verneinen. Mich bewegt angesichts der von Landeshauptmann Schausberger geschilderten praktischen Schwierigkeiten die Frage, wie sich die Länder im Zuge der Integration weiter behaupten

werden können. Ich habe das Gefühl, dass das österreichische bundesstaatliche Gefüge mangels entsprechender institutioneller Vorkehrungen in mehrfacher Weise unter dem Diktat der Staatsorgane auf Bundesebene steht. Der Bundesrat hat sich, mein ehemaliger Chef Präsident Weiss, der hier sitzt, möge mir das verzeihen, als ungeeignetes Instrument erwiesen, um Abhilfe zu schaffen. Im Gegenteil, ich glaube, dass dort in diesem Zusammenhang nicht vorwiegend Länderinteressen vertreten werden. Vielmehr hat man zugeschaut, wie an den Länderinteressen vorbei Entscheidungs- und Mitwirkungsmechanismen im europäischen Rechtssetzungsprozess auf österreichischer Ebene etabliert wurden. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder sind dabei großteils in Folge ineffektiver Strukturen, die mehr aus dem innenpolitischen Streit heraus zu verstehen sind, als Instrument der Mitwirkung auf der Strecke geblieben. Das gilt auch ganz allgemein für die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder bei der sie betreffenden Bundesverfassungsgesetzgebung. Diese Mitwirkung ist praktisch ebenso kaum vorhanden.

Auf europäischer Ebene präsentiert sich die Situation nicht viel besser. Lassen Sie mich es pointiert formulieren: Man hat Feigenblattaktionen gestartet. Der Ausschuss der Regionen, dessen Stellungnahmen nicht behandelt werden müssen, ja der zum Teil nicht einmal Anhörungsrechte hat, ist wohl eher als politische Beruhigungsspiel der Länder begreifbar, denn als ernstzunehmendes Instrument zur Mitwirkung in den europäischen Entscheidungsprozessen. Effektivität im Hinblick auf die Interessensvertretung der Länder ist von ihm nicht zu erwarten.

Lassen Sie mich als weiteres Beispiel das Subsidiaritätsprinzip anführen. Auch hier gilt das eben Gesagte. Wir streiten uns nach wie vor darüber, ob es justiziabel ist, ob daraus in rechtlich verbindlicher Weise ein Maßstab für die Kompetenzverteilung auf den verschiedenen Ebenen geschaffen wurde. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg hat es bisher vermieden, dazu eine klare Aussage zu treffen. Betrachtet man diese strukturellen Mängel, so lässt sich festhalten, dass man es primär verabsäumt hat, effektive institutionelle Vorkehrungen zu treffen, die es föderal gegliederten Mitgliedsstaaten ermöglichen, gemäß ihrer Staatsstruktur am Willensbildungsprozess der EU mitzuwirken.

Aus österreichischer Sicht besteht die Schwierigkeit darin, dass die Staatsorgane auf Bundesebene, von ein paar ganz kleinen Ausnahmen abgesehen, den Alleinvertretungsanspruch nach außen haben. Ich war vor zwei Wochen mit 45 Studentinnen und Studenten in Strassburg, Luxemburg und Brüssel, um im Rahmen eines Seminars die Europäischen Institutionen zu besuchen. Sowohl im Parlament in Strassburg als auch bei der Kommission und beim Rat, wo Fragen der Institutionenreform und der Vertiefung sowie der Erweiterung sehr stark diskutiert werden, haben wir auf die Frage, ob im Hinblick auf föderal gegliederte Mitgliedsstaaten entsprechende Überlegungen angestellt werden, die einhellige Antwort bekommen, dass dies nicht der Fall ist. Sowohl von den Abgeordneten im

