

Föderalismus - Bundesstaat -

Europäische Union -

25 Grundsätze



**Föderalismus - Bundesstaat -
Europäische Union -
25 Grundsätze**

**Institut für Föderalismus
Schriftenreihe Politische Bildung
Band 1**

**herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler**

Die Herausgabe dieses Buches erfolgt
mit freundlicher Unterstützung durch die

HYPO TIROL BANK



**Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union
25 Grundsätze**

von
Peter Pernthaler



Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union.
25 Grundsätze / Peter Pernthaler . - Wien : Braumüller, 2000

(Politische Bildung : 1)
ISBN 3-7003-1324-1

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der
Speicherung in elektronischen Datenanlagen, vorbehalten.

© 2000 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Gesamtherstellung: NOVOGRAPHIC Wien
ISBN: 3-7003-1324-1

Vorwort

Die vorliegende Schrift ist die Frucht einer langjährigen Beschäftigung mit dem Föderalismus als politisches Ordnungssystem, mit dem Bundesstaat als staatsrechtliche Verwirklichung dieses Ordnungsgrundsatzes in Österreich und mit den vielen anderen föderalistischen Systemen der Welt, die nach diesem Prinzip eingerichtet sind.

Das Buch versucht, in knappen und leicht verständlichen Formulierungen das Wesen des Föderalismus im allgemeinen und des österreichischen Bundesstaates im besonderen durch die Verdichtung in „Grundsätze“ und deren Erläuterungen übersichtlich und einprägsam darzustellen. Besonderer Wert wird auch auf die heutige Weiterentwicklung des Föderalismus in den Organisationen der europäischen Integration und der weltweiten Zusammenarbeit der Staaten gelegt.

Alle wichtigen Grundprinzipien und Grundbegriffe des Föderalismus, seine Einrichtungen und wichtigsten Funktionen werden ebenso behandelt wie die dahinter stehenden rechtlichen und politischen Wertgrundlagen, aber auch die Einwände, welche in der politischen Diskussion gegen Bundesstaat und Föderalismus häufig vorgebracht werden. Die vorliegende Schrift ist daher als Handreichung für die politische Bildung, aber auch als moderne Begründung föderalistischer Politik in allen Ebenen besonders geeignet. Zur Vertiefung dienen ausgewählte Literaturhinweise. Auf die Schriftenreihen und Dokumentationen des Föderalismus-instituts und dessen Homepage sei in diesem Zusammenhang ausdrücklich verwiesen.

Allen Mitgliedern des Kuratoriums des Föderalismus-institutes, die mir zahlreiche Anregungen und weiterführende Hinweise zu den einzelnen Abschnitten des Buches gegeben haben, möchte ich ebenso danken wie dem unermüdlichen Einsatz von Claudia Zung, welche in bewährter Sorgfalt die zahlreichen Fassungen des Manuskriptes schrieb und für den Druck einrichtete.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	IX
I. GRUNDBEGRIFFE	1
1. Pluralismus	3
2. Subsidiarität	5
3. Bundesstaat	7
4. Dezentralisierter Einheitsstaat, Regionalismus	10
5. Europäische Union – Europäische Gemeinschaft	12
6. Zentralismus, Technokratie	17
II. WURZELN UND ZUKUNFT DES FÖDERALISMUS	19
7. Verbindung von kleinen zu großräumigen Ordnungen	21
8. Historische und aktuelle Wurzeln des österreichischen Föderalismus und Zentralismus	23
9. Föderalismus als zukunftsweisende Ordnung	25
III. DYNAMIK DES FÖDERALISMUS	27
10. Zentralisierung in föderalistischen Systemen	29
11. Föderalismus, politische Parteien, Verbände, Großunternehmen	31
12. Föderalismus und Regionalismus als Volksgruppen- und Minderheitenschutz	33
13. Die Schwäche des Bundesstaates in Österreich	35
14. Erneuerung des Föderalismus und Bundesstaatsreform in Österreich	39
15. Kooperativer Föderalismus	45
16. Internationaler Föderalismus	47
17. Föderalistisches Bewegungsgesetz	51

IV. VORZÜGE DES FÖDERALISMUS	53
18. Scheinbare Nachteile und wirkliche Vorzüge des Föderalismus	55
V. FÖDERALISMUS UND DEMOKRATIE	65
19. Föderalismus und demokratische Selbstbestimmung	67
20. Föderalismus als Form der Bürgernähe	69
21. Föderalismus als Gewaltenteilung	71
22. Politische Systeme nach dem Maß des Menschen	73
23. Föderalismus als Wettbewerbsordnung	74
VI. FÖDERALISMUS UND GESELLSCHAFTSPOLITIK	77
24. Integraler Föderalismus	79
25. Föderalismus als menschengerechte Gesellschaftsordnung	81
Literaturhinweise	83
Stichwortverzeichnis	87

I. GRUNDBEGRIFFE

1. Pluralismus

Föderalismus ist das Ordnungsprinzip der „Vielfalt in der Einheit“.

Föderalismus ist ein Ordnungsgrundsatz für den Aufbau der Gesellschaft und größerer politischer Einheiten.

„Föderalistisch“ ist eine Ordnung, wenn sie selbständige („autonome“) *kleinere Gemeinschaften zu größeren Ordnungen* zusammenschließt, ohne ihre ursprüngliche *Vielfalt*, ihre *Eigenständigkeit* und *Verschiedenheit* zu beseitigen. Es entsteht daraus gesellschaftlicher und staatlicher „**Pluralismus**“, dh „Vielfalt in der Einheit“. Den Vorgang, der zu diesem Ziel führt, nennt man „*Integration*“ („Einigung“). Er steht im Gegensatz zur „*Assimilation*“ („Angleichung“), wodurch die Unterschiede von Menschen und Gruppen beseitigt werden sollen.

Föderalismus wird vom lateinischen „*foedus*“ abgeleitet, was soviel wie „Bündnis“ bedeutet. Dies deutet darauf hin, dass die Grundlage einer föderalistischen Ordnung das „*bündische*“ Ordnungsprinzip, die „**Koordination**“ („Gleichordnung“) und nicht die Über- und Unterordnung, ist. Die notwendige Einigung wird in der föderalistischen Ordnung eher durch „**Kooperation**“ („Zusammenarbeit“) als durch zentrale Anordnungen und Zwangsgewalt erreicht.

Kennzeichnend für den Föderalismus ist die Beziehung zum *Freiheitsstreben*, zur *Heimatverbundenheit* und *Selbstbestimmung* der Menschen und ihrer Gemeinschaften sowie zum Grundsatz der gegenseitigen *Hilfe* in Notlagen und Gefahren. Diese obersten rechtlichen und politischen Wertvorstellungen und Zielsetzungen will der Föderalismus in der Gesellschaft, im Staat und in übernationalen Organisationen, wie Europäische Union, Europarat, NATO, UNO ua (siehe Grundsatz 16), verwirklichen.

„*Vielfalt in der Einheit*“ bedeutet auch, dass der Föderalismus nicht von der Gleichförmigkeit als oberstem Wert, sondern von der Anerkennung des *Wertes von Unterschieden* und des *Schutzes von Minderheiten* ausgeht. Gleichheit bedeutet daher im Föderalismus die grundsätzliche „**Gleichberechtigung**“ aller autonomen Glieder und ihrer Ordnungen - ungeachtet ihrer Größe und Besonderheiten - und nicht inhaltliche Übereinstimmung der Rechts- und Gesellschaftsordnung in allen Teilen des Staates. Dagegen nennt man das Streben nach möglicher Vereinheitlichung und Gleichförmigkeit - das eine Schwächung des Föderalismus mit sich bringt - „*Unitarismus*“ („Vereinheitlichung“). Auch im Bundesstaat gibt es ein solches Streben nach übertriebener Vereinheitlichung, das zum „*unitarischen Bundesstaat*“ führt (siehe Grundsatz 10).

Allerdings ergeben sich aus dem Wesen des Föderalismus als *Gesamtordnung* und wechselseitigem *Schutz- und Ausgleichsbündnis* auch Grenzen der Unterschiede in der Rechtsstellung der Bürger und eine gewisse Mindestgarantie übereinstimmender Lebensverhältnisse in allen Teilordnungen. Die Europäische Union nennt dies „*Rechtsharmonisierung*“ und „*Kohäsionsprinzip*“ („innerer Zusammenhalt“); in Bundesstaaten spricht man vom „**Homogenitätsgrundsatz**“ („Gleichartigkeit“).

2. Subsidiarität

Im Föderalismus gilt der Ordnungsgrundsatz der „Subsidiarität“, des Aufbaues von Gesellschaft, Staat und übernationalen Gemeinschaften aus kleineren selbständigen Einheiten und einer diesem Grundsatz entsprechenden Zuständigkeitsverteilung zwischen den Ebenen.

Föderalismus ist untrennbar mit dem Subsidiaritätsgrundsatz („Beistand, Hilfe“) verknüpft. Dieser Grundsatz bedeutet, dass die menschliche Gesellschaft und die politische Ordnung stufenförmig aus kleineren Gemeinschaften und Gruppen zu größeren Einheiten aufgebaut werden sollen.

Die kleinere Gemeinschaft muss dabei alle ihre *eigenen Angelegenheiten selbständig besorgen* können und nur jene Aufgaben dem größeren Verband überlassen, die über ihre Wirkungsmöglichkeit hinausgehen und allgemeine Interessen aller Gruppen betreffen. Umgekehrt muss die größere Gemeinschaft die kleineren unterstützen und für allgemeine Gerechtigkeit sorgen.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip hat zB der Staat den eigenen Wirkungsbereich („*Autonomie*“) der Gemeinden, aber auch das freie Wirken gesellschaftlicher Gruppen (Gewerkschaften, Kammern, Genossenschaften, Vereine, Selbsthilfegruppen ua) und das Eigenleben der Familien zu achten und zu schützen (Artikel 7 und 8 der Vorarlberger Landesverfassung; Präambel, Artikel 7 und 9 der Tiroler Landesordnung 1989).

Auch die Europäische Union hat das Prinzip der Subsidiarität ihres Wirkens gegenüber den Mitgliedstaaten ausdrücklich in ihre Grundverträge aufgenommen (Artikel 2 EU-Vertrag; Artikel 5 EG-Vertrag; Protokoll Nr 30 über die Anwendung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit; Erklärung Nr 43 zum Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit); sie berücksichtigt bei ihren Programmen und

Planungen auch die Autonomie der Regionen, Lokalverwaltungen und Gemeinden („*Prinzip der Partnerschaft*“).

Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz sollen im **Bundesstaat** die Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten der *Länder* alles umfassen, was die Landesbürger zunächst betrifft und vom Land selbst besorgt werden kann (Punkt 1 der Vorarlberger Volksabstimmung vom 15.6.1980 und der Föderalismusentschließung des Tiroler Landtages vom 6.7.1983). Für die *Gemeinden* ist dieser Grundsatz in der Bundesverfassung (Artikel 118 Absatz 2 B-VG) verankert.

Indem das Subsidiaritätsprinzip dem Einzelnen, allen menschlichen Gemeinschaften, dem Staat und den übernationalen Organisationen jeweils einen ihrer Leistungsfähigkeit und ihren Bedürfnissen angemessenen Wirkungs- und Verantwortungsbe- reich gewährleistet, richtet es sich nach den politischen Wertvor- stellungen der *Freiheit (Selbstbestimmung)* und Selbstverwirk- lichung in *Eigenverantwortung*, der möglichst bürgernahen, spar- samen und wirksamen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben (*Effizienzprinzip*) und der *gegenseitigen Hilfeleistung (Solidarität)* zwischen Menschen, gesellschaftlichen Gruppen und Ebenen, insoweit deren eigene Kräfte nicht ausreichen oder ver- sagen.

Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht nur ein Ordnungsgrundsatz für die *Aufgabenverteilung* zwischen den Ebenen nach den Gesichtspunkten der Gerechtigkeit und bestmöglichen Wirksam- keit (Bürgernähe, Sparsamkeit), sondern auch ein *Verfahrens- prinzip* dahingehend, wie die Zuständigkeitsverteilung begründet und abgeändert werden soll: Die Kompetenzverteilung wird nur dann sachgerecht sein, wenn die unteren Ebenen die rechtliche Festlegung ihrer eigenen Aufgaben wirkungsvoll **mitbestimmen** können und diese nicht einseitig „von oben“ festgesetzt und abgeändert werden dürfen.

3. Bundesstaat

Die verfassungsrechtliche Verwirklichung des Föderalismus ist der Bundesstaat, in dem die Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern (Gesamtstaat und Gliedstaaten) geteilt ist.

Frühe Formen des Föderalismus gab es in den Alpenländern (zB Schweizerische Eidgenossenschaft) sowie in den Städtebünden Oberitaliens („Leghe“) und Norddeutschlands („Hanse“). Auch das erste deutsche Kaiserreich und die österreichische Monarchie waren föderalistisch, wenn auch nicht als Bundesstaaten, eingerichtet. Die amerikanischen Kolonien hatten sich nach der Unabhängigkeitserklärung (1776) - ebenso wie die Schweizerische Eidgenossenschaft - zuerst als völkerrechtlicher „*Staatenbund*“ („*Konföderation*“) vereinigt, bevor sie sich eine bundesstaatliche Verfassung gaben.

Der moderne „**Bundesstaat**“ ist die besondere Form des föderalistischen Staatsaufbaues, die in den „*Vereinigten Staaten von Amerika*“ (USA) zum ersten Mal verwirklicht wurde (1787). Der erste europäische Bundesstaat war die *Schweiz*, deren Verfassung von 1848 seitdem zweimal (1874 und 1999) „total revidiert“ (gesamterneuert) wurde.

Das Wesen des Bundesstaates besteht darin, dass die Staatsgewalt auf Grund einer Bundesverfassung zwischen **zwei selbständigen Ebenen** der Staatlichkeit - dem Bund und den Gliedstaaten - geteilt ist. Die Gliedstaaten (Länder, Kantone) sind nicht vom Gesamtstaat abgeleitete, sondern „*ursprüngliche*“ politische und staatsrechtliche Einheiten. Ihre „*Souveränität*“ wird nur durch die Bundesverfassung begrenzt (Artikel 3 der Schweizerischen Bundesverfassung). Das bedeutet: In ihrem Zuständigkeitsbereich sind die Gliedstaaten (Länder) dem Bund gleichgeordnet; gleichzeitig

wirken sie an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.

Kennzeichen des Bundesstaates sind daher:

- Eine verfassungsmäßige *Zuständigkeitsverteilung* der Staatsgewalt (Gesetzgebung, Verwaltung, Gerichtsbarkeit) zwischen Bund und Ländern (Gliederstaaten), die nur mit Zustimmung der Länder abgeändert werden kann und den Ländern jedenfalls jene Gestaltungs- und Verantwortungsbereiche sichert, die ihren Interessensbereich zunächst berühren und die sie selbst besorgen können.
- Eine wirksame Form der *Mitbestimmung* der Länder an der Ausübung der Zentralgewalt, insbesondere bei der Bundesgesetzgebung, der Bundesverwaltung und bei möglichen „*gemeinsamen Einrichtungen*“ von Bund und Ländern (Verfassungsgericht, Rechnungshof, Bundesheer uä).
- Eine „*Verfassungsautonomie*“ der Länder, dh die Möglichkeit, das Staatswesen der Länder innerhalb der Bundesverfassung nach eigenen politischen Vorstellungen einzurichten und auszugestalten.

Dazu gehören insbesondere Regelungen über verfassungsmäßige Grundsätze und Staatsziele, Grundrechte, die Landesgesetzgebung (Landtag), das Landtagswahlrecht, unmittelbare Volksrechte, die Landesregierung, die Landesverwaltung, die Gemeinden, die Landeskontrolleinrichtungen, die Landesbürgerschaft und die Landessymbole.

- Eine *föderalistische Finanzordnung*, die den Gliederstaaten Finanzautonomie entsprechend dem Anteil an der Staatsgewalt gewährleistet. Diese muss auf den Grundsätzen der geteilten *Steuerhoheit* (= Recht von Bund und Ländern, eigene Steuern einzuführen) und der selbständigen *Ausgabenverantwortung* (= Verantwortung von Bund und Ländern für Ausgaben im eigenen Bereich)

aufbauen. Ein gerechter *Finanzausgleich* muss die vorhandenen Unterschiede zwischen Ländern und Gemeinden berücksichtigen (Industrie - Landwirtschaft, Stadt - Land, „arm - reich“ ua); die Aufteilung der ertragreichen Steuern (zB Mehrwert-, Lohn- und Einkommensteuer) muss auf der Grundlage gleicher Mitspracherechte von Bund und Ländern erfolgen.

Der Bundesstaat hat sich als Kompromiss zwischen der Selbständigkeit der Länder und einer starken „nationalen“ Regierung entwickelt. Er wird in dieser Hinsicht als Verwirklichung des „*Selbstbestimmungsrechts der Völker*“ für den Gesamtstaat („*nationales Selbstbestimmungsrecht*“) und für die Gliedstaaten („*internes Selbstbestimmungsrecht*“) angesehen, vor allem wenn sich in den Gliedstaaten historische politische Selbständigkeiten oder verschiedene sprachliche bzw volksmäßige Gruppen oder verschiedene Völker zu einer staatlichen Gesamtordnung integrieren.

Der Bundesstaat vermag die Kräfte der Länder zu sammeln und die notwendige *Einheitlichkeit* und *Unabhängigkeit* nach außen (völkerrechtliche oder nationale „*Souveränität*“) mit der *Vielfalt* und *Eigenart* der Länder auf der Grundlage ihrer geschichtlichen Sonderentwicklung und den darauf beruhenden Selbstregierungsrechten zu vereinen.

Nahezu die Hälfte der Weltbevölkerung lebt heute in Bundesstaaten, die in Größe, Gesellschaftsform und verfassungsrechtlicher Ausgestaltung sehr unterschiedlich sind. Dazu gehören ua Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Bundesrepublik Deutschland, Indien, (Rest-)Jugoslawien, Kanada, Nigeria, Malaysia, Mexiko, Österreich, Rußland, Schweiz, Südafrika und USA.

4. Dezentralisierter Einheitsstaat, Regionalismus

Im „dezentralisierten Einheitsstaat“ gewährt der Staat Lokalverwaltungen, Provinzen oder Regionen eine gewisse „Autonomie“. Diese ist einseitig „von oben“ angeordnet und steht unter gesamtstaatlichen Vorbehalten der Einheitlichkeit und strenger staatlicher Aufsicht. Darin liegt der Wesensunterschied zum Bundesstaat.

Der Bundesstaat ist etwas anderes als der gegliederte („dezentralisierte“) Einheitsstaat. Dieser ist zwar in *Lokalverwaltungen* (Orts- und Gebietsgemeinden), *Provinzen* und *Regionen* gegliedert („dezentralisiert“), denen auch gewisse „Autonomie“ (Selbstverwaltung, mitunter auch eigene Gesetzgebung) zukommen kann.

Diese Einrichtungen sind jedoch vom Staat („von oben“) gesetzlich eingerichtet; sie müssen bestimmte staatliche Einheitsgrundsätze (zB wirtschaftliche und soziale Planungen, nationale Interessen, öffentliche Ordnung uä) bei der Ausübung ihrer autonomen Rechte wahren; sie stehen unter staatlicher Aufsicht, werden vom Staat finanziert und können beliebig ausgestaltet oder eingeschränkt werden, ohne dass irgendwelche Mitbestimmungsrechte an der zentralstaatlichen Gesetzgebung gegeben wären. Souveränität und Regierungsgewalt kommen nur dem Staat und der Zentralregierung, nicht den Autonomien zu.

Dezentralisierte Einheitsstaaten mit mehr oder weniger stark ausgeprägten autonomen Lokal-, Provinz- oder Regionalverwaltungen sind zB Frankreich, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, Italien, die skandinavischen Länder und Spanien. Bestrebungen, die regionale Autonomie zu pflegen und auszubauen, nennt man „Regionalismus“.

Im Rahmen der Europäischen Union, des Europarates und der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit (zB in der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer - ARGE ALP, der Arbeitsgemeinschaft der Länder und Regionen der Ostalpengebiete - ARGE ALPEN ADRIA) wirken oft autonome Provinzen (Regionen) mit selbständigen Ländern (Gliedstaaten) unmittelbar zusammen. Diese Bewegung fördert die Stärkung der Autonomie und die europäische Zusammenarbeit „von unten“ (siehe Grundsatz 16). Sie darf aber nicht zur Verwischung des Unterschiedes von Gliedstaatlichkeit der Länder und Selbstverwaltung der Regionen führen, weil damit das Wesen des Bundesstaates gefährdet wäre.

Der Unterschied zwischen Bundesstaat und dezentralisiertem Einheitsstaat ist theoretisch und praktisch gleich wichtig: Nur im Bundesstaat sind die Länder als „*Gliedstaaten*“, dh als ursprüngliche und „*selbständige*“ (Artikel 2 B-VG) Träger der Staatsgewalt, anerkannt. Der *Bund* (Gesamtstaat) wiederum ist die staatsrechtliche *Vereinigung dieser Länder*, der von der Bundesverfassung die nach dem Subsidiaritätsprinzip erforderlichen Zuständigkeiten *übertragen* werden. Dagegen kommt dem Einheitsstaat - auch wenn er in Autonomien gegliedert ist - die ungeteilte und inhaltlich unbegrenzte staatliche „*Souveränität*“ („höchste Herrschaftsgewalt“) und damit die grundsätzliche Allzuständigkeit zu. Praktisch äußert sich der Unterschied des Bundesstaates vom dezentralisierten Einheitsstaat vor allem in der Mitwirkung der Gliedstaaten an der Bundesgesetzgebung und Vollziehung der Bundesgesetze, an der Verfassungsautonomie der Gliedstaaten, an ihrer (begrenzten) Völkerrechtsfähigkeit und Mitwirkungsrechten an der Willensbildung im Ministerrat der EU. Alle diese Merkmale fehlen den Regionen (Lokalverwaltungen) im Einheitsstaat; statt dessen gibt es hier - die im Bundesstaat fehlende - *Staatsaufsicht* über die Autonomien und ihre Verpflichtung zur Wahrung staatlicher Einheitsgrundsätze bei der Ausübung autonomer Befugnisse.

5. Europäische Union – Europäische Gemeinschaft

Die Europäische Union ist der Rahmen dreier unterschiedlicher Einrichtungen („drei Säulen“) der europäischen Integration: Die Europäische Gemeinschaft ist der Kern der wirtschaftlichen Zusammenarbeit; die zweite Säule ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; die dritte Säule ist die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Von diesen Bereichen hat nur die Europäische Gemeinschaft supranationalen Charakter. Die Europäische Union ist in diesem Bereich ein sehr enger völkerrechtlicher „Staatenverbund“, der Merkmale eines Bundesstaates hat, ohne aber ein souveräner Staat zu sein.

Die Europäische Union bildet den Rahmen dreier verschiedener Kooperationsformen der europäischen Integration, die üblicherweise als „drei Säulen“ bezeichnet werden.

Die erste Säule bilden die drei „Europäischen Gemeinschaften“, das sind folgende Organisationen:

Die *Europäische Gemeinschaft* im engeren Sinn (EG, früher Europäische Wirtschaftsgemeinschaft)

die „*Europäische Atomgemeinschaft*“ (EAG)

die „*Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*“ (EGKS).

Diese drei Gemeinschaften haben zwar gemeinsame Organe, sind aber formell noch getrennte Organisationen. Weitaus die wichtigste von ihnen ist die **Europäische Gemeinschaft (EG)**, deren Ziel vor allem eine weitgehende wirtschaftliche Integration und eine gemeinsame Währungsunion bildet. Daneben verfolgt die Europäische Gemeinschaft aber noch andere gemeinsame politische Ziele, vor allem auf dem Gebiet des Umweltschutzes, des Bildungs- und Erziehungswesens, der Sicherung der Kultur-

vielfalt und des kulturellen Erbes, des sozialen Schutzes und der Vollbeschäftigung.

Die **zweite Säule** der Europäischen Union ist eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP); die **dritte Säule** ist die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJJS). In diesen beiden Bereichen gibt es nur eine völkerrechtlich begründete zwischenstaatliche Zusammenarbeit der europäischen Staaten; die Europäische Union hat hier keinen „supranationalen Charakter“, wie im Bereich der Europäischen Gemeinschaften.

Der „**supranationale Charakter**“ ergibt sich vor allem aus folgenden Merkmalen der *Europäischen Gemeinschaften* als erste Säule der Europäischen Union:

Die Organe der Europäischen Gemeinschaften können *Mehrheitsbeschlüsse* mit bindender Wirkung auch gegenüber den überstimmten Staaten fassen.

Einzelne Organe (Europäisches Parlament, Kommission, Europäischer Gerichtshof, Rechnungshof) sind gegenüber den Mitgliedstaaten *selbständig* und *unabhängig*.

Das Recht der Europäischen Gemeinschaften *gilt unabhängig* von den einzelnen Mitgliedstaaten im gesamten Gebiet der Europäischen Union; es ist *unmittelbar anwendbar* und hat *Vorrang* vor dem nationalen Recht.

Die wichtigsten **Organe der Europäischen Gemeinschaften** (die auch in den beiden anderen „Säulen“ tätig werden können) sind:

Der „**Rat**“, der sich aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten auf Ministerebene (auch auf Ebene der Staats- und Regierungschefs) zusammensetzt und auch mit einem „**Ländervertreter**“ beschickt werden kann, falls dieser befugt ist, für die Regierung des betreffenden Mitgliedstaates verbindlich zu handeln.

Die „**Kommission**“, bestehend aus zwanzig unabhängigen Personen, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten einvernehmlich ernannt und vom Europäischen Parlament bestätigt

werden. Die Kommission hat wichtige Aufgaben im Rahmen der Rechtsetzung, der Verwaltung und der Außenbeziehungen. Ihr untersteht auch der Verwaltungsapparat der EG, der nach fachlichen Gesichtspunkten in eine Reihe von „Generaldirektionen“ gegliedert ist und derzeit etwa 16.000 Bedienstete umfasst.

Das „Europäische Parlament“, dessen 626 Mitglieder von den Bürgern und Bürgerinnen der Mitgliedstaaten direkt gewählt werden. Österreich entsendet 21 Abgeordnete. Die Funktionen des Parlamentes sind beschränkter als die eines staatlichen Parlamentes und bestehen überwiegend in Beratung und Kontrolle der Kommission, sowie in der Mitwirkung an der Rechtsetzung und am Budget. Der Aufnahme neuer Mitglieder muss das Parlament zustimmen.

Der „Europäische Gerichtshof“ besteht aus 15 unabhängigen Richtern und acht Generalanwälten. Der Gerichtshof ist nicht nur in Streitigkeiten zwischen Kommission und Mitgliedstaaten sowie der Mitgliedstaaten untereinander zuständig, sondern entscheidet vor allem auch in sogenannten „Vorabentscheidungsverfahren“ über gemeinschaftsrechtliche Vorfragen, die vor einem staatlichen Gericht eines Mitgliedstaates anhängig sind. Diese Vorabentscheidungen sind für das staatliche Gericht bindend und sollen die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten sichern. Die Bedeutung des Gerichtshofes liegt vor allem in der richterlichen Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechtes, weshalb er auch als „Motor der Integration“ bezeichnet wird.

Das „Europarecht“ („Gemeinschaftsrecht“) gliedert sich nach seinem inneren rechtlichen Rang in zwei Ebenen: In das europäische „Primärrecht“ und das europäische „Sekundärrecht“.

Das Primärrecht besteht aus den *Gründungsverträgen, späteren vertraglichen Änderungen und Ergänzungen und aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen*, die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entwickelt wurden. Als solche Rechtsgrundsätze gelten auch rechtsstaatliche Prinzipien und Grundrechte. Das

„Primärrecht“ wird häufig auch als „*Verfassung*“ der Europäischen Gemeinschaften bezeichnet.

Das **Sekundärrecht** ist das von den Organen der Gemeinschaften im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erlassene Recht, das insbesondere aus folgenden Rechtsakten besteht:

„*Verordnungen*“: Sie entsprechen den innerstaatlichen Gesetzen und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, vorrangig vor dem nationalen Recht.

„*Richtlinien*“: Sie richten sich zunächst an die Mitgliedstaaten und müssen von diesen ins nationale Recht umgesetzt werden (in Österreich in der Regel durch Bundes- oder Landesgesetze). Wird eine Richtlinie nicht rechtzeitig umgesetzt, kann sie auch unmittelbar angewendet werden, wenn sie hinreichend genau ist und dem einzelnen Rechte verschafft (sogenannte unmittelbare Wirkung).

„*Entscheidungen*“: Sie richten sich an einen oder mehrere Mitgliedstaaten oder Privatpersonen; Entscheidungen gegenüber Staaten sind von diesen innerstaatlich durchzuführen; geschieht dies nicht, so entfalten sie - wie Richtlinien - unmittelbare Wirkung.

Die Erlassung von Verordnungen und Richtlinien erfolgt vor allem durch den *Rat*, der aber nur auf Vorschlag der Kommission tätig werden kann. Das *Europäische Parlament* hat im allgemeinen nur das Recht zur Stellungnahme, in einzelnen Fällen aber auch ein Mitentscheidungsrecht. Weitere Anhörungsrechte haben der „*Wirtschafts- und Sozialausschuss*“ (Vertreter der Sozialpartner) und der „*Ausschuss der Regionen*“. Dieser besteht aus 222 Vertretern (12 aus Österreich) der Regionen und Lokalverwaltungen (Gemeinden). Das österreichische Parlament (Nationalrat und Bundesrat) und die Länder haben auf Grund der österreichischen Bundesverfassung das Recht der Information und (teilweise *bindenden*) Stellungnahme bezüglich Rechtssetzungsakten der Europäischen Union. Das österreichische Regierungsmitglied im Rat darf von bindenden Stellungnahmen nur aus

„zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“ abweichen.

Österreich ist aufgrund einer Volksabstimmung am 12. Juni 1994 der Europäischen Union beigetreten und hat damit den gesamten Bestand an europäischem Gemeinschaftsrecht, der bei Vertragsabschluss (12.4.1994) galt, in seine Rechtsordnung übernommen. Damit wurde die österreichische Bundesverfassung in Form einer „*Gesamtänderung*“ abgeändert und ergänzt: Neben der nationalen Verfassung gilt nunmehr in Österreich das Primärrecht der Europäischen Union als zweiter und vorrangiger Teil der Verfassungsordnung („Doppelverfassung“). Seit dem Beitritt zur EU gilt das europäische Gemeinschaftsrecht in Österreich unmittelbar mit der Erlassung durch die europäischen Organe; es hat gegenüber den innerstaatlichen Rechtsvorschriften ganz allgemein den sogenannten „*Anwendungsvorrang*“, das heißt, es ist von allen österreichischen Behörden und Organen statt der verdrängten nationalen Rechtsvorschrift anzuwenden.

6. Zentralismus, Technokratie

Der Zentralismus ist das Prinzip der Gleichschaltung und Unterordnung der Menschen mittels Machtanhäufung in der Zentrale; die Organisationsformen und inneren Gesetzmäßigkeiten der Wirtschaft, Technik und Bürokratie neigen eher zu Zentralismus.

Im Gegensatz zum Föderalismus steht der **Zentralismus**. Dieser sucht eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung und Machtanhäufung in einer „Zentrale“ („Mittelpunkt“). Dieser werden die Menschen unter grundsätzlicher Ausschaltung aller Zwischenordnungen unmittelbar und gleichförmig untergeordnet.

Der Zentralismus baut daher auf den politischen Wertvorstellungen der gesellschaftlichen *Gleichförmigkeit* und *Gleichschaltung* aller Menschen unter einer umfassenden und einheitlichen Anordnungs- und Befehlsbefugnis „von oben“, also auf dem Organisationsgrundsatz der „Hierarchie“ (ursprünglich: „*Priesterschaft*“, später ganz allgemein: „*Über- und Unterordnung*“) als Grundlage von Staat und Gesellschaft auf. In der Geschichte ist diese Vorstellung vor allem von Diktaturen und autoritären Staaten, aber auch von nationalistischen Revolutionen und Einigungsbewegungen sowie von kommunistischen Parteien und Staaten als politische Zielvorstellung vertreten worden.

Der klassische „**zentralistische Einheitsstaat**“ auf demokratischer Grundlage war lange Zeit hindurch Frankreich, das den straff organisierten Verwaltungszentralismus mit dem Gedanken der „*einheitlichen und unteilbaren Staatsnation*“ als Träger der Staatsgewalt (Volkssouveränität) verknüpfte. Heute gibt es jedoch praktisch keinen demokratischen Staat mehr, der nicht ein gewisses Maß an Dezentralisation und Selbstverwaltung aufweist. Auch Frankreich hat Regionen und andere demokratische Selbstverwaltungen eingerichtet; die überseeischen Gebiete sind sogar

in einer Art föderalistischem System mit dem französischen Mutterland verbunden.

Eine deutliche Vorliebe für das Prinzip des Zentralismus zeigen alle Formen der Bürokratie, automatisierte Datenspeicherungs- und Datenverarbeitungssysteme („EDV“), Planwirtschaft, industrielle Großfertigungen und technische Großanlagen. Dieser „**technokratische Zentralismus**“ („*Technokratie*“, „Herrschaft durch die Technik“) ist für den Föderalismus oft gefährlicher als der *politische*, unmittelbar auf Machtanhäufung gerichtete Zentralismus, weil er versteckter wirkt und die Vereinheitlichung der Menschen scheinbar aus „*Sachzwängen*“ begründet (siehe Grundsatz 18, sechster Einwand).

Allerdings gibt es in den modernen Nachrichtentechniken (zB „*Internet*“), in den Geräten und Systemen der Informationsverarbeitung und in den ökonomischen Organisationsformen auch gewisse *dezentralisierende Effekte*, die zur *Selbständigkeit kleinerer Einheiten* innerhalb größerer, oft weltweiter Vernetzungen („*Globalisierung*“) beitragen können. Diese Tendenzen müssen von Regionen und Ländern (Gliedstaaten) als moderne Hilfsmittel ihrer ökonomischen und politischen Selbständigkeit erkannt und bewusst eingesetzt werden. Föderalismus ist also nicht industrie-, technik- oder wirtschaftsfeindlich, sondern kritisch gegenüber den dadurch bewirkten Machtzusammenballungen. Es ist daher unrichtig, Föderalismus und Regionalismus wegen ihrer Geschichts- und Heimatverbundenheit als Bewegungen der „*Antimoderne*“ oder „*Postmoderne*“, dh als fortschrittsfeindlich und reaktionär darzustellen (siehe Grundsatz 18, sechster Einwand).

II. WURZELN UND ZUKUNFT DES FÖDERALISMUS

7. Verbindung von kleinen zu großräumigen Ordnungen

Föderalismus entsteht aus der geschichtlichen Erfahrung der Vorteile einer möglichen Verbindung kleinräumiger, selbständiger zu großräumigen, vielfältigen politischen Ordnungen, ohne die Nachteile vereinheitlichter Machtstaaten und zentralistischer überstaatlicher Organisationen mit sich zu bringen.