hatten ja gerade ein Gespräch mit Prodi, und drängten dabei auf Entzerrung und Sicherung ihrer Kompetenzen. Und da hat Prodi gesagt: ja, ja, irgendwie muss es einmal eine Aufgabenabgrenzung geben, aber die Einigung über die Kompetenzen werde freilich schwierig und sei in einer Regierungskonferenz nicht zu schaffen, und das brauche Zeit. Ich zitiere wörtlich: „Wir können es uns in diesem Stadium und mit Blick auf die Erweiterung einfach nicht leisten, eine groß angelegte Generalüberholung sämtlicher Vertragsaspekte einzuleiten.“ Also kurz, wir mauscheln weiter, wir machen die Erweiterung, und denken überhaupt nicht nach, welche Konsequenzen das für die Schon-Mitglieder und die künftigen Mitglieder hat.

Was kann man aber nun machen? Wie ist das mit der „institutionellen Fantasie“, was Staatenbund und Bundesstaat anlangt? Ich wäre da etwas vorsichtig. Es gibt einen entscheidenden Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Wenn ich hier eine Tafel hätte, würde ich es gerne aufzeichnen. Im Staatenbund endet die Partizipation der Basis (= der Bürger) in allen Ländern an der Nationengrenze und geht nicht weiter. Alles läuft über die mitgliedsstaatlichen Regierungen. Und das ist genau Ihr Problem und auch das deutsche Problem, dass die Regierungen zwar wissen, dass die Bundesländer klagen, aber im Zweifelsfall im Ministerrat den Mund halten. Im Vergleich dazu ist es das Kennzeichen eines Bundesstaates, dass die Partizipation von der Basis, von den Völkern, direkt in die oberste Ebene hineinreicht. Und deswegen, denke ich mal, hat Joschka Fischer in dem einen Punkt Recht: Wir brauchen die Föderation. Der Staatenbund ist passé, denn den einen Teil der Bundesstaatlichkeit, nämlich die unmittelbare Geltung der Rechtsnormen für den einzelnen Bürger haben wir schon. Es fehlt nur noch das Korrelat.

Die Europäische Union ist, habe ich mal irgendwo gesagt, auf dem direkten Durchmarsch vom Staatenbund zum dezentralisierten Einheitsstaat, weil man immer vergisst, über die Föderation, über den Bundesstaat zu reden. Es ist einfach wichtig, diesen entscheidenden Unterschied zu sehen. Die Sperrwirkung nationaler Grenzen mag ökonomisch schwinden, aber solange die EU ein Staatenbund, ein Quasi-Staatenbund bleibt, sind die Nationalstaatsgrenzen die entscheidenden politischen Grenzen, und da hört alles auf. Von unten, von oben natürlich nicht.

Ein anderer Punkt ist die Frage: Wie können die Länder sich zur Geltung bringen? Wir können doch extra Kammern machen. Wenn es denn ein Zwei-Kammern-System in Europa gibt, und viele Leute denken sich das so und arbeiten auch darauf hin, dann ist die zweite Kammer der Ministerrat. Wenn dann die Regionen eine eigene Vertretung haben wollen, dann ist das eine dritte Kammer, so ähnlich wie der Ausschuss der Regionen. In der Debatte ist auch noch eine eigene Vertretung der nationalstaatlichen Parlamentarier - auch dieses hat einiges für sich -, dann haben wir schon eine vierte Kammer. Ich warne davor, über Multikammernalismus, über alles, was über zwei Kammern hinausgeht, auch nur nachzu-