Die Idee des Föderalismus ist nicht eine Erfindung der Wissenschaft, sondern das Ergebnis zweier gegensätzlicher *politischer Erfahrungen*: Einerseits der Machtlosigkeit und geringen Leistungskraft zu kleiner politischer Ordnungen; andererseits der Sorge vor Machtanhäufung und Entfremdung in großräumigen Einheitsstaaten und überstaatlichen Organisationen (Staatenverbindungen).

Föderalismus als politische Idee ist dementsprechend geprägt von drei Wesensmerkmalen:

- Der Wertschätzung politischer und kultureller, geschichtlich gewachsener *Eigenständigkeit* („Autonomie“) und demokratischer *Selbstverantwortlichkeit* der einzelnen Glieder (siehe Grundsatz 18/b).
- Dem Ziel eines nutzbringenden *Zusammenschlusses* („Integration“) verschiedenartiger kleiner Gemeinschaften zu einer größeren Einheit unter Wahrung der Selbständigkeit der kleinen Gemeinschaften nach dem Grundsatz der *Subsidiarität* (siehe Grundsatz 2).
- Der Vorstellung einer notwendigen *Aufgaben- und Gewaltenteilung* zwischen großräumigen und kleinräumigen politischen Ordnungen zum Schutz der Freiheit und Vielfalt der Menschen und ihrer Gemeinschaften (siehe Grundsatz 21).

Die Verwirklichung dieser „föderalistischen Grundideen“ ist von Land zu Land und nach der geschichtlichen Entwicklung eines jeden Volkes oder der in übernationalen Gemeinschaften zusammengeschlossenen Völker verschieden ausgeprägt.

8. Historische und aktuelle Wurzeln des österreichischen Föderalismus und Zentralismus

Der Föderalismus ist in der Geschichte der österreichischen Länder und ihres Zusammenschlusses zum Gesamtstaat begründet. Er steht seit Jahrhunderten in Auseinandersetzung mit zentralistischen Bestrebungen, die den Einheitsstaat fordern. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bewirkt neue Vereinheitlichungen.

Der österreichische Föderalismus ist in der jahrhundertelangen *eigenständigen politischen und kulturellen Entwicklung der Länder* als Vorläufer und als Grundlage des gemeinsamen Staatsverbandes „Österreich-Ungarn“ und „Republik Österreich“ begründet.

Festzuhalten ist auch, dass sich die Länder im 20. Jahrhundert zweimal (1918 und 1945) aus freien Stücken zum „Bundesstaat Österreich“ zusammengeschlossen haben. Sie waren dazu berufen, weil sich nach dem Zusammenbruch der österreichisch-ungarischen Monarchie bzw. des Deutschen Reiches in den Ländern auf Grund des Selbstbestimmungsrechts *provisorische Staatsgewalten* (Landesversammlungen, Landesregierungen) gebildet hatten, die gemeinsam mit der „*provisorischen Staatsregierung*“ in Wien den Bundesstaat „Österreich“ begründeten bzw. im Jahre 1945 wieder begründeten.

Dem daraus erwachsenen Bewusstsein der Eigenständigkeit der Länder stehen in Österreich aber seit jeher starke **zentralistische Gegenkräfte** gegenüber. Diese knüpfen vielfach an einheitsstaatliche Vorstellungen und Bestrebungen nach Machtkonzentration in der Monarchie an (siehe Grundsatz 14). Heute werden zentralistische Entwicklungen oft von Massenmedien, Parteien und Interessenverbänden, aber auch durch das Konzentrations- und Vereinheitlichungsstreben von Technik und

Wirtschaft gefördert. Nicht vergessen werden darf in diesem Zusammenhang das in der Monarchie wurzelnde Übergewicht der *Bundeshauptstadt Wien* mit ihren zahlreichen staatlichen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Zentralstellen, die nach föderalistischen Grundsätzen in mehrere Landeshauptstädte „dezentralisiert“, dh räumlich im gesamten Staatsgebiet verteilt sein müssten.

Ein neuer Schub an Zentralisierung geht von der *Europäischen Union* aus. Diese ist nicht nur selbst von zentralistischen Tendenzen der Bürokratie, Gerichtsbarkeit, einheitlichen Rechtsvorschriften und Planungen („Programmen“) geprägt, welche durch die Mitwirkung der Staaten und Regionen dauernd gebremst werden müssen. Die Mitgliedschaft bei der Europäischen Union bringt auch besonders für Bundesstaaten starke *interne Vereinheitlichungstendenzen* mit sich, die durch eigene Einrichtungen und Verfahren gemildert werden müssen (siehe Grundsatz 16).

9. Föderalismus als zukunftsweisende Ordnung

Föderalismus ist die zukunftsweisende Lösung der politischen und gesellschaftlichen Probleme von heute auf staatlicher und europäischer Ebene.

Kraft und Bedeutung des Föderalismus und seine allenthalben festzustellende Erneuerung und Wiederbelebung (siehe Grundsätze 14 bis 17) wurzeln jedoch nicht nur in der Geschichte. Föderalismus ist vielmehr die *zeitgemäße* Antwort auf politische, wirtschaftliche und umweltbedingte („ökologische“) Schwierigkeiten von heute.

Staat und Gesellschaft, aber auch Natur und Siedlungsentwicklung zeigen heute immer mehr die Nachteile zunehmender Massenordnung, Vereinheitlichung und zentraler staatlicher bzw. europäischer Reglementierung als Folge der fortwährenden Schwächung und Zerschlagung einer Vielzahl von eigenständig gewachsenen Kleinordnungen. Dies wird regelmäßig mit technischem, wirtschaftlichem und geistig-kulturellem „*Fortschritt*“ gleichgesetzt. Der Anteil des Staates und sein Finanzbedarf wachsen dadurch ständig. Auf europäischer Ebene und im Rahmen weltweiter Vernetzungen („*Globalisierung*“) setzen sich diese Entwicklungen verstärkt fort.

Das Ergebnis sind zunehmende *Ohnmacht, Entfremdung* und *Verdrossenheit* der Bürger gegenüber dem Staat, der Europäischen Union und ihren Einrichtungen einerseits und unüberschaubare Machtzusammenballung, verbunden mit den Gefahren des Machtmissbrauches, andererseits. Auch im Hinblick auf die „*Grenzen des Wachstums*“ werden weitere nationale und über-nationale Zentralisierungen immer aufwendiger und unwirksamer.

Die einzige lebensnahe Antwort auf die geschilderte Entwicklung ist die Idee des Föderalismus mit ihren Wesensbestandteilen: *Vielgestaltigkeit, Überschaubarkeit* der politischen Ordnungen, Vereinigung und *Erhaltung selbständiger Kleinord-*

nungen. Föderalismus ist daher heute die zukunftsweisendere und menschlichere Ordnungsvorstellung als jegliche Form des Zentralismus.

Dies gilt vor allem auch für die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Nur eine strenge Beachtung des in ihrer Verfassung verankerten *Subsidiaritätsprinzips*, der Eigenart und Vielgestaltigkeit der europäischen Nationen und ihrer autonomen Untergliederungen (Länder, Regionen, Lokalverwaltungen) - also konsequenter „*europäischer Föderalismus*“ - gewährleistet eine bürger-nahe und zukunftsweisende Entwicklung der europäischen Integration.

Besondere Bedeutung kommt heute auch der **friedenssichernden Funktion** des Föderalismus zu: Auf Grund seiner doppelten Wirkung des Schutzes von Selbständigkeit kleiner politischer Gemeinschaften und ihrer Integration in großräuige nationale und übernationale Ordnungen verhindert Föderalismus das Entstehen besonders radikaler *Minderheitenkonflikte* und des *militanten („kämpferischen“)* Nationalismus unterdrückter Völker und Volksgruppen (siehe Grundsatz 12).

III. DYNAMIK DES FÖDERALISMUS

10. Zentralisierung in föderalistischen Systemen

Auch der Bundesstaat und die Europäische Union zeigen Entwicklungen zur Vereinheitlichung und Zentralisierung.

Machtpolitische Bestrebungen und die einflussreichen Vorstellungen des „*technokratischen Zentralismus*“ (siehe Grundsatz 6) führten in allen Bundesstaaten der Erde zu starken Vereinheitlichungen und Zentralisierungen. Diese wurden meist vordergründig als Folge technisch-wirtschaftlicher „*Sachzwänge*“ dargestellt, um so die Vorstellungen und Wünsche der Bevölkerung zu beeinflussen und zu steuern.

In Österreich wird diese Entwicklung durch eine bundesstaatswidrige, zentralistisch angelegte Verfassung begünstigt, welche die Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte der Länder im Bundesbereich stark einschränkt, dem Bund eine überwältigende Fülle von staatlichen Zuständigkeiten und Machtmitteln überträgt und zudem eine Reihe von Bevormundungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern einräumt (siehe Grundsatz 13).

Das Ergebnis dieser Zentralisierungen und Vereinheitlichungen im Bundesstaat ist der sogenannte „*unitarische*“ (*vereinheitlichte*) **Bundesstaat**, der stark einheitsstaatliche Züge aufweist und der den Gliedstaaten wenig Raum für eine eigenständige Entwicklung lässt. Während in anderen Ländern (USA, Deutschland, Schweiz) der unitarische Bundesstaat wenigstens noch effiziente *Mitwirkungsrechte der Länder* an der vereinheitlichten Staatsordnung verfassungsrechtlich gewährleistet, ist dies in Österreich nicht der Fall. Eine Gegenbewegung zu den Vereinheitlichungstendenzen in Bundesstaaten und Regionalstaaten stellt der sogenannte „*differenzierte Föderalismus*“ (auch „*asymmetrischer Föderalismus*“ genannt) dar, der die Unterschiede zwischen den Ländern oder Regionen in besonderer

Weise betont und dadurch zu ihrer stärkeren Selbständigkeit beitragen will.

Auch die Europäische Union, die kein Bundesstaat, sondern ein sehr enger Staatenbund („Konföderation“) ist, zeigt Tendenzen zur Vereinheitlichung und Zentralisierung. Diese gehen zunächst von der *Europäischen Kommission* und der *europäischen Bürokratie* aus und äußern sich in übertriebenen Detailregelungen der europäischen Rechtsnormen (Verordnungen, Richtlinien ua) und politischen Planungen (Programmen), begleitet von strenger Überwachung ihrer Einhaltung durch die Kommission. Starke zentralisierende Tendenzen gehen auch von der *Rechtsprechung der europäischen Gerichte* aus, die häufig zugunsten europäischer Instanzen und Rechtsnormen entscheiden und so deren Wirkungsbereich auch ohne Änderung des Primärrechts (der „*Verfassung*“ der Europäischen Union) ständig ausweiten. Schließlich werden der Europäischen Union durch periodische Änderungen des Primärrechtes in Richtung einer *ständig enger werdenden europäischen Integration* immer mehr Aufgaben und Wirkungsbereiche übertragen, die früher den Staaten (Ländern) zukamen. Alle diese Tendenzen machen die konsequente Weiterentwicklung des nationalen (bundesstaatlichen) zum *europäischen Föderalismus* notwendig (siehe Grundsatz 16).

11. Föderalismus, politische Parteien, Verbände, Großunternehmen

Politische Parteien, Interessenverbände und Großunternehmen zeigen gegenüber dem Föderalismus ein uneinheitliches, meist zweckbezogenes Verhalten.

Politische Parteien und Interessenverbände passen sich zwar in ihrer Organisation und ihren Programmen zumeist bestehenden bundesstaatlichen Ordnungen an; ihrem Wesen nach sind sie jedoch eher auf Einheitlichkeit und *straffe Organisation* im gesamten Staatsraum angelegt. Die **Zentralen der politischen Parteien** haben daher bei der Schaffung der Bundesverfassung und ihrer Weiterentwicklung den Einfluss der Länder stark zurückgedrängt und so den heutigen, eher zentralistischen Grundzug des österreichischen Bundesstaates begründet (siehe Grundsatz 13). Wesentlich dazu beigetragen hat auch die in Österreich lange Zeit herrschende Zusammenarbeit der großen politischen Parteien und zentralen Interessenvertretungen untereinander und mit der Bundesregierung (Große Koalition, System der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft).

Darüber hinaus entfalten politische Parteien und Interessenverbände ihren Einfluss auch außerhalb staatlicher Einrichtungen (zB Kammern, Sozialversicherung, öffentliche Unternehmen, Rundfunk, Presse, Wirtschaft, Kulturbereich ua) und bewirken hier Zentralisierungen und Vereinheitlichungen. In der **Länderkammer (Bundesrat)** überlagert die Parteidisziplin („*Klubzwang*“) häufig die föderalistische Funktion der Vertretung der Länderinteressen.

Andererseits bedienen sich Parteien und Verbände mitunter bundesstaatlicher Gliederungen und lokaler Autonomien (Gemeinden), um ihre Einflussmöglichkeiten auch auf diesen Ebenen zu sichern (Landes- und Gemeinde-Parteiorganisationen, Landeskammern, Landesstudios des ORF, Landesschulräte ua).

Dies ist nicht von vornherein als Zweckentfremdung dieser Einrichtungen zu deuten. Eine an den Erfordernissen der politischen Gegenwart ausgerichtete Erneuerung des Föderalismus kann die Eigenart unserer heutigen Demokratie als *Parteien- und Verbändestaat* nicht außer acht lassen (siehe Grundsatz 24). Politische Parteien und Verbände können nämlich auch als Kräfte der Erneuerung des Föderalismus und der Bundesstaatsreform wirken.

Bedeutende, häufig die Staatsgrenzen noch übersteigende Tendenzen zur Konzentration wirtschaftlicher Macht gehen auch von *Großunternehmen* aus, die im Zuge weltweiter Verflechtungen oft den Charakter „multinationaler Unternehmen“ annehmen. Durch diese Organisationsform entziehen sie sich sogar bis zu einem gewissen Maß der nationalen Gesetzgebung und Steuerhoheit und sind nur mehr durch übernationale Normen kontrollierbar. Derartige Unternehmen trachten danach, alle im Föderalismus begründeten Unterschiede, die ihren Marktzugang und ihre Marktdurchdringung erschweren, zu beseitigen und wirken dadurch vereinheitlichend und zentralisierend.

Andererseits zeigen Großunternehmen selbst gewisse Tendenzen einer *inneren organisatorischen „Föderalisierung“* (siehe Grundsatz 18 f, sechster Einwand) und arbeiten daher nicht selten intensiv mit *Regionen* und deren Wirtschaftsplanung zusammen. Insgesamt zeigen also auch Großunternehmen und die wirtschaftliche Globalisierung gegenüber dem Föderalismus eine zweckbezogene, keinesfalls durchwegs negative Einstellung.

12. Föderalismus und Regionalismus als Volksgruppen- und Minderheitenschutz

Föderalismus und Regionalismus sind heute weltweite Reformbewegungen geworden; sie wollen die Rechte und Eigenarten von Volksgruppen, Minderheiten und kleineren politischen Einheiten durch friedliches Zusammenleben mit anderen wahren oder wieder herstellen.

In jüngster Zeit mehren sich in aller Welt die Zeichen einer Wiederbelebung und Erneuerung föderalistischen Gedankengutes. In vielen „klassischen“ Einheitsstaaten zeigen sich verstärkt Regionalismus- und Autonomiebestrebungen, so zB in Spanien, Italien, Frankreich und Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland.

Unter **Regionalismus** im staatsrechtlichen Sinn versteht man Bestrebungen, einen Einheitsstaat in Regionen oder Provinzen, die mit einer gewissen Selbständigkeit (Autonomie) ausgestattet sind, zu gliedern und die Zusammenarbeit dieser Regionen über die Staatsgrenzen hinweg zu ermöglichen (siehe Grundsatz 4).

Unter dem Gesichtswinkel des **Minderheitenschutzes** und des (internen) **Selbstbestimmungsrechts** ist heute international anerkannt, dass Föderalismus und Regionalismus besonders geeignete Instrumente sind, um volksgruppenmäßige, soziale, politische und kulturelle Auseinandersetzungen friedlich zu regeln oder überhaupt zu verhindern. Durch eine föderalistische Staats- und Gesellschaftsstruktur werden nämlich derartige Gegensätze in vielen Bereichen „räumlich getrennt“ und zur Grundlage eigenständiger kultureller und politischer Entwicklung, während sie in zentralistischen „nationalen“ Ordnungen häufig unterdrückt werden. Auf Grund der Wirkgesetze des Föderalismus lassen sich derartige autonome Kleinordnungen ohne Zerstörung ihrer Eigenart friedlich in eine gesamtstaatliche Ordnung einbauen

(Beispiele: Schweiz, Kanada, Belgien, mit gewissen Vorbehalten auch Indien, Südafrika, Malaysia ua).

Auch durch eine hochentwickelte *Regionalautonomie* mit ausreichenden Gesetzgebungskompetenzen, Selbstregierungsrechten und gesicherter Finanzierung können Volksgruppen- und Minderheitsprobleme auf der Grundlage des „*internen Selbstbestimmungsrechts*“ in dezentralisierten Einheitsstaaten gelöst werden. Beispiele für funktionierenden Minderheitenschutz durch Regionalautonomie gibt es vor allem in Finnland (schwedische Minderheit auf den Åland-Inseln), in *Spanien* („Comunidades Autonomas“ der Basken, Galicier und Katalanen), in *Italien* (Regionen mit Spezialstatut für die französische Minderheit im Aostatal und für die österreichische Minderheit in Südtirol) und in *Belgien* (Autonome Region für die deutschsprachige Minderheit in Eupen/Malmédy zusätzlich zur komplizierten föderalistischen Gliederung zwischen den Flamen und Walonen). Dagegen gibt es für die Volksgruppen und Minderheiten in *Frankreich* bis heute keine befriedigende Regionalautonomie.