denken. Das wird ineffektiv. Zwei Punkte sprechen dagegen: Wenn man vier Kammern hat, sind entweder zwei Kammern bloße Anhängsel oder aber es verdoppelt sich das, was im Ministerrat, nämlich unter den Regierungen, sich ohnehin schon abbildet. Ich denke mal, das trägt nicht weiter. Man muss einfach mehr Fantasie entwickeln und über alternative Formen nachdenken, und die werden vielfach nicht auf der institutionellen Ebene liegen, denn alle Institutionen, die im Zentrum angesiedelt werden - da gibt es die schönsten historischen Beispiele -, entwickeln sich bald zu Zentralisierungsmotoren. Das europäische Parlament ist schon ein Beispiel, der Bundesrat ist ein Beispiel, und da gibt es natürlich auch noch andere. Der schweizerische Ständerat funktioniert zum Glück etwas anders, aber nicht zuletzt deswegen, weil die Kantone zur Vertretung ihrer Interessen eben nicht nur den Ständerat haben, sondern auch noch andere Instrumente. Mein Votum wäre, denken Sie nicht so viel über Institutionen nach, sondern mehr über Instrumente, Instrumente, die der Basis, in welcher Form auch immer, zum Beispiel den verfassten Regionen, Widerspruchsmöglichkeiten erlauben. Ich denke, das ist einfach die praktischere und auch die flexiblere und die wirkungsvollere Schiene.

Franz Schausberger: Also, ich möchte mich der Frau Professor anschließen. Ich glaube, das Wesentliche ist schon einmal, dass wir Instrumente in der Hand haben, um unseren Willen kund zu tun und auch durchzusetzen. In der Praxis schaut die Geschichte natürlich etwas anders aus. Ich glaube wirklich - nicht nur jetzt, weil einem das in der heutigen Diskussion wieder bewusst wird, sondern generell -, wenn es so weitergeht, wird der Föderalismus wirklich auf der Strecke bleiben und die Länder werden damit beruhigt, dass für die Politiker die Positionen übrig bleiben, aber dass sie nichts mehr zu reden und nichts mehr zu entscheiden haben. Ich sehe, und ich sage das auch ganz offen, dort auch das Problem bei der Durchsetzung unserer Vorstellungen.

Fangen wir einmal bei uns selber an. Wer bitte unter den österreichischen Bundesländern kämpft denn wirklich um seinen Einfluss und um solche Instrumente gegenüber der EU und auch gegenüber den Nationalregierungen, wenn er dafür in Aussicht gestellt bekommt, es bleibt alles beim Alten, die Positionen bleiben bestehen? Ich will gar nicht in Klammer dazu sagen, vielleicht gibt es sogar gewisse Überlegungen, dass man weniger Verantwortung hat und trotzdem sozusagen in verschiedenen Ebenen repräsentieren kann. Das ist jetzt, ich weiß schon, sehr provokativ gesagt, aber man soll sich nicht über Realitäten hinweg schwindeln. Es kämpft derzeit in Österreich niemand für diese Fragen. Ich muss das wirklich sagen, und es ist daher eine sehr theoretische Diskussion.

Dazu kommt jetzt, wenn ich auf die nächste Ebene gehe, wir haben bei den 15 nicht wirklich eine Bundesregierung, die dafür kämpft, dass die Regionen oder die Bundesländer stark sind. Jetzt sage ich einmal, da muss man jetzt auch wieder trennen: Da gibt es

Regierungen, die von Parteien gebildet werden, die schon vom Grundsatz her nicht sehr föderalistisch orientiert sind; das sind sehr viele unter den 15 derzeit. Und dann hat man solche, die von der GrundsatzEinstellung her angeblich föderalistisch sind, aber wenn sie in der Bundesregierung sitzen, trotzdem zu Zentralisten par excellence werden. Ich sage das ganz klar. Ich habe bisher auch von der neuen Bundesregierung in dieser Frage noch nie gehört, dass sie sich ganz besonders engagieren wird.

Nun gibt es gemeinsame Stellungnahmen der Länder in diesen Fragen, die gehen an die Bundesregierung, werden formal auch vertreten, aber ohne jedes innere Engagement. Das heißt, wo sind denn eigentlich jene Leute und wo sind eigentlich die Gremien et cetera, wo die Positionen der Länder wirklich engagiert vertreten werden? Da sehe ich wirklich schwarz, um es jetzt nicht parteipolitisch zu meinen, sondern für die Idee des Föderalismus. Schwarz, rot, grün, es ist völlig egal, wenn sie in der Bundesregierung sind, sind sie Zentralisten.

Ich sehe momentan keinen weißen oder hellen Streifen auf dem Horizont, wie wir das letztendlich durchbringen. Jetzt müssen wir noch sehen, dass unter den 15 ja überwiegend, mit Ausnahme vielleicht von drei, zentralistisch oder eher zentralistisch organisierte Staaten sind. Die haben überhaupt nichts am Hut, hier etwas weiter zu bringen. Die drei, die in Maastricht ihre Anmerkungen gemacht haben, von denen weiß ich nicht, wie die gemeinsam hier vorgehen sollten. Ich halte es für ganz wesentlich, dass man zum Beispiel sagt, man anerkennt die Regionen ausdrücklich primärrechtlich. Und wenn es nicht anders geht, einmal die drei, die also hier in Maastricht zum Subsidiaritätsprinzip ihre Anmerkungen gemacht haben und die von ihrer Struktur her auch föderalistisch organisiert sind. Das würde mir sinnvoll erscheinen auch im Zusammenhang mit einem Kompetenzkatalog - und das wurde, glaube ich, von Ihnen, Frau Professor, gesagt - grundsätzlich sind Kompetenzkataloge schon richtig und gut. Wenn man diejenigen, die Länder oder Regionen mit Gesetzgebungskompetenz haben, bei den Kompetenzkatalogen besonders mitberücksichtigt, wäre dies insofern für Europa bzw. die EU gut, als dann andere Regionen in anderen Staaten Druck ausüben und sagen würden, bitte wir wollen auch diese besondere Position innerhalb des ganzen Kompetenzkatalogs. Dann würde auch in den zentralistischen Staaten der Druck stärker werden, dass wir auch dort in Richtung stärkere Regionen kommen würden. Aber ich sehe da im Moment eigentlich nicht sehr viel Licht am Horizont. Es wird auch nicht wirklich ernsthaft darüber nachgedacht. Die Entwicklung rollt, die Länder hält man ruhig und sagt „im Prinzip bleiben die Positionen erhalten“, nur was dann dahintersteht, das sind irgendwelche tönernen Gefäße, die hier übrig bleiben.

Was das Europäische Parlament betrifft, erwarte ich mir in der Richtung überhaupt nichts. Ich meine, das kommt jetzt dazu, Herr Professor, was Sie gesagt haben: Ganz schlimm wäre es, wenn wir sozusagen zu zentralistischen europäischen Parteien kämen,

denn dann entwickelt sich im Prinzip das Gleiche, was wir bei unseren nationalen Parlamenten haben. Bitte, welcher Abgeordnete aus einem Bundesland vertritt denn wirklich im Zweifelsfall, wenn es hart auf hart geht, die Interessen seines Bundeslandes? Nein, er wird die Interessen seiner Bundespartei im nationalen Parlament vertreten. Auch Drohungen, er wird in seinem Bundesland nicht mehr aufgestellt, haben bisher eigentlich relativ wenig gefruchtet. So ist es doch tatsächlich. Und wenn wir heute hergehen und beim Finanzausgleich, den das Parlament beschließen muss, sagen, ihr müsst dagegen stimmen, Bundesland oder Vertreter des Landes Salzburg im Nationalrat, da möchte ich sehen, wie viele das tatsächlich tun werden. Eine ähnliche Entwicklung würde bei den zentralistischen Parteien im Europäischen Parlament stattfinden, denn dann würde man eines Tages nur schwarz, rot und grün abstimmen, und die Interessen der Mitgliedsstaaten fielen völlig unten durch. Ich meine, man muss die Dinge wirklich realistisch sehen und nur darauf kann man eine Strategie aufbauen, wie man dem entgegenwirkt, sonst gibt man sich theoretischen Illusionen hin und die realistische Entwicklung rollt über einen hinweg.