Außerordentlich komplizierte Lösungen des Föderalismus der Regionalautonomie werden erforderlich, wo die Siedlungsgebiete der Völker und Volksgruppen sich räumlich schwer trennen lassen, wie in Bosnien/Herzegowina, Palästina oder in der russischen Föderation. Die restlose Beseitigung der Regionalautonomie der Albaner im Kosovo führte dort zu schweren Menschenrechtsverletzungen und bewaffneten Auseinandersetzungen.

13. Die Schwäche des Bundesstaates in Österreich

Der verfassungsmäßige Bundesstaat war in Österreich schon ursprünglich außerordentlich schwach ausgebildet und ist seit 1920 ständig weiter zentralisiert worden.

Die österreichische Bundesverfassung ist nicht nach einem klaren bundesstaatlichen Plan entstanden, sondern als *Kompromiss zwischen zentralistischen und föderalistischen Grundvorstellungen* gestaltet worden.

Für den **Zentralismus** waren nicht nur bestimmte Zielsetzungen der politischen Parteien und praktische Machtgesichtspunkte, sondern auch einheitsstaatliche Überlieferungen und Rechtsformen der Monarchie maßgebend, die von der Wiener Ministerialbürokratie und der herrschenden Staatsrechtslehre („*Wiener Schule des Rechtspositivismus*“) sorgfältig gepflegt und in die Republik herübergerettet wurden.

Der **Bundesstaat**, der von den Ländern und ihren Politikern (besonders *Franz Rehr/*Salzburg, *Stephan Falser/*Tirol und *Otto Ender/*Vorarlberg) als Grundbedingung für den neuen Staat Österreich betrachtet wurde, geriet in den letzten Abschnitten der Verfassungsverhandlungen immer mehr ins Hintertreffen, weil die Länder an diesen Verhandlungen nicht mehr beteiligt waren.

Als Ergebnis entstand eine **Bundesverfassung** („*Bundes-Verfassungsgesetz von 1920*“), welche die wesentlichen Elemente des Bundesstaates (siehe Grundsatz 3) nur in sehr abgeschwächter Form und zum Teil überhaupt nicht enthält. In zahlreichen Änderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes, Verfassungsbestimmungen und verfassungsrechtlichen Nebengesetzen wurden die Zuständigkeiten der Länder seit dem Jahre 1925 (Inkrafttreten der Kompetenzverteilung) Schritt für Schritt weiter eingeeengt, und auch andere Wesensmerkmale des Bundesstaates beschränkt (zB Aufhebung der *Landesbürger-*

schaft als Voraussetzung der Staatsbürgerschaft nach 1945; fast völlige Beseitigung der *selbständigen Abgabenhöhe* der Länder seit 1948; Zentralisierung des öffentlichen Sicherheitswesens durch die Bundesbehörde „*Sicherheitsdirektion*“ seit 1933/45 uva).

Daher fehlen den österreichischen Bundesländern *wichtige Elemente der Gliedstaatlichkeit*, beispielsweise eine eigene Gerichtsbarkeit, Polizeihöhe und Kulturhöhe, insbesondere im Rundfunk und Fernsehen sowie im Schulbereich. Auch in der *Finanzordnung* (Steuerverteilung und Finanzausgleich, siehe Grundsatz 3) sind die Länder benachteiligt und rechtlich dem Bund ausgeliefert. Bei der *Aufteilung der Staatsaufgaben* (Zuständigkeits- oder Kompetenzverteilung) hat der Bund ein erdrückendes Übergewicht (über 100 wichtige Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung). Bis zum Jahre 1985 hatte der Bund das Recht, Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder *ohne Zustimmung der Länderkammer (Bundesrat)* durchführen zu können, was zu einer großen Anzahl von anlassbezogenen Änderungen der Kompetenzverteilung führte.

Die Ländervertretung im Parlament (*Bundesrat*) ist gegenüber dem Nationalrat weitgehend bedeutungslos, da sie kein Mitwirkungsrecht an der Gesetzesberatung und grundsätzlich nur ein aufschiebendes Einspruchsrecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates hat. Dies bedeutet, dass ein Einspruch des Bundesrates durch einen „*Beharrungsbeschluss*“ des Nationalrates (mit gleicher Mehrheit) wirkungslos wird.

Erst 1985 haben die Länder erreicht, dass diese bundesstaatswidrige Situation teilweise beseitigt wurde: Nunmehr muss der Bundesrat wenigstens bei **Verfassungsänderungen zu Lasten der Länder** mit *Zweidrittelmehrheit* zustimmen (Artikel 44 Absatz 2 B-VG). Infolge der parteipolitischen Bindungen der Bundesräte und der Herrschaft der „*Großen Koalition*“ seit 1986 gab es aber seit 1985 153 Zustimmungen des Bundesrates zu Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder. In der politischen Praxis hat diese Bestimmung also keine besondere Sperrwirkung für Kompetenzverschiebungen entfaltet.

Auch sind die Länder im Bundesrat *nicht gleich stark*, sondern durch eine ihrer Bevölkerungszahl entsprechende Anzahl von Mitgliedern vertreten (zB Vorarlberg 3, Niederösterreich 12). Dies widerspricht dem Gedanken der **Gleichheit der Länder** im Bundesstaat, die - analog der Gleichheit der Staaten in der Völkerrechtsgemeinschaft - zu seinem Wesen als „*Staatenstaat*“ gehört. Auf Grund dieser Zusammensetzung des Bundesrates ist etwa der Versuch gescheitert, im Bundesrat das Inkrafttreten der EU-Begleit-Bundes-Verfassungsgesetzesnovelle 1994 zu verhindern, weil die mit dem Bund vereinbarte Bundesstaatsreform (siehe Grundsatz 14) nicht - wie vom Bund zugesagt - gleichzeitig mit dem EU-Beitritt verfassungsrechtlich verwirklicht wurde.

Besonders weitreichend sind auch die Eingriffe der Bundesverfassung in die **Verfassungsautonomie** der Länder. Vom Wahlsystem über die parlamentarische Immunität, die Funktionen des Landtages, die Regierungsbildung und die Besoldung der Landespolitiker bis zu den letzten Feinheiten der Verwaltungsorganisation und der Gemeindeverfassung bindet die Bundesverfassung den Landesgesetzgeber in vielen Einzelheiten und entzieht ihm durch enge Regelungen die Möglichkeiten eigener Gestaltung. Erst in jüngster Zeit (1999) wurde mit der Beseitigung der besonders engen Bindung der Länder an das *Bundes-Dienstrecht* (Artikel 21 Absatz 4 B-VG) eine langjährige Forderung der Länder verwirklicht.

Seit dem Inkrafttreten der an sich schon zentralistisch angelegten Bundesverfassung von 1920 erfolgten zahlreiche neue Eingriffe in die Zuständigkeiten der Länder; die Vormachtstellung der Zentralgewalt wurde insbesondere in der Besatzungs- und Nachkriegszeit immer weiter ausgebaut. Der EU-Beitritt hat den Zentralisationsprozess zu Lasten der Länder weiter beschleunigt, ohne dass der vereinbarte Ausgleich einer grundlegenden „*Struktureform des Bundesstaates*“ (siehe Grundsatz 14) bis heute verwirklicht worden wäre.

Die Rechte der Länder, die ihnen die Bundesverfassung einräumt, entsprechen daher heute so wenig ihrer Stellung als Gliedstaaten, dass internationale Rechts- und Politikwissenschaftler sogar am bundesstaatlichen Charakter der österreichischen Verfassung zweifeln. Ganz im Gegensatz zu dieser Entwicklung bestimmt Artikel 2 Bundes-Verfassungsgesetz, dass das bundesstaatliche Prinzip eines der drei **obersten Baugesetze der gesamten Verfassung** (Rechtsstaat, Demokratie, Bundesstaat) ist, das nur im Wege einer „*Gesamtänderung der Bundesverfassung*“ (Artikel 44 Absatz 3 B-VG) auf Grund einer *Volksabstimmung* - und nicht durch bloße Verfassungsänderungen durch das Parlament - beseitigt oder auch nur wesentlich beeinträchtigt werden darf.

14. Erneuerung des Föderalismus und Bundesstaatsreform in Österreich

Der Föderalismus zeigte in Österreich kräftige Lebenszeichen einer Erneuerung und Weiterentwicklung; eine Reihe von Verfassungsreformen des Bundesstaates wurden verwirklicht. Es sind aber auch Rückschläge und eine Erschlaffung des Reformwillens festzustellen.

Neben den laufenden Zentralisierungen und Schwächungen des Bundesstaates gab es in Österreich auch unübersehbare Anzeichen eines „Neuen Föderalismus“. Getragen vom wachsenden Landesbewusstsein in den Ländern wurden nach und nach die *Landesverfassungen* grundlegend erneuert und die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundlagen der Selbständigkeit der Länder wiederbelebt.

Aus dem Volk kommende **Bürgerinitiativen** für mehr Rechte der Länder und Gemeinden - beispielsweise „Pro Vorarlberg“ und „Pro Tirol“ - zeugten von einem steigenden Interesse der Bevölkerung an föderalistisch-bundesstaatlichen Fragen. Dies führte in Vorarlberg zur *Volksabstimmung* vom 15. Mai 1980 und in Tirol zu einer einstimmigen *EntschlieÙung des Landtages* vom 6. Juli 1983, beide mit dem Ziel einer Stärkung des Föderalismus in Österreich. Seit der Gründung des von den Ländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg getragenen *Institutes für Föderalismusforschung* (1974/75) befassten sich auch die wissenschaftliche Forschung und die Massenmedien zunehmend mit den Themen Föderalismus und Bundesstaat.

Die Länder haben wichtige politische Forderungen zur Stärkung der bundesstaatlichen Struktur über alle Parteigrenzen hinweg in den **Forderungsprogrammen** 1964, 1970 und 1976 sowie im Forderungskatalog 1985 zusammengefasst und an den Bund herangetragen.

Gleichzeitig machte der Bund allerdings auch „Gegenforderungen“ geltend und setzte eine Reihe wichtiger **Zentralisationen und Beschränkungen der Verfassungsautonomie** der Länder durch. Dazu gehören insbesondere:

- die *Schul-Verfassungsnovelle 1962* (Artikel 14a, 81a und 81b B-VG)
- die *Gemeinde-Verfassungsnovelle 1962* (Artikel 115 - 120 B-VG)
- die Zentralisierung der *Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung und der Umweltverträglichkeitsprüfung* (Artikel 10 und 11 B-VG)
- die endgültige Verankerung der *unmittelbaren Bundesverwaltung in der Sicherheitspolizei* (Artikel 78a, 78b und 78c B-VG)

Im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union verlangten die Länder eine **grundlegende Erneuerung („Strukturreform“)** des Bundesstaates, welche ihre Mitwirkung an der europäischen Integration, eine Reform der zentralistischen und/ stark zersplitterten Kompetenzverteilung sowie einen Abbau überflüssiger Bevormundungen ihrer Organisationshoheit und Verfassungsautonomie erreichen sollte. Der Bund erklärte sich grundsätzlich mit diesem Vorhaben einverstanden, richtete mehrere gemeinsame Verhandlungskommissionen mit den Ländern ein und schloss mit diesen schließlich eine politische Vereinbarung über den Inhalt und die Vorgangsweise einer Gesamterneuerung des Bundesstaates aus Anlass des EU-Beitrittes (sog. *„Paktum von Perchtoldsdorf“* am 8.10.1992). Die auf dieser Grundlage ausgehandelte Vorlage der Bundesregierung wurde mehrfach im Nationalrat eingebracht, von diesem aber nie in der von den Ländern akzeptierten Fassung beschlossen, sodass die *„Strukturreform des Bundesstaates“* bis heute unerledigt blieb.

Allerdings wurden im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt *Teilreformen* des Bundesstaates beschlossen, die wichtige Fortschritte für die Länder brachten. Dazu gehört ein **Länderbeteili-**

gungsverfahren in EU-Angelegenheiten (Artikel 23 d B-VG), wodurch die Länder gemeinsame Länderstandpunkte und die Wahrung ihrer kompetenzmäßigen Interessen im Wege der Bundesorgane in der Europäischen Union durchsetzen können. Ferner wurde der sogenannte „**Konsultationsmechanismus**“ geschaffen, wodurch sich Bund und Länder verpflichten, finanzielle Belastungen anderer Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) nur nach vorhergehenden gemeinsamen Beratungen („*Konsultationen*“) durchzuführen (vgl Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes - BGBl I Nr 61/1998; bzw die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl I Nr 35/1999). Dadurch wird die bisher übliche *einseitige Aufgaben- und Lastenverschiebung* Bund → Länder → Gemeinden verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Das seit Jahren verhandelte Reformprojekt von „*Landesverwaltungsgerichten*“ als Organe der Länder und Teilhabe der Länder an der Staatsfunktion „Gerichtsbarkeit“ wurde bis jetzt ebensowenig verwirklicht wie eine Reform der sehr zentralistischen *Finanzverfassung* oder eine grundlegende *Neuordnung der Kompetenzverteilung* im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Ein darauf abzielender Reformvorschlag der Sozialdemokraten („*Vorschläge für eine tiefgreifende Reform des Bundesstaates*“ vom 19.11.1997, sogenanntes „*Kostelka-Papier*“) wurde ebensowenig in Verhandlung gezogen wie ein umfassender Erneuerungsvorschlag der Freiheitlichen („*FPÖ-Konzept für eine föderalistische und direktdemokratische Gesamterneuerung der Bundesverfassung*“ vom 21.12.1993) oder der Tiroler Volkspartei („*Vision Tirol*“ aus dem Jahr 1991).

Die Bilanz der 30jährigen föderalistischen Reformbewegung in Österreich ist daher nicht optimal, brachte aber doch einige bemerkenswerte Fortschritte als Ausgleich zu den früheren, aber auch den gleichzeitig vorangetriebenen Zentralisierungen.

In einer Reihe von föderalistischen Verfassungsreformen (1974, 1981, 1983, 1984, 1987, 1988, 1990, 1991, 1992, 1993 und 1999) wurde die Bundesverfassung zugunsten der Länder laufend in kleinen Schritten verbessert; bundesstaatliche Einrichtungen wurden neu geschaffen oder verbessert. Dazu gehören vor allem:

- die *staatsrechtlichen Vereinbarungen* zwischen Bund und Ländern (Artikel 15a B-VG);
- die *selbständige Organisationshoheit* der Länder über die Landesverwaltung im Rahmen bundesverfassungsrechtlicher Vorgaben und Schranken;
- das *Zustimmungsrecht des Bundesrates* bei Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder und Staatsverträgen im selbständigen Wirkungsbereich der Länder (Artikel 44 Absatz 2 und 50 Absatz 1 B-VG);
- die teilweise *Völkerrechtsfähigkeit der Länder* (Artikel 16 B-VG) und ihre *Mitwirkungsbefugnisse* beim Abschluss (Artikel 10 Absatz 3 B-VG) und der innerstaatlichen Umsetzung von Staatsverträgen sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union (Artikel 16, 23c, 23d B-VG);
- der *Abbau von Beschränkungen* der Verfassungsautonomie, Organisations- und Dienstrechtshoheit der Länder und die Rückübertragung einiger, nicht sehr bedeutsamer, *Kompetenzen*;
- auch der erwähnte „*Konsultationsmechanismus*“ ist als ein bedeutender Fortschritt in der bundesstaatlichen Verfassungsordnung zugunsten der Länder anzusprechen.

Diese föderalistischen Fortschritte hätten ohne die zuvor angeführte theoretische und politische Vorbereitung und zahllose Verhandlungen der Landespolitiker und Landesbeamten mit den entsprechenden Bundesorganen nicht erreicht werden können. Dieser ständige und intensive Verhandlungsprozess über die Bundesstaatsreform hat auch neuartige Techniken und Einrichtungen der bundesstaatlichen Praxis hervorgebracht, welche die

Funktionsfähigkeit des österreichischen Föderalismus im allgemeinen verbesserten und modernisierten:

Die Länder bedienen sich zur Koordination ihrer Politik und Verwaltung sowie zur Durchsetzung ihrer gemeinsamen Forderungen und Standpunkte gegenüber dem Bund und der Europäischen Union **gemeinschaftlicher Ländereinrichtungen** (Verbindungsstelle der Bundesländer, Konferenzen der Landeshauptmänner, Landesamtsdirektoren und anderer Spitzenorgane der Länder), wodurch ihr fachliches und politisches Gewicht steigt.

Diese ständigen Einrichtungen des **kooperativen Föderalismus** (siehe Grundsatz 15) in Österreich sind nach den Methoden der modernen Organisationstechnik aufgebaut, um ihre umfassende Aufgabenfülle zu bewältigen: Allein die *Verbindungsstelle* betreut und dokumentiert weit über 500 Fachkonferenzen der Länder jährlich und unterstützt durch ihre Außenstelle in Brüssel die vielfältigen Kontakte der Länder mit den Organen der Rechtsetzung und Verwaltung der Europäischen Union. Auf diese Weise sind die Länder in der Lage, trotz ihrer kleineren Verwaltungen die europäischen und globalen Veränderungen der rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation als gleichberechtigte Partner des Bundes in einem modernen, grenzüberschreitenden Föderalismus zu bewältigen.

Die jüngst vorgeschlagene radikale **Neugliederung des Bundesgebietes** - etwa in drei „Großregionen“ - scheint daher weder erforderlich, noch aus politischen Erwägungen durchführbar. Denn die gegenwärtige Ländergliederung ist nicht nur in der historischen Identität und Selbständigkeit der Länder begründet (Artikel 2 B-VG), sondern vor allem aus demokratiepolitischen Erwägungen, aber auch unter Gesichtspunkten eines sinnvollen Wettbewerbsföderalismus optimal (siehe Grundsätze 19 - 23).