Jürgen Weiss: Eine kurze Anmerkung zur Regionenkammer: Ich teile die Beurteilung von Frau Professor Abromeit und möchte noch auf folgenden Gesichtspunkt hinweisen: Eine solche Kammer würde entweder die Inhomogenität des Ausschusses der Regionen mit-schleppen oder sie würde beschränkt auf eine tatsächliche Gliedstaatenvertretung. Das allerdings macht es für die Mehrheit der Mitgliedsstaaten der Europäischen Region wahrscheinlich unverträglich, weil sie argumentieren würden, dass damit Bundesstaaten ihren Einfluss und ihre Einflussinstrumente verdoppeln könnten. Daher halte ich dieses Konzept für nicht sehr durchsetzungsfähig.

Ich denke auch, dass für die Regionen es ein bisschen das Nachhängen an Illusionen ist, wenn sie denken, sie könnten auf europäischer Ebene jene Durchsetzungsfähigkeit erlangen, deren Fehlen sie innerstaatlich beklagen. Das ist weniger eine Frage der Instrumente oder der Institutionen, das ist schlichtweg eine Frage der Entschlossenheit. Die deutschen Bundesländer geben hier aus unserer Sicht ein gutes Beispiel. Wichtige außenpolitische oder integrationspolitische Weichenstellungen der Bundesrepublik kommen in der Regel nicht ohne Zugeständnisse an die Länder zustande. Die Änderungen der EU-Verträge, beispielsweise in Maastricht, wurden bisher stets zum Anlass genommen, die Einflussmöglichkeiten der deutschen Bundesländer wesentlich zu stärken. Jetzt lese ich in der Zeitung, dass Ähnliches auch schon für die Institutionenreform in Aussicht genommen wurde, wo die deutschen Bundesländer ganz klar deutlich machen, dass es ohne Berücksichtigung ihrer Interessen keine Zustimmung im Bundesrat geben wird. In Österreich wurde eine solche Entschlossenheit bisher teilweise explizit nicht gewünscht. Das ist das Strukturproblem der Durchsetzungsfähigkeit der Länderinteressen.

Heinz Schäffer: Ja, ich teile die realistische Einschätzung und die Sorge des Herrn Landeshauptmanns zutiefst. Ich würde aber trotzdem - man verzeihe dem Theoretiker diese Sicht - für theoretische und praktische Fantasie plädieren. Und ich halte es nicht für ganz aussichtslos, doch in der Institutionenreform etwas Fantasie zu entwickeln, denn wir müssen uns vergegenwärtigen, dass der langfristige Trend, und man sieht das auch aus der Geschichte, aller Parlamente zu einer Homogenisierung der Parteien geht; aus einer Vielfalt eines Parteienspektrums in den Anfängen des Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts oder, wo es sich durch gesellschaftliche Verhältnisse und Wahlrecht (wie etwa in der Schweiz) länger gehalten hat, die Entwicklung geht zu einer Uniformisierung des Parteienwesens. Und die Institutionenreform tendiert ja auch genau dahin.

Man kann sich auf europäischer Ebene kaum dem Argument entziehen, es müsse jetzt eine echte europäische Volksvertretung geschaffen werden. Es gibt aber bis heute natürlich kein europäisches Volk im politischen Sinn. Es fehlt die europäische Öffentlichkeit; das Volk in Europa oder besser die Summe der Völker fühlt sich (noch) nicht als europäisches Volk. Und in der Tat, im Moment haben wir auch in den Grundverträgen Europas noch die Formel, die das richtig abbildet, denn unsere Parlamentarier sind Vertreter der einzelnen europäischen Völker; sie sind ausdrücklich so definiert und gewählt.