Reformiert müssten also nicht die räumlichen Grenzen der Länder werden, sondern ihre *Zuständigkeiten*, ihre *Organisationshoheit* und ihre Möglichkeiten der innerstaatlichen und grenzüberschreitenden *Zusammenarbeit*. Ziel all dieser Bestrebungen ist, die Bevormundung der Länder durch den Bund abzu-

bauen und die Übertragung oder Rückübertragung all jener Sachgebiete in den Zuständigkeitsbereich der Länder zu erreichen, die diese selbst bewältigen können (siehe Grundsätze 2 und 3).

Das würde auf vielen Ebenen zu volksnäheren, sachgerechteren und regelmäßig auch zu wirtschaftlicheren Lösungen führen, da die *Zentralisierung* der öffentlichen Aufgabenerfüllung nur in bestimmten Fällen und nur in begrenztem Maße zur Kostensenkung und Effizienzsteigerung beiträgt, in aller Regel aber einen *kostensteigernden* Ausbau der Verwaltungsorganisation nach dem sogenannten „*Parkinsonschen Gesetz*“ nach sich zieht (siehe Grundsatz 18a).

15. Kooperativer Föderalismus

Der kooperative Föderalismus sucht gemeinsame Probleme von Bund und Ländern - insbesondere auch die Beziehungen zur Europäischen Union - durch Zusammenarbeit und gemeinsame Einrichtungen (Finanzierungen) zu lösen; dies darf jedoch nicht zu übermäßiger Verflechtung führen.

Bund und Länder tragen der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technischen Entwicklung sowie der gemeinsamen Verantwortung für die Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union durch eine verstärkte Bereitschaft zur *Zusammenarbeit* („*Kooperation*“) Rechnung. Dies führte zum Entstehen einer Reihe neuartiger föderalistischer Verfahren und Einrichtungen gemeinsamer oder aufeinander abgestimmter („*koordinierter*“) Maßnahmen der Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung.

Von diesen haben die sogenannten „**staatsrechtlichen Vereinbarungen**“ zwischen Bund und Ländern beziehungsweise der Länder untereinander gemäß Artikel 15a des Bundes-Verfassungsgesetzes die größte Bedeutung erlangt. Durch diese, dem Bundesstaat in besonderer Weise entsprechende Einrichtung konnte in den letzten Jahren eine Reihe von sachgerechten Lösungen bei „gemeinsamen“ oder mehr als ein Land berührenden Angelegenheiten erzielt werden (Umweltschutz, Energiesparmaßnahmen, Raumordnung, Krankenanstaltenfinanzierung, Schulwesen, Bautechnik, sozialer Bereich, regionale Zusammenarbeit, Umsetzung europäischer Verpflichtungen im Bereich der Finanz- und Budgetpolitik ua).

Daneben arbeiten Bund und Länder sowie die Länder untereinander auch in anderer Form zusammen, etwa durch privatrechtliche Verträge, Gesellschaften, informelle Absprachen, gemeinschaftliche Förderungsmaßnahmen, Finanzierung von technischen Großvorhaben (Wiener U-Bahn, Autobahnen,

Arlberg-Tunnel, Eisenbahn-Hochleistungsstrecken) oder durch gemeinschaftliche Entwicklungsplanung und Finanzierung für „Problemgebiete“ und regionale Verkehrsverbunde in einzelnen Ländern. In Bereichen, wo eine enge und dauernde Zusammenarbeit aller Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) notwendig ist - wie zB bei der Raumordnung, der umfassenden Landesverteidigung oder dem Katastrophenschutz -, haben sich besondere Einrichtungen der freiwilligen Zusammenarbeit entwickelt, wie etwa die *„Österreichische Raumordnungskonferenz“* (ÖROK).

Dies führt dazu, dass man heute vom „**kooperativen (zusammenarbeitenden) Bundesstaat (Föderalismus)**“ spricht. Eine Übersteigerung dieser Entwicklung durch immer neue Forderungen nach Zusammenarbeit und gemeinsamer Finanzierung von Bundesaufgaben oder nach Bundeszuschüssen, die regelmäßig mit zentralen Lenkungsbefugnissen gekoppelt sind, führt dagegen zwangsläufig zur Gefährdung der Selbständigkeit der Länder, zu unnötigen Verflechtungen und zu einer allseits abgelehnten Aufblähung der Verwaltung. Übersteigerte Kooperation und Vereinheitlichung schalten auch den *föderalistischen Wettbewerb* aus und stören dadurch die eigentliche Leistungsfähigkeit föderalistischer Systeme (siehe Grundsatz 23).

Dies gilt insbesondere auch für die Beziehungen Österreichs zur Europäischen Union: Die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis und Verantwortlichkeit des Bundes gegenüber der Europäischen Union dürfen nicht dazu führen, dass die in die Zuständigkeit der Länder fallende Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union vom Bund koordiniert und überwacht wird und so zu neuartigen Verflechtungen und Zusammenarbeitspflichten in Landesangelegenheiten führt. Unabhängig davon wird sich freilich aus praktischen Notwendigkeiten und rechtlichen Erwägungen (zB einheitliche Stellungnahme der Länder) häufig gerade in Fragen der europäischen Integration Veranlassung zur Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund ergeben.

16. Internationaler Föderalismus

Föderalismus ist auch ein Ordnungsprinzip der internationalen Zusammenarbeit. In der Europäischen Union und im Europarat verbinden sich Elemente des nationalen und übernationalen Föderalismus.

Über den innerstaatlichen Bereich hinaus gewinnt der Föderalismus auch als **internationales Ordnungsprinzip** immer mehr an Bedeutung.

Zwischenstaatliche Organisationen und Einrichtungen, wie die Vereinten Nationen und ihre zahlreichen Spezialorganisationen (ILO, FAO, UNESCO, WHO ua) die WTO, die NATO, die WEU, der Europarat, die Europäische Union (insbesondere die Europäischen Gemeinschaften), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Internationale Gerichtshof in Den Haag uva, sowie *internationale Verwaltungsunionen* (Post-, Fernmelde-, Eisenbahnunion) sind zwar juristisch gesehen keine Föderationen, sondern **Konföderationen (Staatenbünde)**, weil sie nicht auf Grund einer Bundesverfassung, sondern *völkerrechtlich* begründet sind. Die föderalistischen Baugesetze und Grundbegriffe gelten jedoch mehr oder weniger auch für diese „*Konföderationen*“, vor allem wenn sie engere Zusammenschlüsse darstellen und ursprünglich staatliche Aufgaben übernehmen.

Eine Sonderstellung nimmt in dieser Hinsicht die *Europäische Union* und hier wiederum vor allem die **Europäische Gemeinschaft** ein, weil sie wie ein Staat unmittelbare Hoheitsbefugnisse (Gesetzgebung, Verwaltung, Gerichtsbarkeit) gegenüber den Staatsbürgern ihrer Mitgliedsländer ausübt und daher als „*supranationale Gemeinschaft*“ - zum Unterschied von „*internationalen Organisationen*“ - bezeichnet wird (siehe Grundsatz 5). Die Europäische Union wird daher häufig als Kernzelle des **europäischen Föderalismus** bezeichnet.

Gegenüber der Europäischen Union und dem Europarat nimmt der Föderalismus als Ordnungsprinzip eine doppelte Bedeutung an: Einerseits gilt dieses Baugesetz für das *Verhältnis zwischen den Mitgliedern (Staaten) und der Organisation*, ihren Aufgaben und ihren Befugnissen, weshalb die Europäische Union zB das *Subsidiaritätsprinzip* ausdrücklich in ihrer „Verfassung“ verankert hat (siehe Grundsatz 2).

Andererseits gewinnt - über die Bewegung des *europäischen Regionalismus* - auch die innerstaatliche Gliederung der europäischen Staaten in Länder (Gliedstaaten) und Regionen zunehmende Bedeutung für die Organisation und die Tätigkeit (Programme, Verfahren usw) der Europäischen Union und des Europarates. Beide Organisationen besitzen nunmehr besondere Vertretungskörper der Regionen (Gliedstaaten) und Lokalverwaltungen (**Ausschuss der Regionen, Kongress der Gemeinden und Regionen Europas**). Diese haben zwar in ihrem Wirkungsbereich nur beratende Funktionen; es kommt ihnen aber infolge ihres zwingenden Anhörungsrechtes und der zunehmenden politischen Bedeutung der Regionen doch ein Gewicht im Rahmen des Entscheidungsverfahrens und der Zielsetzungen der beiden Organisationen zu.

Darüber hinaus nehmen die Gliedstaaten (Regionen) und Vertretungen der Lokalverwaltungen (Städtebünde, Gemeindebünde) auch bei der *Vorbereitung und Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften und Programme* eine zunehmend wichtig werdende Rolle ein, weshalb die Europäische Union und der Europarat auch von sich aus die Zusammenarbeit mit diesen fördern (Regional- und Lokalprogramme, Prinzipien der Partnerschaft, der Bürgernähe ua). Größere Regionen und Gliedstaaten haben daher auch eigene „*Vertretungen*“ (Verbindungsbüros) bei der Europäischen Union, welche bei den europäischen Organen ihre Interessen frühzeitig mitteilen und durchsetzen sollen. Die österreichischen Bundesländer sind in Brüssel durch eine Außenstelle der *Verbindungsstelle* (siehe Grundsatz 13) und durch einzelne Länderbüros vertreten.

Ohne Föderalismus sind auch die vielfältigen Formen der **grenzüberschreitenden Zusammenarbeit** von benachbarten Bundesländern, Kantonen und autonomen Regionen (Provinzen) nicht denkbar. Aus österreichischer Sicht sind hier vor allem die ARGE ALP (Arbeitsgemeinschaft Alpenländer), die ARGE ALPEN ADRIA (Arbeitsgemeinschaft der Länder und Regionen der Ostalpengebiete), die *Internationale Bodensee-Konferenz* oder die ARGE DONAULÄNDER (Arbeitsgemeinschaft Donauländer) zu nennen. Daneben gibt es die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von einzelnen Gemeinden und Bezirken, die nach europäischem Vorbild „**Euregios**“ genannt wird (zB Euregio Salzburg - Berchtesgadenland/Traunstein, Euregio Inn - Salzach, Euregio Allgäu - Außerfern - Kleinwalsertal - Bregenzerwald, Euregio Nova Raetia).

Eine besondere Form der Zusammenarbeit haben die Länder Nordtirol, Südtirol und Trentino entwickelt: Aus gemeinsamen Tagungen der Landtage und ständigen Konferenzen von Regierungsmitgliedern und Landesbeamten hat sich allmählich eine dauernde Einrichtung entwickelt („**Europaregion Tirol**“), deren rechtliche Verankerung als selbständige Körperschaft allerdings bis heute am Widerstand der zentralen Staatsstellen Österreichs und Italiens gescheitert ist.

Diese Einrichtungen führen auf den Gebieten Raumordnung, Wirtschaft, Fremdenverkehr, Verkehrsplanung, Umweltschutz, Gesundheit, Wissenschaft, Kultur, Kunst, Sport ua durch Erarbeitung gemeinsamer Leitlinien zu einer wechselseitigen Abstimmung der Politik und Verwaltung sowie zur Verwirklichung gemeinsamer Vorhaben. Derartige Bestrebungen werden vom Europarat und von der Europäischen Union durch spezielle Förderungsprogramme (zB *Interreg*) und Rechtsinstrumente der Zusammenarbeit (zB *Madriider Rahmenkonvention*) unterstützt.

Auch die **Einigungsbewegung Europas**, die die Gründung eines engeren europäischen „*Staatenverbundes*“ unter Wahrung der kulturellen Eigenständigkeit der europäischen Völker zum Ziel hat (Präambel des EU-Vertrages), wird nur dann zum Erfolg führen, wenn sie von föderalistischer Gesinnung der Völker Euro-

pas und der Organe der Europäischen Union getragen wird. Dagegen würde ein politischer, bürokratischer oder technokratischer *Zentralismus* (siehe Grundsatz 6) bei der Einigungsbewegung nicht zielführend für den Aufbau eines pluralistischen und bürgerlichen „Staatenverbundes“ Europas sein.

17. Föderalistisches Bewegungsgesetz

Föderalismus setzt politischen Gestaltungswillen und ständigen Einsatz aller Bürger und Verantwortungsträger voraus; er ist daher anschauliche und gelebte Demokratie.

Die geschilderten föderalistischen Bestrebungen dürfen jedoch keinesfalls als Vorgänge verstanden werden, die sich auf Grund geschichtlicher Notwendigkeit *von selbst* vollzögen. Im Gegenteil: Die technisch-wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen der nationalen und internationalen Machtzusammenballung und Vereinheitlichung (ökonomischer, bürokratischer und technokratischer Zentralismus - siehe Grundsatz 6) sind stärker denn je.

Jeder noch so bescheidene Versuch, föderalistisches Gedankengut in die Praxis umzusetzen oder neue Zentralisierungen zu verhindern, muss daher gegen *massive Widerstände* durchgesetzt werden. Für alle gesellschaftlichen Probleme, wirtschaftlichen Schwierigkeiten, Umweltsorgen, sozialen oder politischen Fehlentwicklungen und Missbräuche werden zunächst stets zentralistische Lösungen als „die einzig geeigneten Hilfsmittel“ oder als „längst notwendige Reformen“ angeboten. Diese Argumente als ideologische Verhüllungen und Fehlmeinungen zu erkennen, ist eine der wichtigsten Aufgaben **föderalistischer Aufklärung** (siehe Grundsatz 18).

Föderalismus ist demnach mehr als ein einmal erreichter Bestand an bundesstaatlichen Einrichtungen, Verfahren und Zuständigkeiten und die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips bzw des Ausschusses der Regionen in der Verfassung der Europäischen Union. Es ist eine *politische Lebens- und Bewusstseinsform*, die nur durch einen starken gemeinsamen Gestaltungswillen, durch ständiges zielbewusstes Handeln und persönlichen Einsatz aller Bürger und Verantwortungsträger ihre Zielsetzungen verwirklichen kann („**Föderalistisches Bewegungsgesetz**“).

Föderalismus ist daher in besonders anschaulicher Weise auch ein Ausdruck *gelebter* und *wirksamer Demokratie*: Er stärkt die Fähigkeit und Möglichkeiten der Bürger, politische Anliegen in unmittelbarer, persönlicher Erfahrung gemeinsam zu formulieren aber auch aktiv, eigenständig und selbstverantwortlich „*von unten nach oben*“ durchzusetzen (siehe Grundsatz 20).

IV. VORZÜGE DES FÖDERALISMUS

18. Scheinbare Nachteile und wirkliche Vorzüge des Föderalismus

Sieben Einwände gegen den Föderalismus entpuppen sich als seine hauptsächlichsten Vorzüge.

Dem Föderalismus und dem Bundesstaat werden in der politischen Diskussion mitunter scheinbar „vernünftige“ und „sachbezogene“ Einwände entgegengehalten. Diese halten jedoch regelmäßig einer näheren Prüfung nicht stand, weil sie bloß schlagworthaften Charakter haben. An Hand ihrer sachlichen Widerlegung lassen sich geradezu zwingend die Vorzüge einer föderalistisch gegliederten Ordnung aufzeigen.

a) Föderalismus ermöglicht menschenwürdigen Fortschritt.

1. Einwand:

Der Föderalismus sei ein Hemmnis des sozialen und wirtschaftlichen Fortschrittes.

Die angebliche Unbeweglichkeit und Fortschrittsfeindlichkeit des Föderalismus sind aus der täglichen Erfahrung leicht zu widerlegen. Gerade die *Wettbewerbssituation* zwischen mehreren „autonomen“ politischen Systemen (Bund, Länder, Gemeinden) sowie die größeren *Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten* in einer Vielzahl kleinräumiger Ordnungen führen in der Regel zu sachgerechteren, dem Menschen und seinen tatsächlichen Bedürfnissen angemesseneren Lösungen als „von oben“ angeordnete „ortsfremde“ zentralistische Planungen und Reglementierungen (siehe auch Grundsatz 20). Die sprichwörtliche *Verödung der Provinz* in den großen Einheitsstaaten Europas, die man auch als „*innere Kolonisation*“ bezeichnet hat, war daher eine der wichtigsten Ursachen der Entwicklung des *europäischen Regionalismus* (siehe Grundsätze 4 und 16).

Widerstände, welche die kleineren Einheiten einem *wirtschaftlich-technischen Fortschrittsdenken* „um jeden Preis“ entgegen-

setzen, sind im Sinne einer menschenwürdigen, sinnvoll abwägenden und ausgleichenden Entwicklung nur zu begrüßen. Natur und Umwelt, aber auch kulturelle Eigenarten kleinerer Gemeinschaften sind Werte, die auch unseren Nachkommen erhalten bleiben müssen. Darum ist eine doppelte „föderalistische“ Prüfung gerechtfertigt, ehe diese Werte geopfert werden sollen.

Damit hängt auch der Einwand zusammen, dass der Föderalismus ein besonders rückständiges und traditionsverhaftetes politisches Ordnungssystem sei. Der Schutz kleinerer Räume und Gruppen kann aber - je nach geschichtlichen Voraussetzungen - sowohl „konservativ“ als auch „fortschrittlich“ wirken: Durch die Vielfalt der ihn prägenden politischen Kräfte und die Notwendigkeit *ständigen politischen Einsatzes* (siehe Grundsatz 17) ist der Föderalismus geradezu ein Schutz vor politischer Erstarrung, aber auch den verheerenden Folgen großräumiger politischer Radikallösungen.

b) *Föderalismus bewahrt menschliche Vielfalt.*

2. *Einwand:*

Der Föderalismus führe notwendigerweise zu Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten.

Föderalismus anerkennt und berücksichtigt gewachsene Eigenarten und regionale Besonderheiten, etwa in Recht, Politik, Wirtschaft und Kultur, die Ausdruck des Volkscharakters und der Landesgeschichte sind und die den politischen Wünschen und Vorstellungen des jeweiligen Landes entsprechen (siehe Grundsatz 1).