Wenn freilich das Parlament auf eine neue Basis gestellt und wirklich als europäische Volksvertretung konstruiert würde, dann wäre das eine ganz andere Legitimationsgrundlage als bisher. Dann entfällt ja die nationale Identitätsrepräsentation auf europäischer Ebene. Dann fehlt aber ein Element, das natürlich im Rat nicht so abgebildet werden kann. Der Rat ist zwar sicherlich auch späterhin nach einer allfälligen Institutionenreform das staatenbündische Element, aber er bleibt gewiss auch das Zentralorgan der Rechtssetzung. Es bedarf daher künftig eines anderen Repräsentationsorgans, das die nationale Vielfalt und Identität der Völker abbildet, und das könnte nur eine zweite Kammer sein. Eine dritte, oder gar vierte Kammer würde auch ich ausschließen. Das würde den europäischen Parlamentarismus durch eine Hyperkonstruktion wohl lahm legen.

Es läge jetzt - um nochmals das Bild von der theoretischen und praktischen Fantasie weiter zu strapazieren - natürlich an den Akteuren der Institutionenreform, die richtigen Schlüsse daraus zu ziehen. Man muss sich für einen gewichtigen Schritt nach vorne in der Integration schon auch „Kaufpreise“ geben lassen. Das haben die österreichischen Länder immer versäumt. Man erinnere sich, was im Dezember 1994 passiert ist, als man die Bundesstaatsreform fast leichtfertig hat fahren lassen. Natürlich ist der Bundesrat in Deutschland in einer ganz anderen Position, weil er kraft seiner Konstruktion kompakte Länderinteressen vertreten kann. Der österreichische Bundesrat, wenn er nur einmal wollte und wenn die Ländervertreter dort nur einmal wollten, könnte sehr wohl auch ein bisschen stärker agieren [Beifall]. Und es käme noch viel mehr darauf an, dass - wie der Herr Lan-

deshauptmann ja auch betont hat - die Länder durch ihre politischen Exponenten gegenüber dem Bund auch in einer geschlosseneren Form auftreten. Man muss eben suchen, wo es „Kaufpreise“ gibt, um die Bundesregierung darauf festzunageln, dass sie Länderinteressen vertritt. Da muss man einmal „Flagge zeigen“.

Das ist natürlich ein höchst mittelbarer Weg auf dem Umweg über die Bundesregierung, die nicht besonders interessiert und wahrscheinlich in der Praxis wohl nicht besonders willig ist, in der Institutionenreform auch Länderstandpunkte zu vertreten und damit das Anliegen des Föderalismus auf europäischer Ebene zu einer gewissen Abbildung zu bringen. Für ausgeschlossen hielte ich es freilich nicht, wenn man diese Gedanken ernsthaft vertritt.

Franz Schausberger: Damit kein falscher Eindruck entsteht, Herr Professor, ich habe ganz sicher nicht resigniert, im Gegenteil. Ich habe nur deswegen so formuliert, weil ich glaube, dass es dringend notwendig ist, einen Gegenentwurf zu schaffen.

Helmut Schreiner: Ich möchte einen Punkt festhalten, damit es keine Missverständnisse gibt. Mir hat sehr gut gefallen, was Herr Vizepräsident Weiss gesagt hat: „Gefordert ist jetzt auch Entschlossenheit.“ Es gibt schon viele Instrumente, und einer der Punkte wäre, Nizza oder wie der nächste Vertrag heißen soll, braucht innerstaatliche Zustimmung, und in diesem Verfahren haben die Länder, wenn überhaupt, nur eine Chance. Der Bundesrat hat im Ratifizierungsverfahren eine starke Stellung. Der Bundesrat müsste - wie in Deutschland - an die Zustimmung Bedingungen knüpfen.

Hans Katschthaler: Ich wollte anmerken, dass aus meiner Sicht in Europa eigentlich nur die Schweiz föderalistisch wirklich glaubwürdig ist. Deutschland ist schon beträchtlich dahinter und Österreich hinkt noch beträchtlicher nach. Aus meiner Kenntnis der Dinge auf europäischer Ebene und nicht zuletzt auch durch die Arbeit im Ausschuss der Regionen, will ich sagen, man muss dem Föderalismus auf der europäischen Ebene noch Zeit geben. Man darf nur die Zeit nicht verstreichen lassen, denn zu unterschiedlich sind die Positionen und die Vorstellungen. Ich habe gesehen, welch' großartige Arbeit in der Versammlung der Regionen Europas geleistet worden ist, und immer dann, wenn Schweizer Repräsentanten das Wort ergriffen haben - und sie waren und sind in diesem Gremium erfreulicherweise sehr aktiv -, war rundum in Europa großes Erstaunen und große Bereitschaft, sich diesen Gedanken zu nähern.

Wir haben noch immer kein hinreichendes Bewusstsein für die Philosophie des Föderalismus, für das, was hier eigentlich gewollt wird. Jeder spricht vom Subsidiaritätsprinzip, und jeder ist glücklich, dass nunmehr auch dieser Begriff Eingang gefunden hat in das EU-

Recht. Aber wie wird dieser Begriff verstanden? Er ist, möchte ich fast sagen, mittlerweile schon fast zur Beliebigkeit verkommen.

Bei der Pörschacher Tagung zur Zeit des österreichischen Ratsvorsitzes hat ein Journalist einer maßgeblichen Zeitung beispielsweise gesagt: „Da reden sie von Subsidiarität. Kein Mensch kann mit dem Begriff was anfangen. Die Leute wollen das gar nicht. Die Leute wollen Beschäftigung haben, sie wollen Frieden haben, und das reicht.“ In ähnlicher Weise hat die österreichische Delegation in Pörschach argumentiert, leider Gottes. Und das ist das große Problem, dass man nicht fähig oder nicht gewillt ist, die Subsidiarität wirklich so zu verstehen, wie sie gemeint ist: dass sie vom Menschen ausgeht, vom Selbststand des Menschen, gelebter Föderalismus, wie Sie, Herr Professor Rhinow, mehrfach gesagt haben, wäre wichtig, und dass dann die kleinste politische Einheit, die Gemeinde, das leisten soll und tun darf in der politischen Gestaltung, was sie zu leisten im Stande ist. Und Ihr Beispiel, das Sie gegeben haben, dass eine Gemeinde sagt, „wir wollen uns jetzt fusionieren, weil wir nicht mehr in der Lage sind, Aufgaben zu erfüllen“, das ist es ja eben. Wenn eine Gemeinschaft überfordert ist, dann soll die nächsthöhere an ihre Stelle treten. Und das ließe sich natürlich abstecken. Aber diesen Willen muss man erst einmal haben. Und dieser Wille ist nicht da.

Landeshauptmann Schausberger hat auch mit Recht schon darauf hingewiesen, dass nicht nur diejenigen, die den Föderalismus nicht explizit in ihren Parteiprogrammen haben, sich letzten Endes sträuben, sondern auch die anderen, die, wenn es um die Machtteilung geht, dann plötzlich stutzig werden. Föderalismus, wirklicher Föderalismus ist mit Machtteilung, mit Anerkennung der unteren Ebenen verbunden, und das schmeckt nicht gut, wenn es konkret wird. Und so ist dann, in unserer österreichischen Wirklichkeit nach dem Vertrag von Perchtoldsdorf in den frühen 90er Jahren alles verspielt worden. Wir sind relativ unglaubwürdig, jetzt auf der europäischen Ebene viel zu verlangen, wenn wir, um ein strapaziertes Wort zu gebrauchen, die Hausaufgaben noch nicht gemacht haben. An Stelle dessen diskutieren wir dann sogar über die Abschaffung föderaler Einheiten, und argumentieren nur mehr mit materiellen Aspekten „es ist zu teuer“ oder, wie der vormalige Finanzminister Hannes Androsch es formulierte, „wie lange wir uns wohl noch den Luxus des Föderalismus werden leisten können“.