Die *Bewahrung wertvoller menschlicher Vielfalt*, aber auch die Sachgerechtigkeit erfordern geradezu, dass Unterschiede, die in menschlicher und sachlicher Verschiedenartigkeit wurzeln, auch rechtlich berücksichtigt werden. Gäbe es diese Unterschiede nicht, wäre der Föderalismus ebenso wie der Bundesstaat nicht entstanden und als Ordnungsprinzip bedeutungs- und wirkungslos.

Umgekehrt soll gerade die im Gedanken des Föderalismus begründete gegenseitige *Beistands- und Einigungspflicht* (**bundesstaatliches Solidaritätsprinzip**) bewirken, dass allzu große Ungleichheiten und Unterschiede in der Leistungsfähigkeit zwischen den Gliedern des Bundesstaates ausgeglichen werden. Ein wirksamer Föderalismus ist daher nicht nur ein Garant für die Vielfalt, sondern auch für die Ausgeglichenheit der ökologischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebensverhältnisse der Bürger in allen Teilen des Staatswesens (**bundesstaatliches Homogenitätsprinzip**).

Im besonderen sind der Bundesstaat und sein verfassungsmäßiges **Rechtsschutzsystem** (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof, ordentliche Gerichtsbarkeit, Volksanwaltschaft) die Garantie einer gleichmäßigen Geltung der Grund- und Freiheitsrechte und der Rechtssicherheit in allen Gliedstaaten. Ähnliches gilt heute auch in den überstaatlichen Rechtsschutzsystemen des Europarates (*Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte*) und der Europäischen Union (*Gericht 1. Instanz, Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft*), die das Prinzip des gleichmäßigen Rechtsschutzes auf die Ebene des „*Europäischen Föderalismus*“ (siehe Grundsatz 16) ausgeweitet haben.

c) *Föderalismus schafft nutzbringende Einheit.*

3. *Einwand:*

Der Föderalismus führe zu einer Überbewertung von Teilinteressen.

Richtig verstandener Föderalismus ist nicht nur ein System unterschiedlicher Teilordnungen und Autonomien, sondern vor allem auch ein Instrument der Einigung, Zusammenarbeit und gemeinsam getragener Konfliktlösung (**bundesstaatliche Integration**). Auf der Grundlage der *Gleichordnung und Zusammenarbeit* führt gerade er zur Überwindung der Zersplitterung von Kleinordnungen (siehe Grundsatz 1).

Da der Föderalismus den Zusammenschluss von kleinen Gemeinschaften in einem Gesamtstaat oder einer überstaatlichen Gemeinschaft nicht in Frage stellt, sondern im Gegenteil sogar als selbstverständlich voraussetzt, geht auch die häufige Gleichsetzung des Föderalismus mit „Separatismus“, „Sezessionismus“, „Mininationalismus“, „Partikularismus“, „Kirchturmpolitik“ oder „Kantönligeist“ ins Leere. Diese Begriffe stehen nämlich für Bewegungen, die mehr oder weniger die Loslösung (*Sezession*) bzw. Abkapselung (*Isolierung*) von einem bestehenden Staat oder einer Staatengemeinschaft anstreben.

In der Regel dienen die erwähnten Schlagworte auch nicht der Kennzeichnung wirklicher „Gefahren“, die aus der angeblichen Überbewertung von Teilinteressen drohen. Vielmehr soll dadurch die Verteidigung von sachlich oder örtlich gerechtfertigten *Besonderheiten* (siehe 2. Einwand), die als „Vielheit in der Einheit“ das Wesen des Föderalismus ausmachen, in Verruf gebracht werden, da sie *übertriebene Vereinheitlichungsbestrebungen* und machtpolitische Interessen der Vereinheitlichung und Zentralisation hindern will.

d) *Föderalismus erbringt sach- und bürgerbezogene Aufgabenteilung.*

4. *Einwand:*

Der Bundesstaat erzeuge eine „Kompetenzzersplitterung“ und sei dadurch unübersichtlich, unwirksam, aufwendig sowie ein Hindernis aller notwendigen Reformen. Dasselbe gelte für die nationalen Zuständigkeiten im Verhältnis zur Europäischen Union.

Um alle seine Vorzüge zu verwirklichen, benötigt ein föderalistisches System keineswegs eine „Kompetenzzersplitterung“, sondern eine *sinnvolle Kompetenzaufteilung* nach dem *Subsidiaritätsprinzip* (siehe Grundsatz 2). Das bedeutet, dass den Ländern alle jene Staatsaufgaben zukommen müssen, die ihre Bürger unmittelbar berühren und die sie aus eigener Kraft selbst bewältigen können. Der Gesamtstaat soll nur im Falle der Über-

förderung der Gliedstaaten oder in Angelegenheiten, die alle Bundesbürger berühren, regelnd eingreifen. Dieselben Grundsätze sollen für das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union gelten, weil auch hier das *Subsidiaritätsprinzip* den grundlegenden Ordnungsmaßstab in der Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Staaten darstellt (vgl Grundsatz 2).

Eine solche Zuständigkeitsverteilung hat den unbestreitbaren Vorteil, dass die kleineren Einheiten wegen ihrer Bürger- und Sachnähe schneller, menschengerechter und überschaubarer handeln und sich leichter an Veränderungen anpassen können als entfernte Zentralen. Sollte sich dabei die Notwendigkeit der wechselseitigen Abstimmung ergeben, so steht der Europäischen Union, Bund, Ländern und Gemeinden eine Vielzahl von Möglichkeiten der *Zusammenarbeit*, der gegenseitigen Berücksichtigung und Harmonisierung offen (siehe Grundsatz 15).

Eine dem Wesen des Föderalismus entsprechende sinnvolle Zuständigkeitsverteilung ist daher kein Selbstzweck, sondern dient dem Einzelnen und der kleineren Gemeinschaft zur Wahrung ihrer Eigenständigkeit, indem sie *Mitgestaltung*, *Mitverantwortung* und *Kontrolle* garantiert (siehe Grundsatz 20). Darüber hinaus gewährleistet sie dem Gesamtstaat und der Europäischen Union aber auch die mitunter unvermeidbaren einheitlichen Regelungsbefugnisse.

Die „*Kompetenzzersplitterung*“ bzw der „*Kompetenzdschungel*“ sind demgegenüber Fehlentwicklungen des Föderalismus. Diese entstehen durch die ungeordnet wachsende Kompetenzanhäufung beim Bund, die politische Praxis der ständigen Zuständigkeitsverschiebungen zugunsten der Zentrale und mehrfach auch durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes bei der Auslegung einzelner Zuständigkeiten des Bundes und der Länder („*Kompetenztatbestände*“). Ähnliche Zentralisationsprozesse und Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes lassen sich auch im Verhältnis der Europäischen Union zu den Mitgliedstaaten feststellen, wenngleich hier die Mitgliedstaaten als „souveräne“ Herren der Verträge und „Verfassung“ der Europäischen Union eine wirksamere kontrollierende und

ausgleichende Rolle spielen können als die Länder im Bundesstaat, vor allem wenn deren Funktionen so schwach ausgebildet sind wie in Österreich.

Die Beseitigung der Kompetenzzersplitterung stellt ein wichtiges *Reformziel* des österreichischen Föderalismus dar und liegt daher auch im vordringlichen Interesse der Länder (Grundsätze 13 und 14).

Ohne eine **sachbezogene Aufgabenteilung** zwischen mehreren „zuständigen Stellen“ kommt heute auch der Einheitsstaat nicht mehr aus, sodass auch in der Zentralverwaltung ein „Kompetenzwirrarr“ und „Kompetenzdschunzel“ entstehen können, die durch eine „Verwaltungsreform“ beseitigt werden müssen.

Auch aus der Sicht moderner *Organisationslehre* (zB in der Wirtschaft) ist das Zusammenwirken mehrerer sachkompetenter Entscheidungsträger erstrebenswert, weil dadurch wichtige zusätzliche Informationen berücksichtigt und vielfältige Interessen und Bedürfnisse ausgeglichen werden können. Dies steigert Sachgerechtigkeit, Zweckmäßigkeit und Durchsetzbarkeit der Entscheidungen wesentlich.

Als Ergänzung - nicht als Überlagerung - der Zuständigkeitsverteilung ist auch die Entwicklung geeigneter Wege der *gegenseitigen Abstimmung* und *Zusammenarbeit* im Rahmen klar geordneter Zuständigkeiten ein Wesenszug und eine wichtige Aufgabe des modernen („*kooperativen*“) Föderalismus (siehe Grundsatz 15). Dass die bundesstaatliche Kompetenzverteilung nicht als sachwidrige „Zersplitterung“ wirkt, sondern als eine aufeinander bezogene Aufgaben- und Arbeitsteilung eines umfassenden Systems der öffentlichen Aufgabenerfüllung, wird auch durch die verfassungsmäßig gewährleistete und kontrollierte Handhabung der Zuständigkeiten entsprechend dem *bundesstaatlichen Berücksichtigungsprinzip* (Grundsatz der „*Bundestreue*“) gewährleistet (siehe Grundsatz 21).

e) Föderalismus rechtfertigt seine Kosten.

5. Einwand:

Der Föderalismus sei eine besonders aufwendige und unwirtschaftliche Regierungsform; durch Doppelgeleisigkeiten, kleinräumige Lösungen und Vervielfältigung der Verwaltungs- und Entscheidungsstellen koste er die Bevölkerung viel mehr als der Einheitsstaat oder einheitliche „europäische Lösungen“.

Auch dieser Einwand ist nicht richtig. Föderalistisch gegliederte Staatswesen und übernationale Gemeinschaften arbeiten nämlich im Ergebnis stets wirtschaftlicher als zentralisierte Staaten oder supranationale Anordnungs- und Planungssysteme. Dazu tragen nicht nur der anregend wirkende **Wettbewerb** zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bzw den verschiedenen nationalen Systemen in der Europäischen Union bei (siehe Grundsatz 23), sondern vor allem die Vorteile *ortsnaher Entscheidungen* sowie die *lebensnahe Anpassungsfähigkeit* an länderweise und örtliche Besonderheiten bzw nationale Besonderheiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Demgegenüber führen die wegen ihrer Größe zwangsläufig unbeweglichen, unübersichtlichen, orts- und landesfernen staatlichen und überstaatlichen Zentralverwaltungen häufig zu unwirtschaftlichen Lösungen. Mögen auch die angebliche Raschheit und Einfachheit einer zentralen, einheitlichen Entscheidungsfindung theoretisch kostengünstiger erscheinen; praktisch ist es wegen der Aufgebläetheit jeder Zentralbürokratie in vielen Fällen gerade nicht so.

Die *ausgleichende* und *abwägende* Wirkung des Föderalismus ermöglicht zudem menschengerechtere, ausgereifere und - insgesamt gesehen (zB unter Beachtung der Umwelt- und Kulturerhaltung) - auch regelmäßig kostengünstigere Entscheidungen. Soweit tatsächlich organisatorische Mehrkosten erwachsen, sind diese der Preis für die großen politischen und kulturellen Vorteile des Föderalismus (siehe Grundsätze 20 bis 25). Sie können

insofern mit den scheinbaren „Mehrkosten“ der Demokratie gegenüber Diktatur und Zwangsherrschaft verglichen werden.

f) *Föderalismus steht nicht im Widerspruch zu Wirtschaft und Technik; der „ökonomische Föderalismus“ beweist dies.*

6. Einwand:

Die heutige technische und wirtschaftliche Lage zwingt zu zentralistischen, einheitlichen und „großräumigen“ Lösungen, vor allem auf dem Gebiet der Planung. Der Bundesstaat sei dafür nicht die geeignete Staatsform; eine föderalistische (regionalistische) Struktur behindere die wirksame Aufgabenerfüllung der Europäischen Union.

Technische und wirtschaftliche „Sachzwänge“ - auch die der Einheitlichkeit und Zentralisation - sind niemals Selbstzweck. Sie sind immer Ausdruck und Folge bestimmter *gesellschaftlicher Wertvorstellungen* und politischer Grundentscheidungen (siehe Grundsätze 6 und 9).

Soweit diese richtungsweisenden Wertentscheidungen im Geiste des Föderalismus getroffen werden, haben sich wirtschaftlich-technische Erwägungen jedenfalls grundsätzlich an ihnen zu orientieren, und nicht umgekehrt.

Darüber hinaus finden wir heute auch in Wirtschaft und Technik viele Formen von „*kooperativer Führung*“, Dezentralisation und Aufgabenteilung. Dies führt zur Bildung stark gegliederter und auf „Rückkoppelung“ nach unten angewiesener Entscheidungs- und Informationssysteme. Es ist daher heute regelmäßig auch sachlich unrichtig, zu behaupten, dass aus technisch-wirtschaftlichen Gründen nur *zentralistische* Verfahren und Einrichtungen leistungsfähig seien. So zeigen zB die eher dezentralisierte Marktwirtschaft und die von ihr finanzierte angewandte Wissenschaft und Forschung gerade im technisch-ökonomischen Bereich am klarsten ihre Überlegenheit gegenüber einer zentral-gesteuerten Planwirtschaft und einer ideologisch vereinheitlichten Wissenschaft.

Die moderne Wirtschaftstheorie hat daher das Ordnungsprinzip des „**ökonomischen Föderalismus**“ als eine durch viele Vorzüge gekennzeichnete Grundstruktur erkannt. Auch die weltweite Verflechtung („*Globalisierung*“) der Wirtschaft hat die Bedeutung regionaler Wirtschaftspolitik nicht verringert, sondern eher noch gesteigert.

Soweit tatsächlich aus technisch-ökonomischen Gründen Einheitlichkeit im Bundesstaat oder auf europäischer Ebene erforderlich ist, kann diese auch durch föderalistische Einrichtungen und Verfahren oder im Rahmen der Europäischen Union (des Europarates) herbeigeführt werden (siehe Grundsätze 15 und 16).

g) *Föderalismus überwindet Grenzen.*

7. *Einwand:*

Der Föderalismus (Regionalismus) betone regionale Besonderheiten der Kultur, Sprache und Geschichte in besonderer Weise, um sich von anderen Regionen abzugrenzen; er erzeuge so eine neue Form eines kleinräumigen und intoleranten „Mini-Nationalismus“, der noch hinter die „modernen“ Einigungsbestrebungen des 18. und 19. Jahrhunderts zurückfalle.

In Wahrheit fördert der **europäische Regionalismus** durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die gemeinsame Interessenvertretung der Regionen in europäischen Organen und Programmen die europäische Integration „von unten“ und „von oben“. Zentralistisch organisierte Nationalstaaten haben „harte“ Außengrenzen; die grenzregionale Zusammenarbeit föderalistisch (regionalistisch) gegliederter Mitgliedstaaten der Europäischen Union erlaubt dagegen an den Staatsgrenzen „fließende Übergänge“ in Zonen enger nachbarschaftlicher Beziehungen und regionaler Verflechtungen. Die EU fördert diese Entwicklung integrierter grenzüberschreitender Räume durch besondere Programme und Förderungsmaßnahmen.

h) Föderalismus bewältigt Krisen.

8. Einwand:

Der Föderalismus sei im besonderen ungeeignet zur Bewältigung von Krisensituationen aller Art; hier müsse schnell und schlagkräftig, daher einheitlich gehandelt werden, was nur im Wege zentraler Anordnungsbefugnisse möglich sei.

Die Aushöhlung des Föderalismus unter dem Schlagwort der „*Krisenbewältigung*“ ist in Wahrheit sachlich völlig unbegründet. Gerade in Krisensituationen und Katastrophenfällen zeigen sich nämlich die Anpassungsfähigkeit, Ordnungskraft und Überlebensfähigkeit der kleineren Einheiten besonders nachdrücklich (siehe auch Grundsatz 8), sodass geradezu *Notbefugnisse der Länder und Gemeinden* und nicht solche des Zentralstaates begründet werden müssen.

V. FÖDERALISMUS UND DEMOKRATIE

19. Föderalismus und demokratische Selbstbestimmung

Der Bundesstaat ist die vom Volk im Selbstbestimmungsrecht gewählte und verfassungsmäßig verwirklichte Staatsform Österreichs; der europäische Föderalismus (Regionalismus) ist die Anerkennung der Vielfalt und Eigenständigkeit der Völker Europas als Grundlage der europäischen Integration.

Der heutige Bundesstaat Österreich ist zweimal in seiner Geschichte - 1918 und 1945 - durch voneinander unabhängige, im staatsrechtlichen Sinne „revolutionäre“ demokratische Bewegungen *in den Ländern und in der Zentrale* entstanden, die sich schließlich wechselseitig als Bundes- und Landesstaatsgewalten anerkannten (siehe Grundsatz 8).

In beiden geschichtlichen Krisenlagen äußerte sich durch die *Begründung eigenständiger Staatsgewalt in den Ländern* der Wille der Bevölkerung zu Selbständigkeit und Erhaltung der geschichtlichen Selbstregierungsrechte als Grundlage des demokratischen Bundesstaates. Die Landes-Staatsgewalt beruht daher auf dem „*internen Selbstbestimmungsrecht*“ der Bevölkerung in den Ländern.

Die Verfassungsautonomie der Länder - als rechtliche Grundlage ihrer eigenen (Glieder-)Staatlichkeit - ist also ebenso unmittelbar *demokratisch begründet* wie die Verfassungshoheit des Bundes. Der Bundesstaat ist in Österreich die vom Volk unmittelbar in Bund und Ländern begründete und dauernd getragene Form der Demokratie.

Die von der Verfassungslehre festgestellte „*schleichende Gesamtänderung*“ der bundesstaatlichen Verfassung Österreichs durch die ständig vorangetriebene Zentralisierung und schrittweise Aushöhlung der Landeszuständigkeiten im Wege anlassbezogener Bundesverfassungsgesetzgebung ohne Abhaltung der für Gesamtänderungen erforderlichen Volksabstimmung

(Artikel 44 Absatz 3 B-VG) ist daher nicht nur ein bundesstaatswidriger, sondern auch zutiefst *undemokratischer Vorgang*. Da die schleichende Gesamtänderung des bundesstaatlichen Prinzips formal nicht an einer *einzelnen* Kompetenzänderung feststellbar ist, sondern einen *Gesamtvorgang* vieler Einzeländerungen darstellt, ist sie durch die Verfassungsgerichtsbarkeit kaum kontrollierbar. Abhilfe kann nur durch die wirksame demokratische Verankerung des Föderalismus im politischen Gestaltungswillen und ständigen Einsatz der Bürger und Verantwortungsträger erfolgen („*Föderalistisches Bewegungsgesetz*“, siehe Grundsatz 17).

Auch die Integration Europas ist nicht nur von einer *einheitlichen europäischen Demokratie* - als Grundlage des europäischen Parlaments und der Selbständigkeit der europäischen Organe und des europäischen Rechts - getragen. Nach der „Verfassung“ und der politischen Wirklichkeit bestimmen in gleicher Weise die **Völker Europas** durch ihre demokratisch bestellten Organe das Tempo und die Intensität, aber auch die Art und Weise der europäischen Integration. Soweit diese Völker - und ihre Staaten - selbst wieder föderalistisch oder regionalistisch gegliedert sind, wirken sich auch diese demokratischen Untergliederungen auf die Struktur und die Aufgabenbereiche der Europäischen Union direkt und indirekt (im Wege der Umsetzung europäischer Akte im nationalen Bereich) aus. Daher ist auch die Dynamik der bundesstaatlichen oder regionalistischen Demokratie in den Mitgliedstaaten maßgeblich für den Bestand und die Entwicklung des europäischen Föderalismus.

20. Föderalismus als Form der Bürgernähe

Föderalismus bewirkt Bürgernähe der staatlichen und überstaatlichen Ordnungen und ihrer politischen Systeme.

Anders als der sogenannte „*demokratische Zentralismus*“, für den die nationale Einheitlichkeit und Auflösung aller gewachsenen Zwischengliederungen des Staatsaufbaues charakteristisch sind, anerkennt und gewährleistet der Föderalismus das Bestehen *vielfältiger autonomer und miteinander verbundener demokratischer Einrichtungen und Verfahren* (siehe Grundsatz 18/b).

Dementsprechend haben Bund und Länder im gegenseitigen Wettbewerb verschiedene zeitgemäße Wege der **Beteiligung der Bevölkerung** am politischen Geschehen (Volksbegehren, Volksbefragung, Volksabstimmung, Informations- und Beschwerderechte der Bürger uä) und an der wirksamen *Kontrolle* der Regierungen (zB „Kontrollinitiative“ in der Steiermark) eröffnet.

Dies führt zu einer Belebung und ständigen Anpassung des politischen Systems und der Parteien an die Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung. Bürgernähe und Überschaubarkeit kleinräumiger Regierungssysteme bieten in föderalistisch organisierten Gemeinwesen mehr, unmittelbarere und einflussreichere **Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeit** der Bürger als großräumige Einheitsstaaten, selbst wenn diese eine parlamentarische Regierungsform haben.

Der demokratische Föderalismus führt zur „*Einübung der Demokratie*“ von der kleinsten zur nächstgrößeren demokratischen Einrichtung. Die Stärkung der lebendigen und volksnahen **Demokratie in den Gemeinden und Ländern** ist daher ein wichtiges gesamtpolitisches Anliegen im Bundesstaat.

Auch die Europäische Union kann die erwünschte „Bürger-nähe“ und Demokratisierung nicht einseitig von oben - etwa ausschließlich durch den Ausbau der Befugnisse des *Europaparlamentes* -, sondern nur im föderalistischen Zusammenwirken der vielfältigen demokratischen Systeme der Mitgliedstaaten mit den europäischen Zentralorganen erreichen (siehe Grundsatz 16). Dieser gegliederte Aufbau eines vielfältigen („pluralistischen“) *demokratischen Systems der europäischen Integration* entspricht der geschichtlich gewachsenen Eigenart und den politischen Wünschen der europäischen Völker, aber auch den in der „Verfassung“ der Europäischen Union festgelegten Grundzielen der europäischen Integration (Artikel 6 EU-Vertrag) am besten.

21. Föderalismus als Gewaltenteilung

Föderalismus verhindert durch eine räumlich gegliederte Demokratie und Gewaltenteilung freiheitsbedrohende Machtkonzentrationen; die „Bundes-treue“ (wechselseitige Berücksichtigung) verbürgt, dass die bundesstaatliche Gewaltenteilung nicht zur wechselseitigen Blockierung, sondern zu einem arbeitsteiligen Gesamtsystem der öffentlichen Aufgabenerfüllung wird.

Wirksame Einrichtungen der *Gewaltenteilung* sind wesentlich für die freiheitliche Demokratie und die notwendige Voraussetzung des Verfassungsstaates.

Die „klassische“ Gewaltenteilung (Gesetzgebung - Verwaltung - Gerichtsbarkeit) und die dadurch angestrebte Kontrolle der Regierung (Verwaltung) durch das Parlament sind jedoch heute durch die regelmäßige *politische Einheit von Parlamentsmehrheit und Regierung* zum Teil überlagert und wirkungslos geworden. Im modernen Staat müssen daher zusätzlich neue Einrichtungen der Gewaltenteilung und wechselseitigen Kontrolle entwickelt werden. Dies ist eines der wichtigsten Anliegen des Föderalismus.

Der Bundesstaat und die Gemeindeautonomie sind äußerst wirksame Formen der rechtlichen und politischen Gewaltengliederung und Kontrolle, weil sie auf der Grundlage der **politischen Selbständigkeit der Länder** und der **Autonomie der Gemeinden** sowie auf den Grundsätzen einer verfassungsmäßigen *Aufgabenteilung* zwischen den „Gebietskörperschaften“ (Bund, Länder und Gemeinden) aufbauen (siehe Grundsatz 2). Ihre Funktionsfähigkeit wird zusätzlich durch die kontrollierende und streitbeilegende *Verfassungsgerichtsbarkeit* laufend gewährleistet.

Der Bundesregierung stehen daher nicht nur die Kontrolle und alternative Programme der parlamentarischen „Opposition“ gegenüber, sondern auch die selbständigen politischen und

rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der *Länder*, diese wiederum müssen auf die demokratisch begründete Eigenverantwortung der *Gemeinden* („Autonomie“) Bedacht nehmen: Beides bedeutet Kontrolle und Bändigung der politischen Macht durch Gewaltenteilung und „Pluralismus“ (Vielfalt in der Einheit). Da die föderalistischen Kompetenzen und Kontrollen wechselseitig auch unter der Sanktion *verfassungsgerichtlicher* Kontrolle stehen, ist durch das bundesstaatliche System gleichzeitig auch eine **friedliche Konfliktlösung** von Machtfragen gewährleistet.

In Verbindung mit der klassischen Gewaltenteilung begründet der Föderalismus so eine Vielfalt von verfassungsmäßigen Organen und Zuständigkeiten, deren gegenseitige Kontrolle, aber auch deren notwendiges Zusammenwirken und wechselseitige Bezugnahme Machtkonzentrationen und Machtmissbrauch verhindern und eine verfassungsrechtlich messbare und gerichtlich überprüfbare „*politische Arbeitsteilung*“ fördern.

Das von der Verfassungslehre und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes aus der Bundesverfassung abgeleitete Prinzip der „**wechselseitigen Berücksichtigung**“ (auch „**Bundestreue**“ genannt) verbürgt, dass keine der Gebietskörperschaften und keines ihrer Organe durch die Ausübung ihrer Zuständigkeiten den Wirkungsbereich der anderen stören oder blockieren darf, sondern alle Glieder des Bundesstaates ihre Aufgabenerfüllung *aufeinander abstimmen* sollen. Dieses *bundesstaatliche Koordinationsgebot*, das vom Verfassungsgerichtshof überwacht wird, gewährleistet, dass die Aufgabenteilung und Aufgabenverflechtung im Bundesstaat trotz der wechselseitigen Unabhängigkeit ein funktionsfähiges Gesamtsystem der staatlichen Aufgabenerfüllung für den Bürger bleibt.

22. Politische Systeme nach dem Maß des Menschen

Föderalismus ermöglicht Machtkontrolle und Regierungssysteme „nach dem Maß des Menschen“.

Kleinere Regierungseinheiten und gesellschaftliche Gruppierungen sind für den Bürger in ihrem Aufgabenumfang und ihrer Handlungsweise **leichter überschaubar und selbst gestaltbar**.

Dadurch sind das Interesse und der Einsatz des Einzelnen für ein derartiges Regierungssystem wesentlich größer; beides ist für die Gesellschaft von großem Nutzen, der Staat wird entlastet und in seinen Größenordnungen und seinem Wesen „menschlicher“.

Das in föderalistischen Systemen geltende *Subsidiaritätsprinzip* (siehe Grundsatz 2) verbürgt, dass die selbst zu besorgenden Aufgaben der kleineren Gemeinschaft solche sind, die sie zunächst berühren und mit eigenen Kräften sinnvoll besorgt werden können. Wegen der Berücksichtigung der Art der Aufgaben ist der besondere Einsatz der Bürger für ihre eigenen überschaubaren Einheiten erklärlich und funktionsgerecht. Nach den Erkenntnissen des ökonomischen Föderalismus führt dies regelmäßig auch zu schlankeren und sparsameren Verwaltungen.

23. Föderalismus als Wettbewerbsordnung

Föderalismus bedeutet politischen und ökonomischen Wettbewerb zugunsten der Bürger.

Föderalistische Organisationsformen sind auch deshalb leistungsfähiger, freier und den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung besser angepasst, weil hier mehrere gleichgeordnete politische Systeme (Bund, Länder sowie die Gemeinden untereinander) in einem **ständigen Wettbewerb** stehen. Ein ähnlicher Wettbewerb wird sich auch in der Europäischen Union zwischen den Staaten und im europäischen Regionalismus zwischen den Regionen entwickeln. Diese Wettbewerbslage verstärkt sich heute noch durch die leichtere Überwindung räumlicher Begrenzungen und den Einfluss der Massenmedien (Fernsehen, Rundfunk, Zeitungen) sowie die weltweite Verflechtung der Marktwirtschaft („*Globalisierung*“).

Übertriebene Vereinheitlichung und Verflechtungen (*kooperativer Föderalismus*, siehe Grundsatz 15) stören diesen föderalistischen Wettbewerb und seine Vorzüge für den Bürger und führen letztlich zum *vereinheitlichten* („*unitarischen*“) *Bundesstaat*, der sich kaum mehr vom Einheitsstaat unterscheidet und den föderalistischen Wettbewerb ausschaltet.

Föderalismus steht auch unter dem Druck starken Wettbewerbs zu einheitsstaatlichen Kräften, die sich stets als Heilmittel für Fehlentwicklungen des Föderalismus anbieten. Nicht zuletzt auch auf diesem ständigen und umfassenden Wettbewerb zugunsten seiner Bürger beruht der besondere *demokratische Charakter des Föderalismus*.

Der „Wettbewerbsföderalismus“ gewinnt heute auch deshalb immer größere Bedeutung, weil die Länder (Gemeinden) nicht nur untereinander und mit dem Bund in Wettbewerb stehen, sondern immer stärker auch in europäischen und weltweiten rechtlichen und wirtschaftlichen Vernetzungen eingebunden werden, innerhalb derer sie mit anderen Regionen und Staaten zusammenarbeiten, aber auch konkurrieren. Ein vollständiger Ausgleich dieser europäischen und globalen Wettbewerbssituation der Regionen durch innerstaatliche Maßnahmen ist weder wünschenswert noch möglich.

VI. FÖDERALISMUS UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

24. Integraler Föderalismus

Föderalismus ist auch ein umfassender gesellschaftlicher Ordnungsgrundsatz (integraler Föderalismus).

Der Föderalismus darf nicht nur als eine Organisationsform des Staates und überstaatlicher Gemeinschaften (Konföderationen) verstanden werden. Er ist zugleich ein umfassender Ordnungsgrundsatz der Gesellschaftspolitik im allgemeinen. Man spricht in diesem Sinne von einem „integralen“ („*ein Ganzes ausmachenden*“) Föderalismus.

Die föderalistischen Grundsätze: Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit, sachgerechte Machtverteilung, Zusammenarbeit, wechselseitige Abstimmung und Hilfeleistung („*Solidarität*“) anstelle zentraler Anordnungen „von oben“ sind nämlich - ebenso wie das Subsidiaritätsprinzip - in allen gesellschaftlichen Bereichen, wo die *Zusammenarbeit von Gruppen* erforderlich ist, anwendbar (siehe Grundsatz 2).

Nur ein durchgehender Gesellschaftsaufbau auf dieser Grundlage vermag die bundesstaatlichen und konföderalistischen (staatenbündischen) Organisationsformen mit Leben zu erfüllen.

In der modernen freiheitlichen Demokratie haben *politische Parteien, Interessenverbände* und *Großunternehmen* wichtige Aufgaben und Einflussbereiche in der Staats-, Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Föderalismus darf als allgemeines Ordnungsprinzip aber nicht nur Gegenstand von Interessen- und Parteipolitik oder wirtschaftlichen Erwägungen sein, wenngleich alle diese Gesichtspunkte nicht ausgeschlossen werden können (siehe Grundsatz 11).

Zunehmende Bedeutung gewinnen *Ausgliederungen* und *Privatisierungen* ehemals öffentlicher (staatlicher) Aufgaben durch organisatorische und finanzielle Verselbständigung in Unternehmen, Gesellschaften, Vereinen oder sonstige autonomen Einheiten. Auch diese europaweit zu beobachtende Tendenz

muss als eine besondere Art der *Föderalisierung* von Staat und Gesellschaft verstanden werden: Nur wenn es gelingt, neben der Verselbständigung („*Autonomie*“) auch die notwendige Integration dieser neuen „*entstaatlichten Gebilde*“ in einem umfassenderen System der öffentlichen Aufgabenerfüllung nach dem Grundmuster des Föderalismus sicherzustellen, kann ihre Einbindung in ein System gesellschaftlicher Solidarität und demokratischer Kontrolle gewährleistet werden.

Ziel der föderalistischen Gesellschafts- und Strukturpolitik muss es daher sein, den *inneren Aufbau* und die *Zielsetzung* aller gesellschaftlichen Kräfte und autonomen Einrichtungen an den föderalistischen Grundsätzen auszurichten. Nur so kann den Vorzügen des europäischen und nationalen Föderalismus gegenüber den politischen Interessen an Vereinheitlichung und Zentralisation, aber auch gegenüber der zunehmenden Gefahr des Zerfallens der gesellschaftlichen Solidarität und des Staates als *eines umfassenden Systemes sozialer Gerechtigkeit* auf Dauer zum Durchbruch verholfen werden.

25. Föderalismus als menschengerechte Gesellschaftsordnung

Föderalismus dient dem Menschen und der Gesellschaft durch Erhaltung der „Vielfalt in der Einheit“.

Föderalismus bedeutet die Anerkennung gesellschaftlicher und kultureller Verschiedenheit und Vielfalt der Lebensformen von Gemeinschaften; er gewährleistet durch die Verbindung von politischer **Autonomie** und **Integration** in größere Gesamtordnungen deren bestmögliche Erhaltung und Entwicklung.

Die durch das föderalistische Ordnungsprinzip des *Pluralismus* gewährleistete Achtung von Minderheiten und andersartigen Weltanschauungen ist auch unabdingbar für einen *menschenrechtlichen* und *ausgewogenen* gesellschaftlichen Fortschritt.

Darüber hinaus gewährleistet der Föderalismus dem Einzelnen die persönliche *Freiheit* und das Recht auf *Selbstverwirklichung* in kleineren Gemeinschaften und ihren Zusammenschlüssen – beides unabdingbare Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein in der Gesellschaft.

Föderalismus ist die Lebensform, die den Einzelnen in überschaubaren Ordnungen davor bewahrt, zentral genormter verwalteter Einheitsmensch von Massenstaaten und unüberschaubaren supranationalen Organisationen zu werden.

Literaturhinweise

(Für weitere bibliographische Hinweise vgl PERNTHALER Peter/BUCHER Nicoletta/GAMPER Anna [Hg], Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus [1998].)

BRAUNEDER Wilhelm, Österreichische Verfassungsgeschichte⁷ (1998).

DEUERLEIN Ernst, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips (1972).

ERMACORA Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976).

ESTERBAUER Fried, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme. Unter besonderer Berücksichtigung Österreichs und der Europäischen Gemeinschaften (1976).

ESTERBAUER Fried/HERAUD Guy/PERNTHALER Peter (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung (1977).

ESTERBAUER Fried/PERNTHALER Peter (Hg), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick (1991).

ESTERBAUER Fried/THÖNI Erich, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis (1981).

HELLBLING Ernst C./MAYER-MALY Theo/MARCIC René (Hg), Bundesstaat auf der Waage (1969).

HELLBLING Ernst C./MAYER-MALY Theo/MARCIC René (Hg), Föderalismus in Österreich (1970).

HELLBLING Ernst C./MAYER-MALY Theo/MIEHSLER Herbert (Hg), Theorie und Praxis des Bundesstaates (1974).

HESSE Konrad, Der unitarische Bundesstaat (1962).

HOFMANN Fritz/TIEBER Herbert (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie (1981).

HRBEK Rudolf (Hg), Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche (1995).