Das sind also keine schönen Voraussetzungen. Daher glaube ich, ist es wichtig, das Bewusstsein auf allen Ebenen voranzubringen, und auf der europäischen Ebene das zu halten, was wir momentan haben, und die gegebene Rechtsgestalt der EU zu verbessern. Ich glaube, dass eine grundsätzliche Verwandlung der EU in einen Bundesstaat nicht der richtige Weg wäre. Jetzt gibt es dringende Dinge zu tun, zum Beispiel die Institutionen zu reformieren, bevor man die Erweiterung macht, denn was für 15 Mitgliedsstaaten schon nicht ausreichend taugt, kann nicht automatisch gut sein für künftig über 20 Mitgliedsstaaten.

Andreas Kiefer: Eine kurze Anmerkung vom wissenschaftlichen Purismus auf der einen Seite zum angewandten praktischen, zum pragmatischen Realismus: Das Länderbeteiligungsverfahren bietet, so glaube ich, doch gute Mitwirkungsmöglichkeiten, und hier ist die Mitarbeit der Länder im Ausschuss der Regionen eine wichtige Begleitmusik. Die Länder bekommen vom Generalsekretariat des Ausschusses der Regionen Dokumente zu EU-Rechtsakten aufbereitet. So werden die Länder zusätzlich auf regionale Probleme aufmerksam gemacht, die sie sonst selbst erarbeiten müssten und die der Bund im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens natürlich nicht zur Verfügung stellen kann. Die Rolle des Ausschusses der Regionen und sein Gewicht stehen völlig außer Zweifel. Ich teile die Einschätzung seiner „Wichtigkeit“. Es gibt aber sehr viele positive pragmatische Aspekte der Mitarbeit der Länder dort.

Innerstaatlich glaube ich, kommt es sehr darauf an, die Mitwirkungsmöglichkeiten auch tatsächlich zu nutzen. Hier stoßen wir an (zeitliche) Kapazitätsgrenzen vor allem der Politik. Die Länder haben relativ wenige Regierungsmitglieder, aber nicht zuletzt durch die EU-Mitgliedschaft einen ständigen Zuwachs an Kompetenzen und Aufgaben in den letzten Jahren erreicht. Europaarbeit erfordert Reisefähigkeit, Reisebereitschaft und Sitzungsbereitschaft, und die Kapazitäten sehe ich derzeit bei den Mitgliedern der Landesregierungen nicht in ausreichendem Maße gegeben. Ausnahmen sind hier gerade in europapolitischen Grundsatzfragen Salzburg und Vorarlberg. Die beiden Länder arbeiten kontinuierlich in den institutionellen Kommissionen der Versammlung der Regionen Europas (VRE) und im Ausschuss der Regionen (AdR) mit. Seit Beginn der 90er Jahre sind diese Länder hochrangig in den Grundsatzkommissionen, die sich mit den „Spielregeln“ beschäftigen, durch die Landeshauptmänner Katschthaler, Schausberger, Purtscher und Sausgruber vertreten.

Ich glaube, die Länder müssten innerstaatlich das auch in Föderalismusfragen machen, was sie bei der Regierungskonferenz getan haben, nämlich gemeinsame Ländervertreter verantwortlich machen. Das Rotationssystem des Vorsitzes alle sechs Monate gewährleistet nicht die notwendige Kontinuität bei der Durchverhandlung komplexer Sachverhalte. Dieses ständige Nachfassen, die ständig notwendige Präsenz in Wien und auch gegenüber der Bundesregierung, auf politischer Ebene Länderinteressen vorzutragen, das könnte im Zuge dieser vorhin angesprochenen „kreativen Revision“ von Strukturen und Mechanismen auch überdacht werden.