- HRBEK Rudolf/WEYAND Sabine, Betrifft: Das Europa der Regionen (1994).
- HUBER Stefan/PERNTHALER Peter (Hg), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive (1988).
- INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (Hg), Berichte über die Lage des Föderalismus in Österreich (1. - 23. Bericht: 1975/76 - 1999).
- KOJA Friedrich, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988).
- LAUFER Heinz/FISCHER Thomas, Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union (1996).
- LECHELER Helmut, Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union (1993).
- MAZAN Stephan, Das föderative Prinzip in der Europäischen Union. Insbesondere in die föderativen Strukturelemente des Europäischen Gemeinschaftsrechtes (1996).
- NÖRR Knut W./OPPERMANN Thomas (Hg), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit (1997).
- NOVAK Richard/SUTTER Berthold/HASIBA Gernot (Hg), Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich (1977).
- PERNTHALER Peter, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates (1979).
- PERNTHALER Peter, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980).
- PERNTHALER Peter, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts (1982).
- PERNTHALER Peter (Hg), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs (1989).
- PERNTHALER Peter, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates (1992).

- PERNTHALER Peter (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus (1997).
- PERNTHALER Peter /KATHREIN Irmgard/WEBER Karl, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes (1982).
- PERNTHALER Peter/LUKASSER Georg, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer: Vorarlberg (1995).
- SALADIN Peter, Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt (1995).
- SCHÄFFER Heinz/STOLZLECHNER Harald (Hg), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem (1993).
- SCHAMBECK Herbert (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997).
- STAUDIGL Fritz/FISCHLER Renate (Hg), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß (1996).
- STEWING, Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union (1992).
- STREJCEK Gerhard/THEIL Michael (Hg), Regionalisation in Österreich und in Europa (1996).
- UNTERLECHNER Josef, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen Praxis - Wertung (1997).
- WASCHKUHN Arno, Was ist Subsidiarität? (1995).
- WEBER Karl, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich (1980).

Stichwortverzeichnis

Abgabenhoeheit, selbständige	36
Anwendungsvorrang	16
ARGE ALP	11, 49
ARGE ALPEN ADRIA	11, 49
ARGE DONAULÄNDER	49
Assimilation	3
Aufgaben, öffentliche	36, 44, 47, 58, 79
Aufgabenerfüllung, öffentliche	60, 71 f, 80
Aufgabenteilung	21, 58, 60, 62, 71, 79
Aufsicht, staatliche	10, 11
Ausgabenverantwortung, selbständige	8
Ausgliederung	79
Ausschuss der Regionen	15, 48
Autonomie	10 f, 21, 33 f, 57, 69, 80
- der Lokalverwaltungen	6
- der Regionen	6
- kommunale	5 f, 31, 71 f
- politische	81
Baugesetze der Verfassung	38
Beharrungsbeschluss	36
Beistands- und Einigungspflicht	57
Berücksichtigungsprinzip, bundesstaatliches	60
Bundesaufgaben	46
Bundesgebiet	
- Neugliederung	43
Bundesgesetzgebung	11
Bundesheer	8
Bundesländer	49
Bundesrat	31, 36 f
- Zustimmungsrecht	42

Bundesstaat	6, 7 ff, 23, 29 f, 31, 35 ff, 39, 41, 55, 57, 58, 62, 69, 71, 79
- demokratischer	67 f
- kooperativer	46
- Strukturreform	37, 40 f
- unitarischer	4, 29, 74
Bundesstaatsreform	32, 37, 39 ff
Bundestreue	60, 71 f
Bundesverfassung(sgesetze)	6, 16, 29, 35 ff, 37, 47
- Änderungen zugunsten der Länder	42
- Gesamtänderung	38
- Gesamterneuerung	41
- schleichende Gesamtänderung	67 f
- Schweizerische	7
Bundesverwaltung, unmittelbare	40
Bundeszuschüsse	46
Bürger	51, 52, 57, 58 f, 68, 72, 73, 74
Bürgerinitiativen	39
Bürgernähe	6, 48, 59, 69 f
Bürokratie	18
- europäische	30
Comunidades Autonomas	34
Demokratie	32, 38, 51 f, 61, 67 f, 69 f
- bundesstaatliche	68
- europäische	68
- freiheitliche	71, 79
Dezentralisation	17, 24, 62
Diktatur	17, 61
Effizienzprinzip	6
Eigenverantwortlichkeit	6, 79
- demokratische	21
Einheitsstaat	21, 23, 55, 60, 69, 74
- dezentralisierter	10 f, 34
- zentralistischer	17
Einigungsbewegung Europas	50
Euregio	49

Europäische Atomgemeinschaft	12
Europäische Gemeinschaft	12 ff, 47
Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	12
Europäische Kommission	13 f, 30
Europäische Union (EU)	3 f, 5, 11, 12 ff, 23 f, 25 f, 29 f, 37, 40, 41, 42 f, 45 f, 47 ff, 50, 57, 58 ff, 61, 62 f, 63, 68, 70, 74
Europäische Union, Verfassung	15, 30, 48, 59 f
Europäische Währungsunion	12
Europäischer Gerichtshof	13 f, 57, 59 f
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	57
Europäischer Rat	11, 13, 15
Europäisches Parlament	13 f, 68, 70
Europarat	3, 11, 47 ff, 57, 63
Europarecht	14 ff, 68
Europaregion Tirol	49
Finanzausgleich	9, 36
Finanzautonomie	8
Finanzordnung	8, 36
Finanz- und Budgetpolitik	45
Finanzverfassung	41
Föderalisierung	32, 79
Föderalismus	
- als Ordnungsprinzip	3 f
- als politische Idee	21 f
- asymmetrischer	29
- differenzierter	29
- demokratischer	69 f, 74
- europäischer	26, 30, 47, 57, 67 f, 80
- grenzüberschreitender	43
- historischer	23 f
- integraler	79 f
- internationaler	47 ff
- kooperativer	43, 45 f, 46, 60, 74
- nationaler	30, 47, 80

- ökonomischer	62 f, 73
- österreichischer	23 f, 35 ff, 39 ff
Föderalismusentschließung, des Tiroler Landtages	6
Föderalistisches Bewegungsgesetz	51 f, 68
foedus	3
Forderungskatalog 1985	39
Förderungsprogramme der Länder	39
Förderungsmaßnahmen	
- gemeinschaftliche	45, 49
Fortschritt	
- gesellschaftlicher	81
- sozialer und wirtschaftlicher	55 f
Freiheit	3, 6, 81
Freiheitliche Partei Österreichs	41
Gebietskörperschaften	41, 46, 71 f
Gemeinden	6, 8, 31, 37, 39, 41, 46, 49, 59, 64, 69
Gemeindebünde	48
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	12 f
Gemeinschaft	
- supranationale	47
- übernationale	61, 79
Gemeinschaftsrecht (europäisches)	14 ff, 48
Gerichtsbarkeit	8, 36, 41, 47, 57, 71
Gesamtstaat	11, 59
Gesellschaftsordnung	81
Gesellschaft	45, 79
Gesellschaftspolitik	79 f
Gesetzgebung	8, 47, 71
Gesundheitswesen	49
Gewaltenteilung	21
- bundesstaatliche	71 f
- klassische	71
Gewerkschaft	5

Gleichheit	3, 17, 57
Gliedstaaten	7 f, 11, 18, 36, 48, 59 f
Gliedstaatsverträge	42, 45
Globalisierung	18, 25, 32, 63, 74
Große Koalition	31, 36
Großunternehmen	31 f, 79
Grundrechte	8, 57
Heimatverbundenheit	3
Hierarchie	17
Homogenitätsprinzip	
- bundesstaatliches	3, 57
Integration	3, 21, 81
- bundesstaatliche	57
- europäische	12 ff, 26, 30, 40, 46, 63, 67 f, 70
- von entstaatlichten Gebilden	81
- wirtschaftliche	12
Interessenverbände	31 f, 79
Internationale Bodensee-Konferenz	49
Interreg	49
Kammern	5, 31
Kantone	49
Kantönligeist	58
Katastrophenschutz	46
Kirchturmpolitik	58
Klubzwang	31
Kohäsionsprinzip	4
Kompetenzänderungen, zu Lasten der Länder	36, 42
Kompetenzverteilung	6, 8, 35 f, 40 f, 42, 43, 58 ff
- Neuordnung	41
Kompetenzzersplitterung	58 ff
Konfliktlösung	57, 72
Konföderation	7, 30, 47, 79

Kongress der Gemeinden und Regionen Europas	48
Konsultationsmechanismus	41, 42
Kontrolle	55, 59, 73
- demokratische	81
Koordination	3, 72
Kooperation	3, 45, 62, 79
Kostelka-Papier	41
Krankenanstaltenfinanzierung	45
Krisenbewältigung	64
Kultur	31, 36, 49, 63
Länder	26, 35 ff, 39 ff, 46, 60, 64, 69, 71
Länderbeteiligungsverfahren	
- in EU-Angelegenheiten	40 f
Länderbüros, in Brüssel	48
Ländereinrichtungen	
- gemeinschaftliche	43
Länderkammer → Bundesrat	
Länderkompetenzen	6, 46, 67 f
Landesbürgerschaft	8, 35 f
Landesamtsdirektorenkonferenzen	43
Landeshauptmännerkonferenzen	43
Landeskammern	31
Landeskontrolleinrichtungen	8
Landes-Parteiorganisationen	31
Landesregierung	8
Landesschulrat	31
Landessymbole	8
Landesverfassungen	39
Landesverteidigung, umfassende	46
Landesverwaltung	8
Landesverwaltungsgerichte	41
Landtag	8, 37, 49
Lokalverwaltung	10, 11, 15, 26, 48

Madriider Rahmenkonvention	49
Marktwirtschaft	62, 74
Massenmedien	39, 74
Menschenrechtsverletzung	34
Minderheiten	4, 26, 33 f, 81
Mitbestimmungsrechte	36
Mitverantwortung	59
Mitwirkungsrechte	55, 59
- der Bürger	69
- der Länder	8, 15, 29 f, 42, 46, 71 f
Nationalismus	26, 63
NATO	3, 47
Opposition, parlamentarische	71
Organisationen	
- internationale	47
- supranationale	81
- übernationale	3, 6, 21
- zentralistische	21
- zwischenstaatliche	47
Organisationshoheit, selbständige der Länder	42 f
Österreichische Raumordnungs- konferenz (ÖROK)	46
Österreichisch-Ungarische Monarchie	23, 35
Paktum von Perchtoldsdorf	40
Parkinsonsches Gesetz	44
Parteien, politische	31 f, 35, 37, 69, 79
Parteien- und Verbändestaat	32
Partikularismus	58
Planwirtschaft	18, 62
Pluralismus	3 f, 72, 81
Politik	49
Polizeihoheit	36
Presse	31
Primärrecht (europäisches)	14 ff, 30
Prinzip der Partnerschaft	6, 48

Prinzip der wechselseitigen Berücksichtigung	72
Privatisierung	79
Programme, europäische	48
Provinzen	10, 33, 49, 55
Provisorische Staatsregierung	23
Pro Tirol	39
Pro Vorarlberg	39
Raumordnung	45, 46, 49
Rechnungshof	8, 13
Rechtsgrundsätze, allgemeine	14
Rechtsharmonisierung	4
Rechtsschutzsysteme	57
Rechtsprechung, europäische	30
Rechtsstaat	38
Regierung	71
Regierungskontrolle	69, 71
Regierungssysteme	69, 73
Regionalismus	10 f, 18, 33 f
- europäischer	47, 55, 63, 67 f, 74
Regionen	10, 15, 18, 26, 30, 32, 48, 74 f
- autonome	11, 33 f, 49
- Vertretungskörper	48
Richtlinien, europäische	15
Rundfunk	31, 36
Schulwesen	36, 40, 45
Sekundärrecht (europäisches)	14 ff
Selbstbestimmungsrecht	3, 6, 23, 33, 67 f
- der Völker	9
- internes	9, 34, 67
- nationales	9
Selbstverwaltung	10, 17
Separatismus	58
Sezessionismus	58
Sicherheitswesen, öffentliches	36, 40

Solidarität	6, 79 f
Solidaritätsprinzip, bundesstaatliches	57
Souveränität	7, 9 ff
Sozialpartnerschaft	31
Sozialversicherung	31
Sport	49
Staatenbund	7, 12, 21, 30, 47, 49
Staatsbürgerschaft	35 f
Staatsverträge	
- im selbständigen Wirkungsbereich der Länder	42
Stabilitätspakt	41
Städtebünde	7, 48
Steuerhoheit, geteilte	8
Subsidiaritätsprinzip	5 f, 11, 21, 26, 41, 48, 58 f, 73, 79
Supranationalität	13
Technokratie	17 f
Umweltrecht	40, 45, 49
Unitarismus	4
Unternehmen	79
- öffentliche	31
- multinationale	32
Verbindungsstelle der Bundesländer	43
- Außenstelle in Brüssel	48
Vereinheitlichung	3, 24, 26
Verfassungsänderungen, zu Lasten der Länder	36
Verfassungsautonomie	
- der Länder	8, 11, 37, 40, 42, 67
Verfassungsgerichtshof	8, 57, 59, 71 f
Verfassungsreformen	39, 42 ff
Verordnungen, europäische	15
Verwaltung	8, 47, 49, 71
Verwaltungsgerichtshof	57
Verwaltungscoordination	42

Verwaltungsreform	60
Verwaltungsunionen, internationale	48
Vielfalt in der Einheit	3 f, 58, 72, 81
Vision Tirol	41
Völkerrecht	47
Völkerrechtsfähigkeit	11
- der Länder	42
Volksabstimmung	38, 67, 69
- in Vorarlberg	39
Volksanwaltschaft	57
Volksbefragung	69
Volksbegehren	69
Volksgruppen	33 f
Volksrechte, unmittelbare	8
Vorabentscheidungsverfahren	14
Wettbewerb	55, 75
Wettbewerbsföderalismus	43, 46, 61, 69, 74 f
Wiener Schule des Rechtspositivismus	35
Wirtschaft	31, 32, 49, 60, 62 f
Wirtschafts- und Sozialausschuss	15
Zentralisation	40, 58, 59 f, 67, 80
Zentralismus	17 f, 23 f, 25, 29 f, 35, 62
- bürokratischer	50, 51
- demokratischer	69
- ökonomischer	51
- politischer	18, 50
- technokratischer	18, 29, 50, 51
Zentralverwaltung	61
Zusammenarbeit	57, 59, 60
- grenzüberschreitende	43, 49, 63
- innerstaatliche	43
- polizeiliche und justizielle in Strafsachen (PJZS)	12 f
- regionale	45
- wirtschaftliche	12 f

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (ATS 98,—)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (ATS 68,— vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (ATS 395,—, vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (ATS 165,—)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (ATS 58,— vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (ATS 160,— vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (ATS 250,—)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (ATS 240,—)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (ATS 140,—)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (ATS 138,—)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (ATS 138,—)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (ATS 110,—)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (ATS 168,—)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (ATS 298,—)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (ATS 198,—)

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (ATS 280,—, vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (ATS 280,—, vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (ATS 480,— vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (ATS 390,—)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (ATS 280,—)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (ATS 188,—)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (ATS 148,—)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (ATS 333,—)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (ATS 185,—)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (ATS 198,—)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (ATS 680,—)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (ATS 160,—)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (ATS 280,—)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (ATS 200,—)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (ATS 480,—)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (ATS 280,—)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (ATS 371,—)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (ATS 455,—)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (ATS 270,—)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (ATS 720,—)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (ATS 660,—)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (ATS 520,—)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (ATS 195,—)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (ATS 320,—)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (ATS 180,—)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (ATS 820,—)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (ATS 280,—)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (ATS 280,—)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (ATS 160,— vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (ATS 250,—)

- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (ATS 340,--)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (ATS 290,--)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (ATS 290,--, vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (ATS 330,--)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (ATS 320,--)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (ATS 320,--)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (ATS 230,--)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (ATS 210,--)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (ATS 435,--)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (ATS 260,--)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (ATS 584,--)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (ATS 240,--)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (ATS 220,--)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (ATS 490,--)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (ATS 520,--)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (ATS 320,--)

- Bd. 62 Karl Weber - Martin Schlag, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (ATS 320,--)**
- Bd. 63 Peter Bußjäger, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (ATS 320,--)**
- Bd. 64 Klaus Eisterer, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (ATS 180,--)**
- Bd. 65 Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (ATS 280,--)**
- Bd. 66 Fritz Staudigl - Renate Fischler (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (ATS 185,--)**
- Bd. 67 Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (ATS 280,--)**
- Bd. 68 Peter Pernthaler, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (ATS 226,--)**
- Bd. 69 Fridolin Zanon, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (ATS 220,--)**
- Bd. 70 Peter Pernthaler (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (ATS 438,--)**
- Bd. 71 Josef Unterlechner, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (ATS 456,-- vergriffen)**
- Bd. 72 Sigrid Buchsteiner, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (ATS 320,--)**
- Bd. 73 Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (ATS 380,--)**
- Bd. 74 Peter Pernthaler (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (ATS 380,--)**
- Bd. 75 Peter Bußjäger, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (ATS 630,--)**
- Bd. 76 Peter Pernthaler (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (ATS 380,--)**

- Bd. 77 Peter Pernthaler/Helmut Schreiner (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9.**
- Bd. 78 Andreas Rosner, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7.**

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 Eberhard W. Lang, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (ATS 360,-)**
- Bd. 2 Eberhard W. Lang, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (ATS 280,-, vergriffen)**
- Bd. 3 Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (ATS 270,-)**
- Bd. 4 Günter Reimeir, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (ATS 360,-)**
- Bd. 5 Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (ATS 290,-)**
- Bd. 6 Eugen Kanonier, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (ATS 390,-)**

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

**Bd. 1 Peter Pernthaler, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union.
25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1**

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b

A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594

Fax +43/512/574594-4

www.foederalismus.at

e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT, Salzburg

Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg

Dr. Barbara LEITNER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Hofrat Univ.Do. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Univ.Do. Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

